

Danmark i Bevægelse

Kommunernes omsætning af politiske mål til indsatser for bevægelsesfremme



Birgitte Westerskov Dalgas og Evald Bundgaard Iversen
Syddansk Universitet

Kolofon

Kommunernes omsætning af politiske
mål til indsatser for bevægelses-
fremme

Birgitte Westerskov Dalgas
og Evald Bundgaard Iversen

Center for forskning i Idræt,
Sundhed og Civilsamfund (CISC)
Institut for Idræt og Biomekanik,
(www.sdu.dk/cisc)

Rapport udgivet juni 2025

Forsidefoto: Jens Astrup

Danmark i Bevægelse er støttet af Nor-
dea Fonden

www.danmarkibevægelse.dk

Indhold

Baggrund.....	4
Metode	5
Analyse.....	9
Fordeling af politikker, strategier, planer og indsatser	9
Fordeling på tværs af forvaltningsområder	10
Fordeling på tværs af domæner	12
Fordeling på tværs af målgrupper.....	13
Fordeling på tværs af mål	15
Tre måder at arbejde med omsætning af politik på	17
Hvilke forhold påvirker omsætningen af politik?	19
Balancen mellem strategisk styring og fagprofessionel autonomi	27
Hvad betyder det?	28
Begrænsninger og videre perspektiver.....	29

Baggrund

Kommunerne spiller en afgørende rolle i at omsætte politiske mål for bevægelsesfremme til konkrete handlinger. Denne omsætning sker gennem forskellige typer styringsdokumenter – såsom politikker, strategier, planer, handleplaner og indsatsbeskrivelser – der tilsammen rammesætter og prioriterer kommunens arbejde med bevægelsesfremme. I denne rapport undersøger vi, hvordan sådanne dokumenter anvendes og omsættes i praksis.

Undersøgelsen er vigtig, fordi der mangler viden om, i hvilket omfang og hvordan danske kommuner har fokus på at understøtte bevægelsesfremme. For det andet mangler vi viden om, om og hvordan mere overordnede politikker og strategier omsættes til indsatser og konkrete handlinger. Kort sagt er det ikke meget bevendt at have overordnede politikker og strategier om at understøtte bevægelse, hvis ikke disse overordnede tanker omsættes til konkrete initiativer, der gør bevægelse sandsynlig.

Danske kommuner er en helt afgørende aktør for bevægelsesfremme. De har bl.a. ansvaret for store dele af den fysiske planlægning, der understøtter bevægelse i hverdagen, og de har i stigende grad ansvaret for den sundhedsrelaterede forebyggende indsats. Og endelig har de på en række områder mulighed for selv at igangsætte væsentlige initiativer, der har bevægelsesfremme som et mål. Bl.a. af de grunde stiller vi altså i det følgende skarpt på danske kommunernes omsætning af politikker og strategier.

Vi har derfor kortlagt kommunernes styringsdokumenter i forhold til bevægelsesfremme og undersøgt, hvilke organisatoriske forhold, der påvirker, om politikker reelt bliver omsat til praksis. I denne undersøgelse:

1. Kortlægger vi, hvordan politikker, strategier, planer og konkrete indsatser fordeler sig på tværs af kommunerne, og hvilke typer af dokumenter, der i praksis anvendes mest.
2. Analyserer vi, hvordan forskellige kommunale forvaltningsområder arbejder med at omsætte politiske ambitioner til praksis, og hvor styringen fungerer godt eller mindre godt.
3. Identificerer vi, hvilke forhold der afgør, om politikker får konkret betydning i praksis.

Ved at undersøge disse områder opnår vi en dybere forståelse af, hvordan kommunerne kan styrke deres evne til at realisere politiske ambitioner effektivt og bæredygtigt i praksis. En bedre forståelse af denne balance mellem styring og autonomi kan sikre, at politikker ikke blot forbliver hensigtserklæringer, men reelt bliver omsat til konkrete og varige indsatser i kommunernes arbejde.

Metode

For at få et indblik i omsætningen af politikker til strategier, planer, handleplaner og indsatser har vi anvendt en kombination af metoder, der gør det muligt både at kortlægge omsætningen af politikker og forstå de erfaringer og udfordringer, der præger arbejdet med dette i praksis. Undersøgelsen bygger på tre hoveddele:

1. en *dokumentanalyse* af kommunale politikker, strategier, planer og indsatser
2. en *kvantitativ analyse* af omsætningen af politikker til strategier, planer og indsatser og
3. kvalitative *interviews* med kommunale medarbejdere.

Ved at kombinere dokumentanalyse, kvantitativ analyse og kvalitative interviews får vi et detaljeret billede af, hvordan danske kommuner arbejder med at omsætte politikker for bevægelsesfremme til strategier, planer og konkrete indsatser. De tre hoveddele beskrives nedenfor.

Dokumentanalyse

For at kortlægge kommunernes arbejde med at omsætte politikker for bevægelsesfremme til strategier, planer og konkrete indsatser har vi indsamlet politikker, strategier, planer og konkrete initiativer fra samtlige 98 danske kommuner. Dataindsamlingen bestod af en systematisk gennemgang af kommunale hjemmesider gennem en kombination af 'webscraping' (en automatiseret metode til at hente og udtrække data fra hjemmesider) og manuelle søgninger for at sikre et så komplet et overblik som muligt. Alle dokumenter blev gennemgået manuelt for at identificere referencer til bevægelsesfremme. Et dokument er vurderet som relevant, når det enten eksplicit omhandler fysisk aktivitet, bevægelse, motion, idræt, aktiv transport eller beslægtede emner eller når bevægelsesfremme indgår som en del af dokumentets virkemidler. Det betyder, at også dokumenter, hvor bevægelse ikke er hovedtema, men indgår som et middel i fx sundhedsfremme, læring, ældreomsorg eller byudvikling, er inkluderet.

For at skabe overblik over dokumenternes karakter og funktion i den kommunale styring, blev de manuelt kategoriseret i fem typer: politik, strategi, plan, handleplan og indsats. Disse kategorier afspejler forskellige niveauer af formål, detaljeringsgrad og kobling til praksis. I nogle tilfælde kan dokumenterne indeholde elementer fra flere kategorier – fx både overordnede politiske mål og konkrete strategiske indsatser. Kategoriseringen er derfor foretaget ud fra dokumenternes primære formål og funktion. Tabellen nedenfor præsenterer en kort beskrivelse af hver dokumenttype samt eksempler på typiske dokumenttitler.

Tabel 1. Oversigt over dokumenttyper

Dokument-type	Beskrivelse	Eksempler
Politik	Overordnede politiske målsætninger vedtaget af byråd eller udvalg, ofte med bredt formulerede visioner for bevægelsesfremme.	Sundhedspolitik, idrætspolitik, folkeoplysningspolitik, værdighedspolitik, børn- og ungepolitik, socialpolitik, handicappolitik, frivillighedspolitik.
Strategi	Rammesættende dokumenter, der konkretiserer politiske mål og prioriteringer og anviser retninger for indsatser.	Sundhedsstrategi, klimastrategi, bopælningsstrategi, idrætsfacilitetsstrategi, natur- og friluftstrategi, frivilligstrategi, demensstrategi, mobilitetsstrategi.
Plan	Mere operationelle dokumenter, ofte med geografiske eller tematiske fokuspunkter	Kommuneplan, helhedsplan, lokalplan, fritidsfacilitetsplan, mobilitetsplan, klimaplan, trafikikkerhedsplan, beskæftigelsesplan
Handleplan	Tidsafgrænsede planer med udpegede aktører, aktiviteter og ressourcer til implementering.	Klimahandleplan, handleplan for idrætspolitikken, Demenshandleplan, handicappolitikens handleplan, Handleplan for sundhedspolitik, handleplan for rusmidler, Trafik- og mobilitetshandlingsplan
Indsats	Beskrivelser af konkrete projekter, forløb eller initiativer i kommunen, ofte med tydeligt praksisfokus.	Brobygning til foreningsliv, lokaletilskud, Fritidspas for udsatte børn, Cykelleg i daginstitutioner, Genoptræningsforløb, forebyggelsesforløb, Naturmotion for psykisk sårbare.

Tabellen giver et overblik over de fem hovedtyper af dokumenter, som kommunerne anvender i arbejdet med bevægelsesfremme. For hver dokumenttype angives en kort beskrivelse samt typiske eksempler på dokumenttitler.

Derefter blev dokumenterne kodet induktivt. Det førte til udvikling af fire overordnede dimensioner: involverede forvaltningsområder, målgrupper, bevægelsesdomæner og mål. Kategorierne blev ikke fastlagt på forhånd, men udviklet løbende i takt med gennemgangen af dokumenterne for at afspejle den faktiske variation i det empiriske materiale.

Kategoriseringen af *forvaltningsområder* tog afsæt i en indledende screening af en medarbejder af kommunale hjemmesiders beskrivelser af forvaltningsområder. Denne screening blev suppleret af udvalgte kommunale aktørers egne beskrivelser af, hvilke forvaltninger eller sektorer der indgik i udarbejdelsen eller implementeringen af dokumenterne. Dette førte til en række kategorier, såsom ældre, sundhed, børn og unge, fritid, kultur, klima, teknik og miljø, park og vej, integration, økonomi og erhverv, by- og landdistriktsudvikling, beskæftigelse, turisme og social.

Målgrupperne blev kodet induktivt af en medarbejder ud fra dokumenternes formuleringer om, hvem indsatserne var rettet mod. Kodningen førte til en oversigt over indsatser rettet mod alle borgere samt overblik over indsatser rettet mod mere specifikke målgrupper som børn, unge, familier, ældre, personer med handicap eller kronisk sygdom, de mindst fysisk aktive, borgere med lav socioøkonomisk status, indvandrere og efterkommere, og turister.

Domænerne for bevægelse blev af en medarbejder kodet efter inddelingen af bevægelsesdomæner i *Danmark i Bevægelse*, hvor der arbejdes med bevægelse i fire hverdagslivsdomæner. Derfor kategoriserede vi dokumenterne i forhold til, om de relaterede sig til fritid, transport, arbejde/skole/uddannelse eller hjem.

