

Kan civilsamhället implementera offentlig politik?

”En studie av åtgärdsprogrammet Engagemangsguider”

Abstract

This essay deals with the subject on implementation and how to implement political outcomes through the civil society. The Swedish government conducted a government bill “A Policy for the Civil Society”, with a main purpose – to expand the civil society. To do so, the civil society’s own organizations were to implement this policy, by a method with the so called “Engagemangsguider”- a representative from a civil society’s organization. The interesting aspect of this paper is the fact that the political policy is implemented by the civil society, a political actor often seen as an opposite the state itself.

My purpose is to analyze why the state assigned this task to the civil society, and weather the civil society had good preconditions to implement this policy. I will also present the result and discuss why the outcome was successful or not.

To sum up, I state that the civil society over time became a legitimate political actor that is worthy the states trust to implement a political policy. The state has faith in the civil society’s ability but is still applying a Top-down-model for this policy. This model gives the state a good insight through the implementation process. My research has also stated that the civil society had good preconditions to implement this policy given by state authorities, and that the outcome was successful.

Nyckelord: Det civila samhället, implementering, proposition (2009/10:55), Engagemangsguider

Antal ord:
9495

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Metod	2
1.2.1	Frågeundersökningar	3
1.2.2	Enkätundersökning med riktade frågor	3
1.2.3	Intervjusamtal med ritade frågor	3
2	Definition av det civila samhället	4
2.1	Den organiserade folkrörelsen	5
3	Det svenska civila samhällets uppkomst och fäste	6
3.1	Frikyrkorörelsen	6
3.2	Nykterhetsrörelsen	7
3.3	Fackföreningsrörelsen	7
3.4	Det civila samhället under 1900-talet.....	8
3.5	Statens relation till det civila samhället idag.....	9
4	Tidigare forskning kring implementering	11
4.1	Top-down eller Bottom-up?	12
4.1.1	Top-down Theory	12
4.1.2	The Bottom-up Theory	13
4.1.3	Ett tredje alternativ?	13
5	Tillämpning av implementeringsmodell för Engagemangsguider	17
6	Teoripresentation	18
6.1	Mitt teoretiska ramverk	18
7	Resultat från enkätundersökning med Engagemangsguiderna	20
7.1	Resultat från Engagemangsguiderna	21
7.2	En sammanställning utav resultaten	24
8	Resultat av Engagemangsguidernas verksamhet	26
8.1	Engagemangsguidens uppgift	26
8.2	Ungdomsstyrelsen strategier	27
8.3	Resultat från inlämnade projektredovisningar efter projektidens slut	27

8.4	Resultat från intervju med utbildningsdepartementets departementsekreterare	28
9	Slutsats och sammanfattning	30
10	Referenser	33

1 Inledning

I februari 2010 beslutade regeringen om propositionen 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*. Den nya politiken för det civila samhället ersätter nu den dåvarande folkrörelsepolitiken med syfte att lyfta det civila samhällets stora betydelse, utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället. I kapitel 9.3.4 i propositionen föreslås en försöksverksamhet som kallas ”Engagemangsguider” där myndigheten Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att fördela projektmedel till organisationer inom det civila samhället. De ska arbeta med att öka ungdomars ideella engagemang i bostadsområden med lägre organisationsgrad. Syftet med Engagemangsguider är helt enkelt att öka engagemangsnivån bland unga vuxna och öka antalet medlemmar i berörda föreningar/organisationer, samt öka kunskapen om det civila samhället bland befolkningen i allmänhet. Engagemangsguidens roll blir att förmedla och handleda individer till engagemang. Arbetet med Engagemangsguider har överlevt åren 2010 och 2011 som olika verksamhetsår, där projektmedel söktes om eller förnyades året efter. Sammanlagt tilldelades över 21 miljoner kronor (Ungdomsstyrelsen 2009).

Genom den nya politiken vill regeringen lyfta fram det civila samhällets stora betydelse för den svenska demokratin. Villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras och detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer. Genom att utveckla det civila samhällets möjligheter ges människor en större chans att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort. Den nya politiken ska även stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare. Ansvarigt statsråd är Nyamko Sabuni (fp) och ansvarigt departement är Utbildningsdepartementet (<http://www.regeringen.se/sb/d/1982>).

Implementering innebär genomförandet och förverkligandet utav politiska beslut och implementeringsproblemet uppstår när politiska beslut inte genomförts så som beslutsfattarna avsett. Det har längre diskutrats varför implementeringen inte sker oproblematiskt samt vilka komponenter den ska innehålla för att vara lyckosam, d.v.s. att resultatet ska möta beslutsfattarnas vision. I den här uppsatsen ska Engagemangsguider behandlas som ett instrument för att analysera och diskutera implementeringsformen som tillämpats detta åtgärdsprogram.

Uppsatsen har även en annan aspekt, nämligen den att åtgärdsprogrammet ska implementeras inom det civila samhällets organisationer och inte kommunala verk. Hur kommer det sig att staten vill samarbeta och överlämna en verksamhet i det civila samhällets händer? Frågeställningar som dessa ges i nästa kapitel.

Varför är det då viktigt att studera implementeringen av just Engagemangsguider? Implementeringsprocessen är en viktig faktor för att de föreningar som tilldelats projektmedel ska verka i samspel med det teoretiska synsättet som framställs av regeringens politiker. På en arena med många aktörer krävs det klara regelverk och riktlinjer för att i enlighet uppnå det ursprungliga syftet. Just därför är det av betydelse att studera implementeringen från politisk nivå till verksamhet. De personer som arbetar som Engagemangsguider är så kallade tillämpare av åtgärdsplanen, det är dem som ska implementera det politiska beslutet.

1.1 Syfte och frågeställning

Det primära syftet med denna uppsats är att problematisera, diskutera och analysera implementeringsmetoden av Engagemangsguider som framkommer ur propositionen, En politik för det civila samhället (2009/10:55). Syftet med uppsatsen är även att upplysa om hur implementering kan utformas när det civila samhället är tillämpare.

Frågeställningarna är följande:

- 1) Hur kan man förklara att det civila samhället har fått uppdraget med Engagemangsguider från staten?
- 2) Har det funnits goda förutsättningar för en implementering av Engagemangsguiderna?
- 3) Blev utfallet av Engagemangsguiderna framgångsrikt?

1.2 Metod

För att ge läsaren en möjlighet att upprepa och kontrollera forskningsresultatet under identiska förhållanden så framställs uppsatsens metod och materialgenomgång (Backman 1998: 37). I följande redogör jag vilken metod jag har valt att tillämpa för denna uppsats.

I statsvetenskapen är kvantitativ analys och kvalitativ analys de mest använda metoderna vid forskning och uppsatsskrivning. Den förstnämnda utgör studier vars analys är baserad på siffror samt svar på frågor om förekomsten av olika tendenser. Uppsatsens syfte är att studera ett visst fall – Engagemangsguider därför tillämpas en kvalitativ fallstudie, där fallet som studeras är implementeringen av Engagemangsguider (Esaiasson 2012:197). Kvalitativ metod innebär att skapa en djupare förståelse för en företeelse samt undersöka underliggande orsaker till problemet man studerar.

Generellt sett används fallstudier som metod då frågeställningar som ”hur” eller ”varför” ställs, och forskaren ska studera ett konkret socialt sammanhang. Vill en forskare veta ”hur” eller ”varför” ett åtgärdsprogram fungerade (eller

misslyckades) bör man använda sig av fältexperiment eller en fallstudie. Som forskningsstrategi används fallstudiemetoden med syftet att bidra till den samlade kunskapen om individuella, gruppmissiga, organisatoriska och politiska sammanhang (Yin 2007:17–24), därför har jag valt att tillämpa metodiken med fallstudieteknik för den här uppsatsen.

Vidare så innehåller fallstudier empiriska belegg, så som direkt observation och intervjuer med personer som varit med om händelseförloppet. Fallstudiens speciella styrka ligger i att man kan hantera många olika slag av empiriskt material så som dokument, intervjuer och observationer (Yin 2007:25).

1.2.1 Frågeundersökningar

En av samhällsvetenskapens mest använda metoder för att samla in ett forskningsmaterial är att fråga och samtala med människor. Jag ska använda mig av en informantundersökning som innebär att svarspersonerna, Engagemangsguiderna blir vittnen eller sanningssägare och som ska bidra med information om hur verkligheten ser ut i ett visst avseende. En informantundersökning används för att forskaren ska kunna ge den bästa möjliga skildringen av vad som faktiskt hände av ett händelseförlopp (Esaiasson 2012: 227).

1.2.2 Enkätundersökning med riktade frågor

Enkätundersökningar gör det möjligt att få ett tydligt arbetsmaterial. Fördelen är att man kan generalisera svaren, alltså se ett samband. Det är även viktigt att ha syftet med intervjun klart innan man formulerar intervjufrågorna (Götberg, A., Habbe, P 2002:55). Tillämparna av implementeringen ska svara på enkätundersökningen för att ge material till min undersökning av fallstudien.

Jag har utformat en enkätundersökning med både givna svar och utrymme för kommentarer, för att kunna inkludera flera infallsvinklar. Enkätsvaren kommer att resultera i form av statistik där jag har valt cirkeldiagram för att visualisera svaren.

1.2.3 Intervjusamtal med riktade frågor

För att få en nyanserad bild utav implementeringsprocessen har jag haft intervjusamtal med Utbildningsdepartementets departementsekreterare. Jag har valt att använda en intervjumetod med riktade frågor som ger mer specifika svar på mina frågeställningar. Fördelen är att jag får reda på de specifika frågor jag har och kan styra intervjun i den riktning jag önskar och samtidigt få ett lättarbetat material (Götberg, A., Habbe, P 2002:52).

