

2009

Ett förslag till regelbunden och långsiktig uppföljning av statens stöd till idrotten



Centrum för idrottsforskning

Dnr 55-335/09

2009-10-30

En regelbunden och långsiktig uppföljning av statens stöd till idrotten

Innehållsförteckning

1. Ett förslag till regelbunden och långsiktig uppföljning av statens stöd till idrotten	4
1.1 Inledning.....	4
1.2 Bakgrund	4
1.3 Allmänna synpunkter på uppföljningsuppdraget.....	8
1.4 Om uppföljningsverksamhetens syfte, organisation och ekonomi	8
2. Indikatorer för uppföljning av statens stöd till idrotten.....	11
2.1 Utgångspunkter för ett indikatorsystem	11
2.2 Förslag till indikatorer	15
2.3 Om utveckling av indikatorsystemet	20
3. Fördjupade analyser och kompletterande forskning.....	20
3.1 Val av teman till fördjupad analys.....	21
3.2 Förutsättningar för fördjupningsstudier inom korta tidsramar	22
4. En periodiskt återkommande uppföljning av föreningsidrottens plats, betydelse och konsekvenser i ungas liv	22
5. Allmän forskningsbevakning.....	23
6. Slutord	23
7. Referenser.....	24

En regelbunden och långsiktig uppföljning av statens stöd till idrotten

1. Ett förslag till regelbunden och långsiktig uppföljning av statens stöd till idrotten

1.1 Inledning

Centrum för idrottsforskning (CIF) är statens sektorsorgan för idrottsforskning med uppgift att initiera, samordna, stödja och informera om forskning på idrottens område. CIF bildades 1988 och har Gymnastik- och idrottshögskolan i Stockholm (GIH) som huvudman. Verksamheten leds av en styrelse där ordförande utses av regeringen medan övriga tretton ledamöter utses av landets universitet och högskolor (11 ledamöter) och Riksidrottsförbundet (2 ledamöter). Det dagliga arbetet sköts av ett kansli beläget vid GIH. En väsentlig uppgift för CIF är att fördela anslag till forskningsprojekt och tjänster. Utlysning av medel sker en gång om året och till hjälp vid bedömning av ansökningar har CIF ett vetenskapligt råd som utses tillsammans med Vetenskapsrådet (VR). CIF:s budget år 2008 var 19,6 miljoner kronor.

I juni 2009 fick Centrum för idrottsforskning (CIF) vid Gymnastik- och idrottshögskolan i uppdrag av regeringen att analysera och lämna förslag till en regelbunden och långsiktig uppföljning av statens idrottsstöd inklusive utformning av s.k. indikatorer. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 30 oktober 2009.

I denna skrivelse presenteras CIF:s förslag. Redogörelsen inleds med en kort bakgrundsteckning följt av en diskussion om uppföljningsverksamhetens syfte, organisation och ekonomiska ramar. Därefter preciseras själva uppföljningssystemet (avsnitt 2-5). Avsnitt 2 redogör för ett system med indikator för uppföljning av statens stöd, inklusive sammanlagt 25 preciserade indikatorer fördelade över fem s.k. målområden. Därefter följer förslag till fördjupad analys och kompletterande forskning (avsnitt 3), periodiskt återkommande uppföljning av föreningsidrottens plats, betydelse och konsekvenser i ungas liv (avsnitt 4) och allmän forskningsbevakning (avsnitt 5).

1.2 Bakgrund

Relationen mellan staten och idrottsrörelsen - ett demokratiskt dilemma

I över ett sekel har staten beviljat ekonomiskt stöd till frivilligt organiserad idrottsverksamhet.¹ Bidraget – som 2008 uppgick till drygt 1,8 miljarder kronor – är ett viktigt erkännande av idrottsrörelsens ideella strävanden. Men samtidigt har det gett upphov till ett

¹ För en historik om statens idrottsstöd, se Johan R Norberg, *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrottspolitik 1913-1970* (Stockholm 2004), SOU 2008:59, *Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten*, kap 2. Se även Jan Lindroth, *Idrottens väg till folkrörelse. Studier i svensk idrottsrörelse fram till 1915* (Uppsala 1974).

frihetsproblem. Som en röd tråd i svensk idrottspolitik löper frågan huruvida förekomsten av offentligt stöd även medfört en rätt för staten att ställa krav på idrottsrörelsen. Eller omvänt: i vilken utsträckning har idrottsrörelsens acceptering av statsbidrag kunnat förenas med en position som en fri och självständig folkrörelse?

Spänningsförhållandet mellan statlig styrning kontra idrottsrörelsens autonomi kan ses som en konflikt mellan två demokratiska ideal. Å ena sidan är föreningsfrihet en omistlig del i vårt politiska system. Å andra sidan har riksdag och regering ett ansvar inför medborgarna att säkerställa att offentliga medel utnyttjas effektivt och i enlighet med politiskt fattade beslut. När staten beviljar idrottsrörelsen ett ekonomiskt stöd uppstår följaktligen ett demokratiskt dilemma. Styrning i den statliga bidragsgivningen är nödvändigt utifrån ett medborgarperspektiv men samtidigt något som riskerar att underminera idrottsrörelsens självbestämmande. Frånvaro av styrning främjar idrottsrörelsens självständighet men kan samtidigt få till följd att statens politik inte leder till mål som riksdagen och regeringen beslutat om.

Ett implicit kontrakt...

Motsättningen mellan statlig styrning och idrottsrörelsens autonomi är en ständigt närvarande konfliktdimension i svensk idrottspolitik. Det är ett spänningsförhållande som aldrig kan elimineras, men som alltid måste hanteras och beaktas i den faktiska politikutformningen. Mot denna bakgrund är det intressant att notera att svensk idrottspolitik sällan präglats av meningsskiljaktigheter eller djupare konflikter. Parternas delvis oförenliga intressen har i praktiken inte försvårat varken samarbete eller samförstånds lösningar. Denna låga konfliktnivå har framförallt två förklaringar.

Den första förklaringen är att staten och idrottsrörelsen tidigt lyckades utforma organisatoriska samarbetsformer för att hantera sina motsatta utgångspunkter. Redan vid statsanslagets tillkomst etablerades nämligen den ännu gällande principen att idrottsrörelsens egna organisationer ska ha stort inflytande över fördelningen och förvaltningen av det statliga stödet. I början var det *Sveriges Centralförening för Idrottens Främjande* (SCIF) som fick huvudansvaret att fördela statens idrottsstöd. Därefter, i början av 1930-talet, överfördes uppgiften till *Riksidrottsförbundet* (RF). Staten har följaktligen valt att medvetet begränsa sin egen styrning i anslagsfrågor till förmån för ett s.k. korporativt samarbete med idrottsrörelsens egna led. Åtgärden kan både ses som en markering av idrottsrörelsens rätt till självbestämmande och en strategi av staten för att tillgodogöra sig den kompetens och legitimitet som följer när fördelningspolitiska beslut fattas av mottagargruppens egna företrädare.

Den andra förklaringen knyter an till den generellt goda samförståndsanda och kompromissvilja som präglat relationen mellan staten och frivilliga organisationer i Sverige under 1900-talet och som – inte minst av utländska bedömare – brukar framhållas som karakteristiskt för den svenska välfärdspolitiska modellen. Här är poängen att staten och idrottsrörelsen vanligtvis verkat åt samma håll. Deras syn på idrottens samhällsroll och samhällsnytta har ofta varit i det närmaste identiska. Därtill har de respekterat varandras skilda utgångspunkter och intressen.

Idrottspolitikens inneboende spänning mellan styrning och autonomi har således inte omöjliggjort samarbete. Däremot har det gett upphov till en specifik form av partnerskap mellan staten och idrottsrörelsen. Det hela kan enklast beskrivas som ett ”implicit kontrakt” innehållande såväl uttalade krav/ rättigheter som mer outtalade och vagt formulerade förväntningar på båda parter. För staten kan kontraktet beskrivas som en skyldighet att respektera idrottsrörelsens självständighet (och därmed undvika mer långtgående styrning av statsstödet) balanserat av en rätt att få uttrycka sina förväntningar på att idrottsrörelsen ska

bedriva en samhällsnyttig verksamhet. För idrottsrörelsen har kontraktet på motsvarande sätt medfört stor frihet i förfogandet av statens idrottsstöd – men under förbehåll att man självmant axlat ett egenansvar att eftersträva en samhällsnyttig idrottsutveckling inom ramen för en ideellt uppbyggd folkrörelse.