Koderne for *mål* blev udviklet induktivt med afsæt i dokumenternes egne målbeskrivelser og begrundelser for indsatsen. Fem centrale målområder blev identificeret: sundhed, social lighed, folkeoplysning/demokrati, livskvalitet og fællesskaber. *Sundhed* blev anvendt, når dokumentet beskrev mål som forbedret fysisk eller mental sundhed samt sygdomsforebyggelse. *Social lighed* dækkede mål om at reducere ulighed i sundhed, deltagelse eller adgang til bevægelsestilbud. *Folkeoplysning* blev anvendt, hvor bevægelse blev knyttet til dannelse, læring og aktivt medborgerskab. *Livskvalitet* dækkede mål om trivsel, livsglæde, velvære eller meningsfulde hverdagsaktiviteter. *Fællesskaber* blev anvendt, hvor målet var at styrke sociale relationer, skabe lokal sammenhængskraft eller fremme deltagelse i fællesskaber.

Dette overblik gør det muligt at kortlægge, hvordan kommunerne omsætter politikker for bevægelsesfremme til konkrete strategier, planer og indsatser – og hvordan denne omsætning fordeler sig i forhold til forvaltningsområder, målgrupper, bevægelsesdomæner og instrumenter for bevægelsesfremme.

Kvantitativ analyse

I den kvantitative analyse blev alle dokumenter, vi havde samlet fra kommunerne, optalt og fordelt på kategorier. Vi registrerede, hvor mange politikker, strategier, planer og indsatser hver kommune havde. Ved at sammenligne fordelingen på tværs af dokumenttyper fik vi et klart billede af, hvordan kommunernes arbejde med bevægelsesfremme varierer.

I analysen har vi anvendt gennemsnitligt antal dokumenter pr. kommune som et overordnet mål for at kortlægge omfanget af kommunal opmærksomhed på bevægelsesfremme. Dette mål giver et enkelt og sammenligneligt billede af, hvor udbredt arbejdet med at formulere politikker, strategier og indsatser er på tværs af landets kommuner.

Det er dog vigtigt at understrege, at antallet af dokumenter ikke i sig selv er et udtryk for graden af styring eller implementeringskraft. En kommune kan godt have mange dokumenter uden at der nødvendigvis er en stærk, sammenhængende styring. Omvendt kan få, men målrettede og forankrede dokumenter indikere en klar politisk linje. Dokumenttællingen skal derfor ses som et mål for strategisk opmærksomhed – ikke som et isoleret mål for styringens effektivitet. Derfor suppleres dokumenttællingen i rapporten med kvalitative analyser af dokumentindhold og kommunal praksis, der belyser, hvordan styringen faktisk udmøntes.

Interviews

For at få en dybere forståelse af, hvordan omsætningen af politikker for bevægelsesfremme til strategier, planer, strategier og indsatser fungerer i kommunerne, har vi suppleret vores kvantitative analyser med interviews. Vi har talt med nøglemedarbejdere fra 95 af de 98 danske kommuner for at få

indsigt i de daglige samarbejdsdynamikker og organisatoriske forhold.

Deltagerne blev udvalgt ved først at kontakte en relevant person i hver kommune, som derefter pegede på den medarbejder med størst indsigt i kommunens bevægelsesfremmende indsatser. I nogle tilfælde var det den første kontaktperson, mens vi i andre tilfælde blev henvist til en anden medarbejder. Interviewdeltagerne fordelte sig primært på forvaltningsområderne Fritid og Sundhed, men enkelte deltagere repræsenterede også Social, By- og landdistriktsudvikling, Børn og unge, Ældre samt Direktionen. Fordelingen afspejler at bevægelsesfremme i mange kommuner primært anses som forankret i fritids- og sundhedsforvaltningerne, men også at opgaven i nogle tilfælde berører andre centrale områder.

Tabel 2: Interviewdeltagernes fordeling på forvaltningsområder

Forvaltningsområde	Antal
Fritid	70
Sundhed	28
Social	2
By- og landdistriktsudvikling	1
Børn- og Unge	1
Ældre	1
Direktionen	1
Antal	104

Tabellen viser fordelingen af interviewdeltagere på forvaltningsområder. Deltagerne blev rekrutteret som nøglemedarbejdere med særlig indsigt i kommunernes arbejde med bevægelsesfremme. Den høje repræsentation fra Fritid og Sundhed afspejler, at disse forvaltninger i mange kommuner har en central rolle i arbejdet med at fremme fysisk aktivitet.

Interviews blev gennemført online eller telefonisk og varede mellem 20 og 60 minutter. For at få et bredere perspektiv deltog flere medarbejdere i samme interview i nogle kommuner. Særligt i de større kommuner var det nødvendigt at interviewe nøglepersoner fra flere forskellige forvaltningsområder for at få en mere nuanceret forståelse af samarbejdet. Samtalerne fokuserede blandt andet på, hvordan kommunen arbejder med at omsætte politik til praksis, samt hvilke faktorer der understøtter eller udfordrer omsætningen.

Alle interviews blev transskriberet og analyseret ved hjælp af reflektiv tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006, 2019). Med udgangspunkt i deltagernes udsagn identificerede vi gennem analysen, hvilke forhold der har betydning for, om politiske styringsdokumenter omsættes til konkret praksis. Analysen omfattede en grundig kodning af materialet og udvikling af temaer, der belyser både organisatoriske, relationelle og kontekstuelle betingelser for implementering af kommunale styringsdokumenter for bevægelsesfremme.

Analyse

Fordeling af politikker, strategier, planer og indsatser

Når vi ser på fordelingen på tværs af dokumenttyper, forventer vi en bevægelse, hvor få politikker foldes ud i flere strategier, endnu flere planer og til sidst en stor mængde konkrete indsatser. Det ville afspejle, at overordnede beslutninger gradvist omsættes til praksis.

I dokumentanalysen har vi samlet set 8.194 dokumenter med relevans for bevægelsesfremme. Det svarer til 84 dokumenter per kommune. I alt er der identificeret 900 politikker, hvilket svarer til cirka 9 politikker per kommune. Strategier udgør 666 dokumenter, eller omkring 7 per kommune. Der er registreret 3.841 planer, hvilket giver et gennemsnit på 39 planer per kommune. Handleplanerne tæller 420 dokumenter, svarende til cirka 4 per kommune. Endelig er der 2.367 konkrete indsatser, hvilket i gennemsnit svarer til 24 per kommune.

Planernes store volumen skyldes primært, at mange kommuner har en omfattende mængde lokalplaner, som regulerer forhold som stiforbindelser, opholdsarealer og rekreative byrum. Det skal dog bemærkes, at lokalplanerne sjældent har bevægelse som hovedfokus, men at hensynet til at understøtte bevægelse indgår som et hensyn i forbindelse med de bredere spørgsmål om byudvikling og infrastruktur, som særligt er i fokus i lokalplanerne.

Kommunerne har i gennemsnit 9 politikker og 7 strategier samt 39 planer og 24 konkrete indsatser. Dette synes at afspejle en logisk bevægelse fra formlueringen af overordnede politiske mål, der gennem strategisk bearbejdning omsættes til mere konkrete initiativer i form af planer og indsatser. Politikker og strategier sætter retningen, planerne udfolder målene i en konkret form, og indsatserne bringer arbejdet ud i mødet med borgerne.

Handleplaner udgør en mindre del af materialet med i gennemsnit 4 pr. kommune. Som interviewmaterialet også indikerer, anvendes handleplaner primært som interne styringsredskaber og offentliggøres ikke nødvendigvis. De fungerer som bindeled mellem de overordnede strategier og den daglige praksis i kommunens organisation. Tabellen nedenfor opsummerer fordelingen:

Tabel 3. Fordeling af dokumenter på politikker, strategier, planer og indsatser

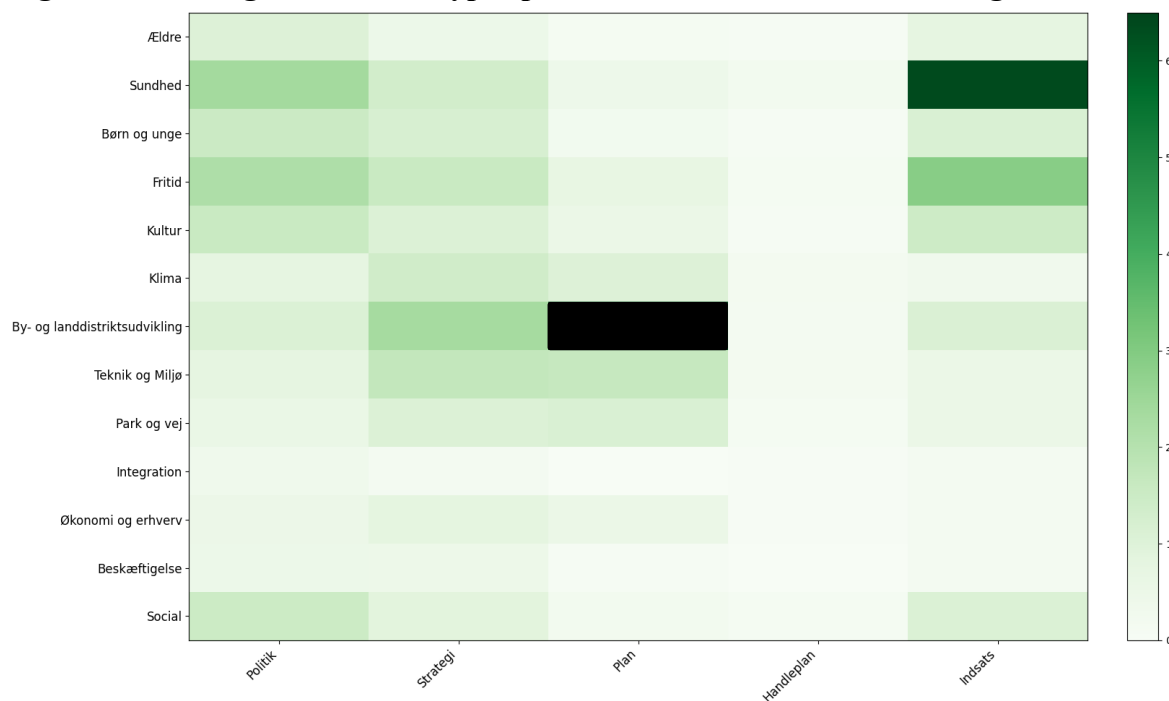
	I alt	Politik	Strategi	Plan	Handleplan	Indsats
Gennemsnit pr. kommune	84	9	7	39	4	24
Total	8194	900	666	3841	420	2367

Tabellen viser det samlede antal dokumenter og gennemsnittet per kommune fordelt på fire dokumenttyper: politikker, strategier, planer og indsatser.