2 Definition av det civila samhället

I detta kapitel avser jag att presentera det civila samhället och folkrörelsen som två begrepp för att underlätta för läsaren vad som menas med det civila samhället och dess innebörd.

Det civila samhället är egentligen inget uppenbart begrepp med exakta definitioner. Det är inte heller ett civilt samhälle utan varje samhälle skapar sitt eget civilt samhälle. Begreppet det civila samhället, kan uppfattas så pass problematisk att en del samhällsforskare menar att det är oanvändbart. Medan andra forskare med framgång kunnat använda en benämning av det civila samhället (Axelson 2006:13). Begreppet har dock visat sig nödvändigt för en förståelse av förhållandet mellan statens makt och det civila samhällets möjligheter att uppnå politiska mål. I detta kapitel ämnar jag att presentera de framtagna begrepp och definitioner som finns för att ge en introduktion till ämnet.

Det civila samhället tillämpas vanligen positiva egenskaper och funktioner. Exempel på detta är Sidas beskrivning där civila samhället ska bekämpa fattigdom, främja ekonomisk utveckling, demokrati och fred. I de flesta fall existerar det civila samhället i samexistens med staten vilket innebär att statens utseende i ett givet land speglar hur det civila samhället fungerar. Om staten är korrupt, kan korruption förväntas existera även i det civila samhället (Axelson 2006:14).

Regeringens beskrivning av begreppet det civila samhället är en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Inom det civila samhället finns bland annat ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, men även nätverk, upprop och andra aktörer (<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/62/26/5854412c.pdf>).

En utav de mest grundläggande rättigheterna för civilsamhällets organisationer är föreningsfriheten som fastslås i 2 kap.1 (paragraf) i regeringsformen. Föreningsfriheten garanterar medborgarnas rätt att ansluta sig samman för allmänna och enskilda syften, den s.k. positiva föreningsfriheten. Civilsamhällets organisationer innehar även friheter så som mötesfrihet, meningsyttring och demonstrationsfrihet. Det civila samhällets syfte är inte att skapa vinst för medlemmarna, utan snarare att möta ett behov hos medlemmarna. Detta kan ofta betecknas som allmännyttigt vilket inte behöver innebära en uteslutning av ekonomisk verksamhet som bedrivs som ett sätt för att skapa resurser för att främja ändamålet. Vinst kan utgöra ett medel men inte ett mål (Regeringen 2009:8-9).

2.1 Den organiserade folkrörelsen

Ett sätt att definiera en folkrörelse är att räkna ihop ett antal egenskaper som ses som centrala för organisationen. Exempel på dessa kan vara: stor anslutning, varaktighet verksamhet, demokratisk ordning, ideell framtoning, frivilligt medlemskap. Organisationen ska alltså vara demokratiskt uppbyggd och medlemmarna ska ha möjlighet att komma till tals. Organisationen ska även fungera som en demokratiskola i samhällets tjänst. Ytterligare så kan folkrörelser även fungera som opinionsbildare och ge en röst åt de som inte kommer till tals (Larsson, O., Wijkström, F 2004:43).

Människors engagemang i folkrörelser och föreningsliv har kommit att ses som ett grundläggande koncept i den svenska demokratin där föreningsliv engagerar många människor inom frivillighetens ramar. Hur denna utveckling har skett beskrivs i nästkommande kapitel.

Flera av de svenska organisationer som idag betraktas som de ”klassiska folkrörelserna” härstammar från vad som började i olika slags protester i kamp mot just staten. Men steg för steg har organisationerna blivit allt mer integrerade i statsapparaten. Folkrörelserna genomgick en rad prövningar innan de blev legitimerade politiska aktörer. Den offentliga statusen som organisationerna kom att få innebar att de politiska partierna och aktörerna såg dem i ett positivt ljus. Deras uppförande ansågs inte längre som besvärliga protestgrupper (Larsson, O., Wijkström, F 2004:48).

Sammanfattning

Det civila samhället är organisationer och föreningar som är skilda från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där medlemmarna agerar tillsammans för gemensamma intressen. I det civila samhället inkluderas bland annat ideella föreningar, stiftelser och nätverk. Inom folkrörelser och organisationer har alla medlemmar rätt att komma till tals därför ses det civila samhället som en demokratiskola.

3 Det svenska civila samhällets uppkomst och fäste

För att besvara min första frågeställning; *Hur kan man förklara att det civila samhället har fått uppdraget med Engagemangsguider från staten?* vill jag börja med att förklara uppkomsten av det civila samhället i Sverige. Genom att visa på de första folkrörelserna (frikyrkorörelsen, nykterhetsrörelsen, fackförbunds-rörelsen) förklarar jag det civila samhällets uppkomst och relationsutvecklingen till staten. Dessa folkrörelser kom att spela en stor roll för hur nästkommande rörelser skulle utvecklas och agera. För att förklara relationen mellan staten och det civila samhället kommer jag även att ge en återblick av utvecklingen på 1900-talet samt beskriva de båda parternas relation idag. Till min hjälp för att presentera de tre första folkrörelserna i Sverige har jag tagit del av Michele Michelettis bok, ”Det civila samhället och staten; medborgaranslutningarnas roll i svensk politik”. Bokens huvudsyfte är att utreda det medborgaranslutningarnas roll för demokratin och politiken.

3.1 Frikyrkorörelsen

Religiösa rörelser är de vanligaste grupperingarna som uppstår i oroliga tider. En ny skiftesreform i början av 1800-talet medförde att det svenska traditionella samhället med kyrkan i mitten föll samman. Det politiska styret såg medlemmarna i de första svenska frikyrkliga sammanslutningarna som ett hot mot samhället då deras klädsel och allmänna uppträdande avvek oerhört från normen. Vissa anhängare lämnade staten frivilligt medan andra landsförvisades. Anhängare som stannade kvar blev förföljda av statskyrkan och åtalade, bötfällda eller fängslade av myndigheterna. Reaktionen gentemot dessa nya religiösa sammanslutningar var sträng och krockarna mellan etablissemang och de nya utmanarna kunde vid vissa tillfällen bli våldsamma. Den utländska pressen dömde ut Sverige för dess religiösa intolerans.

Det nya tankesättet inom frikyrkorörelsen satte sin prägel på hur de nya religiösa möteshusens byggdes, till skillnad från statskyrkan fanns det inte någon segregation mellan sittplatserna vilket innebar att alla samhällsklasser nu satt jämte varandra (Micheletti 1994:47- 48).

De första frikyrkorna, Missionsförbundet, Baptisterna och Metodistkyrkan bröt inte totalt med statskyrkans teologi och dess medlemmar lämnade inte heller statskyrkan. Pingströrelsen och fundamentalistkyrkorna som uppkom senare bröt sig loss och vann med tiden folkets stöd i samhället.

Frikyrkomän kunde nu bli riksdagsmän och förtroendevalda i landsting och kommuner. Ekonomiskt stöd gavs senare även till frikyrkorna från staten. Den negativa synen från statens håll gentemot frikyrkorna hade vänt drastiskt. Attitydförändringen hos det politiska styret när en folkrörelse etablerat sig är ett utmärkande drag för det svenska civila samhällets historia (Micheletti 1994:49).

De religiösa samfundens uppkomst är ett exempel på relationen mellan den första folkrörelsen i Sverige och den regerande politiska ordningen. Den visar på att en folkrörelse är sammansatt av olika organisationer som inte nödvändigtvis delar samma åsikt i varje aspekt. Folkrörelsens uppkomst visar även att den politiska regeringen i första taget inte ser med positiva ögon på en folkrörelse som motsätter sig staten. Staten accepterar rörelsen då den inte längre kan avfärda och ignorera den. Det innebär att staten inkluderar ett samarbete för att åter få en jämnare maktbalans som i fallet med ekonomiskt stöd till frikyrkorna.

3.2 Nykterhetsrörelsen

Nykterhetsrörelsen är den andra viktiga folkrörelsen som uppkom under 1830-talet innan Sverige blivit en politisk demokrati. Nykterhetsföreningarnas syfte var att upplysa och informera allmänheten om alkoholens syndfullhet. Rörelsen förstod snabbt att en viktig del för verksamheten var det stora talets makt och resande präster engagerades i denna rörelse. Nykterhetsrörelsen var mest framgångsrik i samhällets lägsta grupp, jordbrukets underklass och kom att bli en skola för demokratisering och broderskap. Den mobiliserade stora grupper människor och vann viss politisk legitimitet. Rörelsen hade även en egen tidning för att nå ut med sina åsikter, politiska kandidater och för att övertyga de röstberättigade hur de skulle rösta. En sådan verksamhet skulle idag kallas för intressegrupp. Rörelsen organiserade demonstrationer och drog till sig tusentals anhängare, skickade in tiotusentals petitioner till kungen med krav på alkoholförbud (Micheletti 1994:49- 51).

Nykterhetsrörelsen hade tack vara sin position som den andra folkrörelsen en bättre utgångspunkt och blev mer inkluderad än sin föregångare. Människor som tidigare inte varit politiskt aktiva fick nu en chans att delta, komma till tals och utveckla egna politiska agendor. Tack vare de civila sammansättningarna fick medborgare en chans till att bli politiskt aktiva.

3.3 Fackföreningsrörelsen

Den tredje vågen av viktiga folkrörelser i Sverige är fackföreningsrörelsen. Kapitalismens utveckling i Sverige förändrade arbetarnas ställning och skapade en medvetenhet kring det framväxande klassamhället. De första fackföreningar som uppkom under 1870-talet var inte en del av den socialdemokratiska rörelsen utan

liberalt orienterade. Lokala fackföreningar organiserades i en centralorganisation med mål som pensioner, helnykterhet, allmän rösträtt, förbättrad folkskola och tio timmars arbetsdag.