...som blivit allt mer explicit

Samarbetet mellan staten och idrottsrörelsen växte fram i en specifik historisk och välfärdspolitisk kontext. Redan det faktum att svensk idrott tilldelats ett betydande offentligt stöd är intimt sammankopplat med den svenska välfärdsmodellens generösa bidragssystem och långtgående statliga ambitioner i frågor kopplade till människors välfärd. Till detta kommer en svensk tradition av korporatism och samförståndslösningar mellan stat och frivilliga organisationer. Det implicita kontraktet mellan staten och idrottsrörelsen är således inte unikt. Det är snarare en sinnebild för svensk folkrörelsepolitik av typiskt 1900-talssnitt.

Mot denna bakgrund kan det konstateras att relationen mellan staten och idrottsrörelsen genomgått vissa förändringar sedan millennieskiftet. Utvecklingen kan enklast beskrivas som att det implicita kontraktet blivit allt mer explicit och formaliserat. I denna process har staten varit pådrivande. Förklaringen ska sökas på flera håll. Till viss del handlar det om större förändringsprocesser kopplade till idrottens samhällsposition såsom en ökande andel barn och unga inom föreningsidrotten, förändrade fritids- och motionsvanor hos befolkningen och en tilltagande kommersialisering och professionalisering av elitidrotten. Till detta kommer att det statliga idrottsstödet ökat kraftigt sedan 1990-talet till följd av nya bidrag via spelmarknaden. Viktig är även den övergång till s.k. mål- och resultatstyrning som infördes i svensk förvaltning redan under 1980-talet och som därefter successivt även inbegripit offentligt stöd till frivilliga organisationer. Utvecklingen kan således sammanfattas med att staten sedan 1990-talet kraftigt ökat sitt idrottspolitiska åtagande – och detta har följts av höjda förväntningar på idrottsrörelsens samhällsnytta och ett ökat behov av att följa upp stödets reella effekter.

De första tecknen på ökad styrning i den statliga bidragsgivningen kunde skönjas i slutet av 1980-talet i form av breddade målformuleringar och höjda redovisningskrav. Som nya och särskilt prioriterade områden framhölls aspekter som ökad jämställdhet, integration och insatser mot dopning. Det följande decenniet togs ytterligare initiativ för att förtydliga statens idrottspolitiska motiv och handlingsramar. Inte minst tillsattes en ny statlig idrottsutredning 1996 med uppgift att föreslå nya och tydligare mål för statens idrottspolitik och dessutom ”pröva möjligheterna och lämpligheten för regering och riksdag att närmare styra anslaget inriktning.”²

Idrottsutredningens arbete utmynnade i betänkandet ”Idrott och motion för livet” (SOU 1998:76). Många av dess synpunkter och förslag handlade om en anpassning av idrottspolitiken till statsförvaltningens principer om resultatstyrning. Som exempel presenterades nya, övergripande mål för statens framtida idrottspolitik, förslag om att RF:s myndighetsutövning skulle regleras i en särskild förordning och en modell för uppföljning av det statliga idrottsstödet effekter.

Betänkandet mottogs i huvudsak positivt av berörda remissinstanser. Förslaget till idrottspolitiska mål rönade emellertid kritik från Riksidrottsförbundet som menade att målen var allt för detaljerade och därmed styrande. Dessutom underströks att endast idrottsrörelsen själv hade rätt att formulera mål för sin egen verksamhet. RF:s invändningar föranledde regeringen till ett förtydligande i 1999 års idrottspolitiska proposition.

² Kommittédirektiv 1996:84, *Stöd till idrotten*.

Regeringen anser... att staten som bidragsgivare inte till någon del skall ställa upp mål för idrottsrörelsens egen verksamhet. Detta skall göras av idrottsrörelsen själv. Staten skall däremot ställa upp mål och riktlinjer för sin bidragsgivning. Denna grundläggande princip för ansvarsfördelningen mellan staten och idrottsrörelsen är ändamålsenlig. Genom att ange syftet med bidragsgivningen anger staten en viljeinriktning för vad staten förväntar sig att bidraget främst skall leda till. Däremot föreskrivs inte hur detta skall gå till.³

Med 1999 års idrottspolitiska proposition etablerades följaktligen den allmänna idrottspolitiska principen att riksdag och regering ska ange *vad* staten vill uppnå med sitt stöd (mål) medan idrottsrörelsen ska ha frihet att avgöra *hur* detta ska förverkligas (medel).

Ny modell för uppföljning av idrottsstöds effekter

I december 2006 fick kulturministern bemyndigade av regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera om effekterna av statens idrottsstöd överensstämmer med den statliga idrottspolitikens syfte. I uppdraget ingick även att föreslå en framtida inriktning av stödet samt föreslå utformning av lämpliga indikatorer för att mäta stödets effekter. Utredningen, som tog namnet *Idrottsstödsutredningen*, lade i juni 2008 fram betänkandet "Föreningsfostran och tävlingsfostran" (SOU 2008:59).

Idrottsstödsutredningen gav sitt stöd till en idrottspolitisk rollfördelning där riksdag och regering är tydliga med vad staten vill uppnå med stödet till idrotten medan idrottsrörelsen får stor frihet att avgöra hur dessa mål därefter ska realiseras. I ett avseende gjordes emellertid ett tillägg. I utvärderingen av idrottspolitikens syfte föreslogs att det vara statens – och inte idrottsrörelsens – uppgift att i efterhand bedöma hur väl de idrottspolitiska målen har uppnåtts. Mer konkret föreslogs en ansvars- och arbetsfördelning mellan staten och idrottsrörelsen med innebörden att:

- RF ska *återrapporera* hur statsbidraget till idrotten fördelats och använts. Återrapporeringen ska ha sin utgångspunkt i olika bidragsformers mål eller syften och huvudsakligen baseras på kvantitativa mått.
- Staten ska själv *följa upp* och analysera om idrottspolitikens mål och syften uppnåtts. Analysen ska ha sin utgångspunkt i målen för statens stöd till idrotten och innehålla kvalitativa bedömningar av stödets resultat och betydelse.

Mot denna bakgrund föreslogs därefter att Centrum för idrottsforskning (CIF) ska utgöra den statliga instans som ansvarar för utvärderingen av statens idrottsstöd. Verksamheten bör rapporteras årligen och bestå av följande tre delar:

- Kontinuerlig uppföljning av det statliga idrottsstöds effekter med utgångspunkt i ett s.k. indicatorsystem
- Möjlighet till fördjupade analyser och kompletterande forskning
- Kontinuerlig bevakning av forskningsresultat med relevans för statens stöd till idrotten

I regeringens proposition Statens stöd till idrotten (2008/09:126) bifölls Idrottsstödsutredningens förslag. Även framöver borde således den allmänna idrottspolitiska principen vara att staten anger mål och syften med sin bidragsgivning medan idrotten lägga fast målen för sin verksamhet. I uppföljningen av idrottsstöds effekter framhölls att "en

³ Proposition 1998/99:107, *En idrottspolitik för 2000-talet – folkhälsa, folkrorelse och underhållning*.

förutsättning för att staten ska kunna medge stor självständighet till idrottsrörelsen i fördelningen av statens idrottsstöd är att detta balanseras av att staten själv åtar sig att bedöma bidragets betydelse för idrottspolitiken”. I likhet med Idrottsstödsutredningen blev även förslaget att uppföljningen ska överlätas till CIF. Slutligen gjordes följande förtydligande:

De statliga målen för idrottspolitiken är till sin natur övergripande och långsiktiga. Den statliga styrningen av statsbidraget är generell utan detaljstyrning. Det är därför mer lämpligt att tala om en långsiktig uppföljning av stödets betydelse än om utvärdering.

1.3 Allmänna synpunkter på uppföljningsuppdraget

CIF ställer sig mycket positivt till möjligheten att ansvara för en regelbunden och långsiktig uppföljning av statens stöd till idrotten. Forskningsbaserad kunskap om idrotten utgör ett viktigt underlag för idrottspolitiska bedömningar. Därtill anser vi oss ha god kompetens för ”kontinuerlig bevakning av forskningsresultat med relevans för statens stöd till idrotten” och ett stort nätverk att tillgå för ”fördjupade analyser och kompletterande forskning”. CIF uppfattar uppdraget som ett viktigt erkännande och en möjlighet att ytterligare bidra till en positiv utveckling av svensk idrott.

