

Styra eller styras?

Om relationen mellan staten och RF

Effekterna av Idrottslyftet är svårbedömda. De förbund som vi har utvärderat baserar sina antaganden mer på förhoppningar än hårda fakta. Vi noterar även att regeringens förtroende för RF är mycket stort.



Owe Stråhlman
Institutionen för kost- och idrottsvetenskap
Göteborgs universitet



Sten Eriksson
Institutionen för kost- och idrottsvetenskap
Göteborgs universitet



Göran Patriksson
Institutionen för kost- och idrottsvetenskap
Göteborgs universitet

DEN HÄR UTVÄRDERINGEN om effekter av Idrottslyftet, som omfattar Riksidrottsförbundet (RF), Sveriges akademiska idrottsförbund (SAIF), Svenska flygsportförbundet (FSF) och Korpen Svenska motionsidrottsförbundet, visar att det finns ett mycket förtroendefullt samarbete mellan staten och idrottsrörelsen i stort och mellan RF och dess specialförbund.

Idrottslyftet har en historia som går tillbaka till 1980-talet. Utöver det vanliga, årligen utdelade, statliga stödet till idrotten har den svenska regeringen vid två tillfällen under de båda sista decennierna av 1900-talet (år 1984 och 1998) beslutat om särskilda ekonomiska satsningar till idrottsrörelsen genom att avsätta medel ur Allmänna arvsfonden. Den andra satsningen kom hösten 1998, strax efter att Idrottsutredningen lämnat sitt slutbetänkande (1). De tankegångar som låg bakom arvsfondssatsningarna framfördes under slutet av valrörelsen inför 2002 års val av det Socialdemokratiska arbetarpartiet, sedan barn- och ungdomsidrotten blivit en viktig valfråga. I valmanifestet från år 2002 *Barn och unga vår framtid* stod:

”Vi är beredda att under mandatperioden tillföra idrottsrörelsen totalt en miljard kronor, om idrottsrörelsen tar på sig att öppna dörrarna för fler, hålla tillbaka avgifterna, satsa mer på flickidrotten, delta i kampen mot droger och intensifiera samarbetet med skolorna” (2).

Även i 2006 års valrörelse blev barn- och ungdomsidrotten en fråga som debatterades. Den nybildade Alliansen lovade att de inte bara skulle fortsätta,

utan dessutom fördubbla, projektsatsningen på barn och ungdomar från en till två miljarder kronor. Efter Alliansens valseger var den nya regeringen beredd att under senhösten 2006 verka för ett beslut om att förverkliga sitt vallöfte inom ramen för Idrottslyftet. I linje med den samförståndsanda som länge rått inom svensk idrottspolitik (3) lät regeringen RF inkomma med förslag till inriktning på den nya satsningen.

Utvärderingen tar form

Den del av utvärderingen som genomfördes vid institutionen för kost- och idrottsvetenskap, Göteborgs universitet inleddes med att diskutera övergripande förslag för utvecklingsarbetets struktur och hur samverkan med RF och de tre specialförbunden skulle genomföras. Dialogträffar genomfördes med förbundens representanter på ett tidigt stadium. Då fastslogs den modell som forskargruppen har utvecklat både för specialförbunden och för RF:s samordningsgrupp. Vi iscensatte sedan en intervjustudie med föreningar, förbund, RF:s styrgrupp, en representant från Riksidrottsstyrelsen samt representanter för departementet. Totalt genomfördes 30 intervjuer från Umeå i norr till Malmö i söder (Tabell 1).

Antal intervjuer	Intervjuade
1	Departement
6	Riksidrottsförbundets idrottslyftorganisation
6	Sveriges akademiska idrottsförbund
8	Svenska flygsportförbundet
9	Korpen Svenska motionsidrottsförbundet

Tabell 1: Totalt genomfördes 30 intervjuer.

Krav på högre åldersgräns

De tre specialförbund som vi har utvärderat har vissa gemensamma drag. De kan alla betraktas som paraplyorganisationer, som hårbärgerar ett stort antal idrotter eller fysiska aktiviteter. De är till stor del inriktade mot bredd- och motionsidrott (Flygsportförbundet har en större elitverksamhet än de övriga två) och de vänder sig i hög grad till åldersgrupper som inte omfattas av Idrottslyftet. För samtliga har det inneburit en rad svårigheter, men de har på olika sätt försökt att kringgå problemen och hitta projekt och verksamheter som ändå har gått att foga in inom Idrottslyftets ramar. I stort har förbunden varit uppfinningsrika och lyckats väl med detta. SAIF, och speciellt Korpen, har varit extra framgångsrika.