De socialdemokratiska anhängarna inspirerades av fackföreningarna och kom att börja protestera och kräva åtta timmars arbetsdag i en årlig manifestation den första maj. Socialdemokraterna kom nu att konkurrera med liberalerna om samma anhängare genom att angripa arbetsgivarnas auktoritet och det kapitalistiska systemet (Micheletti 1994: 52-53).

Arbetare och dess fackföreningar var redo för denna ideologiska utveckling och drog med sig många hantverkare och utbildade arbetare i arbetskonflikter så som det importerade stridsmedlet – strejk. Den första större strejken startade i ett sågverk i Sundsvall 1879. Arbetsgivarna svarade med att straffa arbetarna genom att svartlista och vräka dem från företagets bostäder. Detta händelseförlopp skapade ilska hos arbetarna vilket ledde till att medlemsvärvningarna ökade i större grad. År 1898 bildades förbundsorganisationen Landsorganisationen (LO).

3.4 Det civila samhället under 1900-talet

Alla folkrörelser genomgick en rad prövningar men de blev snabbt legitima som politiska aktörer. Aktivt deltagande gav en offentlig status som innebar att de etablerade politiska partierna såg på folkrörelser med positiva ögon. Organisationernas deltagare ansågs inte längre vara politiskt avvikande eller som besvärliga protestgrupper och de blev väldigt snabbt institutionaliserade. Folkrörelsernas organisationer började ta emot statsbidrag av ekonomiska skäl eftersom medlemsavgifterna inte ansågs täcka kostaderna.

In på 1900-talets första årtionden betraktas det svenska civilsamhället som ett starkt och väl fungerat civilt samhälle där nya nätverk formades. Dessa nätverk kompletterade de gamla relationerna mellan familjen, släkten och bygemenskapen. Den svenska moderniseringen från bondesamhälle till industristat gav Sverige ett friare spelrum än i många andra europeiska länder där traditionella sympatisörer stretade emot och bromsade en förnyelse. I Sverige växte den civila sfären allt starkare och ersatte den traditionella samhällsstrukturen. Det nya civila samhället gav plats för folkliga organisationer med en optimistisk samhällssyn där tro på kompetens, arbete och disciplin blomstrade (Arvidsson 1994:142- 157).

Det växte fram en ömsesidig samverkan mellan de civila folkrörelser och den demokratiska staten. Sverige utvecklade ett socialt och kulturellt kapital som kom att utnyttjas i de stora och omfattande samhällsförändringarna till välfärdstaten under 1930 till 1950 talet. 1950 och-60 talets Sverige kallas även för kollektivavtalens storhetsperiod. LO hade då 1,5 miljoner medlemmar och organiserade mer än hälften av hela den arbetande befolkningen (Arvidsson 1994:176).

Senare kom vänsterrörelsen i takt med oljekriserna på 1970 med stor slagfärdighet. Angångare krävde nu i första hand att få människovärdet tillbaka och att bli behandlade som levande individer med egen vilja och inte som produktionsfaktorer.

I samma veva inleddes en försvagning av det civila samhället som innebar att organisationslivet succesivt förlorade sin självständighet. Fackförbund, intresseorganisationer, studieförbund och idrottsföreningar knöts allt fastare till statens fördelning och subventionspolitik och föreningarna blev nu allt mer beroende av statens organisationsstöd (Arvidsson 1994:209).

3.5 Statens relation till det civila samhället idag

För att återgå till nutidens förhållande mellan staten, civilsamhället och regeringens utformande av propositionen 2009/10:55 vill regeringen lyfta fram det civila samhällets stora betydelse, utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället. Regeringen föreslår i sin proposition att målet för den nya politiken ska vara att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin. Detta ska utvecklas i dialog med det civila samhällets organisationer genom att utveckla dess möjligheter att göra människor delaktiga och stärka det civila samhällets förutsättningar.

Ser man på regeringens utformande av propositionen kan man ingen annat än att konstatera att det civila samhällets accepterats av staten så pass att den ses som en kompetent och pålitlig aktör likvärdig statens egna institutioner.

Ett stycke i kapitel 5.1 propositionen (2009/10:55) styrker statens positiva syn på det civila samhället:

”Det är omöjligt att föreställa sig den svenska demokratis grundstenar som allmänna och lika rösträtt, jämställhet mellan könen och offentlighetsprincipen, utan den kamp människor fört utifrån ditt ideella engagemang. Den svenska demokratis historia är till stora delar det civila samhällets historia. Därför bör den framåtblickande politiken för det civila samhället vara grundad i en medvetenhet om och ett erkännande av dess historiska betydelse för demokratin”.

Sammanfattning

För att besvara min första frågeställning; *Hur kan man förklara att det civila samhället har fått uppdraget med Engagemangsguider från staten?* har jag först förklarat uppkomsten av det civila samhället i Sverige. Genom att visa på de första folkrörelserna (frikyrkorörelsen, nykterhetsrörelsen, fackförbundsrorelsen) förklarar jag det civila samhällets uppkomst och relationsutvecklingen till staten. Civilsamhällets uppkomst och relation till staten är grundläggande för utvecklingen av kommande folkrörelser. Det är under denna tidsperiod som det civila samhället kom att utvecklas till en politisk maktfaktor som inte gav staten utrymme än att acceptera dess politiska påverkan. För en jämnare maktbalans

institutionaliserades det civila samhället. Folkrörelserna fungerade även som demokratiskolor och utvecklade en kunskap hos de aktiva medborgarna.

Den demokratiska aspekten har varit en rödtråd genom alla folkrörelser och föreningar i det civila samhället och är det än idag. Tack vare folkrörelsernas historiska uppkomst, dess starka fotfäste och dess demokratiska anda har staten insett det civila samhällets stora påverkan på den demokratiska processen i sin helhet. Därför har det civila samhället fått legitimitet som en erkänd politisk aktör. Staten har även insett att de inte har kapacitet att skapa nödvändiga nätverk som främjar demokratin men de kan stödja dem genom politiskt aktiva beslut så som beslutet med Engagemangsguider. Tack vare den historiska utvecklingen, den demokratiska aspekten och statens egen insikt kring samarbete med civilsamhället överläts politiska beslut till det civila samhällets organisationer.

4 Tidigare forskning kring implementering

För att övergå till fråga två i frågeställningarna behöver vi bekanta oss med termen implementering. För att besvara frågeställningen: *Fanns det förutsättningar för det civila samhället att implementera det politiska beslutet?* behövs en grundläggande diskussion kring implementeringsmetodiken och vad den egentligen innebär, vilka tillvägagångs det finns och hur de tillämpats.

I detta kapitel avser jag att diskutera implementeringsmetodiken och diskutera olika implementeringsformer. Denna framställning gör jag för att ge läsaren en grundläggande kunskap och förståelse inför min andra frågeställning.

Varför är det då relevant att studera olika implementeringsmetoder och former i denna uppsats?

– För besvara min andra och tredje frågeställning är det av relevans att börja med en diskussion kring de olika implementeringsformerna. Eftersom implementering är en process är det svårt att hoppa över olika delmoment. Efter framställningen av de olika implementeringsformerna kommer jag att beskriva vilken implementeringsform som har tillämpats för Engagemangsguiderna. Detta gör det möjligt att i sin tur ta fram en relevant teori (som är till följd av implementeringsmodellen) för att besvara min andra frågeställning.

När man studerar utformningen av policy processer så som åtgärdsprogram inom statliga sammanhang är det viktigt att tänka på att processerna i sig har många led och aspekter. På grund av detta utgörs många forskningsmoment inom policy processer just av fallstudier där man kan studera en process som inte liknar den andra. Det slutgiltiga momentet i en policy process inträffar när ”tjänsten” når medborgarna i form av verksamhet och konkret handling. Det är precis nu det avgörs ifall policyn som beslutsfattarna utgjorde är levererade på ett korrekt sätt eller om tillämparna ändrade policyn genom egna ändringar med handlingar som de gjorde eller lät bli. Tillämparen som i uppsatsens fall är projektledaren ”Engagemangsguiden” har det yttersta ansvaret för att verksamheten ska överensstämja med beslutet och målet som beslutsfattarna hade.

Författarna John Hudson och Stuart Lowe definierar denna stadiet av implementeringsforskning till ”micro-level analys” där man analyserar och bryter ner politiska processer till politiska lager vars slutskede är individuella människor. ”Micro-level analys” studerar betydelsen av de människor som är inkluderade i en policy process, från ministrar ner till tillämpare till individuella medborgare. Länge trodde man att tillämpare, de så kallade ”street level bureaucrats” lydde de

riktlinjer de fick från beslutsfattarna men så var inte fallet (Hudson, J., Lowe, S 2009:10).

Ett utav de första studierna som tog sig an detta problem var statsvetarna Jeffery Pressman och Aaron Wildavsky som år 1973 publicerade sin bok "Implementation". Boken är en berättelse om politiska intentioner som inte blivit förverkligade där olika projekt syftade till att skapa arbetstillfällen i USA:s slumområden. Boken blev en klassiker och uppfattas som startskottet för implementeringens forskning (red. Rothstein 1997:16).

En misslyckad implementering innebär i sin tur att politiska beslut inte genomförts så som beslutsfattarna avsett. Pressman och Wildavsky menade att många policys misslyckades att levereras korrekt på grund av dålig kommunikation mellan statliga och kommunala verk. Pressman och Wildavsky's förespråkade att lösningen på detta problem var en ännu starkare centrerad kontroll när policy beslut skulle implementeras. Dom formulerade en teori med större styrning från beslutsfattarna: The Top-down Theory (Hudson, J., Lowe, S 2009:10).