Även om uppföljningssystemet främsta syfte är att förse staten med analys och bedömningar om det statliga idrottsstödet effekter, har vi förhoppningen att verksamheten dessutom kan bli ett värdefullt bidrag till idrottsrörelsens eget kvalitets- och utvecklingsarbete. I detta sammanhang ska tilläggas att CIF sedan flera år har bistått RF med råd och vetenskapliga bedömningar i uppföljningen av de stora idrottspolitiska satsningarna Handslaget och Idrottslyftet. Det nya uppföljningsuppdraget kan därmed ses som en fortsättning och fördjupning av ett sedan länge etablerat samarbete mellan forskarsamfundet och idrottsrörelsen.

I Idrottsstödsutredningens betänkande var förslaget att CIF skulle få i uppdrag att *utvärdera* statens stöd till idrotten. Detta omformulerades av regeringen till att CIF istället skulle genomföra en *långsiktig uppföljning* av statens idrottsstöd. CIF stödjer det nya ordvalet, CIF:s roll i den idrottspolitiska processen handlar om att förse staten med analyser och information om det statliga stödets resultat och betydelse. För en sådan uppgift är det lämpligare att tala om långsiktig uppföljning än om utvärdering.

1.4 Om uppföljningsverksamhetens syfte, organisation och ekonomi

En precisering av uppföljningens syften

Enligt CIF:s mening, kan uppföljningsuppdraget tjäna ett antal olika mål och intressenter. Det överordnade syftet är givetvis att förse staten med analyser och information om det statliga idrottsstödet resultat och betydelse och därmed skapa underlag för regeringens och riksdagens bedömning av idrottspolitikens effekter. Men till detta kommer att uppföljningen även kan utgöra en allmän kunskapsbas där företrädare för såväl idrottsrörelsen, media som den breda allmänheten ska få tillgång till information och vetenskapliga analyser i frågor med koppling till idrotten och statens idrottsstöd.

Redovisningen till regeringen sker lämpligen i form av en årlig rapport. Eftersom uppföljningen avser att utgöra ett underlag i regeringens bedömning av idrottspolitikens utveckling i samband med budgetpropositionen, bör rapporten publiceras senast den 1:a juni varje år. Därefter kan uppgifterna även göras tillgängliga för allmänheten, exempelvis via CIF:s hemsida.

Om ansvarsförhållanden och ekonomiska ramar

Uppföljningen av det statliga idrottsstödet effekter är ett beställningsuppdrag från regeringen till CIF. Den statliga styrningen av uppföljningsverksamheten garanteras således genom att regeringen preciserar uppdraget i CIF:s förordning och att ekonomiska resurser tillförs CIF för verksamhetens genomförande.

I CIF är styrelsen ytterst ansvarig för uppföljningsverksamheten. Det operativa ansvaret förläggs emellertid till CIF:s kansli. Det senare medför vissa behov av resursförstärkning. Denna slutsats drar även regeringen som i proposition *Statens stöd till idrotten* (2008/09:126) konstaterar att ”CIF bedöms behöva komplettera och bredda kompetensen i sin organisation för att kunna följa upp statens stöd till idrotten”.

Det förslag som presenteras nedan följer i huvudsak de utgångspunkter som skisserades av Idrottsstödsutredningen i betänkandet *Föreningsfostran och tävlingsfostran* (SOU 2008:59) och som därefter preciserats i regeringens idrottspolitiska proposition. Ambitionen har följaktligen varit att utveckla en modell där ett s.k. indikatorsystem kompletterats med fördjupade analyser och en mer generell forskningsbevakning.

Det är självklart att förslaget medför kostnader av olika slag. Utgifterna rör allt ifrån beställning av uppdragsforskning och statistik till löner, mötesverksamhet och framställning av rapporter. Att bedöma den totala kostnadsramen för uppföljningsuppdraget är emellertid svårt. I detta sammanhang bör nämnas att Idrottsstödsutredningen föreslog en årlig summa på två miljoner kronor för själva utvärderingsuppdraget medan CIF:s i sitt remissyttrande gjorde bedömningen att ett initialt årligt resurstillskott på fyra miljoner vore mer rimligt. I denna rapport väljer vi att inte i detalj försöka precisera olika kostnader, men understryker samtidigt att vissa delar i uppföljningssystemets – inte minst de fördjupade analyserna (se avsnitt 3) – naturligtvis påverkas av hur stora resurser vi har att tillgå för beställning av forskningsuppdrag, statistiska analyser m.m.

Uppföljningsuppdraget förutsätter således att regeringen tillför CIF erforderliga medel. Vi föreslår att dessa tillförs CIF som en generell ökning av statens stöd till idrottsforskning, vilket skapar förutsättningar att periodisera olika kostnader för uppföljningsverksamheten och integrera detta uppdrag med CIF:s övriga verksamhet. Vi vill i detta sammanhang även påminna om att CIF i sitt remissyttrande till Idrottsstödsutredningens starkt stödjer förslaget om att den del av forskningsanslaget som för närvarande utbetalas till CIF via RF fortsättningsvis fördelas direkt av regeringen.⁴

Om referensgrupper och dialog

I Idrottsstödsutredningens konstaterades att en effektiv och kvalitativ utvärderingsverksamhet förutsatte ett nära samarbete mellan CIF, staten och idrottsrörelsen:

Eftersom regeringen är ytterst ansvarig för utvärderingsverksamhet, är det viktigt att skapa rutiner där regeringens företrädare får möjlighet att lämna synpunkter på vad som ska utvärderas, förslag till fördjupningar och synpunkter på resultat och analyser. Viktigt är även att representanter från idrottsrörelsen får insyn i utvärderingsarbetet och möjlighet att kommentera resultat och analyser.⁵

⁴ Jfr SOU 2008:59, s. 418-419, samt CIF:s remissyttrande till Kulturdepartementet (dnr. 298/08), publicerat i sin helhet i *Svensk idrottsforskning* nr 3 2008.

⁵ SOU 2008:59, s. 414.

Mot denna bakgrund föreslogs att en särskild referensgrupp skulle knytas till utvärderingsprocessen med olika företrädare från bland annat regeringskansliet, Riksidrottsförbundet och forskarsamfundet.

Även CIF anser det vara viktigt att skapa kanaler för dialog med såväl staten, idrottsrörelsen som forskarsamfundet. Vi stödjer däremot inte förslaget om en permanent referensgrupp. Den främsta förklaringen är att referensgrupper vanligtvis skapas för att garantera *insyn* i en verksamhet – och i detta fall är insyn redan säkerställd på andra sätt. Som exempel har RF två ledamöter i CIF:s styrelse vilket borgar för goda möjligheter för idrottsrörelsen att följa uppföljningsverksamhetens utformning och utveckling. Till detta kommer (se mer nedan) att vårt förslag baseras på att regeringen årligen ska precisera inriktningen på tematiska fördjupningar m.m. Behovet av en permanent referensgrupp är således begränsat. Däremot kan det finnas skäl att skapa mer tillfälliga grupperingar av experter och sakkunniga i samband med att vissa temastudier ska genomföras etc.

Om arbetsprocessen

Föreliggande förslag har utformats inom CIF:s kansli av en arbetsgrupp bestående av Christine Dartsch, Per Nilsson, Johan R Norberg (föredragande), Karin Redelius och Håkan Larsson. I arbetet har synpunkter och information inhämtats från ett stort antal organisationer och myndigheter, däribland Riksidrottsförbundet, Statistiska centralbyrån och Statens folkhälsoinstitut. Den 14 oktober inbjöds även följande organisationer till en träff för att diskutera uppföljningssystemets i allmänhet och konkreta förslag till indikatorer:

Riksidrottsförbundet
Kulturdepartementet
Utbildningsdepartementet
Kompetenscentrum för idrottsmiljöer
Ungdomsstyrelsen
Statens folkhälsoinstitut (kunde ej närvara)
Barnombudsmannen (kunde ej närvara)
Svenska handikappidrottsförbundet (kunde ej närvara)
Sveriges Kommuner och Landsting (kunde ej närvara)

Samtliga inbjudna har även erbjudits möjlighet att i efterhand komma in med ytterligare synpunkter. Synpunkter har bland annat inkommit från Statens folkhälsoinstitut, Svenska handikappförbundet och Barnombudsmannen.