De tre specialförbunden har formulerat välbefogad kritik mot det befintliga regelverket avseende åldersaspekten och därtill också framfört argument för varför man bör förändra åldersbestämmelserna och låta även unga vuxna (20-25 år) få ta del av Idrottslyftets projektverksamhet. Förbunden inkom även med ett gemensamt brev till RF, där man framförde krav på förändringar. Skrivelsen har fått visst gehör. RF har i sin skrivelse i mars till Kulturdepartementet, om utformningen av det nu pågående Idrottslyftets första 18 månader (juli 2011-december 2012), föreslagit att de förbund som önskar kan

”... i begränsad omfattning efter godkännande av RF bevilja medel till förstärkta satsningar i första hand inriktade på ledarrekrytering, som vänder sig till åldersgrupper upp till och med 25 år. Dessa satsningar får totalt omfatta maximalt 10 MSEK” (5).

Förslaget godkändes senare av regeringen.

De utvärderade förbunden har, när det gäller projektansökningar, haft en mycket liten styrning gentemot föreningarna. De har låtit idéerna flöda fritt inom Idrottslyftets ramar. De har ofta haft rådgivande samtal antingen centralt (SAIF och FSF) eller regionalt (Korpen) och parterna har i dialog med varandra kommit fram till projektförslag som sedan bedömts. Vissa restriktioner har funnits, till exempel i Korpen som framför allt satsat på större projekt i större kommuner (där man tidigare tappat mark), men också stöttat

bra projekt i mindre orter med lite mindre summor. Korpen har också velat satsa på mer långsiktiga projekt över flera år. Det är tankegångar och en policy som vi rekommenderar andra förbund tar efter. Endast i enstaka fall bör det vara befogat att ge pengar till småprojekt.

Josef Fahlén vid Umeå Universitet har i en preliminär utvärdering av vissa delar av Idrottslyftet funnit att de kan finnas ganska stora diskrepanser i hur aktörer, som fördelar och mottar medel, på olika nivåer medvetet eller omedvetet tolkar avsändarens (regeringen) intentioner med Idrottslyftet (6). Det kan i slutändan leda till att specialidrottsförbund och föreningar satsar på projekt som i större eller mindre grad avviker från de ursprungliga målen. Sådana utfall är troligen mer sannolika i utvärderingar av förbund med stark tävlings- och elitverksamhet i barn- och ungdomsidrotten. Ingen av de tre aktuella förbunden som vi har analyserat har dock haft en sådan inriktning. Vi har heller inte kunnat se att det varken på förbunds- eller föreningsnivå har förekommit några tydliga avvikelser från regeringens och RF:s avsikter med Idrottslyftet.

Statistiska brister

Hur skulle det gå med projektens fortlevnad om bidragen skulle upphöra? Svaren är något blandade. En del uttryckte optimism och framtidstro, medan andra såg medel från Idrottslyftet eller någon annanstans som en förutsättning för att kunna fortsätta med verksamheten. Det är tveklöst så att många föreningar och även förbund gjort sig beroende av projektmedel. Man har ofta byggt upp en så stor organisation att det är en förutsättning att nya medel hela tiden flyter in. En person i Korpens ledning som vi intervjuat svarade så här på frågan om de skulle kunna behålla antalet anställda om pengarna från Idrottslyftet skulle utebli: ”Nej, det skulle vi inte. Vi har gjort en långsiktig plan på hur vi skulle göra utan dessa pengar. Då skulle vi i första hand dra ned på föreningsutvecklingsdelen. Det är ju där vi kunnat lägga resurser för att kunna möta föreningarna.” Det är således viktigt att både förbund och föreningar har en beredskap för en sådan situation.

Nära sammankopplat med projektens fort- eller överlevnad är i vilken grad som

Akademiska idrottsförbundet

Grundat: 1913
Medlemmar
Män: 32 546
Kvinnor: 36 700
*Deltagartillfällen: 70 045

Flygsportförbundet

Grundat: 1966
Medlemmar
Män: 17 374
Kvinnor: 2 370
*Deltagartillfällen: 9 146

Korpen

Grundat: 1945
Medlemmar
Män: 196 589
Kvinnor: 85 295
*Deltagartillfällen: 151 330

2010 års statistik.
*Träning & tävling för barn 7-20 år.

de tre förbunden nått de övergripande målen för Idrottslyftet: Har fler unga kommit in i idrottsrörelsen och stannar de kvar längre? Det är inte helt lätt att besvara den frågan, då uppläggnings av hela Idrottslyftets rapportering av statistiska uppgifter har brister som gör det svårt eller omöjligt att studera både in- och utflöden i idrottssystemet över tid. För att kunna göra tillförlitliga uppföljningar över tid behövs dessutom uppgifter på individnivå – att kunna följa samma individer under viss tid, något som ställer stora krav på statistikinsamlingen (7). Om dessutom uppgifterna varierar eller förändras under pågående projekttid, som SAIF kritiserade RF för, bidrar det ytterligare till problemen med att få fram tillförlitlig statistik. Man bör inte ändra spelreglerna under pågående match! Det enda vi kan säga med säkerhet om de studerade tre förbunden är att Korpen har ökat sitt deltagarantal av unga individer på ett remarkabelt sätt.

Intervjuerna på RF-nivå avslöjade också en stor osäkerhet om utfallet av Idrottslyftet i termer av faktiska siffror. De intervjuade var ändå övertygade om att Idrottslyftet hade gjort stor nytta i en mängd avseenden – de empiriska belägen för detta var dock magra – men de var också medvetna om (när vi ställde närgångna frågor) att till exempel LOK-stödsstatistiken inte uppvisade den ökning de hade hoppats på. Det är i det här sammanhanget viktigt att notera att man även på ansvarigt departement hyste en stor tilltro till idrottens förmåga att generera önskvärda effekter för barn och ungdomar, speciellt i jämförelse med andra folkrörelser. Ett utdrag ur en intervju på Kulturdepartementet är illustrativt:

”... vi brukar säga att rent statsfinansiellt kan man säga så här att hur mycket pengar man än slänger åt idrotten så får man minst lika mycket tillbaka för de har sån absorptionsförmåga. Det finns så många föreningar och aktiva att även om det är väldigt stora pengar så finns det en förmåga att använda pengarna därute.”

I analysen av relationen mellan staten och Idrottslyftet kunde vi konstatera att den statliga styrningen var låg, och därmed fanns det även ett stort frirum för idrottsrörelsen att forma verksamheten. Det tysta kontraktet mellan stat och

idrottsrörelse fungerar fortfarande och förtroendet för RF var och är så stort att regeringen inbjöd idrottsrörelsen att formulera förslaget till Idrottslyftet (3,4). En liknande strategi hade regeringen inför det nu pågående Idrottslyftet som började den 1 juli 2011. Den här, nästan osynliga styrningen från staten, är förmodligen mycket effektiv i en situation där båda parter dels är beroende av varandra (idrott är generellt sett populärt bland väljarna och idrotten är i behov av statens pengar), dels hyser ömsesidig tillit till varandra och har liknande grundläggande värderingar.

Stor frihet och liten kontroll

Hur bör ett så stort projekt som Idrottslyftet organiseras centralt på RF och i vilken grad bör det styras uppifrån (från RF)? Våra analyser visar att i slutet av Idrottslyftet fungerade RF:s interna organisation tack vare ett fåtal skickliga nyckelmedarbetare. Den minimala projektorganisation som växte fram efter viss initial oenighet har således kunnat hantera detta jättestor projekt utan alltför mycket gnissel i maskineriet. Organisationen kan dock betraktas som sårbar och personberoende. För att kunna förbättra de administrativa/statistiska uppgifterna från alla nivåer borde den fasta staben på RF utökas med kompetenser inom dessa områden istället för att som nu utnyttja kansliets allmänna resurser. Mycket av den osäkerhet som nu råder beträffande vad som verkligen sker i idrottslyftsrelaterade aktiviteter i förbund och föreningar beror på bristande relevant och tillförlitlig information. Här behövs spetskompetens som på heltid kan ägna sig åt att förbättra dessa komplexa fenomen. De administrativa systemen måste också utformas så att de inte blir för besvärliga och betungande för användarna att utnyttja. Sådana förbättringar skulle vara till gagn för RF, som då kunde producera mer kvalificerade rapporter till regeringen, men också underlätta för att få fram nödvändiga basdata som bland annat kan användas till att få fram bättre underlag för utvärderingar av Idrottslyftet.

Vår utvärdering har visat att både förbunden och föreningarna/projekten upplevde en relativt stor frihet visavi närmast överordnade nivå. RF utövade, generellt sett, en låg grad av kontroll och hade stort förtroende för förbundens och

föreningarnas agerande. RF menade att endast ett fåtal missbrukar tilldelade medel och att det var bättre att använda morot än piska. Samtidigt var man inom RF eniga om att missbruk måste beivras. Den utökade kontroll som tillkom på RF:s initiativ under slutet av Idrottslyftet, och som förbunden genomförde, visade att det var mycket sällsynt att medel användes på ett felaktigt sätt. Vi anser att det är viktigt att hitta rätt balans när det gäller kontrollen. Den får inte vara för slapp för då kan det hända att denna kunskap sprider sig i systemet och risken för missbruk kan då öka (viket vore förödande). Men den bör inte heller vara för rigorös eftersom det kräver stora resurser och kan leda till en känsla av förmyndarmentalitet hos brukarna.

Viktigt att utvärdera i tid

Avslutningsvis vill vi ta upp en diskussion om några metodologiska problem som har aktualiserats i samband med utvärderingarna av Handslaget och Idrottslyftet. Det har nyligen beslutats av regeringen att Idrottslyftet får fortsätta under ytterligare en period. De första 18 månaderna ska det ske under likartade betingelser som tidigare men med tydligare fokusering mot mångfaldsfrågor, barnrättsperspektiv och könsaspekter. Återigen fattades dock beslutet innan den externa utvärderingen förelåg. I beslutet finns dock en öppning för att man kan ta hänsyn till viktiga resultat från den externa utvärderingen och göra eventuella förändringar efter den 31 december 2012. Så här skriver RF till Kulturdepartementet:

”RF vill därefter ha möjlighet att styra om satsningen om de externa utvärderingar som för närvarande genomförs av Idrottslyftet 1-4 visar att förändringar är befogade” (5).

Den nu aktuella utvärderingen har haft en helt annorlunda uppläggning. För det första valdes de sex forskargrupperna ut av RF efter okända kriterier. För det andra hade RF på förhand bestämt uppläggningsmodellen av utvärderingen (utvärderingsmodell). För det tredje bestämde RF (helt enväldigt) vilka förbund som respektive lärosäte skulle utvärdera. Således ett tydligt exempel på styrd uppdragsforskning. Inom dessa ramar kunde sedan forskargrupperna ha inflytande på vilken eller vilka

datainsamlingsmetod(er) som skulle användas och instrumentkonstruktion. De kunde också välja undersökningsgrupper inom de utvalda förbunden. Även denna gång började utvärderingarna ganska långt efter att Idrottslyftet hade startat. RF valde tyvärr att gå på en frivillig linje när det gällde vilka specialidrottsförbund som kom att delta i utvärderingen. Det gjorde att endast en tredjedel av förbunden valde att vara med i utvärderingen. Av erfarenhet vet man att ett sådant urval blir positivt snedvridet och kan därmed inte ge en representativ bild av verkligheten. I det här fallet blir bilden mer positiv än om att representativt urval hade gjorts.

På basis av dessa erfarenheter är det viktigt att undvika de misstag som begåtts i de två tidigare externa utvärderingarna. Vi har tidigare diskuterat de brister som finns beträffande statistiska och andra uppgifter, som är nödvändiga för att få ett tillförlitligt datamaterial som underlag för utvärdering och beslut. Vårt förslag innebär i korthet att det är viktigt att RF engagerar ett antal erfarna och kunniga forskare och utvärderare i god tid före årsskiftet 2012-2013 för att utforma en adekvat utvärderingsdesign, som tillåter att utvärderingen kan starta i början av år 2013 då eventuella förändringar kan träda i kraft. Det är mycket viktigt att vara med från början, att få möjlighet att samla in ingångsdata i relevanta avseenden (förmätningar) som sedan går att jämföra med utgångsvärden (eftermätningar). Designen bör således vara av longitudinell karaktär och ha inslag av både data på makronivå (gärna riksrepresentativa) och intensivdata på mikronivå (enskilda föreningar och projekt). Det bör också vara en blandning av kvantitativa och kvalitativa data. En mångfald av datainsamlingsmetoder (enkäter, intervjuer, observationer, dokumentanalyser) bör eftersträvas.

En utvärdering av det här slaget har stora möjligheter att täppa till många av de kunskapshål som finns och skapa kunskaper om vilka effekter som faktiskt uppnås med den här typen av stora nationella satsningar. Efterfrågas sådan kunskap, vilket inte är helt säkert, bör RF skyndsamt ta tag i utvärderingen av det nya pågående Idrottslyftet.

Referenser

1. Idrottsutredningen (1998). *Idrott och motion för livet: statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer: betänkande*. Stockholm: Regeringskansliet.
2. Handslaget-en valfråga www.rf.se
3. Bergsgard, N. A. & Norberg, J. R (2010). Sports policy and politics – the Scandinavian way. In *Sport in Society Cultures, Commerce, Media, Politics* 4, vol. 13, 567-582, Routledge.
4. Dean, M. (2010). *Governmentality: power and rule in modern society*. (2. ed.) Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
5. RF 237/11-27. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
6. Fahlén, J (2011). *Idrottens organisering*. Blå boken. SCIF:s årsbok 2011.
7. Patriksson, G. (1987). *Idrottens barn: idrottsvanor, stress, "utslagning"*. Stockholm: Friskvårdscentrum.

Kontakt

owe.strahlman@ped.gu.se
goran.patriksson@ped.gu.se