4.1 Top-down eller Bottom-up?

Top-down och Bottom-up är två modeller på implementering som har dominerat forskningen kring implementeringsfasen. Dessa två har vilt skilda meningar om hur implementering uppnås på bästa möjliga sätt.

4.1.1 Top-down Theory

The Top-down Theory utformades av Pressman & Wildavsky som menar att implementering kan vara fulländad om den person som är tillämparen är medgörlig och lyhörd på riktlinjer som politiker och beslutsfattare ger. Denna modell är baserad på att beslutsfattare uppifrån ger konkreta direktiv till led längre ner i kedjan av politiska institutioner som sedan når tillämparen som i sin tur följer upp och utför implementeringen. Top-down teorin anses vara rationellt betingad och utformad eftersom den utgör konkreta steg från toppen till botten inom implementeringen. Denna teori har bland annat anammats av L.A Gunn som utformar en checklista för en lyckad implementering inom Top-down teorin som innefattar punkter som: (Hudson, J., Lowe, S 2009:246).

- en enda implementerings aktoritet,
- klar förståelse hos tillämparen av det önskade målet,
- överenskommelse mellan alla parter inblandade, samt
- perfekt kommunikation

Top-down styrningen har utmanats de senaste decennierna av studier som menar att det finns gott om irrationalitet bland beslutsfattande processer men även att så

kallade "street-level bureaucrats" tillämpare har en betydande och avgörande makt över vad som händer i slutskedet av ett policybeslut.

Michel Lipsky är den ledande teoretiker som kritiserat denna topp styrda implementeringsmetod. Hans egna bidrag till implementeringsprocessen kom att kallas The Bottom-up Theory (Hudson, J., Lowe, S 2009:244).

4.1.2 The Bottom-up Theory

Michel Lipsky menade att de människor som är involverade i främsta raden, i slutskedet av en policy process, vid implementeringen har en betydande roll över resultatet. Vissa Bottom-up teoretiker menar på att policys bör handla om vad som sker i just det momentet av överlämning till medborgarna och att det är just detta moment som i själva verket bör definiera den slutgiltiga policyn.

Bottom-up teorin handlar om dem som mer eller mindre professionellt arbetar med människor och utför sin dagliga gärning i direktkontakt med människor. Viktiga "street-level bureaucrats" som Anders Sannerstedt översätter till närbyråktater. De finns exempelvis inom vården, skolan och socialtjänsten. Huvudtesen är att Street-level bureaucrats har så stor handlingsfrihet och handlingsförmåga i sin dagliga verksamhet, att det i själva verket blir de och inte politikerna som utformar politiken inom sitt område. Här är det alltså inte politiker utan professionella tjänstemän som utformar politiken för verksamheten. Politiker saknar i sin tur den professionella kompetensen och kan inte hantera situationer som ständigt kräver individuella hänsynstagaden. Street-level bureaucrats möjlighet att utforma den offentliga politiken gäller främst innehållet i verksamheten. Politiska beslutsfattare har goda chanser till indirekt styrning genom beslut gällande organisering och tilldelning av resurser (red. Rothstein 1997:21).

Både Hudson & Lowe och Anders Sannerstedts framställer dessa två teorier som motpoler mot varandra inom implementeringsforskningen och de antyder på att dessa teorier varit styrande som underlag för implementering.

4.1.3 Ett tredje alternativ?

Emellertid har det uppstått andra aspekter på implementering där både Sannerstedt och Hudson & Lowe varit aktiva med en förklaring. Sannerstedt kallar detta nya perspektiv på implementering för "Nätverksperspektivet". Här öppnar regeringen upp för andra aktörer så som näringslivet eller det civila samhället i implementeringsprocessen. Det nya åtgärdsprogrammet/policyn implementeras i ett samspel mellan olika aktörer. Aktörerna som deltar i implementeringsprocessen kan vara statliga, kommunala eller privata. De kan vara alltifrån politiker till tjänstemän och organisationsföreträdare. Nätverken är i sin tur elastiska och förändras ständigt och bara i viss mån kan politikerna styra

nätverken genom att till exempel utse arbetsgrupper och förskriva regler om hur beslut ska fattas.

Sannerstedt menar att det inte går att fastställa om nätverken försvårar eller underlättar implementeringen av politiska beslut för att de inkluderar så många intressen och löser konflikter genom förhandlingar. Men Nätverksperspektivet kan likaväl ses som effektiva lösningar på hur man implementerar politiska beslut som angår många skiftande intressen (red. Rothstein 1997:22).

Även Hudson & Lowe inkluderar Nätverksperspektivet som ett tredje tillvägagångssättet. De menar att det är nödvändigt att vara flexibel och lyhörd gentemot politiker, beslutsfattare och enskilda individers intressen. Resultaten kan skilja sig avsevärt mycket beroende på vilka omständigheter som rådet vid implementeringsskedet. För att inkludera en tredje part så som organisationer behövs konsensus mellan politiska ledare och tillämpare. En överlappning av uppgifter vid implementeringen är ett sätt att komma ifrån de förgående arbetsmetoderna som Top-down -och Bottom-up perspektiven. Detta ger mer utrymme åt en utveckling för samarbete samt maximera effekterna av åtgärdsprogrammet/policyn som ska implementeras. Nätverksperspektivet misslyckas dock när konsensus saknas mellan aktörerna och när aktörerna inte känner engagemang eller förpliktelse till policyn (Hudson, J., Lowe, S 2009:252).

Eugene Bardach är ytterligare en författare som skriver kring implementeringsprocessen, och nämns av Peter Hupe and Michael Hill i deras bok "Implementing Public Policy". Bardach teori kring lämpliga implementeringsformer gestaltas sig i boken "The Implementation game". Han utvecklar en Top-down teori där man studerar "the game" som han kallar implementeringsprocessen. Under sin forskningsprocess kommer även Bardach underfund med att en lyckad implementering måste innehålla en dedikerad tillämpare för att implementeringen ska lyckas och även han blir mer öppen för nätverksmetodiken (Hill, M., Hupe, P 2002:48).

Även Bo Rothstein som är en svensk statsvetare diskuterar problematiken kring implementeringsprocessen och menar att det inte alls är underligt att implementeringsforskare inte kan utforma vilken typ av organiseringsutformning som är lämpligast för att genomföra offentliga åtgärdsprogram. I sin forskning ger han även svar på just den frågan om vilken organisationsform som passar bäst, nämligen den som kallas DBP teorin: Det Beror På. Den innefattar två huvudfaktorer, den första är vilken typ av uppgifter som organisationen har att lösa och den andra, vilken typ av insatsteknologi ska man arbeta med. Inom den första faktorn är frågan hur mycket åtgärderna måste anpassas till de enskilda fallen, och om dessa i sin tur kräver hög situationsanpassning. Den senare handlar om ifall det finns handlingsprogram för att hantera olika situationer eller om kunskapsläget är osäkert och organisationen måste finna nya lösningar för varje nytt fall.

Betraktar vi Rothsteins syn på implementeringsprocessen ser vi att hans vision kring implementeringsprocessen är mottaglig för förändringar under åtgärdsprogrammets gång där man inte ska låsa fast förhoppningar och stänga

dörrar för verksamhetsledaren/projektledarens tolknings utrymme och rörlighet.

Rothstein menar att implementeringsstrukturer är kapabla att utformas över tid och att verksamheter måste anpassa sig till förändringar i omgivningen. Resultat inte kan uppnås till etthundra procent av vad som planerats (Rothstein 2010:114).

Likande tes har Anders Sannerstedt som menar att vaga och motstridiga formuleringar inte nödvändigtvis behöver ses som tecken på bristande förmåga hos propositionsförfattarna. Just själva vagheten kan ses som ett resultat av en förhandlingsprocess där enighet har uppnåtts till priset av en viss oklarhet. Alltför centralt fastställda regler vid den lokala tillämpningen kan också utgöra vissa hinder för smidiga problemlösningar. Sannerstedt menar även att ett vagare politiskt beslut med mer övergripande formuleringar har en större chans att överleva under en längre tidsperiod. Politiker kan och bör välja att ge syftet till en reform en vag formulering just för att ge förhandlingsutrymme till de olika aktörer som kommer verka för implementeringen (red. Rothstein 1997:31).

Sammanfattning

I detta kapitel har jag framställt tre olika perspektiv på implementeringsformer. Det man kan konstatera genom att studera de olika perspektiven på implementering är att ingen utav dem verkar vara den ultimata för att lyckas med implementering på bästa sätt. Ingen av de ovanstående kan utses som en ensam vinnare. Kan det vara så att implementeringen måste studeras utifrån enskilda fall där det är svårt att generalisera och där varje politisk åtgärd behöver en exakt konstruerad metod för implementeringen. Det man kan konstatera utifrån de olika implementeringsformerna är att Top-down perspektivet är det perspektivet som är lättast att studera och utforma. Top-down perspektivet ger både beslutsfattare, tillämpare samt eventuella forskare en klarare bild av implementeringsprocessen. Överskådligheten i Top-down perspektivet gör det lättast att hitta var och vad i implementeringskedjan som har misslyckats eller lyckats. Bottom-up och Nätverksperspektivet är dock svårare att utvärdera. När man studerar olika implementeringsmodeller kan man sammanfattningsvis säga att det helt enkelt inte finns en exakt nyckel till vilken implementeringsmodell som ger det bästa implementeringsresultatet.