Förslaget har slutligen diskuterats vid flera tillfällen och därefter fastställts i sin helhet av CIF:s styrelse.

2. Indikatorer för uppföljning av statens stöd till idrotten

2.1 Utgångspunkter för ett indicatorsystem

I regeringens uppdrag till CIF ingår att utforma ett s.k. *indicatorsystem*. I den offentliga förvaltningen förekommer ofta indikatorer som instrument för uppföljning och utvärdering, inte minst inom hälso- och sjukvården. Indikatorer används även i uppföljningen av olika politikområden, såsom i barn-, ungdoms- och folkhälsopolitiken. En indikator kan enklast förstås som ett statistiskt mått vilket påvisar eller *indikerar* tillstånd eller förändringsprocesser i ett större system.⁶ Syftet med indikatorer är följaktligen att skapa möjlighet till politisk bedömning av utvecklingen inom ett område genom kontinuerlig uppföljning av en begränsad uppsättning data.

Indikatorer är förhållandevis enkla analysinstrument. Styrkan ligger i deras förmåga att förenkla, identifiera utvecklingsprocesser och därmed skapa förståelse för en ofta komplex verklighet. Men samtidigt får de inte förväxlas med forskningsresultat. Indikatorer avser främst att spegla *i vilken riktning* ett område utvecklas – men de kan sällan användas för att förklara *varför* en specifik förändring tagit vid. För sådana mer kvalitativt inriktade frågeställningar och analyser blir ofta kompletterande forskning nödvändigt. Av detta följer att indikatorer med fördel kan användas som ett första led i en större uppföljningsprocess. De är – och ska vara – relativt enkla och lättillgängliga data vilka skapar överblick över området i fråga och påvisar eventuella utvecklingstendenser. Därefter, som ett andra led, kan uppföljningen kompletteras med fördjupad analys och/eller forskning inom de aspekter där indikatorerna påvisat ett behov av ytterligare kunskapsinsamling.

Vid utformningen av ett indicatorsystem finns många krav och målsättningar att beakta.⁷ Vissa handlar om *vetenskaplig kvalitetssäkring*. Som exempel är det viktigt att indikatorerna har förmåga att mäta det som faktiskt avses och att de även täcker väsentliga aspekter av det som ska mätas (s.k. validitetskrav). Därtill bör undersökningspopulationen vara så stor som möjligt för att undvika risken för statistiska felkällor (reliabilitetskrav). Som ytterligare metodkriterier kan nämnas att indikatorerna bör vara väldefinierade, robusta och svåra att manipulera.

Andra hänsynstaganden handlar snarare om att skapa *smidighet* och *tillämpbarhet* i själva uppföljningssystemet. Som exempel bör indikatorerna vara förhållandevis enkla att ta fram, företrädesvis via offentlig statistik eller andra, större databaser. Vidare ska de vara begripliga och entydiga att tolka. Även för en relativt oinitierad bedömare måste det således vara tydligt vad indikatorn avser att mäta och hur resultatet ska bedömas.

Slutligen finns det *politiskt orienterade hänsynstaganden*, såsom att indikatorerna bör vara välfärdsrelevanta, det vill säga belysa förhållanden som uppfattas som viktiga för medborgarnas välfärd. Därtill bör de vara inriktade på sådant som är politiskt möjligt att påverka.

⁶ *Indikatorer för uppföljning av ungdomars levnadsvillkor. På väg mot ett uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitik. Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:6, s. 8.*

⁷ För en diskussion om hänsynstaganden vid utformningen av indikatorer, se Ds 2005:59, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Delrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken*, Martin Börjeson, ”Om indikatorer för uppföljning av statens stöd till idrotten” i SOU 2008:59 *Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten*, samt Ungdomsstyrelsen (2005).

Alla ovan nämnda aspekter rör utformningen av de specifika, enskilda indikatorerna. När det gäller indikatorsystemet i sin helhet finns ytterligare avvägningar att göra. I enlighet med regeringens proposition 2008/09:126 *Statens stöd till idrotten* – föreslår vi att indikatorsystemet för uppföljningen av idrottspolitiken ska ha följande övergripande kännetecken:

- De valda indikatorerna ska vara direkt relaterade till syftena med statens stöd till idrotten

Detta kan framstå som en självklarhet. Samtidigt är det viktigt att påpeka att statens idrottsstöd inte omfattar all idrottsrelaterad verksamhet med följderna att det finns potentiella indikatorer vilka därmed måste avfärdas i en uppföljning av just statens idrottsstöd. Ett exempel utgör massmedias idrottsbevakning fördelat på kön. Varje år sammanställs statistik om hur många timmar manlig respektive kvinnlig idrott som visas i svensk television. Dessa uppgifter utgör onekligen ett intressant mått på medias värdering av mäns och kvinnors idrottsprestationer. Men eftersom syftena med statens idrottsstöd inte omfattar medias idrottsrapportering, blir måttet olämpligt i detta sammanhang.

Utgångspunkt för våra indikatorer är följaktligen de uttalade syftena med statens stöd till idrotten. Dessa syften finns preciserade i förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

Det ska tilläggas att inriktningen på statens idrottsstöd kan förändras över tid. Eventuella framtida förändringar måste givetvis medföra motsvarande justeringar av indikatorsystemet.

- Uppföljning av indikatorer ska göras fortlöpande och sammanställas minst en gång om året

Såväl redovisningen som analysen av indikatorsystemet bör lämpligen ingå i CIF:s årliga rapport till regeringen angående uppföljningen av statens stöd till idrotten. Därefter bör de även göras tillgängliga för allmänheten, exempelvis via CIF:s hemsida.

- Indikatorsystemet ska tillgodose olika intressenters perspektiv och behov

Indikatorerna ska både kunna användas för övergripande analys av idrottsrörelsens totala verksamhet och för uppföljning av specifika delar (exempelvis förändringsprocesser inom olika idrotter, regioner, åldersgrupper m.m.). Uppgifterna ska både tillgodose statens behov av kunskap om statsstödet effekter och utgöra en kunskapsbas för bland annat idrottsorganisationer, myndigheter och media.

Det ligger i sakens natur att många indikatorer kommer att inhämtas från idrottsrörelsen. Här bör målet vara att den information som efterfrågas i största möjliga utsträckning är enkel att ta fram för förbund och/eller föreningar. Vidare bör uppgifterna uppfattas som relevanta utifrån idrottsrörelsens egna intressen och behov. På så sätt undviks risken att uppgiftslämnandet upplevs som onödigt byråkratiskt eller styrande. Därtill kan informationen även integreras i idrottsrörelsens eget kvalitets- och utvecklingsarbete.

- Såväl utformningen som analysen av indikatorerna ska integrera ett funktionsnedsättnings-, jämställdhets-, integrations- och barnrättsperspektiv

I detta sammanhang bör påpekas att befintlig statistik sällan möjliggör analys av samtliga dessa perspektiv i varje enskilt fall. Som exempel är det statliga lokala aktivitetsstödet en lämplig källa för att spegla aktivitetsnivå inom barn- och ungdomsidrotten. Denna statistik kan redovisas fördelat på bland annat kön, ålder och region men saknar uppgifter om de aktivas härkomst. Integrationsaspekter måste följaktligen följas upp via andra indikatorer. Det är således indikatorsystemet *som helhet* som ska omfatta samtliga ovan nämnda perspektiv – inte varje enskild indikator.

- De data som utgör grunden för indikatorerna bör i första hand hämtas från befintlig statistik och redan existerande rapporteringsrutiner

Här kan nämnas att Ungdomsstyrelsen årligen sammanställer och analyserar indikatorer på ungas levnadsvillkor som ett led i uppdraget att följa upp den nationella ungdomspolitiken. Arbetet görs i nära samarbete med ett stort antal myndigheter och utomstående organisationer (däribland Riksidrottsförbundet) vilka årligen förser Ungdomsstyrelsen med uppgifter från respektive verksamhetsområde. Även om Ungdomsstyrelsen således ansvarar för den övergripande analysen, inhämtas merparten av statistik från annat håll.