Fordeling på tværs af forvaltningsområder

Fordelingen på tværs af forvaltningsområder afspejler ovenstående billede i tabel 1 af, at antallet af konkrete indsatser generelt overstiger antallet af politikker. Vi ser generelt få dokumenter på de tre midterste niveauer – strategi, plan og handleplan. Det kan afspejle, at omsætningen fra strategi til handling ofte sker mere direkte – men fra interviewene ved vi også, at mange dokumenter, særligt handleplaner og interne strategier, ikke nødvendigvis er offentligt tilgængelige. De fungerer ofte som interne arbejdsværktøjer og er derfor ikke systematisk publiceret på kommunernes hjemmesider. På den måde bliver de en slags “sort boks” i vores kortlægning: vi ved, at de findes, men de er ikke fuldt synlige i materialet. Det skal tages i betragtning, når fordelingen vurderes.

Figur 1. Fordeling af dokumenttyper på tværs af kommunale forvaltningsområder



Figuren viser, hvordan de enkelte kommunale forvaltningsområder omsætter mål og strategier for bevægelsesfremme på fem niveauer: politik, strategi, plan, handleplan og konkrete indsatser. Mørkere farver angiver en højere koncentration af dokumenter, og farveskalaen i højre side viser antallet af dokumenter i gennemsnit pr. kategori pr. kommune, fra 0 (lys) til 6 eller flere (mørk).

Ser vi på forvaltningerne enkeltvis, ses der især i forbindelse med sundhed og fritid et tydeligt mønster. De har både en høj forekomst af overordnede politikker og mange konkrete indsatser. Det tyder på, at arbejdet i disse forvaltninger i højere grad bevæger sig direkte fra overordnede målsætninger til praksis, uden at blive foldet ud gennem mange formaliserede mellemtrin. Det behøver dog ikke at være et problem i sig selv; når de overordnede politikker er tilstrækkeligt retningsanvisende, kan det netop være en styrke, at fagprofessionelle har rum til at omsætte dem direkte til praksis uden behov for yderligere strategiske mellemlid. En sandsynlig forklaring, som også bekræftes i interviewene, er, at sundheds- og fritidsområdet arbejder på felter, hvor bevægelsesfremme er en integreret del af opgaveporteføljen. På sundhedsområdet er der klare forpligtelser gennem Sundhedsloven, mens fritidsområdet i høj grad opererer inden for rammerne af Folkeoplysningsloven, som muliggør understøttelse af bevægelsesrelaterede aktiviteter gennem støtte til det organiserede foreningsliv.

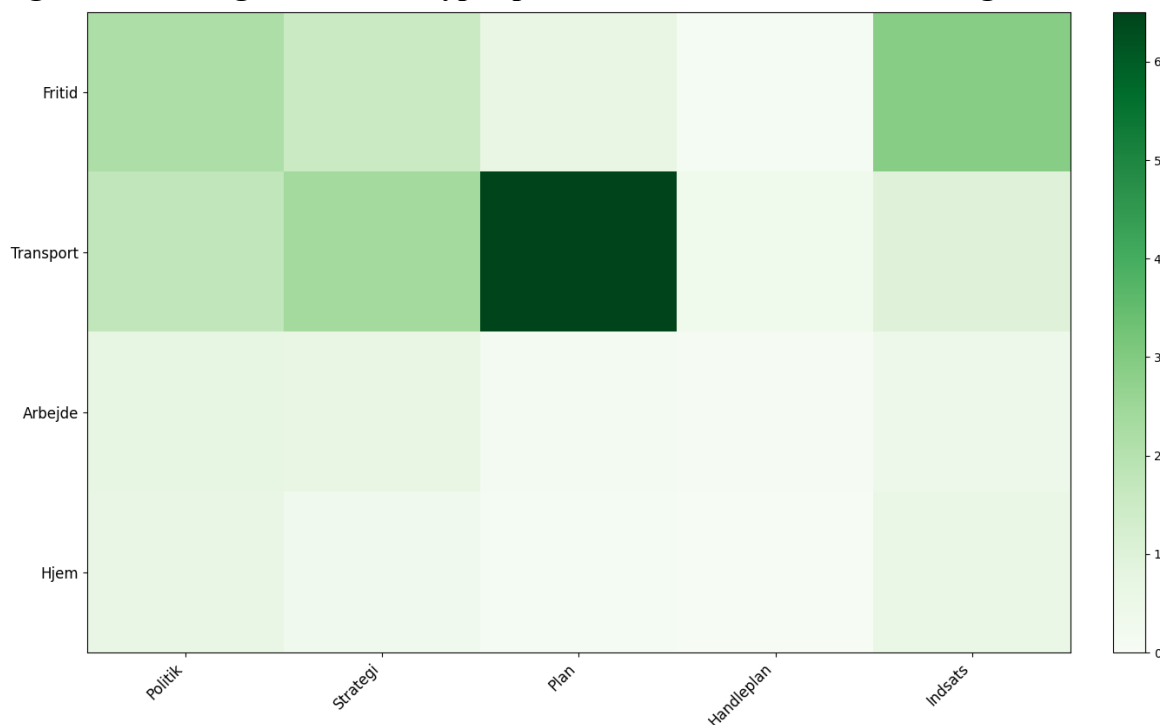
By- og landdistriktsudvikling skiller sig ud ved især at dominere på planniveauet. Det afspejler den særlige betydning, som fysisk planlægning har i kommunernes styring. Når der ses nærmere på dokumenterne, som by- og landdistriktsudvikling står som en af afsender på, er det tydeligt, at forvaltningsområdet arbejder systematisk med kommuneplaner, udviklingsplaner, helhedsplaner og lokalplaner, og der er en stærk tradition for skriftlig dokumentation. Denne dokumentationspraksis hænger givetvis tæt sammen med de krav, som Planloven stiller om at beskrive hensigter, processer og retningslinjer for arealanvendelse. Det er altså højest sandsynligt derfor, vi ser en tydelig koncentration af dokumenter på planniveauet for netop dette forvaltningsområde.

De socialt orienterede områder – integration, beskæftigelse og socialområdet – fremstår med en relativt lav aktivitet på tværs af alle dokumenttyper. På disse områder er bevægelsesfremme sjældent en del af kerneopgaven, og kernefokusset er i høj grad reguleret af faste lovgivningsmæssige rammer, som efterlader mindre fleksibilitet til at udvikle andre typer af initiativer for målgruppen. Dette billede bekræftes i interviewene, hvor flere nøglepersoner peger på, at bevægelsesfremme i disse forvaltningsområder primært ses som et supplement til de lovbestemte kerneopgaver, snarere end som et mål i sig selv.

Fordeling på tværs af domæner

Når vi ser på, hvordan kommunerne arbejder med at omsætte politikker og strategier for bevægelsesfremme på tværs af de forskellige bevægelsesdomæner – fritid, transport, arbejde og hjem – tegner der sig et tydeligt mønster.

Figur 2. Fordeling af dokumenttyper på tværs af kommunale forvaltningsområder



Figuren viser, hvordan kommunernes politikker og strategier for bevægelsesfremme omsættes i fire domæner: fritid, transport, arbejde og hjem. Fordelingen dækker fem dokumenttyper: politik, strategi, plan, handleplan og konkrete indsatser. Mørkere farver angiver en højere koncentration af dokumenter, og farveskalaen i højre side viser antallet af dokumenter i gennemsnit pr. kategori pr. kommune.

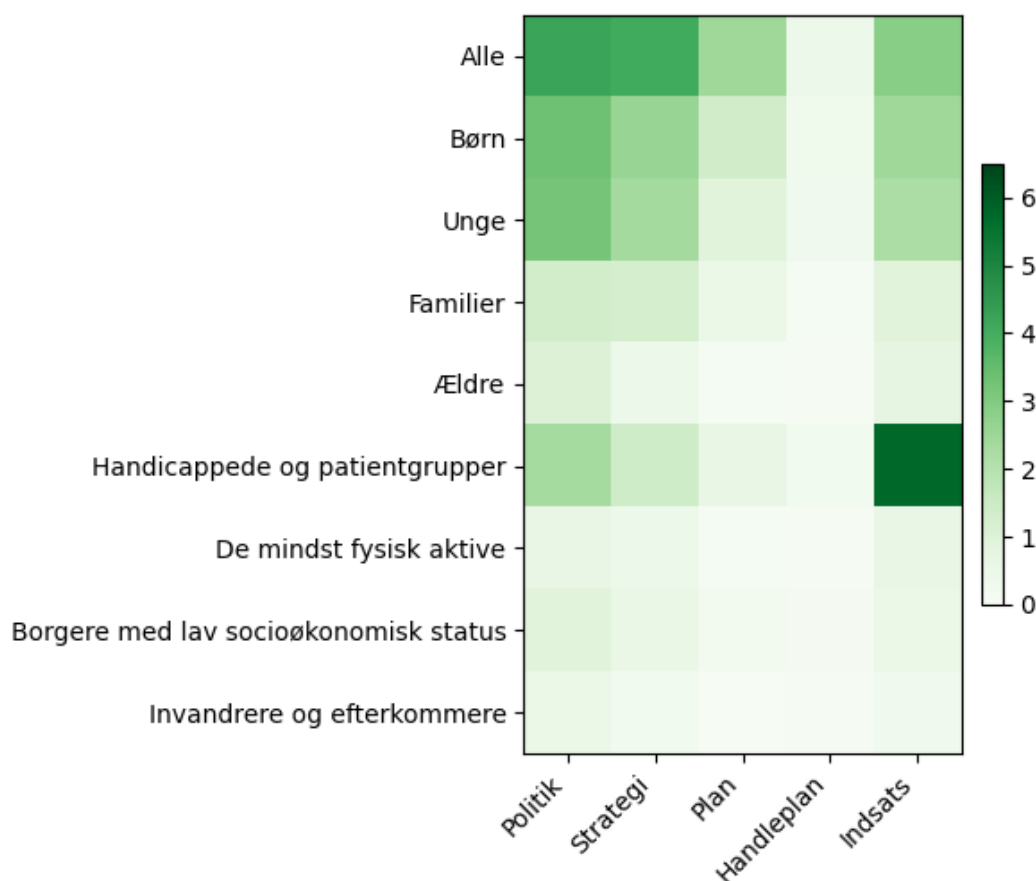
Det mest markante fund er, at fritidsdomænet og transportdomænet dominerer. Fritidsdomænet har en relativt jævn fordeling på tværs af alle dokumenttyper, med en særlig vægt på politikker og konkrete indsatser. Det indikerer at bevægelsesfremme i fritidsdomænet både tænkes på et strategisk niveau og udmøntes i konkrete aktiviteter og tilbud. Det hænger sammen med, at fritid er et område, hvor bevægelse er en kerneopgave.