För att stödja min slutsats tar jag hjälp av Wayne Parson som menar att implementeringsforskare har en önskan om att konstruera en heltäckande implementeringsmodell att de ignorerar att de förmodligen skapar oförenliga idealexempel som inte är uppföljningsbara. Det bästa sättet att studera implementering är att inse att det inte bara finns en lämplig modell att tillämpa. När man ska tillämpa den lämpligaste implementeringsformen ska man istället se helheten genom att sammansätta många små aspekter och kriterier för att hitta den lämpligaste implementeringsformen (Hudson, J., Lowe, S 2009:255).

Även Hudson & Lowe drar egna slutsatser kring den lämpligaste implementeringsformen:

"I debatten kring implementeringsformer är det svårt att undvika slutsatsen om att ingen modell har svaret till en implementerings "Holy Grail" (Hudson, J., Lowe, S 2009:255).

5 Tillämpning av implementeringsmodell för Engagemangsguider

Som jag konstaterat i föregående kapitel finner jag ingen ultimat implementeringsmodell som tyder på att just den ger det bästa implementeringsresultatet. Jag argumenterar för att varje åtgärdsprogram/policy bör utifrån dess mål och verksamhet tillämpas en eller fler implementeringsmodeller, för att säkerhetsställa en lyckad implementeringsprocess.

I detta kapitel vill jag argumentera för att Engagemangsguidernas implementeringsprocess karaktäriserats av metoden för Top-down styrning med inslag av Nätverksperspektivet. Inom åtgärdsprogrammet Engagemangsguider har man öppnat upp för andra aktörer än de kommunala vilket leder implementeringsformen mot Nätverksperspektivet. Men att det är Top-down styrt går inte att förneka då styrningen från staten och metoden varit helt avgörande för den slutliga verksamheten.

Redan i propositionen *En politik för det civila samhället* (2009/10:55), angavs vilken metod som skulle tillämpas nämligen metoden med Engagemangsguider. I och med att regeringen angav en metod för åtgärdsprogrammet var det redan förbestämt var, när och hur organisationerna skulle arbeta. Den klara styrning och tillvägagångssättet är klara argument för att implementeringen från regeringen var Top-down styrd. För att stödja mitt argument att implementeringen för Engagemangsguider är Top-down styrt tar jag hjälp av Anders Sannerstedt beskrivning om hur statlig styrning utformas i en Top-down styrd implementering.

”Sannerstedt skiljer mellan två roller i det politiska livet, beslutsfattarna och verkställarrollen. Relationen mellan dessa kan beskrivas i termer av styrning och kontroll. Styrningen kan ske i olika former så som direkt styrning, där beslutsfattaren direkt talar om för verkställaren vad denne ska göra. Indirekt styrning sker genom beslut om hur verkställandet ska vara organiserat, genom tilldelning av resurser och rekrytering av personal (red. Rothstein 1997:18). Denna beskrivning på styrning kan tillämpas för utformningen av styrningen inom Engagemangsguider.

6 Teoripresentation

I föregående kapitel konstaterar jag att implementeringen av Engagemangsguider var utformad med en så kallad Top-down styrning som innebär att implementeringen bestäms, kontrolleras och styrs från staten. Dock med inslag av Nätverksperspektivet då regeringen gav utrymme för samspel mellan olika aktörer att implementera åtgärdsprogrammet.

Återgår vi till frågeställningen: Har det funnits goda förutsättningar för det civila samhällets organisationer att implementera Engagemangsguider? skall jag ta hjälp av Anders Sannerstedts teori.

I boken "Politik som organisation" (red. Rothstein 2001) tillägnar Anders Sannerstedt kapitel 2 åt implementering, och utvecklar viktiga komponenter och teorier kring implementeringsfasen och dess innebörd. Jag har valt att använda mig av hans teori kring vilka utgångspunkter en tillämpare bör ha för en lyckad implementering inom ett Top-down styrt åtgärdsprogram.

6.1 Mitt teoretiska ramverk

Implementeringsproblem uppstår när politiska beslut inte genomförts i samspel med beslutsfattarnas intention. Vilka är då orsakerna till att detta sker? Anders Sannerstedt (1997) har utformat förutsättningar som bör vara uppfyllda om man ska kunna förvänta sig att implementeringen överensstämmer med beslutsintentionerna. Han menar att:

"Beslutsfattare bör agera för att implementeringen av ett beslut ska vara lyckosam och där beslutsfattarna ska se till att den direkta styrningen är tydlig, alltså inga missförstånd mellan beslutsfattare och verkställaren. Den indirekta styrningen ska vara lämpligt utformad och implementeringsstrukturen bör inte vara alltför komplicerad. Det ska vara tydligt var ansvaret ligger och den som ska genomföra beslutet skall ha tillräckligt med tid och resurser".

"Den tillämpare som ska implementera måste samtycka med beslutet och vara motiverad till att försöka genomföra det enligt intentionerna. Implementeringsprocessen ska även gå att kontrollera och att beslutsfattaren får information om hur styrningen följs"

Sannerstedts ger tillämparen av ett åtgärdsprogram tre formulerade utgångspunkter som bör följas vid en implementering där tillämparen ska: (red. Rothstein 1997:27)

- *Förstå* beslutet – där tillämparen, förstår beslutets innebörd och mål.
- *Kunskap* till att genomföra beslutet- inkluderar kompetens hos tillämparen samt tillräckligt med resurser och kompetent personal för att bemanna den nya organisationsformen utan dessa förutsättningar är det nästintill omöjligt att förändra organisationen eller implementera besluten.
- *Vilja* genomföra beslutet- en motiverad och engagerad grupp medarbetare är en förutsättning för att genomföra implementeringen.

Den ovannämnda teori där tre formulerade utgångspunkter ges av Sannerstedts till tillämparen ska jag använda för att svara på min andra frågeställning. De blir mitt ramverk för att se om Engagemangsguidens agerande har överensstämt med den teori som finns om goda förutsättningar för en lyckad implementering inom Top-down styrningen. För att undersöka Engagemangsguidernas agerande under implementeringsprocessen har jag utformat en enkätundersökning med frågor baserade på Sannerstedts teori om hur tillämpare bör agera under en Top-down styrd implementering. Resultatet kommer att framställas i nästkommande kapitel.

7 Resultat från enkätundersökning med Engagemangsguiderna

För att mäta förutsättningarna för en lyckad implementering har jag utfört en enkätundersökning med frågor konstruerade utifrån Anders Sannerstedts teori (se föregående kapitel). Enkätsvaren framställer jag som cirkeldiagram för att översätta svaren till en visuell bild. Bilden informerar snabbt om helheten för att underlätta för läsaren att uppskatta mönster i de olika utfallen (Backman 1998:89). Jag har sökt samtliga 20 Engagemangsguider från 2010 och fått svar från 12 Engagemangsguider. Dessa 12 utgör 100 procent av resultatsvaren.

Återgående till Sannerstedts teori kring implementering har jag konstruerat frågorna 1 & 2 utifrån förutsättningen att *ha förståelse* för beslutet. Fråga 3, 4 & 5 är konstruerade utifrån förutsättningen med att *ha kunskap* till att implementera, och frågorna 6 & 7 är konstruerade efter den sista förutsättningen som handlar om att *vilja* implementera beslutet.

Jag har även lämnat utrymme för eventuella kommentarer för att jag ska kunna dra generella slutsatser utifrån Engagemangsguidernas egna värderingar.

7.1 Resultat från Engagemangguiderna

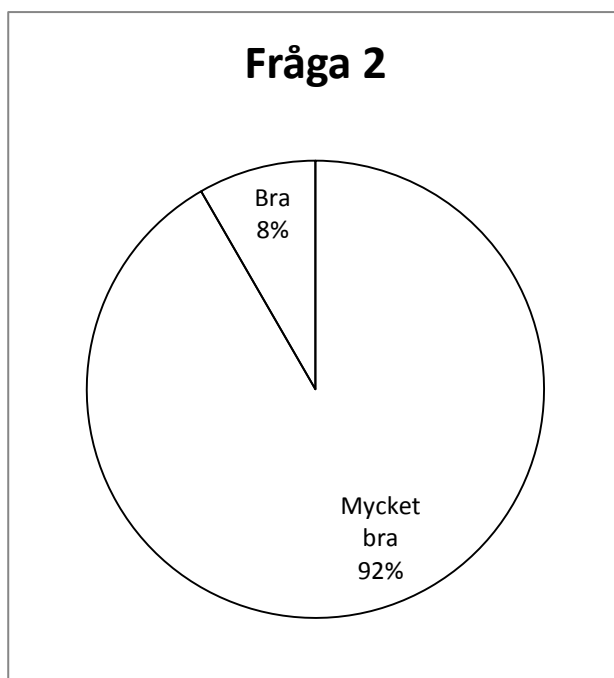
Fråga 1. Hur väl införstådd var du som "engagemangsguide" i den proposition 2009/10.55 "En politik för det civila samhället"? Som ledde till projektet med "engagemangsguider"?

1. Mindre bra
2. Bra
3. Mycket bra
4. Annat



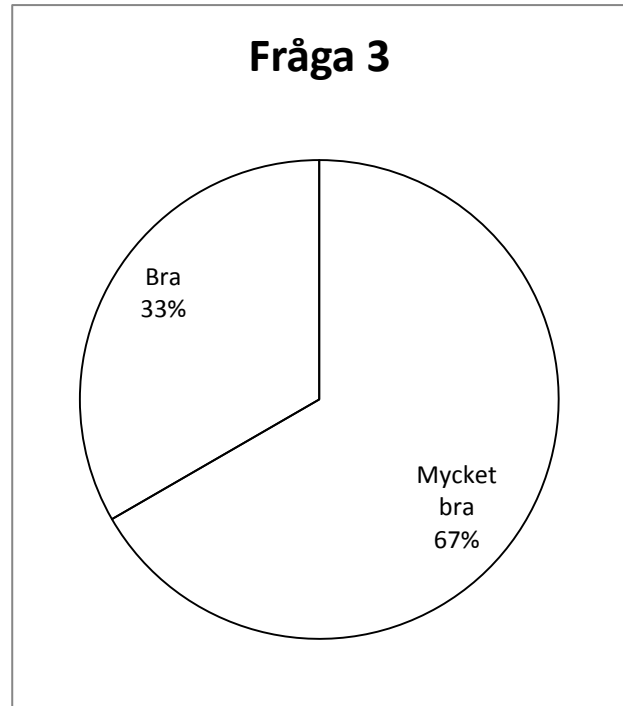
Fråga 2. Hur väl införstådd var du med målen för just ert projekt?