En liknande modell synes lämplig i uppföljningen av statens idrottsstöd. Utformningen av indikatorer bör således göras i nära dialog med idrottsrörelsen och berörda myndigheter m.fl. Om relevanta uppgifter saknas, bör målsättningen snarare vara att utveckla dessa instansers statistikinsamling än att initiera nya studier i CIF:s regi. Ett sådant system förutsätter emellertid att idrottsrörelsen och berörda myndigheter/organisationer är villiga att samarbeta med CIF. Här kan regeringen spela en viktig roll i exempelvis utformningen av regleringsbrev till sina myndigheter och i preciseringen av återrapporteringskrav till idrottsrörelsen rörande dess hantering av statens idrottsstöd.

Källor/uppgiftslämnare

Av naturliga skäl kommer merparten av indikatorsystemet att bestå av uppgifter inhämtade från idrottsrörelsen, via Riksidrottsförbundet. För specialidrottsförbunden (och till viss del även distriktsförbunden) handlar det främst om uppgifter rörande medlemsantal, representation och ekonomi. Därutöver ansvarar RF för två större datamaterial. Det första är den s.k. *lokstödsstatistiken* som utgör ett intressant mått på aktivitetsnivån inom idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet. Den andra källan är den årligt återkommande urvalsundersökningen *Svenska folkets tävlings- och motionsvanor*. Studien omfattar 4000 personer mellan 7-70 år och innehåller ett stort antal frågor om alltifrån motionsvanor till ledaruppdrag och idrottsrelaterade utgifter.

Vid sidan av RF har SISU Idrottsbildarna viktig information om genomförda studieinsatser inom idrottsrörelsen medan Sveriges Olympiska Kommitté (SOK) och Svenska Handikappidrottsförbundet/Sveriges Paralympiska Kommitté (SHIF/SPK) kan bidra med viktiga uppgifter om talangutveckling och mått på olika idrotters internationella konkurrenskraft.

I frågan om offentlig statistik finns viktig information att inhämta från Statiska centralbyråns (SCB) årliga undersökningar av levnadsförhållanden i Sverige (ULF). Dessa undersökningar har genomförts sedan mitten av 1970-talet och omfattar personer från 16 år och uppåt. Sedan 2001 har levnadsundersökningarna även kompletterats med intervjuer av barn i åldrarna 10–18 år (Barn-ULF).

Från övriga myndigheter är möjligheten att inhämta kunskap begränsad. Ett belysande exempel utgör folkhälsofrågor. Statens folkhälsoinstitut (FHI) är ett nationellt kunskapscentrum för att följa upp och utvärdera folkhälsopolitiken. En stor del av detta arbete

handlar om att sammanställa och analysera indikatorer av olika slag, däribland på området fysisk aktivitet. De indikatorer som knyter an till idrotten är dels mätningar av vuxna människors fysiska aktivitet (inhämtade via den nationella folkhälsoenkäten och omfattande personer i ålder 16-84 år), dels grundskole- och gymnasiebetyg i skolämnet Idrott och hälsa. Båda kategorierna är problematiska att använda i en uppföljning av idrottspolitiken. I den första kategorin utgör föreningsidrotten endast en av olika former av fysisk aktivitet. Därtill saknas en stor del av idrottsrörelsens yngre medlemmar (barn och unga under 16-år). Den andra kategorin omfattar visserligen ungdomar men är samtidigt avgränsad till idrottsaktiviteter i skolan.

Ett annat exempel utgör anläggningsfrågor. I SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden i Sverige (ULF) ingår frågor till föräldrar om vilken typ av idrottsanläggningar som deras barn besöker. Uppgifterna kan användas som en indikation på anläggningars tillgänglighet. Dessvärre insamlas de emellertid endast vart 8:e år. Till detta kommer att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för närvarande inte insamlar uppgifter om kommunernas anläggningsbestånd på regelbunden basis.

För att säkerställa kvalitet i uppföljningssystemet bör de data som inhämtas från RF, SCB m.m. i möjligaste mån kommenteras av uppgiftslämnaren. Därmed skapas utrymme för exempelvis RF att påpeka eventuella begränsningar i vissa datas tillförlitlighet, fästa uppmärksamhet på förändrade inrapporteringsrutiner eller i allmänhet kommentera utvecklingen inom olika indikatorer.

2.2 Förslag till indikatorer

Nedan presenteras vårt förslag till indikatorsystem. Modellen tar sin utgångspunkt i syftena med statens stöd till idrotten fördelat över fem s.k. målområden.

Det är vår bedömning att de föreslagna indikatorerna är tillräckliga för att inleda en uppföljning av det statliga idrottsstödet effekter. Samtidigt ska det inte förnekas att det finns svaga punkter, inte minst rörande anläggningsfrågor och möjligheten att kvantitativt mäta aspekter som etik och engagemang i den ideella idrottsverksamheten. De föreslagna indikatorerna måste följaktligen ses som en första utgångspunkt. Därtill förbehåller vi oss rätten att vid behov komplettera och/eller justera systemet. För ytterligare kommentarer om utveckling av indikatorsystemet, se avsnitt 2.3 nedan.

Målområde 1: Idrotten som folkrörelse

Målområdet behandlar frågan om idrottens ställning som frivilligt organiserad folkrörelse, dess självständighet i förhållande till stat respektive marknad, det ideella ledarskapets omfattning och betydelse m.m.

Indikator 1.1 Medlemmar i idrottsrörelsen

Precisering: Idrottsrörelsens totalpopulation fördelat på kön och ålder (7-70 år).

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Svenska folkets tävlings- och motionsvanor

Kommentar: Årlig statistik finns sedan 1998. Uppgifterna kan särredovisas i fråga om ålder, kön, utbildning, inkomst, ortsstorlek och landsdel.

Indikator 1.2 Medlemmar i specialidrottsförbund

Precisering: Antal medlemskap i idrottsrörelsens specialidrottsförbund

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Specialidrottsförbundens medlemsstatistik

Kommentar: Indikator avser att spegla olika idrotters storlek och sammansättning över tid. Handikappidrottsförbundet och Svenska dövsportsförbundet kan särredovisas som mått på idrott för människor med funktionsnedsättning.

Indikator 1.3 Aktivitetsnivå i barn- och ungdomsidrotten

Precisering: Antalet LOK-stödsberättigade deltagare och sammankomster fördelat på åldersgrupper och kön

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Statligt lokalt aktivitetsstöd

Kommentar: Möjlighet finns även att analysera idrotter (eller kategorin lag/individuella idrotter osv.) liksom aktivitetsnivån mellan regioner. Idrottsaktiva med funktionsnedsättning som tilldelats stöd via Svenska handikappidrottsförbundet kan redovisas separat.

Indikator 1.4 – 1.5 Ideellt ledarskap i idrottsföreningar

Precisering: Antal personer som uppger sig vara ledare i en idrottsförening och hur mycket tid man lägger ned på sitt ledareuppdrag per vecka

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Svenska folkets tävlings- och motionsvanor

Kommentar: Frågorna ingår i RF:s årliga studie om svenska folkets tävlings- och motionsvanor. Uppgifterna kan särredovisas i fråga om ålder, kön, utbildning, inkomst, ortsstorlek och landsdel.

Indikator 1.6 Specialidrotts- och distriktsidrottsförbundens beroende av statligt stöd

Precisering: Det statliga s.k. organisationsstödet storlek och andel av specialidrotts- och distriktsidrottsförbundens samlade intäkter

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Specialidrotts- och distriktsidrottsförbundens årsredovisningar

Kommentar: Indikatorn – den s.k. självfinansieringsgraden – ingår f.n. i RF:s rådande åiterrapportering till regeringen. Uppgifterna kan särredovisas i olika förbundsgrupper (exempelvis med avseende på intäktsstorlek, lag/individuell idrott osv.).

Indikator 1.7 Specialidrotts- och distriktsförbundens marknadsintäkter

Precisering: Nettoomsättningens storlek och andel av specialidrotts- och distriktsidrottsförbundens samlade intäkter

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Specialidrotts- och distriktsidrottsförbundens årsredovisningar

Kommentar: I RF:s nya BAS-kontoplan (med information och förslag till uppställning av årsbokslut och årsredovisning för idrottsföreningar) ingår den s.k. nettoomsättningen. Detta mått utgör förbundets/föreningens totala inkomster med undantag för statliga/kommunala bidrag, gåvor och medlemsavgifter. Måttet ger en indikation på förbundens marknadsintäkter. Indikatorn kan redovisas i nominella tal och/eller i relation till total omsättning.