Transportdomænet adskiller sig fra de øvrige kommunale forvaltningsområder ved at have en markant vægt på planniveauet. Det afspejler at kommunernes arbejde med bevægelsesfremme indenfor transportdomænet er tæt koblet til fysisk planlægning, hvor der arbejdes systematisk med trafikplaner, cykelstiplaner, mobilitetsstrategier og lignende dokumenter. Til forskel fra fritidsområdet er implementeringen i høj grad forankret i kommunens egne drifts- og planlægningsenheder snarere end i samarbejde med eksterne aktører. Planlægningen på transportområdet er ofte drevet af både lovgivning, nationale mål for bæredygtighed og kommunale sundhedsstrategier. I praksis resulterer det i en stor mængde skriftlige planer, men færre konkrete indsatser direkte rettet mod borgernes bevægelsesadfærd i det daglige.

Fordeling på tværs af målgrupper

Når kommunerne arbejder med at fremme fysisk aktivitet, skal de tage stilling til, om indsætterne skal målrettes hele befolkningen eller udvalgte grupper. Den ene yderlighed er tiltag, som er rettet mod alle, mens den anden yderpol er tiltag, der rettes mod en mindre gruppe. Figuren nedenfor giver et overblik over, hvordan politikker, strategier, planer, handleplaner og konkrete indsatser fordeler sig på tværs af forskellige målgrupper i kommunernes arbejde med bevægelsesfremme. Jo mørkere grøn farve, desto flere dokumenter i dokumenttypen nævner eller retter sig mod den pågældende målgruppe. Ved at analysere denne fordeling får vi indblik i, hvilke målgrupper, der i praksis bliver prioriteret i omsætningen fra politiske ambitioner til konkrete handlinger – og hvor der i mindre grad sker en aktiv opfølgning gennem implementering af konkrete indsatser.

Figur 3. Fordeling af dokumenttyper på tværs af målgrupper



Figuren viser, hvordan kommunernes politikker og strategier for bevægelsesfremme fordeler sig på ni forskellige målgrupper: borgerne generelt (Alle), børn, unge, familier, ældre, handicappede og patientgrupper, de mindst fysisk aktive, borgere med lav socioøkonomisk status samt indvandrere og efterkommere. Mørkere farver angiver en højere koncentration af dokumenter, og farveskalaen i højre side viser antallet af dokumenter i gennemsnit pr. kategori pr. kommune, fra 0 (lys) til 6 eller flere (mørk).

Analysen viser, at der samlet set sker en betydelig større grad af omsætning af politikker og strategier, når målgruppen er hele befolkningen eller bredere grupper som børn og unge. Der er en tydelig kæde fra overordnede politikker videre til konkrete indsatser. Det afspejler, at disse grupper i høj grad er

prioriterede i kommunernes arbejde, og at der findes relativt klare organisatoriske strukturer for, hvordan overordnede mål bliver ført ud i praksis.

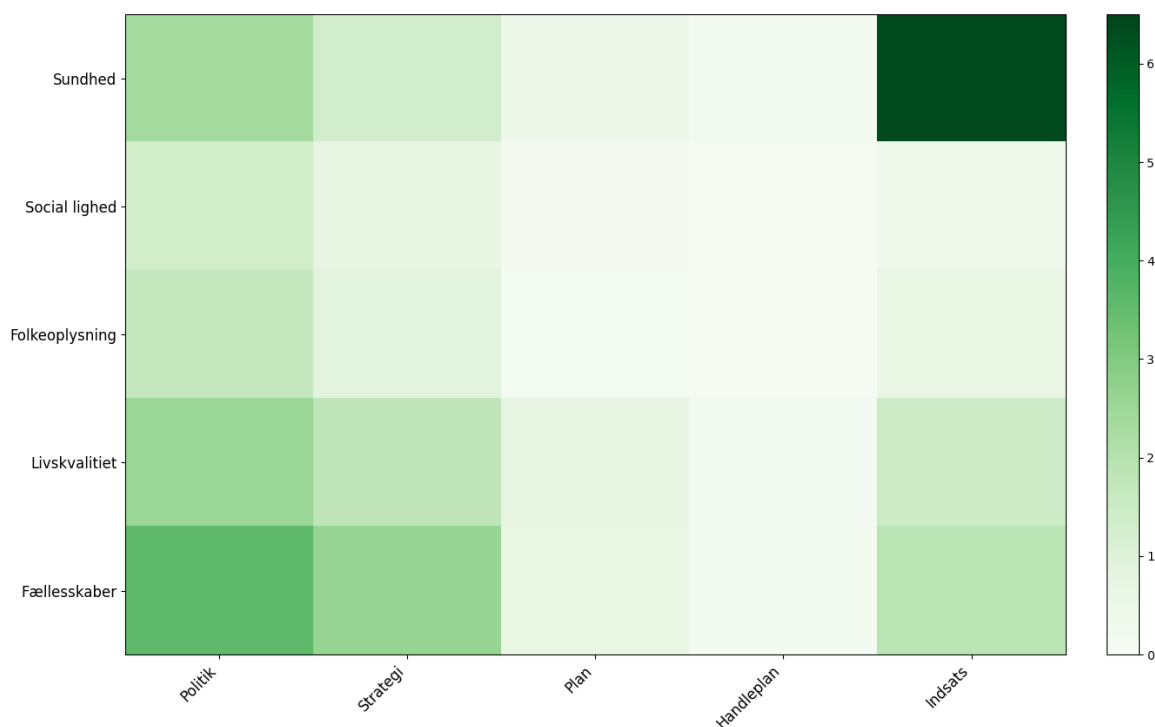
For ældre og handicappede og patientgrupper ser vi, at en del af arbejdet især sker direkte på indsatsniveau, ofte uden en tilsvarende tung forankring i politikker og strategier. Særligt for personer med handicap og patientgrupper ses en forholdsvis høj omsætning til konkrete handlinger. Det peger på, at der på disse områder er en praksisnær tilgang, hvor arbejdet i høj grad initieres gennem projekter, rehabiliteringstilbud og andre direkte aktiviteter snarere end gennem omfattende politisk planlægning. En medvirkende forklaring er, at mange af disse indsatser tager afsæt i gældende lovgivning – eksempelvis serviceloven og sundhedsloven – som forpligter kommunerne til at levere bestemte ydelser, hvilket reducerer behovet for lokal strategisk planlægning.

De målgrupper, der traditionelt har lavest fysisk aktivitetsniveau – såsom de mindst fysisk aktive, borgere med lav socioøkonomisk status og indvandrere og efterkommere – fremstår imidlertid med meget begrænset omsætning. Der er få politikker og strategier, og der sker i endnu lavere grad en oversættelse til konkrete indsatser. Interviewene underbygger dette billede: Kommunale medarbejdere fortæller, at det kræver en aktiv strategisk prioritering at få disse grupper ind i arbejdet, og at dette ofte overses, fordi indsatsen er mere kompleks og kræver flere ressourcer.

Fordeling på tværs af mål

Når kommunerne arbejder med at fremme fysisk aktivitet, er det ikke kun målgrupperne, der prioriteres forskelligt – det gælder også de overordnede mål, som indsætterne sigter mod. Denne analyse undersøger, hvordan politikker og strategier for bevægelsesfremme omsættes til planer, handleplaner og indsatser på tværs af fem centrale målområder: Sundhed, social lighed, folkeoplysning, livskvalitet og fællesskaber. Figur 5 skal læses sådan, at de mørkere grønne felter angiver en højere koncentration af dokumenter. Fra venstre mod højre ses først politikker, dernæst strategier, planer, handleplaner og til sidst konkrete indsatser.

Figur 4. Omsætning af politikker og strategier for bevægelsesfremme på tværs af kommunale målområder



Figuren viser, hvordan kommunernes arbejde med bevægelsesfremme omsætter politikker og strategier til konkrete handlinger på fem centrale målområder: sundhed, social lighed, folkeoplysning, livskvalitet og fællesskaber. Mørkere farver angiver en højere koncentration af dokumenter, og farveskalaen i højre side viser antallet af dokumenter i gennemsnit pr. kategori pr. kommune, fra 0 (lys) til 6 eller flere (mørk).

Analysen viser, at sundhed er det mål, hvor omsætningen fra politiske målsætninger til konkrete handlinger er stærkest. Særligt på indsatsniveau ses en markant koncentration af aktiviteter, der forbinder fysisk aktivitet med sundhedsfremme, sygdomsforebyggelse og rehabilitering. Det tyder på, at sundhed længe har været et centralt omdrejningspunkt for kommunernes bevægelsesfremmende arbejde.