1. Mindre bra
2. Bra
3. Mycket bra
4. Annat



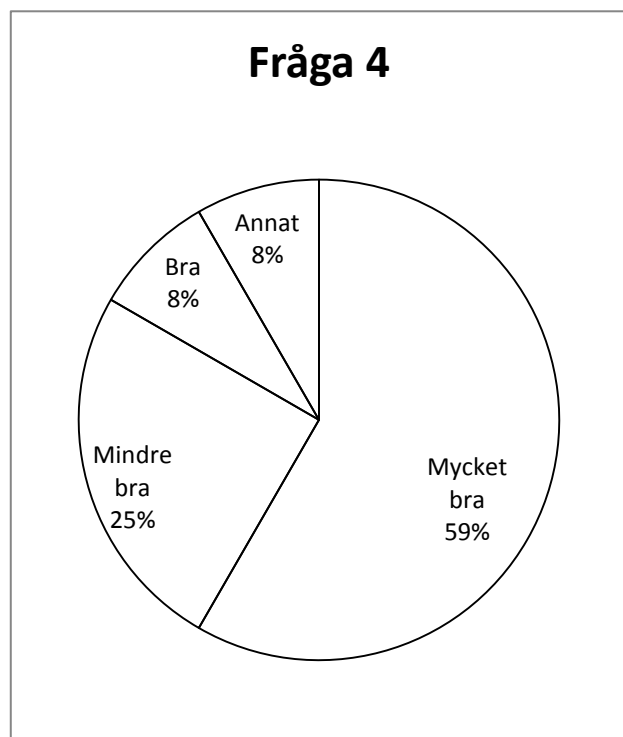
Fråga 3. Hur stor kompetens kände du att du hade som "engagemangsguide" till att genomföra projektet?

1. Mindre bra
2. Bra
3. Mycket bra
4. Annat



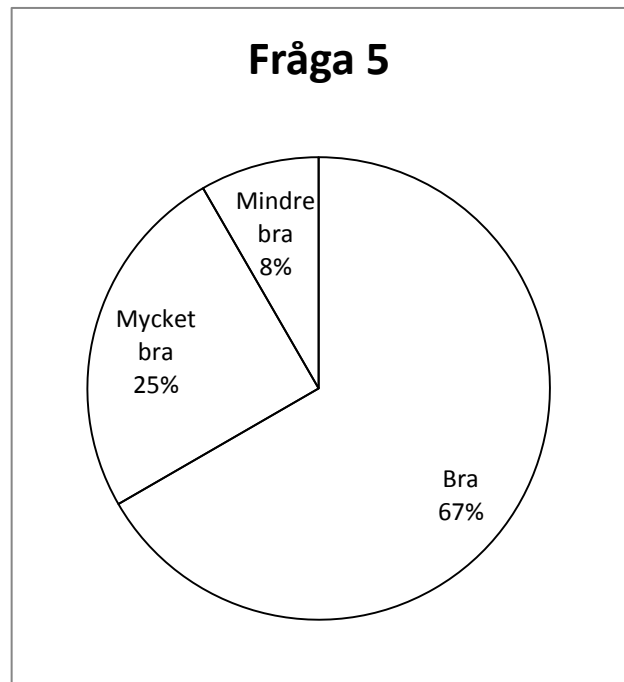
Fråga 4. Hur stor kunskap hade du kring bostadsområdet som projektet verkade inom?

1. Mindre bra
2. Bra
3. Mycket bra
4. Annat



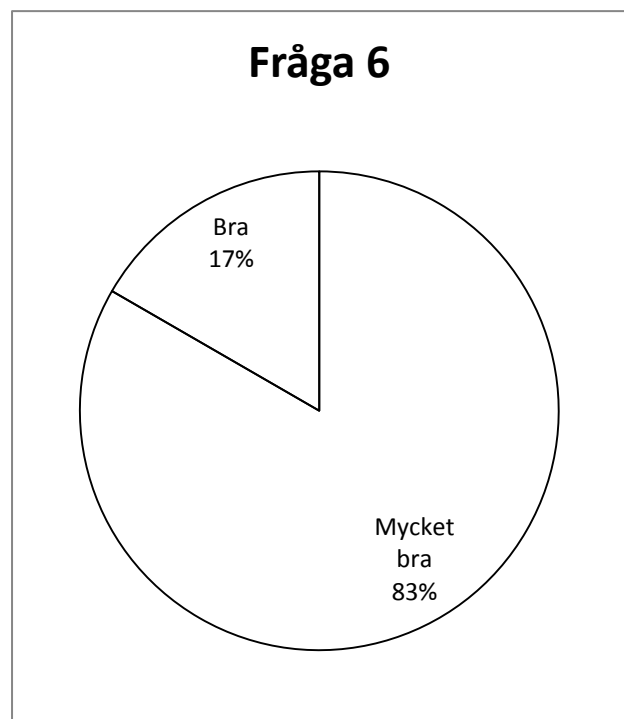
Fråga 5. *Hur stora resurser (pengar och personal) upplever du att ni hade för att lyckas med projektet och dess mål?*

1. Mindre bra
2. Bra
3. Mycket bra
4. Annat



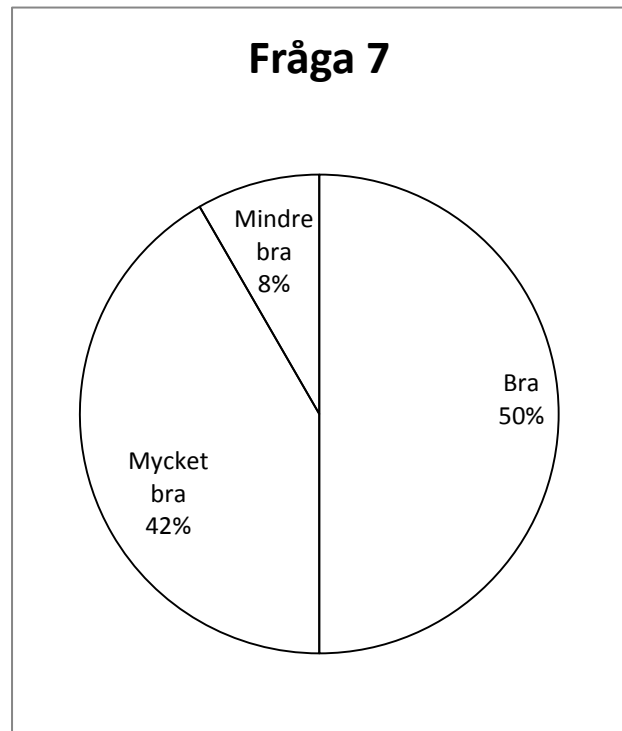
Fråga 6. *Hur stor motivation kände du att du hade till att genomföra projektets mål och beslut?*

1. Mindre bra
2. Bra
3. Mycket bra
4. Annat



Fråga 7. Hur upplevde du styrningen och kontrollen från Ungdomsstyrelsen?

1. Mindre bra
2. Bra
3. Mycket bra
4. Annat



7.2 En sammanställning utav resultaten

Enkätundersökningen visar att femtio procent av de tillfrågade kände mindre bra till propositionen som ledde till det politiska beslutet om Engagemangsguiderna men, att hela nittiotvå procent kände till sitt egna projekts mål mycket bra och resterande bra. Detta visar på att Engagemangsguiderna hade en god *förståelse* för det egna projektet som skulle implementeras.

Vad gäller *kunskapen* hos Engagemangsguiderna så svarade sextiosju procent av de tillfrågade att de hade mycket bra kompetens till att utföra projektet med Engagemangsguider. Resterande trettiofyra procent svarade att de hade bra kompetens. Femtionio procent av de tillfrågade kände även att de hade mycket bra kunskap kring bostadsområdet de skulle verka inom. Vad gällande bra med resurser uppgav sextiosju procent att de hade bra med resurser och tjugofem procent kände att de hade mycket bra resurser.

Och slutligen vad det gäller *viljan* hos Engagemangsguiderna så svarade åttiofyra procent att de hade mycket bra motivation till att uppnå projektets mål. Sjutton procent svarade att de hade bra motivation. Den sista frågan gällande styrningen från Ungdomsstyrelsen svarade femtio procent att styrningen var bra, fyrtiotvå procent att den var mycket bra och åtta procent att styrningen från Ungdomsstyrelsen var mindre bra. De egna kommentarerna på frågan kring just motivationen var det fler som skrev att de kände att en motiverad engagemangsguide var en utav förutsättningarna att lyckas med projektet.

Sammanfattning

Baserat på enkätundersökningens resultat drar jag slutsatsen av att de viktigaste komponenterna för en lyckad implementering fanns hos Engagemangsguiderna och där med fanns det förutsättningar för en lyckad implementering. Det fanns både *förståelse*, *kunskap* och *vilja* hos tillämparna vilket innebär att de uppfyllde Sannerstedts krav för en lyckad implementering. Denna slutsats kommer att diskuteras vidare i diskussionskapitlet men innan dess återstår det att ta reda på ifall resultatet med Engagemangsguiderna blev framgångsrikt?