Målområde 2: Idrottens betydelse för folkhälsan

Frågan i vilken mån idrotten bidrar till ett livslångt intresse för motion, och i vilken mån den därmed kan främja god hälsa bland olika grupper.

Kommentar: I regeringens idrottspolitiska proposition Statens stöd till idrotten (2008/09:126) understryks idrottens betydelse för folkhälsan. Samtidigt tilläggs även att idrottspolitikens folkhälsomål inte enbart kan avgränsas till den verksamhet som idrottsrörelsen organiserar. Ansvar för att förverkliga politiken är tvärtom delat mellan staten, kommunerna, idrottsrörelsen och de organisationer som bedriver friluft- och främjandeverksamhet.

Idrottens betydelse för folkhälsan motiverar indikatorer med avseende på fysisk aktivitet. I redovisningen av sådana indikatorer bör det emellertid understrykas att fysisk aktivitet kan utövas i många former och inte enbart inom ramen för den organiserade idrottsrörelsen.

Indikator 2.1 Personer som motionerar regelbundet

Precisering: Andel personer deltar i mer än två motionspass i veckan som överstiger 20 minuter per tillfälle

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Svenska folkets tävlings- och motionsvanor

Kommentar: Uppgiften kan särredovisas med avseende på bland annat ålder, kön, hushållsinkomst och utbildningsnivå

Indikator 2.2 Fysisk aktivitet hos vuxna på fritiden

Precisering: Graden av fysisk aktivitet hos vuxna

Uppgiftslämnare: Statens folkhälsoinstitut

Källa: Nationella folkhälsoenkäten

Kommentar: I Nationella folkhälsoenkäten ställs frågan ”Hur mycket har du rört dig kroppsligt på fritiden under de senaste 12 månaderna”. De fyra svarsalternativen varierar från ”stillasittande fritid” till ”regelbunden motion och träning”.

Indikator 2.3 Skadade i olycksfall inom idrotten

Precisering: Andel skadade till följd av olycksfall i samband med idrottsutövning

Uppgiftslämnare: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Kommentar: Uppgiften ingår i Statens Folkhälsoinstituts uppföljning av folkhälsopolitiken.

Redovisningen kan fördelas på ålder och kön.

Målområde 3: Alla flickor och pojkars, kvinnor och mäns lika förutsättningar till deltagande

Frågan om idrottens tillgänglighet och i vilken mån idrotten är öppen för olika människor oavsett kön, ålder, social och/eller etnisk bakgrund m.m.

Indikator 3.1 Barn- och ungdomars deltagande i föreningsidrott

Precisering: Andel barn som sysslar med idrott på sin fritid praktiskt taget varje vecka

Uppgiftslämnare: Statistiska centralbyrån, SCB

Källa: Barn-ULF

Kommentar: Frågan ställs årligen till barn i åldersintervallet 10-18 år inom ramen för SCB:s Barn-ULF. Uppgifterna kan särredovisas med hänseende på bland annat kön, ålder, familj, socioekonomi, etnicitet m.m.

Indikator 3.2 Barn- och ungdomars deltagande i olika idrotter

Precisering: Vilken slags idrott som barn sysslar med

Uppgiftslämnare: Statistiska centralbyrån, SCB

Källa: ULF

Kommentar: Inom ramen för SCB:s levnadsvaneundersökningar tillfrågas föräldrar om vilken slags deras barn (i åldersspannet 7-15 år) sysslar med. Båda uppgifterna kan särredovisas med hänseende på bland annat kön, ålder, familj, socioekonomi, etnicitet m.m. Frågan ställs vart 8:e år.

Indikator 3.3 Tillgång till anläggningar

Precisering: Vilken slags idrottsanläggning som barn och ungdomar besöker på fritiden

Uppgiftslämnare: SCB

Källa: ULF

Kommentar: Svartalternativen är fotbollsplan/idrottsplats, idrottshall/gymnastiksal, simhall konstfrusen/spolad isbana och ridhus. Uppgifterna kan särredovisas med hänseende på bland annat kön, ålder, familj, socioekonomi, etnicitet m.m. Frågorna ställs vart 8:e år.

Indikator 3.4 – 3.5 Kvinnor och män på ledande positioner

Precisering: Andelen kvinnor och män på styrelsenivå i specialidrotts- och distriktsidrottsförbunden samt på posterna ordförande respektive generalsekreterare

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Uppgifter från specialidrottsförbunden och distriktsförbunden

Kommentar: RF insamlar årligen uppgifter om den könsmissiga sammansättningen hos specialidrotts- och distriktsförbunden samt huruvida ordförande resp. generalsekreteraren utgör en kvinna eller man. Uppgifterna kan särredovisas med avseende på idrott (SF)/region (DF) och åldersgrupper,

Indikator 3.6 Kostnader för idrottsutövande

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Svenska folkets tävlings- och motionsvanor

Kommentar: I RF:s urvalsundersökning Svenska folkets tävlings- och motionsvanor ingår uppgifter om människors kostnader för idrottsrelaterad utrustning och avgifter (7-70 år). Uppgifterna särredovisas i fråga om ålder, kön, utbildning, inkomst, ortsstorlek och landsdel.

Målområde 4: Skolning i demokrati, ansvarstagande och etik

Frågan i vilken mån idrotten ger deltagarna möjlighet till demokrati och inflytande, om idrotten bidrar tillutvecklingen av en god etik, det sociala ledarskapets betydelse m.m.

Kommentar: Detta målområde innehåller komplicerade frågor om bland annat upplevt inflytande, tävlingsfostran, delaktighet m.m. vilka även behandlas i avsnitt 4 nedan rörande en periodiskt återkommande uppföljning av Ungdomsstyrelsens studie ”Unga och föreningsidrotten”.

Indikator 4.1 Ungdomar och ledareuppdrag

Precisering: Antal/andel barn och ungdomar (7-19 år) som har uppdrag som ledare, tränare, styrelsemedlem eller motsvarande i en idrottsförening

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Svenska folkets tävlings- och motionsvanor

Kommentar: Uppgiften ingår i RF:s årliga urvalsundersökning Svenska folkets tävlings- och motionsvanor. Uppgifterna kan särredovisas i fråga om ålder (7-14, 15-19), kön, utbildning, inkomst, ortsstorlek och landsdel. Jfr indikator 1.4.

Indikator 4.2 Ideella ledares utbildning

Precisering: Antalet arrangemang, deltagare och utbildningstimmar i SISU:s studieverksamhet

Uppgiftslämnare: SISU Idrottsutbildarna

Källa: SISU/Specialidrottsförbunden

Kommentar: Uppgifterna redovisas för närvarande i SISU Idrottsutbildarnas årsberättelse. Uppgifterna kan särredovisas i förhållandet kön och idrotter.

Indikator 4.3 Dopning

Precisering: Antal dopingprov och bestraffade i Sverige fördelat på dopingklass, kön och idrottsnivå

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Antidopinggruppen

Kommentar: Uppgifter om antalet dopingprov och bestraffade insamlas sedan länge av RF. Det finns således goda möjligheter att spegla utveckling över tid.

Målområde 5: Idrotters internationella konkurrenskraft

Frågan i vilken mån svensk idrott på elitnivå kan hävda sig i internationella sammanhang.

Kommentar: Inom idrottsrörelsen pågår för närvarande en översyn av det framtida elitstödet utformning. Det är därför i dagsläget inte möjligt att definitivt fastställa samtliga indikatorer på detta område. Förslagen nedan baseras på delvis befintliga data, delvis uppgifter som bedöm troliga att kunna inhämtas med början 2010.

Indikator 5.1 Medaljer i internationella mästerskap

Precisering: Antalet erhållna medaljer i internationella mästerskap

Källa: SF

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Kommentar: Uppgifterna bör kunna redovisas fördelat på idrott, kön och nivå (senior, junior osv.).

Indikator 5.2 Medaljkapacitet i skilda idrotter

Precisering: Antal elitaktiva/lag med kapacitet att ta medalj i OS eller VM fördelat på kön resp. vinter/sommaridrott.