Fællesskaber fremstår som den næstmest prioriterede målområde, især på politisk og strategisk niveau. Mange kommuner formulerer i dag visioner om at styrke sociale relationer og skabe inkluderende fællesskaber gennem bevægelse. Til gengæld ses der endnu ikke samme systematiske omsætning til konkrete indsatser som for sundhed. En sandsynlig forklaring på denne forskel er, at der er

sket et skifte i fokus over tid: De ældre politikker, som stadig er gældende, er i højere grad rettet mod sundhed, mens de nyere politikker i stigende grad prioriterer fællesskaber som mål. Derfor er der endnu ikke udviklet lige så mange konkrete indsatser på dette område – kommunerne er kort sagt stadig i gang med at omsætte de nyere visioner til indsatser.

Social lighed er det målområde, der i mindst grad omsættes til handling. Selvom enkelte politikker og strategier nævner ulighed i fysisk aktivitet som en udfordring, ses kun få dokumenter, der direkte adresserer dette i form af konkrete initiativer. Dermed er der en risiko for, at visionerne om at mindske social ulighed i bevægelse forbliver på et erklæringsniveau uden reel forankring i praksis.

Tre måder at arbejde med omsætning af politik på

Interviewene med nøglemedarbejdere i kommunerne har ført til, at vi har identificeret tre forskellige måder, hvorpå politikker for bevægelsesfremme omsættes i praksis. Vi har valgt at give de tre måder, politik kan omsættes til mere konkrete bevægelsesinitiativer, betegnelserne: Skuffepolitik, skrivebordspolitik og kompaspolitik. Disse måder adskiller sig både i, hvordan politikkerne anvendes i det daglige arbejde, og i hvor stor grad de reelt styrer handlinger og prioriteringer.

Den første tilgang er *skuffepolitik*. Her udarbejdes og vedtages en politik eller strategi, men den får aldrig en reel betydning for arbejdet i organisationen. Blandt grundene til at skuffepolitikken får en sådan begrænset rolle er, at den er for overordnet, for ukonkret eller mangler en klar kobling til, hvilke ressourcer der er til realiseringen af politikken, og hvem der har ansvaret for at eksekvere på implementeringen. En medarbejder beskriver det meget rammende:

“Vi lavede en kultur- og fritidsstrategi for fire år siden, men den blev ikke særlig konkret – og derfor endte den som en skrivebordskuffestrategi. Det var en overordnet strategi, hvor vi ville det hele, men det gjorde det svært at arbejde ud fra den i praksis. I stedet løber vi efter opgaver, som kommer ind fra siden.”

En *skuffepolitik* opstår altså typisk, når politikken bliver for bred og ambitiøs til, at medarbejderne kan anvende den som retningsgiver i deres konkrete arbejde. I stedet orienterer de sig efter ad hoc-opgaver og lokale behov, uden systematisk reference til politikken.

Men en *skuffepolitik* kan også have en vigtig symbolsk funktion. Den kan tjene som et politisk signal om, at et område er vigtigt, uden nødvendigvis at være ledsaget af ambitioner om konkret implementering. Dermed fungerer den mere som en legitimeringspolitik end som en egentlig styringsramme.

Den anden tilgang kan betegnes som *skrivebordspolitik*. I denne model anvendes politikken mere, men selektivt. Den fungerer primært som et argumentationspapir, der kan tages frem, når det er strategisk hensigtsmæssigt, og politikken er dermed ikke tilstrækkeligt retningsgivende i det daglige. En medarbejder forklarer:

“Vi bruger politikkerne som argumentation, når de giver mening i forhold til det, vi fagligt brænder for. Hvis vi kan koble en indsats til for eksempel sundhedspolitikken, så laver vi en politisk sag og viser, hvordan det hænger sammen med de overordnede mål. Så siger de sjældent nej – for det står jo i politikken. [...] Ofte er visionerne så højtravende, at vi som konsulenter trækker på smilebåndet. I praksis handler det om at bruge vores sunde fornuft og faglighed til at sætte noget i gang, som giver mening lokalt.”

I denne praksis fungerer politikkerne som en legitimationsramme, snarere end som en styringsmekanisme. Medarbejderne vurderer selv, hvornår det giver mening at aktivere politikken, og prioriteringer baseres i høj grad på lokal faglig vurdering fremfor politiske styringssignaler.

Den tredje tilgang – *kompaspolitik* – er kendetegnet ved, at politikken reelt bliver et styrende pejlemærke, som løbende kobles til prioriteringer, ressourcer og konkrete handlinger. Her indgår politikken aktivt i de organisatoriske processer og er noget, medarbejdere og ledere forholder sig systematisk til. En medarbejder beskriver, hvordan de arbejder:

“Vi har mange politikker i vores kommune. For at undgå, at de ender som skuffepolitikker, har vi udviklet en model, hvor vi aktivt kobler politikkerne til den måde, vi fordeler midler og organiserer arbejdet på. Hvert andet år præsenterer vi otte temaer for det politiske udvalg, som skal vælge tre målrettede indsatser, der får ekstra opmærksomhed og ressourcer. På den måde sikrer vi, at politik omsættes til konkrete handlinger i praksis – og samtidig fastholder vi både politisk ejerskab og faglig kvalitet. Det handler om at skabe effekt dér, hvor vi faktisk kan gøre en forskel, og ikke bare ville det hele på én gang.”

I denne tilgang bruges politikkerne som et aktivt ledelses- og prioriteringsværktøj. De politiske mål prioriteres løbende, kobles til økonomi og konkrete indsatser, og politikken bliver dermed en dynamisk del af arbejdet i forvaltningerne, frem for et statisk dokument.

Samlet peger analysen på, at der er betydelig variation i, hvordan politikker for bevægelsesfremme anvendes i kommunerne. Mange steder ender politikker som overordnede rammer, der kun aktiveres sporadisk, mens andre steder arbejdes der målrettet med at operationalisere politikkerne i konkrete prioriteringer og initiativer. Forskellen handler ikke alene om politikernes indhold, men i høj grad om den måde, organisationerne vælger at arbejde med dem på i praksis.

Hvilke forhold påvirker omsætningen af politik?

Omsætningen af politikker til konkrete indsatser i kommunerne afhænger af en række forhold. På baggrund af interviewmaterialet har vi identificeret fem særligt centrale forhold, som på tværs af kommunerne har betydelig indflydelse på, om politikker får konkret gennemslagskraft: ressourcetildeling, ledelsesengagement, styringsstrukturer, politikernes grad af klarhed og konkretisering samt den fagprofessionelle autonomi. Disse forhold beskrives i det nedenstående.

Ressourcetildeling

En gennemgående pointe på tværs af interviewene er, at hvor der sættes målrettede ressourcer bag en politisk ambition, bliver det markant lettere at omsætte politik til praksis. Et tydeligt eksempel findes i arbejdet med idrætspolitikken, hvor etableringen af en dedikeret facilitetspulje har skabt konkrete resultater:

"I forbindelse med at vi fik et facilitetsspor i idrætspolitikken blev der oprettet en særlig idrætspulje, som skulle støtte etableringen af faciliteter. Puljen har resulteret i konkrete anlæg, der har fået både økonomi og ressourcer, hvilket har gjort dem til virkelighed – for eksempel en ny kunstgræsbane, stopbaner og et udendørs træningsområde. Og der kommer flere til, netop fordi der nu er en klar struktur og økonomisk opbakning til indsatsen. [...] Det betyder jo også, at vi har noget at læne os op ad, når vi får nye idéer eller henvendelser fra foreninger. Så kan vi faktisk sige, at der er en ramme, og vi kan søge midler derfra. Det gør jo, at vi ikke skal starte forfra hver gang, men faktisk kan bygge videre."

Denne fortælling viser, hvordan en politik for alvor får gennemslagskraft, når den følges op af en konkret økonomisk prioritering, der muliggør systematisk implementering. Som det fremhæves, skaber en pulje med tydelige kriterier for tildeling og klare procedurer en dynamik, hvor projekter kan realiseres løbende. Omvendt fremgår det lige så tydeligt, at fraværet af ressourcer skaber store udfordringer for at omsætte politik til handling:

"Vi stod i en situation for to år siden, hvor vi for første gang i 10 år ikke har fået nogen midler til at arbejde med sundhedspolitikken. Så derfor har vi også været lidt i tvivl om, hvordan vi ville arbejde med sundhed i den her kommune her. Fordi er det bare tomme ord, og hvis vi ikke har nogen midler, hvordan skal vi så arbejde med det?"

Når der ikke følger ressourcer med, skabes en situation, hvor arbejdet bliver præget af tilfældighed og brandslukning snarere end målrettet udvikling:

"Det handler meget om ressourcer. I en travl hverdag og med konkurrerende opgaver kan tingene gå stærkt. Så det er ikke altid, man får løftet blikket og set strategisk på arbejdet eller tænkt i retning af den overordnede styring. I stedet bliver det brandslukning eller at hoppe fra ø til ø. Det er en udfordring, og det handler i virkeligheden også om kapacitet."

Flere beskriver i lighed med det ovenstående citat, hvordan arbejdet bliver afhængigt af enkeltstående projekter og ad hoc-muligheder, når der mangler systematisk ressourcetildeling og strategisk retning.

Det betyder samtidig, at medarbejderne konstant må være opsøgende for at finde finansiering og samarbejdspartnere. En medarbejder beskriver, hvordan det opleves:

“Hvis vi skal gøre noget ordentligt, kræver det, at der er ressourcer til at fokusere på det. Man kan ikke have ti bolde i luften på én gang og forvente kvalitet. Politisk kan der være et ønske om at igangsætte meget, men hvis ressourcerne ikke følger med, ender man let med at miste fokus og kontinuitet. Man får sat gang i noget, men når det ikke følges ordentligt op, forsvinder det igen, fordi nye initiativer hurtigt tager opmærksomheden. [...] Det bliver meget projektbåret. Hvis vi kan finde nogle penge i en pulje et sted, så kan vi lave noget. Men det gør jo også, at vi nogle gange er nødt til at tilpasse vores idéer efter, hvad vi kan få midler til, i stedet for hvad vi egentlig synes er det vigtigste. [...] Man vil jo gerne lave noget, der holder i mange år og virkelig rykker noget. Men hvis man hele tiden skal søge midler projekt for projekt, så bliver det svært. Man får sådan en følelse af, at man altid er lidt midlertidig.”