8 Resultat av Engagemangsguidernas verksamhet

För att slutligen besvara den sista frågeställningen: *Var satsningen med Engagemangsguiderna framgångsrikt?* ska jag presentera utformandet och resultatet för detta årgärdsprogram. Först presenterar jag Engagemangsguiderna uppgift och Ungdomsstyrelsens strategier för att sedan presentera redovisade projektresultat samt resultat från intervju med utbildningsdepartementets departementsekreterare Marie Ericsson. Till min hjälp kommer jag att ta del av rapporten *Så mycket bättre* som utarbetades av Ungdomsstyrelsen och överlämnades till regeringen efter projektets slut.

Under 2010 fick myndigheten Ungdomsstyrelsen i uppdrag att fördela bidrag till organisationer som ville arbeta med Engagemangsguider. Syftet med åtgärdsprogrammet var att höja engagemangsnivån bland de ungdomar som inte var föreningsaktiva. Metoderna med Engagemangsguider ska uppmuntra till ett ökat engagemang och deltagande inom föreningslivet. Satsningen riktade sig framförallt till ungdomar som tenderade att hamna i utanförskap och i bostadsområden där en låg andel av de boende var föreningsaktiva. Stödet förutsatte att den sökande föreningen samverkade med föreningsliv, kommunal förvaltning och andra aktörer på lokal nivå.

Sammanlagt 2010 fördelades 12 miljoner kronor till organisationer som ville arbeta med Engagemangsguider av uppsökande karaktär på lokal nivå. Bidragen skulle användas till att uppmuntra föreningar att använda metoder som kunde engagera personer som inte tidigare varit aktiva inom civilsamhällets organisationer.

Uppdraget grundar sig på att staten och myndigheter inte kan styra fram sociala nätverk och ideellt engagemang med det kan däremot stödja den verksamhet som organisationerna själva utformar och bedriver (Ungdomsstyrelsen 2011:7).

8.1 Engagemangsguidens uppgift

Engagemangsguiderna har i uppgift att stimulera målgrupper som bor i områden med lägre organisationsgrad till att delta i aktiviteter och uppsöka nya kontakter inom civilsamhällets organisationer. De som verkar som Engagemangsguider ska lyfta fram metoder som främjar delaktighet och social sammanhållning samt förmedla mellan individens förutsättningar och behov och

organisationens förutsättningar och behov. Dessa arbetssätt ska fungera som en väg in för den individ som vill engagera sig men inte har några kontakter i föreningslivet och inte vet vilka möjligheter som finns (Ungdomsstyrelsen 2011:7).

8.2 Ungdomsstyrelsen strategier

Ungdomsstyrelsen valde i första hand att rikta sig till föreningar i kommuner med lokala utvecklingsavtal (en förordning som antogs den 1 juli 2008 om urbant utvecklingsarbete). Trots den korta ansökningstiden på 14 dagar fick Ungdomsstyrelsen nittioen ansökningar om stöd för att arbeta med Engagemangsguider. Föreningarna stod själva som ansvariga för sina ansökningar och Ungdomsstyrelsen ställde krav på att en företrädare från kommunen skulle stå som kontaktperson i ansökan. Tjugoen föreningar beviljades bidrag. Ungdomsstyrelsen valde att prioritera projekt som på ett tydligt sätt beskrev den uppsökande verksamheten. Eftersom ambitionen var att främja långsiktigt lokalt arbete framför bidrag till fristående aktiviteter.

Inom beslutsbrev till föreningarna framgick hur stor del av det totala bidraget som skulle användas till löner, administration och övriga kostnader samt hur stor del som skulle användas inom verksamheten. I beslutsbrev stod det även att Engagemangsguiden skulle medverka på nationella nätverksträffar under projekttiden där aktuella resultaten kunde följas upp och erfarenheter kunde spridas Engagemangsguiderna emellan. Riksteatern fick i uppdrag att anordna dessa träffar och dokumentera dem till Ungdomsstyrelsen. Barbro Kristiansson, representant och ansvarig för Engagemangsguider från Ungdomsstyrelsen skulle medverka vid dessa träffar (Ungdomsstyrelsen 2011:9).

Nätverksträffarna finns dokumenterade på webbplatsen www.engagemangsguider.riksteatern.se. Den första nätverksträffen ägde rum i Stockholm den 10-11 juni, den andra i Uppsala mellan den 20-21 september och den sista nätverksträffen för engagemangsguider 2010 ägde rum den 16-17 december i Stockholm.

8.3 Resultat från inlämnade projektredovisningar efter projekttidens slut

Ungdomsstyrelsen har sammanställt projektredovisningar ifrån samtliga föreningar/projekt. Över 300 föreningar medverkade i satsningen sammanlagt och ca 6000 ungdomar har på ett eller annat vis berörts av engagemangsguider. Ungefär 800 av dessa ungdomar har varit engagerade och deltagit i aktiviteter inom föreningslivet under projektperioden. Vissa utav ungdomar har under

projektets gång bildat egna ungdomsföreningar. Resultaten visar även på att många utav Engagemangsguiderna varit personer som själva bor eller är uppväxta på området och som har haft en god lokalkännedom vilket i sin tur lett till att förtroendenätverk byggts upp.

I alla projekt försökte föreningarna att nå ungdomar som inte deltar i det traditionella föreningslivet vilket skedde genom skolbesök, besök på fritidsgårdar osv. Nittiofem procent av projekten var inriktade på att upparbeta kontakter med andra föreningar och att utföra olika aktiviteter med målgruppen. Åttio procent av projekten redovisade att de arbetat uppsökande i den lokala stadsdelen.

Ungefär hälften av projekten hade aktiviteter i samband med evenemang och öppna möten. Det var mindre vanligt att projekten arbetade uppsökande utanför den egna stadsdelen samt mindre förekommande att de framställde skrifter, studiematerial eller försökte få uppmärksamhet i massmedia. Dock hade internet och sociala medier haft stor betydelse för att projektledaren och deltagarna kunde nå ut med viktig information.

I sin rapport *Så mycket bättre* har Ungdomsstyrelsen betonat betydelsen av dessa resultat efter projektets slut: ökad kunskap om det lokala föreningslivet för unga, ett ökat medvetande på kommunal nivå om betydelsen av stimulansåtgärder för att engagera fler i föreningslivet och en ökad kunskap hos föreningar om vad målgruppen har för behov av fritidsutbud och annan verksamhet.

8.4 Resultat från intervju med utbildningsdepartementets departementsekreterare

För att ge en nyanserad bild kring implementeringen av Engagemangsguiderna har jag samtalat med Utbildningsdepartementets departementsekreterare Marie Ericsson. Vårt telefonsamtal ägde rum den 4 Maj 2012 kl. 10.30. Mina riktade frågor var följande:

- *Anser ni på departementet att Engagemangsguider var ett lyckat projekt och är ni nöjda med satsningen?*
- *Känner ni på departementet att styrningen från er sida har varit genomförbar, från led till led ner till Engagemangsguiderna som har implementerat projektet?*

På första frågan ansåg Marie Ericsson att Engagemangsguiderna anses som ett lyckat projekt från Utbildningsdepartementets håll. Hon belyste även att Nyamko Sabuni, förra integrationsministern deltog på ett utav träffarna för Engagemangsguiderna vilket visar på att även beslutsfattarna var intresserade av att följa upp satsningen. Arbetsmarknadsdepartementet har även anordnat seminarium för andra departement där man delade med sig av erfarenheterna kring satsningen med Engagemangsguider. Vidare uttrycker Marie Ericsson att de är mycket nöjda med resultatet av Engagemangsguiderna och känner att det har

varit bra kommunikation under projektets gång genom alla led. Resultatet överensstämmer med de intentioner och mål regeringen hade och satsningen var lyckad.

På den andra frågan svarar Marie Ericsson att departementet var i dialog med Ungdomsstyrelsen kring projektets utformande. Arbetsmetoden angavs redan av regeringen vilket inte är så vanligt. Arbetsmetoden för åtgärdsprogrammet var metoden med Engagemangsguider vilket gav en konkret styrning från regeringens håll. Departementet har haft kontinuerlig kontakt med Ungdomsstyrelsen och Riksteatern som agerade som mellanhänder samt tagit del av rapporteringen kring Engagemangsguiderna.

Sammanfattningsvis

Engagemangsguidens roll att arbeta uppsökande och vara en länk mellan föreningar och de individuella ungdomarna var åtgärdsprogrammets syfte. Metoderna med Engagemangsguider var att uppmuntra till ett ökat engagemang och deltagande inom föreningslivet bland ungdomar. Hur har då projektet lyckats med dessa uppgifter? Ungdomsstyrelsen undersökning visar på att resultaten av dessa metoder med Engagemangsguider var goda. Trots sin korta längd uppfyllde projektet politikernas och regeringens mål och förhoppningar. Ungdomsstyrelsens rapport *Så mycket bättre* överlämnades till regeringen med betoning av ett lyckosamt projekt. Utbildningsdepartementet delar samma uppfattning. Detta intygas av departementsekreteraren Marie Ericsson som i min intervju uppgav departementets syn på ett gott projektresultat. Engagemangsguiderna övergick till ytterligare ett år av nya ansökningar inom nya organisationer som var utspridda inom helt nya bostadsområden.

9 Slutsats och sammanfattning

Det grundläggande syftet med uppsatsen har varit att diskutera samt analysera satsningen med åtgärdsprogrammet Engagemangsguider. För att göra detta har jag brutit ned uppsatsen till tre olika frågeställningar (se kap 1.3). Jag har förklarat det civila samhällets organisering, utveckling och dess väg till en politisk maktfaktor. Detta har jag gjort för att visa på hur det kommer sig att staten överlåter implementeringen av politiska beslut till civilsamhället. Jag har även presenterat vad implementering innebär och vilka implementeringsmetoder som är väsentligast vid implementering. Utifrån teoretiska begrepp kring implementering har jag utformat en enkätundersökning för att undersöka tillämparnas dvs Engagemangsguiderna förutsättningar för att lyckas med implementeringen av det politiska beslutet. Slutligen har jag framställt resultaten av Engagemangsguidernas projektverksamhet för att undersöka ifall satsningen var lyckad.

Ser vi då tillbaka på *första frågeställningen* hur det kommer sig att det civila samhället får i uppdrag att implementera ett politiskt beslut måste vi först se till deras relation. Som jag konstaterar i kapitel 3 är relationen god där båda parterna hyser stor respekt till varandra. På ena sidan har vi staten som gång på gång belyser det civila samhällets stora demokratiska betydelse och förespråkar ett ännu starkare civilt samhälle. På andra sidan har vi det civila samhället som gärna samarbetar med staten och som gång på gång söker och beviljas bidrag till sin verksamhet. De föreningar som sökt projektmedel för att arbeta med Engagemangsguiderna har utformat sina projektansökningar så att de matchar statens krav som handen i handsken vilket visar på att det civila samhället är lyhört inför statens önsknings. Det är just tack vare denna pålitlighet och den goda relationen samt statens insikt om att de inte är kapabla till att skapa nödvändiga demokratiska nätverk som de överlåter implementation av politiska beslut till civilsamhällets egna organisationer.

För att återkoppla till den *andra frågeställningen* i min uppsats, om det fanns goda förutsättningar för tillämparna att implementera det politiska beslutet presenterade jag implementeringsmetodikens huvuddrag. Genom framställningen av de olika metoderna kring implementering argumenterar jag att regeringen används sig utav ett Top-down perspektiv med inslag av Nätverksperspektivet. Att tillämpa vilken implementeringsmetod som är aktuell är väsentligt för att kunna besvara frågeställningen samt undersöka implementeringen av ett politiskt beslut.

Engagemangsguidernas styrning var baserad på att beslutsfattarna gav konkreta direktiv till led längre ner i kedjan av politiska institutioner. Exempel på denna styrning är att Ungdomsstyrelsen angav i de beviljade dokumenten till föreningarna hur mycket av det beviljade medlen (pengarna) skulle fördelas och användas till verksamhet samt hur mycket skulle användas till arvode till Engagemangsguiderna. De tre obligatoriska träffarna som Engagemangsguiderna deltog på, där både Ungdomsstyrelsen och statens företrädare deltog var också ett sätt att styra projekten i rätt riktning samt observera utvecklingen.

Projektet Engagemangsguider implementerades inom det civila samhället där staten gav utrymme för samverkan mellan föreningar, organisationer och kommunala verk. Dessa former av implementeringsmetod är karaktäristiska för Nätverksperspektivet. Därav drar jag slutsatsen att implementeringsmetoden för Engagemangsguider var av Top-down styrning med inslag och utrymme för Nätverksperspektivet.

Vid detta skede med en fastställd förklaring om hur det kommer sig att det civila samhället får implementera ett politiskt beslut samt vilken implementeringsmodell som har varit aktuell kan vi nu titta på ifall det fanns goda förutsättningar för det civila samhället att implementera det politiska beslutet. Till min hjälp för att besvara denna frågeställning har jag tagit del av Anders Sannerstedts teori kring tre viktiga utgångspunkter som en tillämpare bör följa upp för en lyckad implementering av politiska beslut. Dessa utgångspunkter är:

- Att ha *förståelse* för det politiska beslutet
- Att ha *kunskap* till att implementera beslutet
- Samt *vilja* implementera beslutet.

För att undersöka förutsättningarna har jag utfört en enkätundersökning med enkätfrågor baserade på ovannämnda utgångspunkter.

I kapitel 7 redovisades resultaten som visar på att tillämparna dvs Engagemangsguiderna hade goda förutsättningar för att implementera det politiska beslutet. I enlighet med Anders Sannerstedts teori fanns alla tre viktiga komponenterna för en lyckad implementering.

För att återgå till den sista och *tredje frågeställningen*, Blev utfallet med Engagemangsguiderna framgångsrikt, har jag presenterat delar utav Ungdomsstyrelsens rapport till Utbildningsdepartementet. Där framställs verksamheterna med Engagemangsguider som ett lyckat årgårdsprogram. Utbildningsdepartementets departementssekreterare Marie Ericsson understödjer Ungdomsstyrelsens rapport om ett framgångsrikt projekt. Projektet med Engagemangsguiderna övergick till en ny omgång (2011) med nya organisationer som verkade som Engagemangsguider i helt nya bostadsområden. Därmed vill jag dra slutsatsen av ett lyckat resultat för verksamheter med Engagemangsguiderna.

Varför blev resultatet så lyckat då? Svaret på den här frågan kan ha många aspekter men jag vill belysa den styrda implementeringsformen som har tillämpats. Top-down styrningen med inslag av Nätverksperspektivet. Arbetsmetoden för att öka engagemang i utsatta bostadsområden bestämdes till en metod med Engagemangsguider. Att förbestämma ramar för hur organisationerna skulle arbeta med att öka engagemanget är ett idealt sätt att utforma styrning. Det som var en nyckel till framgång i Engagemangsguiderna var delvis styrningen men även det stora utrymmet att utforma egna arbetssätt inom det egna projektet. Organisationerna gavs precis så fria utrymmen att de upplevde ett samarbete med regeringen och myndigheten Ungdomsstyrelsen. Sammanfattningsvis var detta en lyckad form av styrning vilket ledde till en lyckad implementering med tillfredställande resultat.

Vad som sker vid implementeringsfasen har också stor betydelse för resultatet av ett projekt. Regeringens överlåtande till det civila samhället att implementera det politiska beslutet ledde till att tillämparna själva aktivt tagit sig an projektet. Redan där hade de viljan att tillämpa detta projekt. Styrningen och metoden hur Engagemangsguiden skulle arbeta var redan förbestämt vilket utelämnade förvirring och okunnighet kring vad projektet skulle uppnå och hur man skulle arbeta.

Slutligen, vill jag avsluta med att sammanfatta att regeringens styrningsform och de goda förutsättningarna för organisationerna att implementera det politiska beslutet har varit nyckeln till framgång för ett tillfredställande projektresultat. Här kan vi se att det civila samhället har en enorm användbarhet och potential, då regeringen hittar en fin balans mellan styrning och överlåtande utrymme.

10 Referenser

Litteratur

Arvidsson, H., Berntson, L., m fl. (1990). ”*Det civila samhället*”. Antologi. Graphic Systems, Göteborg

Arvidsson, H., Berntson, L., Dencik, L (1994). ”*Modernisering och välfärd*”. 1.uppl. City Univ. Press, Stockholm

Axelsson, Sigbert (red.) (2006). ”*Kristna organisationer och internationellt bistånd i det civila samhället*”. Universitetsstryckeriet, Uppsala

Backman, Jarl (1998). ”*Rapporter och uppsatser*”. Jarl Backman och Studentlitteratur, Lund

Easiason, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Wängenerud, L (2012). ”*Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*”. 4. Upplag. Erlander Sverige AB, Vällingby

Göthberg, A., Habbe, P., Karlsson, R (2002) ”*Projektarbete- från idé till slutprodukt*”. Bonnier Utbildning AB, Stockholm

Hill, M., Hupe, P (2002). ”*Implementing public policy- governance in theory and practice*”. [elektronisk resurs]. London: Sage

Hudson, J., Lowe, S (2009). ”*Understanding the policy process*”. 2. uppl. The Policy Press and the Social Policy Association, Bristol UK

Micheletti, Michele (1994). ”*Det civila samhället och staten: medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*”. 1. Uppl. Fritze, Stockholm

Rothstein, Bo (2010). ”*Vad bör staten göra?*”. 3.uppl. ScanBook, Falun

Rothstein, Bo (red) (1997). ”*Politik som organisation*”. 2. uppl. Nordstedts Tryckeri AB, Stockholm

Rothstein, Bo (2004). ”*Sociala fällor och tillitens problem*”. Kristianstand Boktryckeri, Kristianstad. SNS Förlag.

Vedung, Evert (1997). ”Utvärdering och implementering”. Reprocentralen HSC, Uppsala

Wikström & Einarsson (2006). ”Från nationalstat till näringsliv”. Elanders Gotab, Stockholm

Yin, Robert (2007). ”Fallstudier: design och genomförande”. översättning av Björn Nilsson. Printing Malmö AB

Offentliga tryck

Ungdomsstyrelsens rapport om Engagemangsguider, (2011) Ungdomsstyrelsens skrifter 2011:2 ”Så mycket bättre” Stockholm

Larsson, O., Wikström, F (2004) ”Staten och det civila samhället”- Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer. Socialstyrelsen, Stockholm

Internetkällor

Regeringens hemsida (2012) Information om politik för det civila samhället. Hämtad 2012-03-05 från <http://www.regeringen.se/sb/d/1982>

Regeringens proposition (2009) En politik för det civila samhället, proposition (2009/10:55). Hämtad 2012-03-05 från <http://www.regeringen.se/sb/d/12163/a/136226>

Regeringens hemsida (2012) En politik för det civila samhället, proposition (2009/10:55). Hämtad 2012-03-05 från <http://www.regeringen.se/content/1/c6/13/62/26/5854412c.pdf>

Ungdomsstyrelsens hemsida (2012) Information kring Engagemangsguider. Hämtad 2012-03-08 från <http://www.ungdomsstyrelsen.se/kat/0,2070,1740,00.html>