Källa: Uppgifter från specialidrottsförbunden

Uppgiftslämnare: RF/SOK

Kommentar: En indikator på antalet erhållna medaljer (ovan) kan lämpligtvis kompletteras med någon form av bedömning av de elitaktivas *medaljkapacitet*. Inom SOK tillämpas exempelvis ett mått baserat på en samlad bedömning av de elitaktivas prestationer vid olika internationella mästerskap, cuper osv. under det senaste året. Måttet kan redovisas fördelat på kön och idrott. Ett annat tillvägagångssätt kan vara att inte enbart "räkna medaljer" utan även inkludera placeringar upp till 7-8 plats för att mäta vilka som tillhört de allra bästa i olika internationella tävlingar.

Indikator 5.3 Kostnader för landslagsverksamhet

Precisering: Specialidrottsförbundens utgifter för landslagsverksamhet inklusive förberedelse för landslagsverksamhet

Källa: Uppgifter från specialidrottsförbunden

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet/SOK

Kommentar: Ett tänkbart mått på förbundens elitidrottsrelaterade kostnader är deras utgifter för landslagsverksamhet (inkl. förberedelser för landslagsverksamhet). Sådana uppgifter samlas för närvarande inte in systematiskt av RF. Enligt förbundet kommer dock någon form av ekonomiskt mått på landslagsverksamheten att utformas under hösten 2009. För de olympiska idrotterna ingår redan förbundens landslagskostnader i de uppgifter som redovisas till SOK. En indikator av detta slag bör kunna redovisas fördelat på kön och åldersgrupper.

Indikator 5.4 Deltagare i talangutvecklingsverksamhet

Precisering: Antal deltagare i förbundsövergripande elitsatsningar

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet och/eller SOK

Källa: RF/SOK/SF

Kommentar: Måttet kan spegla omfattning och inriktning på statens elitidrottsstöd via RF:s/SOK:s olika talangutvecklingsverksamheter.

Indikator 5.5. Specialidrott i gymnasieskolan

Precisering: Antal flickor och pojkar vid riksrekryterande idrottsgymnasier (RIG)

Uppgiftslämnare: Riksidrottsförbundet

Källa: Berörda specialidrottsförbund

Kommentar: Uppgift kan särredovisas med avseende på idrott, ålder och region.

2.3 Om utveckling av indikatorsystemet

Även om kontinuitet och långsiktighet är viktiga aspekter vid utformningen av indikatorer, kan ett indikatorsystem aldrig betraktas som slutgiltigt eller färdigt. Detta har flera förklaringar. Först och främst kan förändringar i själva politikområdet givetvis medföra ett behov av att även justera valet av indikatorer. Därtill finns alltid möjligheten att ny statistik eller andra informationskällor identifieras och bedöms som lämpliga att infoga i indikatorsystem. Slutligen finns alltid risken att befintliga datakällor förändras eller försvinner. Som exempel skulle viktig information upphöra om SCB valde att lägga ned sina årliga levnadsvaneundersökningar. Värdet av kontinuitet i indikatorsystemet får således aldrig utesluta förändringar eller justeringar i kvalitetssyfte.

Med detta sagt, finns det skäl att lyfta fram några områden/frågor där en utveckling av datainsamlingen eller kunskapsläget skulle vara av stort värde för vårt indikatorsystem. Ett första exempel utgör RF:s årliga studie om det svenska folkets tävlings- och motionsvanor. CIF vill understryka att studien utgör grunden för ett stort antal föreslagna indikatorer och att den därför är synnerligen värdefull för en uppföljning av statens stöd till idrotten. Det finns dock skäl att överväga en ökning av antalet tillfrågade i studien (för närvarande 4000 personer) för att säkra studiens validitet och möjliggöra mer ingående analyser.

Ett andra exempel utgör RF:s studie om *ungdomars* tävlings- och motionsvanor. Detta är en enkätundersökning som RF genomfört vid två tillfällen i samarbete med SCB: 1998 och 2005. Undersökningspopulationen består av 3000 ungdomar i åldrarna 13-20 år och bland frågorna ingår såväl tränings- och tävlingsvanor som ungas inflytande och intresse för utbildning och ledareuppdrag. CIF anser att RF:s ungdomsstudie innehåller intressanta data och att det därför vore önskvärt att undersökningen genomförs med viss regelbundenhet.

3. Fördjupade analyser och kompletterande forskning

Ett andra led i uppföljningen av statens idrottspolitik är *fördjupade analyser och kompletterande forskning*. Denna del kan på flera sätt betraktas som indikatorsystemets raka motsats. Indikatorer bygger på kontinuerlig och regelbunden datainsamling. Målet är att utifrån ett fågelperspektiv spegla trender, tillstånd och förändringsprocesser inom hela uppföljningsområdet. Med fördjupade analyser avses på motsvarande sätt tidsmässigt begränsade punktinsatser av forskningskaraktär i särskilt utvalda teman. Medan indikatorsystemet följaktligen skisserar en grov bild av hela den statliga idrottspolitikerna, ska

de tematiska fördjupningsstudierna möjliggöra detaljerade analyser inom specifika och avgränsade delområden.

Nedan presenteras vårt förslag till fördjupade analyser. Inledningsvis diskuteras olika strategier för att välja ut de teman som ska studeras. Därefter preciseras ett antal förutsättningar och avgränsningar.

3.1 Val av teman till fördjupad analys

Processen att välja teman till fördjupade analyser kan utformas på många sätt. En första möjlighet är givetvis att utgå från själva indikatorsystemet. Här kan principen vara att välja teman utifrån de enskilda indikatorer som uppvisar särskilt intressanta sakförhållanden eller oväntade förändringsprocesser. En annan lösning kan vara att låta varje målområde i sig utgöra ett årligt återkommande teman. Medan den första strategin styrs av frågan ”vad är mest viktigt att följa upp?” så skapar det andra tillvägagångssättet periodicitet och långsiktig balans mellan statens olika idrottspolitiska syften.

Ytterligare en möjlighet är att hänföra valet av lämpliga teman till CIF. En sådan strategi kan motiveras med argumentet att idrottsforskarna som yrkeskår kan antas ha särskild kompetens på just idrottsområdet. Som ytterligare stöd kan nämnas att CIF:s styrelse består av etablerade idrottsforskare från en rad skilda vetenskapliga discipliner och forskningsmiljöer. Till detta kommer att CIF via sitt uppdrag att fördela medel till svensk idrottsforskning även har god överblick över pågående vetenskapliga studier och aktuella forskningsresultat.

Samtliga strategier ovan har sina för- och nackdelar. Som exempel kan det argumenteras för att de fördjupade analyserna ska baseras på indikatorsystemet med hänvisning till att det skapar en positiv och nära koppling mellan uppföljningssystemet olika delar. Mot detta kan samtidigt anföras att indikatorer är förhållandevis trubbiga mätinstrument som inte nödvändigtvis speglar alla de frågor/områden som skulle vara förtjänta av mer ingående studier. Förslaget att hänskjuta valet till CIF kan på motsvarande sätt både stödjas och ifrågasättas med traditionella argument för och emot s.k. implementering genom professioner. Å ena sidan kan företrädare för professionen i fråga – i detta fall den idrottsvetenskapliga forskarkåren – antas vara experter på området och därmed lämpliga att bedöma vilka frågor som bör komma ifråga. Å andra sidan finns alltid risken att forskarnas bedömning styrs av inomvetenskapliga ideal snarare än idrottspolitiska utgångspunkter. Resultatet blir då bli att staten visserligen får fördjupade analyser – men i helt fel frågor.

Mot denna bakgrund föreslår vi en tredje lösning: det bör vara *regeringens* uppgift att årligen besluta om vilka teman som ska bli föremål för fördjupad analys. Huvudargumentet har antytts ovan. Eftersom hela syftet med uppföljningsverksamheten är att förse staten med kunskap om det statliga idrottsstödet effekter, finns det en självklar logik i att staten – som beställare av uppföljningsuppdraget – även styr över de områden/teman som ska studeras mer ingående.

Det finns ytterligare fördelar med en modell där staten väljer teman till fördjupad analys och kompletterande forskning. Inte minst stärker det statens möjligheter att utnyttja uppföljningsverksamheten som ett led i den idrottspolitiska processen. Genom att styra valet av teman skapas det nämligen möjlighet för regering att inhämta relevant kunskap och kvalitativa analyser från forskarsamfundet i aktuella idrottspolitiska frågor.