Dette skaber en situation i forvaltningerne, hvor arbejdet præges af usikkerhed og uforudsigelighed, hvor strategisk planlægning på længere sigt bliver vanskelig. Flere peger på, at den manglende faste finansiering begrænser mulighederne for at tænke langsigtet og systematisk.

Sammenfattende viser interviewene, at ressourcetildeling er en helt afgørende faktor for, om politikker kan omsættes effektivt til praksis. Når der afsættes midler, og der etableres strukturer, styrkes både implementeringen og mulighederne for at arbejde strategisk. Når ressourcer mangler, bliver arbejdet mere fragmenteret, afhængigt af personligt initiativ og lokale muligheder, hvilket skaber stor sårbarhed for forvaltningsområderne som helhed.

Det er dog vigtigt at understrege, at ikke al bevægelsesfremme kræver store nye investeringer. Mange kommuner råder allerede over faciliteter og naturområder, som kan udnyttes bedre gennem åbning, synliggørelse og koordinering. Også i institutioner som skoler, dagtilbud og aktivitetscentre kan et øget fokus på bevægelse styrkes gennem faglig opmærksomhed og ledelsesmæssig prioritering – uden nødvendigvis at tilføre ekstra midler. Dermed handler ressourcetildeling ikke kun om økonomi, men også om struktur, kapacitet og tydelig organisatorisk forankring.

Ledelsens engagement

Interviewene viser, at både administrativ og politisk ledelse spiller en vigtig rolle. På det administrative niveau handler det om at sikre implementering og daglig forankring, mens den politiske ledelse har betydning for, om området overhovedet får strategisk og symbolsk opmærksomhed. Flere peger på, at særligt politisk engagement – f.eks. fra en udvalgsformand – ofte er afgørende for, om en politik følges op af konkrete initiativer.

Ledelsens rolle handler således både om at sætte en strategisk retning og om at understøtte det daglige arbejde i organisationen. Interviewmaterialet giver et nuanceret billede: På den ene side beskrives en vis støtte til udviklingsarbejde, men på den anden side savnes ofte en tydelig prioritering og samlet ambition.

“At der er et ledelsesmæssigt fokus på det, tror jeg også er afgørende. At man har en ledelse, der tænker strategisk og sætter retning med respekt for den politik, der dikterer den retning. Der ligger et ledelsesmæssigt ansvar for, at man indtænker den strategi og de principper, der hersker for området, i indsatserne og sørger for, at det er tydeligt. Det synes jeg, vi oplever i hvert fald på vores område.”

Dette udsagn understreger, at ledelsen spiller en central rolle i at fastholde fokus og sikre, at politikker ikke blot eksisterer på papiret, men aktivt præger arbejdet i organisationen.

Samtidig fremgår det dog tydeligt, at ikke alle oplever en sådan ledelsesmæssig prioritering. Flere medarbejdere udtrykker frustration over, at fritidsområdet tilsyneladende mangler både politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed:

“Jeg tror ikke, det har været manglende vilje, sådan set. Det har bare ikke været. Der har ikke været interesse fra cheferne måske. De politikerne har egentlig heller ikke holdt nogen op på det, tror jeg.”

Udsagnet peger på en bredere tendens, hvor fritidsområdet ofte placeres som *low politics* – altså et område, der ikke opnår samme politiske bevågenhed, symbolsk værdi eller strategiske prioritet som eksempelvis sundhed, klima eller skolepolitik. Det betyder, at selvom området har potentiale til at bidrage til centrale velfærdspolitiske mål, risikerer det at glide i baggrunden, hvis det ikke løftes af politisk engagement og tydelig ledelsesmæssig opbakning.

Manglen på aktiv ledelsesmæssig opfølgning betyder, at fritidsområdet risikerer at stå uden en klar strategisk retning. Som en medarbejder formulerer det:

“Jeg synes, det er ærgerligt, at man har et fritidsområde uden nogen retning. Altså, at man ikke har nogen ambitioner for sit fritidsområde. Andet end bare at ligge lige. Det synes jeg er ærgerligt, for jeg synes, der er så mange muligheder i et fritidsområde. Man vil kunne spille så meget ind på alle mulige andre ting i hele forvaltningen. [...] Man kan jo godt få øje på nogle ting, hvor vi kan spille ind. Vi ved godt, at vi kan noget med fællesskaber, vi kan noget med trivsel, og vi kan noget med bevægelse. Så når der bliver åbnet for noget et andet sted i organisationen, så prøver vi at koble os på. Men der er ikke nogen, der siger: ‘Det her vil vi gerne have, at I fokuserer på’. Det skal vi selv finde ud af.”

Denne oplevelse peger på, at ledelsens manglende formulering af en samlet vision ikke blot svækker styringen, men også medfører, at potentialet i fritidsområdet som løftestang for velfærds politikker ikke udnyttes systematisk.

Fraværet af en klar strategisk ramme betyder, at meget ansvar skubbes ned på medarbejderniveau. Medarbejderne må i høj grad selv navigere, argumentere for deres indsatser og skabe forbindelser til de politiske dagsordener. En deltager beskriver det på denne måde:

“Hvis vi havde nogle tydeligere prioriteringer fra ledelsen, kunne vi måske også samle kræfterne lidt bedre. Lige nu bliver det lidt for meget, hvem der råber højest, eller hvad der lige opstår.”

Når retningen bliver for uklar, risikerer arbejdet at miste sammenhæng og langsigtet fokus, og indsatserne spredes på mange små projekter uden fælles mål.

Sammenfattende viser interviewene, at ledelsesengagementet på fritidsområdet både rummer muligheder og udfordringer. På den ene side skaber den løse styring plads til medarbejderdreven innovation og fleksibilitet. På den anden side efterlyses en stærkere politisk og ledelsesmæssig prioritering, som kunne sikre retning, sammenhæng og varig udvikling på området.

Styringsstrukturer

Interviewmaterialet viser, at styringsstrukturerne på fritidsområdet i høj grad præges af en vekselvirkning mellem forsøg på at skabe systematik og en række udfordringer forbundet med manglende stabilitet og strategisk forankring. Flere beskriver, hvordan arbejdet ofte styres af øjebliksbilleder fremfor overordnede pejlemærker. En deltager formulerer det således:

“Lige nu er det en blanding af hastesager og politiske sager generelt. Det er jo ikke nødvendigvis altid hastesager, men samarbejder med eksterne partnere er også meget styrende. Og de er meget taget ud fra et øjebliksbillede. [...] Så det der strategiske arbejde, hvis det kunne ligge under og give nogle pejlemærker, også når vi arbejder med eksterne partnere i forhold til, hvad man gerne vil, så vil det være langt lettere.”

Fraværet af faste strukturer og styringsredskaber fremstår som en central barriere for at fastholde en langsigtet, strategisk retning. Flere peger på, at hvor der eksisterer handleplaner og klare procedurer, styrkes arbejdet. Som en deltager beskriver:

“Vi har jo en idrætsstrategi og vi har en handleplan dertil. Og det er jo ikke sådan, at vi hiver den op hver dag, vi møder på arbejdet. Overhovedet. Men på en eller anden måde er det jo politisk blevet besluttet, den idrætsstrategi. Så på en eller anden måde er det jo en, jeg ved ikke om man kan kalde det, en kontrakt, man har med politikerne. [...] Der kommer jo også mange ønsker i øst og vest nogle gange. Der er det jo også et meget rart redskab for administrationen i forhold til at sige, at det her ligger altså for langt udenfor snittet. Og så kan der altid komme et politisk krav eller ønske om, at det alligevel er den vej, vi skal gå.”

Disse eksempler illustrerer, hvordan styringsstrukturer kan fungere som et nødvendigt redskab for at navigere i en kompleks hverdag præget af mange krav og interesser. En anden deltager fremhæver betydningen af prioriterede indsatsområder som et centralt middel til at skabe retningssikkerhed i en kompleks og foranderlig virkelighed:

“Vi vil gerne have det godkendt i starten af året, så vi i 2025 kan få lov til at arbejde med det. Og så må vi se, når der kommer et nyt udvalg i det nye år, som er sammensat på en anden måde – hvad vi så gør. Men det, det vil give mig, og det har vi reflekteret en del over, det er, at det vil give noget rettesnor i forhold til, hvad vi skal. Og forhåbentlig så er den del i forhold til selve processen med at koge ned fra 10 til 2-3 stykker, det vil også give et fingerpeg om, hvor man politisk gerne vil hen.”

For di bare når man koger det fra 10 stykker ned til 5-6 stykker, så har man allerede en idé om, okay, det er de her områder, som man politisk lige nu synes er relevante at arbejde med.”

Denne refleksion tydeliggør, hvordan strategiske prioriteringer ikke alene handler om at reducere kompleksitet, men også om at skabe et fælles udgangspunkt for handling. Når der arbejdes med en systematisk prioritering og tydelig afgrænsning af indsatser, bliver det lettere for både medarbejdere og ledere at navigere i de mangeartede krav og initiativer, som præger hverdagen i en offentlig organisation. Samtidig øger en sådan prioritering muligheden for at fastholde en rød tråd, selv når politiske skift eller organisatoriske ændringer opstår. Ved at koge et bredt spektrum af mulige indsatser ned til nogle få politisk prioriterede områder, skabes et pejlemærke, som kan fungere som fælles referencepunkt i en virkelighed, hvor der ellers er risiko for at spredes på for mange initiativer uden varig effekt.

Samtidig fremgår det tydeligt af interviewene, at manglen på faste strukturer efterlader arbejdet sårbart og afhængigt af enkeltpersoner. En medarbejder reflekterer:

“Man kan godt nogle gange få en fornemmelse af, at hvis lige præcis de mennesker, der sidder her nu, de ikke sad her, så var det her ikke blevet til noget. Det hænger meget på personer og på relationer.”

Dette fremkalder et billede af styring, hvor stabilitet og kontinuitet i højere grad beror på engagementet blandt enkelte medarbejdere end på formaliserede processer. Der peges således på en grundlæggende usikkerhed i styringen, som yderligere forstærkes af politiske skift og en organisatorisk kompleksitet, hvor nye udvalg og ledere ofte mangler den fornødne tid eller erfaring til at videreføre eksisterende strategier. En deltager beskriver, hvordan strukturer kan smuldre under pres:

“Tidligere har vi haft nogle handleplaner, der også var politisk vedtaget. Nogle overordnede overskrifter, som administrationen skulle folde ud. Men nu er der kommet et nyt udvalg med mange nye politikere, som først skulle sætte sig ind i, hvad politik overhovedet er, og hvordan vi arbejder med det. Der har ikke været overskud til at lave nye handleplaner, fordi fokus har ligget andre steder, blandt andet på at håndtere bygningsmassen fra de gamle kommuner, selvom befolkningstallet er faldet.”

Samtidig beskrives en tendens til, at eksterne initiativer eller politiske ideer hurtigt kan ændre kursen for arbejdet uden hensyntagen til allerede fastlagte strategier. En medarbejder formulerer det som en konstant balancegang:

“Der er ingen tvivl om, at det, som er udfordringen, er, hvis der kommer gode initiativer fra eksterne partnere eller interne, og politikerne pludselig får en idé om en anden retning, end den der står i fritidspolitikken. Så er det hele tiden, vi må spørge: Hvad er det egentlig, vi skal gøre i forhold til politikken? [...] Det skaber en situation, hvor vi ikke bare kan løbe i alle retninger, men samtidig hele tiden skal være åbne for at løse opgaver på nye måder.”

Endelig peger flere på, at den strategiske bevidsthed om nødvendigheden af styringsstrukturer ofte bliver glemt i den praktiske hverdag, hvor mange presserende opgaver trækker fokus væk fra de overordnede mål:

“Jeg ved heller ikke hvor bevidst vi målrettet husker at kigge helt op i helikopteren i vores strategier, når vi sidder fuldstændig nede i detaljerne og bare skal have tingene til at lykkes, fordi der er så mange behov og krav, når vi sidder i vores projekter. Jeg tænker at vi lykkedes med det, men det kan jo være på mange forskellige niveauer. Og så ja, om det er godt nok, og om det er... Det er sgu også lidt svært.”

Samlet tegner interviewene et billede af, at stærke styringsstrukturer ikke kun handler om at have dokumenterede politikker og handleplaner, men om løbende at holde fokus på sammenhæng, styring og retning – også i en hverdag præget af travlhed, skiftende politiske dagsordener og mangeartede samarbejdspartnere. Hvor styring lykkes, fungerer strategier og handleplaner som pejlemærker, der skaber sammenhæng og robusthed. Hvor de svigter, bliver arbejdet personbåret, reaktivt og sårbart over for forandringer.

Klarhed og konkretisering

En afgørende forudsætning for at kunne omsætte politiske ambitioner til praksis er, at politikkerne formuleres med en klarhed og konkretisering, som både kan vejlede og mobilisere organisationen. Interviewmaterialet viser tydeligt, at manglen på konkretisering opleves som en grundlæggende udfordring på tværs af områder.

Flere medarbejdere peger på, at uklare eller bredt formulerede politikker skaber betydelig usikkerhed i den daglige praksis. En deltager udtrykker det meget præcist:

“Der er ikke meget af den gamle politik vi har lykket med. Den har bare ikke været konkret nok.”

Når politikkerne forbliver på et overordnet visionsniveau uden tydelige prioriteringer eller mål, overlades det i praksis til medarbejderne selv at fortolke retning og betydning. Det skaber en stor grad af lokal autonomi, men også risiko for fragmentering og ukoordinerede indsatser. I stedet for en samlet og styret udvikling, afhænger realiseringen i høj grad af enkeltpersoners initiativ og fortolknings-evne.

Nogle medarbejdere beskriver direkte, hvordan den politiske styring reelt opleves som meget løs:

“Jeg tænker også, vi har nogle politikere, der ikke sådan har gjort allermest ud af, at de skal være sådan super handlingsskabende, men de har rigtig meget politiske visioner, eller hvad vi skal kalde det, om hvad man gerne vil. Og det gør jo så også nogle gange, at det kan være svært at sætte rette tegn ind om, så var det lige præcis det, der ville lykkes.”

Denne situation stiller store krav til de enkelte medarbejders evne til selv at definere mål og skabe mening. Flere efterlyser derfor en klarere prioritering, som kunne understøtte arbejdet og mindske behovet for individuel fortolkning:

“Jeg synes nogle gange det ville være lettere, hvis politikkerne var mere konkrete. I hvert fald, hvis jeg igen hopper helt ned i min egen stol, så ville det da være noget mere tydeligt, hvilken retning det var, man skulle gå. Og hvor det var, man skulle lægge sin energi.”

På den anden side fremhæver flere også værdien af de brede politiske rammer. De giver mulighed for lokal tilpasning, innovationsfrihed og fleksibel håndtering af de ofte uforudsigelige krav, som praksis bringer med sig. En medarbejder reflekterer nuanceret over denne balance:

“Vi sætter pris på den brede ramme, fordi den giver os frihed og fleksibilitet, men vi ved også, at når rammen bliver for bred, risikerer vi at miste retning og fokus. Omvendt, hvis man snævrer rammen ind, skaber det en klarere styring, men noget af vores handlefrihed går tabt. Det er hele tiden en balance mellem at bevare friheden og sikre en tydelig retning.”

Dette peger på en grundlæggende styringsmæssig udfordring: hvordan finder man balancen mellem nødvendigheden af strategisk klarhed og behovet for lokal fleksibilitet? Flere medarbejdere understreger, at løsningen ikke nødvendigvis er at gøre politikkerne meget detaljerede og fastlåste. Tværtimod fremhæves vigtigheden af en form for strategisk fleksibilitet, der kan rumme de forandringer, som praksis konstant byder på:

“Jeg har set som en kæmpe stopklods tidligere, at man har lagt sig for tidligt fast på nogle indsatser. [...] Vi har en virkelighed og en hverdag, som buldrer derudaf, og pludselig står man med en anden viden. Organisationer kan have ændret sig, eller der kan komme noget udefra, som gør, at vi må sadle om. Så det jeg egentlig synes er kunsten, det er at lave et strategisk fokus, som trods alt er så agilt, at man vil kunne justere alt efter den virkelighed, man står over for. Hvis man for tidligt binder sig fast på noget meget konkret, så kan det blive for statisk og for svært at komme i mål, fordi man ikke kan tage højde for ændringer – om det så er nye udspil fra KL, en corona-epidemi eller nye forebyggelsespakker fra Sundhedsstyrelsen.”

Samlet set viser interviewene, at mangel på konkretisering i politikkerne efterlader medarbejderne med både muligheder og udfordringer: muligheder for selv at forme arbejdet i lyset af lokale behov, men også udfordringer med at sikre sammenhæng, prioritering og fælles retning. Denne balance mellem frihed og styring, fremstår som en gennemgående udfordring i arbejdet med at omsætte politik til praksis. I mange kommuner opleves det, at balancen i dag tipper for meget i retning af uklarhed, hvilket gør det vanskeligt at arbejde strategisk og målrettet over tid.

Fagprofessionel autonomi

Interviewmaterialet viser, at arbejdet i høj grad præges af en betydelig fagprofessionel autonomi. Mange medarbejdere fremhæver friheden til selv at forme deres indsatser som både en mulighed og en udfordring, alt efter hvordan rammen omkring arbejdet er sat. Når strategier og politikker er åbne eller kun overordnet definerede, skabes der rum for fleksibilitet og lokal innovation. En deltager beskriver denne oplevelse meget klart:

“Da jeg startede for to år siden, var der meget fokus på faciliteter og udarbejdelse af drift. Og jeg synes jo, at alt det der med udvikling og samarbejde på tværs var meget mere spændende. Hvis der havde ligget en strategi, som hed, her arbejder vi kun med faciliteter, så havde man jo også været låst i forhold til at kunne gå andre veje.”

Dette citat illustrerer, hvordan brede politiske rammer kan åbne for, at medarbejderne kan orientere sig efter, hvad de selv ser som væsentlige udviklingsmuligheder i praksis, frem for at være bundet til snævre mål eller faste projekter. Det giver en betydelig grad af handlefrihed.

Samtidig er det tydeligt, at denne frihed også stiller store krav til medarbejdernes evne til selv at skabe retning og initiativer. Der er ikke nødvendigvis nogen overordnet aktør eller strategi, som styrer, hvad der skal prioriteres, hvilket kræver en høj grad af selvstændighed, dømmekraft og evne til at identificere muligheder i en kompleks virkelighed. Som en deltager reflekterer:

“Det giver rigtig meget plads til, at man kan sætte sit eget præg på tingene. Men det kræver også, at man selv kan se mulighederne og få øje på de steder, hvor man kan gøre en forskel. Der er ikke nogen, der sætter en ramme og siger, her skal du gå hen. [...] Vi er faktisk gode til at fange muligheder, når de opstår. Altså hvis nogen kommer med en idé, eller hvis vi ser, der er noget, der kunne give mening, så prøver vi at få det til at ske. [...] Det er fedt, at vi kan vælge at støtte op om de initiativer, vi selv kan se mening i. Vi kan springe til, når noget giver energi og potentiale. Det gør jo også, at vi kan være ret hurtige til at reagere, når der opstår muligheder.”

Denne fleksibilitet fremhæves som en styrke i et felt præget af skiftende muligheder og krav, hvor evnen til at gribe det rigtige i øjeblikket er vigtig for at skabe fremdrift. Samtidig bliver det dog også tydeligt, at fraværet af faste pejlemærker og koordinerende strukturer kan føre til, at arbejdet bliver fragmenteret og usammenhængende.

En anden deltager beskriver, hvordan arbejdet med sundhedsområdet i kommunen har været præget af en høj grad af individuel frihed, men også af en vis løshed:

“Der har ikke været nogen politisk stillingtagen eller noget omkring hvordan er det, vi skal arbejde med sundhed. Men jeg kan godt lide den måde at arbejde på. Jeg har nogle gange måske lidt for frie rammer, men mine faste rammer er selvfølgelig, at jeg har en sundhedspolitik, og jeg har en udviklingspolitik, og så er det bare at gøre det, jeg vil.”

Denne beskrivelse viser, hvordan det i høj grad bliver op til medarbejderens egen forståelse og initiativ at omsætte brede politiske ambitioner til konkrete handlinger. Der er formelt en ramme – i form af overordnede politikker – men realiseringen af målene afhænger i vid udstrækning af den enkelte medarbejders engagement og evne til at skabe mening og forbindelser på tværs.

Flere peger på, at denne personbårne styring gør udviklingen skrøbelig. Hvis arbejdet afhænger af enkeltpersoners energi og interesser, bliver der risiko for store udsving i kvalitet og sammenhæng på tværs af organisationen. En medarbejder formulerer det skarpt:

“Det bliver jo meget personafhængigt. Hvad vi lykkes med, handler tit om, hvem der lige sidder på opgaven, og hvad de brænder for. Hvis man gerne vil have en mere ensartet udvikling på tværs, så er det svært uden en fælles strategi.”

Denne observation peger på et grundlæggende dilemma: Når den strategiske styring er svag, og autonomien høj, får medarbejdernes individuelle prioriteringer større gennemslagskraft. Det kan understøtte lokal tilpasning og innovation, men risikerer samtidig at skabe fragmentering og undergrave den samlede politiske styringsevne.

Balancen mellem strategisk styring og fagprofessionel autonomi

Samlet set viser interviewene, at fagprofessionel autonomi opleves som en vigtig drivkraft for energi, initiativ og innovation. Men de åbne rammer kræver samtidig betydelig selvstændighed og fagligt overskud hos medarbejderne, og uden en vis fælles koordinering og strategisk retning bliver arbejdet sårbart over for personafhængighed, ukoordinerede indsatser og tab af langsigtet sammenhæng.

En gennemgående analytisk pointe på tværs af interviewmaterialet er spændingen mellem behovet for struktureret styring og ønsket om fagprofessionel autonomi. På den ene side viser interviewene, at målrettet ressourcefordeling, aktivt ledelsesengagement og klare styringsstrukturer er afgørende for at skabe sammenhæng, kontinuitet og robusthed i omsætningen af politik til praksis. Hvor disse elementer er til stede, opleves arbejdet som mere målrettet, strategisk og bæredygtigt. På den anden side fremhæves værdien af fleksible politiske rammer og høj grad af fagprofessionel frihed, som giver plads til lokal innovation, hurtig tilpasning og medarbejderdrevet udvikling. Denne frihed gør det muligt at reagere på nye muligheder, men øger også risikoen for fragmentering, personafhængighed og manglende samlet retning.

Balancen mellem styring og frihed fremstår som en grundlæggende udfordring. For stram styring kan hæmme innovation og evnen til at håndtere en kompleks og foranderlig virkelighed. For løs styring kan føre til, at arbejdet bliver ukoordineret, reaktivt og afhængigt af enkeltpersoners initiativer. Interviewene peger samlet på, at der er behov for både en vis grad af strategisk styring og for plads til lokal faglig dømmekraft, hvis politiske ambitioner skal kunne omsættes effektivt og bæredygtigt i praksis.

De mønstre, som træder frem i analysen af hvilke forhold, påvirker omsætningen af politik til konkrete indsatser, afspejler sig direkte i den måde, politikker anvendes i praksis. Hvor styringen er svag, ressourcer mangler, og ledelsen er fraværende, bliver politikker ofte til skuffe- eller skrivebordspolitikker. Hvorimod hvor der arbejdes systematisk med prioritering, forankring og operationalisering, udvikles politikkerne til kompaspolitikker, der strukturerer og guider den organisatoriske praksis.

Hvad betyder det?

Analysen viser, at kommunernes arbejde med at omsætte politikker og strategier for bevægelsesfremme er præget af stor variation – både i omfang, tilgang og organisering. Nogle steder fungerer politikker som retningsgivende pejlemærker, der systematisk kobles til konkrete prioriteringer og handlinger. Andre steder er de overordnede målsætninger for løst koblet til praksis og får kun begrænset betydning i det daglige arbejde. Denne variation afhænger ikke kun af politikken indhold, men i høj grad af de organisatoriske og styringsmæssige rammer, der omgiver arbejdet.

For at understøtte en stærkere og mere vedvarende kobling mellem politiske mål og konkrete handlinger, peger vi på tre centrale opmærksomhedspunkter, som kommuner med fordel kan tage afsæt i:

1. Vær bevidst om, hvordan politikker anvendes i praksis

Det er vigtigt, at kommunerne kender deres egen praksis for, hvordan politikker bliver brugt. Analysen viser, at politikker kan tage forskellige veje: nogle ender som skuffepolitikker, der ikke aktivt bringes i spil, mens andre fungerer som et kompas, der løbende guider arbejdet. En bevidsthed om, hvilken rolle politikker reelt spiller i hverdagen, gør det muligt at justere organisering og opfølgning, så politikkerne ikke blot forbliver hensigtserklæringer. Kommunerne bør derfor aktivt vurdere, om deres politikker er koblet til konkrete arbejdsgange og prioriteringer, eller om de har brug for en ny tilgang, der bedre sikrer, at politikker omsættes til praksis.

2. Skab en tydelig kobling mellem politik, prioriteringer, ressourcer og konkrete handlinger

De kommuner, der lykkes bedst med at bringe politiske mål ud i praksis på bevægelsesområdet, er dem, der arbejder systematisk med at koble politikker til konkrete prioriteringer og ressourcetildeling. Det betyder, at politiske mål ikke kun skal fastsættes, men også omsættes i klare prioriteringer: hvilke indsatser skal understøttes, hvilke områder skal have midler, og hvilke enheder har ansvar for at drive arbejdet fremad? Vores interviews viser, at kommuner, der arbejder med faste procedurer for at følge op på politikker og afsætte midler til konkrete projekter, i højere grad oplever at lykkes med at skabe bevægelsesfremme. En tydelig kobling mellem politik, økonomi, organisering og praksis styrker også ejerskabet hos medarbejdere og ledere – fordi de kan se en direkte linje fra politiske ambitioner til deres egen hverdag.

3. Find balancen mellem styring og faglig handlefrihed

En effektiv omsætning af politik til praksis kræver både strategisk retning og lokal handlefrihed. Vores analyse viser, at kommuner, der lykkes med at skabe varige bevægelsesfremmende indsatser, formår at finde en balanceret tilgang mellem overordnet styring og fagprofessionel autonomi. På den ene side er der behov for tydelige politiske pejlemærker, prioriterede indsatsområder, ressourcetildeling og organisatorisk forankring. Disse elementer skaber retning, legitimitet og kontinuitet. På den anden side er bevægelsesfremme ofte afhængig af lokale relationer, tværgående samarbejder og evnen til at tilpasse indsatser til konkrete behov og muligheder. Her er det afgørende, at medarbejdere har rum til fagligt skønt og lokalt initiativ.

Hvis styringen bliver for løs, risikerer arbejdet at blive fragmenteret og personafhængigt. Hvis den bliver for stram, bremses engagement og fleksibilitet. Kommunerne bør derfor tilstræbe en form for strategisk fleksibilitet: klare mål og strukturer kombineret med mulighed for lokal fortolkning og faglig tilpasning. Det øger sandsynligheden for, at politikker ikke blot bliver symboler, men fungerer som reelle redskaber til at skabe bevægelse i praksis.

Begrænsninger og videre perspektiver

Vi kan på baggrund af denne analyse ikke konkludere, om forskelle i dokumentmængde mellem kommunerne nødvendigvis afspejler forskelle i kvaliteten eller effekten af arbejdet med bevægelsesfremme. Antallet af dokumenter siger noget om skriftlig opmærksomhed og styringsintensitet, men ikke noget om, hvorvidt politikker og strategier faktisk fremmer bevægelse hos borgerne. For at vurdere dette, kræver det, at dokumentanalysen kobles med andre datakilder, der belyser borgernes bevægelsesvaner på kommuneniveau.

Da vi primært baserer vores kortlægning og analyse på formaliserede skriftlige dokumenter, der er tilgængelige via kommunernes hjemmesider. Dette indebærer, at centrale interne styringsredskaber ikke fanges i analysen. Vi får derfor ikke fuld indsigt i de dynamikker, der finder sted mellem det formelt dokumenterede og den mere uformelle praksis. Netop dette uformelle mellemrum kan spille en afgørende rolle for, hvordan bevægelsesfremme faktisk prioriteres og udmøntes i hverdagen.

Analyserne i denne rapport er ikke følsomme over for forskelle mellem enkeltkommuner, da vi har valgt at arbejde med gennemsnitligt antal dokumenter pr. kommune som overordnet måltal. Denne tilgang gør det muligt at identificere generelle mønstre på tværs af forvaltningsområder, mål og målgrupper, men den udjævner lokale forskelle og skjuler dermed variationer i kommunernes praksis. Vi kan derfor i denne rapport ikke sige noget om, hvilke kommuner der arbejder særligt systematisk eller innovativt med bevægelsesfremme, eller hvad der karakteriserer dem, der gør det i mindre grad. I det videre arbejde vil vi supplere denne tilgang med mere differentierede analyser, som belyser variationen og de lokale organisatoriske forhold, der kan forklare forskelle i dokumentaktivitet og omsætning.

Dette notat udgør den tredje analyse på baggrund af en omfattende dataindsamling af mere end 8000 bevægelsesfremmende politikker, strategier, planer og indsatser i de 98 danske kommuner. I den kommende tid vil der i regi af 'Danmark i bevægelse' komme flere analyser. Datagrundlaget søges også bragt i spil i et 'Kommunernes Bevægelseskatalog', som er under udvikling.

Danmark i Bevægelse

Danmark i Bevægelse er den største nationale undersøgelse af danskernes bevægelsesvaner og kommunernes mål og indsatser for bevægelsesfremme. Formålet er at skabe viden, der kan styrke bevægelse og deltagelse i idrætsfællesskaber.

Undersøgelsen udføres af Center for Forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (sdu.dk/cisc) ved Syddansk Universitet og er støttet af Nordea-fonden.

Se mere på danmarkibevægelse.dk

University of Southern Denmark

Campusvej 55
DK-5230 Odense

Phone: +45 6550 1000

sdu@sdu.dk

www.sdu.dk