Det ska tilläggas att CIF givetvis står till förfogande för råd och synpunkter. Därtill är det viktigt att valet av teman formuleras i relativt generella termer. Konkreta frågeställningar och studier bör fastställas av CIF i samråd med berörda forskare/forskargrupper.

3.2 Förutsättningar för fördjupningsstudier inom korta tidsramar

Forskning tar tid. Vägen från problemformulering till datainsamling och analys är ofta lång och kantad av oförutsedda händelser. Samtidigt förutsätter ett system med årliga tematiska fördjupningsstudier att resultat uppnås inom begränsade tidsramar. Det finns således skäl att precisera några grundläggande förutsättningar för denna del av uppföljningsverksamheten.

Ett första villkor är att valet av tema görs i god tid. Hela processen med att anlita lämpliga forskare och initiera studier bör helst vara avklarad *före* det år som själva uppföljningen avser. Av detta följer att regeringens beslut om fördjupningstema bör ske senast i november/december året innan.

Av tidsbesparande skäl bör den tematiska fördjupningen även främst ta form av beställarstyrda forskningsuppdrag. Det finns således principiellt viktiga skillnader mellan dessa studier och CIF:s övriga forskningsfinansiering. Merparten av CIF:s projektstöd till idrottsforskare är att betrakta som forskarstyrd grundforskning. Med detta menas att forskarna själva formulerar sina frågor och att deras förslag till undersökningar därefter prövas av CIF:s vetenskapliga kommitté. För dessa tematiska fördjupningsstudier blir situationen annorlunda. Det är staten som beslutar om vilka teman som ska bli föremål för analys. Därefter beställer CIF rapporter av forskare med specifik kompetens.

4. En periodiskt återkommande uppföljning av föreningsidrottens plats, betydelse och konsekvenser i ungas liv

I en uppföljning av statens stöd till idrotten är givetvis vissa aspekter enklare att följa upp än andra. Som exempel är det förhållandevis enkelt att kartlägga penningströmmar, föreningsantal och andelen män och kvinnor i förbundsstyrelser. Likaså utgör det lokala aktivitetsstödet en utmärkt källa för att följa upp barn- och ungdomsidrottens omfattning. Andra aspekter av statens stöd till idrotten är betydligt mer komplicerade att studera. Här utgör inte minst den s.k. avhoppssproblematiken ett tydligt exempel. Det är visserligen fullt möjligt att via LOK-statistiken skapa en indikator för att mäta i vilka åldrar som olika idrotter börjar tappa sina medlemmar. Men detta är samtidigt ett trubbigt mått. Vi vill ju även veta *varför* ungdomar slutar i en idrott, *vart de tar vägen* istället och om de är intresserade av att *börja igen* någon gång i framtiden. För sådana mer kvalitativt inriktade analyser och orsakssamband måste således andra strategier användas. En rimlig lösning är givetvis att låta avhoppssproblematiken utgöra ett särskilt tema för fördjupad analys, det vill säga beställa in rapporter och studier från ett antal forskare med särskild kompetens i just detta område. Mot en sådan strategi kan dock anföras att det är otillfredsställande att centrala aspekter i statens idrottspolitiska syften – såsom demokrati, delaktighet, etik och ett s.k. barnperspektiv – i huvudsak ska följas upp via kvalitativa punktinsatser av engångskaraktär. Mot denna bakgrund föreslår vi att uppföljningssystemets tredje del blir ett mellanting mellan indikatorsystemets statistiska mått och de fördjupade analyserna kvalitativa data.

Hösten 2005 presenterade Ungdomsstyrelsen och sociolog Mats Trondman rapporten ”Unga och föreningsidrotten”. Syftet med studien var att empiriskt analysera huruvida föreningsidrotten kunde anses leva upp till statens idrottspolitiska mål med avseende på ungdomar och teman som demokrati, delaktighet och folkhälsa. Källmaterialet utgjorde en omfattande enkät som besvarats av närmare 1600 ungdomar i åldern 13-20 år.

Enligt CIF:s bedömning är ”Unga och föreningsidrotten” en intressant och perspektivrik studie av den organiserade idrottens ställning och betydelse i ungas fritidsliv. Med stor bredd i valet av frågor och ett särskilt fokus på ungdomarnas egna upplevelser och beskrivningar, ger

studien viktig information i alltifrån idrottens status hos ungdomar till socialisationsaspekter såsom ledarskapets betydelse och föreningsidrottens interna kultur. Därtill ingår även analyser av de som slutat idrotta och de som aldrig har föreningsidrottat.

Enligt CIF:s mening finns det anledning att följa upp studien ”Unga och föreningsidrotten” med viss periodicitet, förslagsvis vart femte år. Förslaget kan motiveras som ett komplement till den årliga uppföljningen via indikatorer i frågor rörande främst demokrati, ansvarstagande och etik (målområde 4) och med utgångspunkt i ungdomars egna upplevelser. För denna tredje del av uppföljningssystemet bör särskilda medel utgå.

5. Allmän forskningsbevakning

Det produceras kontinuerligt forskningsresultat av relevans för en uppföljning av statens idrottsstöd. Viktiga bidrag publiceras bland annat i CIF:s tidskrift *Svensk idrottsforskning*, RF:s särskilda FoU-serie och på det elektroniska forskarnätverket www.idrottsforum.org. Till detta kommer att aktuella forskningsresultat regelbundet presenteras på konferenser osv., inte minst i CIF:s regi.

Uppföljningsverksamhetens tredje och sista del kan beskrivas som en *allmän forskningsbevakning*. Det är ett öppet mandat att i rapporten till regeringen även presentera, analysera och sammanfatta relevanta forskningsresultat med koppling till det statliga idrottsstödet effekter. Målet är att verksamheten både ska ge staten ökad kunskap om aktuell forskning samtidigt som CIF bereds möjlighet att presentera olika delar av det idrottsvetenskapliga forskarsamfundets skilda studier.

Det bör understrykas att den allmänna forskningsbevakningen aldrig kan ge en heltäckande bild av mångfalden eller djupet i svensk idrottsforskning.⁸ Det är inte heller syftet. Den principiellt viktiga poängen med den allmänna forskningsbevakningen är istället att skapa ett utrymme för CIF i uppföljningsverksamheten att inkludera analyser och forskningsresultat vilka inte enbart baseras på det egna indikatorsystemet eller de tematiska fördjupningsanalyserna.

6. Slutord

Vårt förslag till regelbunden och långsiktig uppföljning av statens stöd till idrotten har formen av en cyklisk årlig process med ett antal centrala hållpunkter. I inledningsfasen beslutar regeringen vilket tema som skall fördjupas under det kommande året. CIF konkretiserar därefter hur temat ska undersökas och beställer sedan ett antal analyser och rapporter från forskarsamfundet. Under den följande hösten levererar forskarna sina resultat. Parallellt påbörjas insamlandet och analysen av indikatorer. Vid årets slut ska samtliga rapporter, statistik m.m. vara insamlade och analyserade. Därmed kan arbetet med själva huvudrapporten inledas.

Under förutsättning att CIF tillförs erforderliga medel och att beslut fattas under hösten 2009 om val av fördjupningstema för det första året, är det CIF:s bedömning att uppföljningssystemet kan iscensättas med början den 1 januari 2010. En första fullständig uppföljningsrapport kan därefter levereras till regeringen senast den 1 juni 2011.

⁸ Hänvisning till CIF:s rapporter

7. Referenser

Börjeson, Martin, ”Om indikatorer för uppföljning av statens stöd till idrotten” i SOU 2008:59 *Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten*

Ds 2005:59, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Delrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken*

Indikatorer för uppföljning av ungdomars levnadsvillkor. På väg mot ett uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitiken. Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:6

Kommittédirektiv 1996:84, *Stöd till idrotten*

Lindroth, Jan, *Idrottens väg till folkrörelse. Studier i svensk idrottsrörelse fram till 1915* (Uppsala 1974)

Norberg, Johan R, *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrottspolitik 1913-1970* (Stockholm 2004)

Proposition 1998/99:107, *En idrottspolitik för 2000-talet – folkhälsa, folkrörelse och underhållning*

SOU 2008:59, *Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten*