

En utvecklingsmotor som inte startade

Idrottslyftet skulle nå de barn och ungdomar som idrotten traditionellt sett har svårt att nå och behålla. Det är en grupp som ställer andra krav på idrotten. Idrottslyftet hade potential att fungera som en utvecklande kraft i svensk idrott, men den möjligheten har inte utnyttjats.

RAMBÖLL HAR PÅ UPPDRAG AV Riksidrottsförbundet (RF) genomfört en utvärdering av de projekt som finansierats av de två delarna: Skolsamverkan och Tillgänglighet i Idrottslyftet. Uppdraget genomfördes under perioden januari 2010 till oktober 2011 och hade som primärt syfte att värdera och förklara resultatet av Skolsamverkan och Tillgänglighet på en programövergripande nivå. Utvärderingen har också haft ett tydligt framåtsyftande fokus – det vill säga att belysa lärdomar från denna upplaga av Idrottslyftet som kan bidra till att vidareutveckla kommande programsatsningar för att maximera måluppfyllelse och mervärde.

Idrottslyftet som möjliggörare

Syftet med Idrottslyftet var att nå och behålla fler barn och unga i idrotten, det vill säga att mobilisera dem som inte idrottar och hålla kvar dem som traditionellt sett slutar. Ett sätt att mobilisera målgruppen var att fördjupa samarbetet med grund- och gymnasieskolan. Idrottslyftet gav föreningar och skolor möjligheten att med hjälp av projektmedel utveckla former för att aktivera eleverna mer, men också att skapa möjlighet att visa upp bredden av det lokala idrottsutbudet.

Vid sidan om kännedom om utbudet är tillgång till anläggningar och idrottsmiljöer en viktig grundförutsättning för att kunna nå och behålla medlemmar i idrotten. Satsningar på nya anläggningar och idrottsmiljöer har under tidigare program bara varit möjliga att genomföra i storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö). I och med Idrottslyftet kunde dock föreningar över hela landet söka

medel för att skapa nya platser för aktivitet (aktivitetsytor) och därigenom bidra till bättre förutsättningar för barn och ungdomars idrottande.

Sammanlagt har Skolsamverkan (år 1-3) omfattat cirka 7 800 projekt genomförts av cirka 5 460 föreningar (3-5). Inom Tillgänglighet har totalt under hela perioden 667 projekt beviljats medel. Av dessa har 145 (36 procent av det totala antalet projekt) avsett fotboll, 42 ridsport (drygt sex procent) och 37 golf (knapp sex procent) för att nämna de tre största idrotterna.

Rambölls övergripande bedömning är att Idrottslyftet är en viktig förutsättning för föreningsidrottens verksamhet och därmed också för de värden kopplade till fysisk aktivitet som föreningsidrotten vill bidra till. Idrottsrörelsen bygger i hög utsträckning på ideellt engagemang där de enskilda föreningarna i regel har begränsade möjligheter till insatser som ligger utanför den löpande verksamheten. För dessa föreningar har Idrottslyftet spelat en central roll som möjliggörare och drivkraft i satsningar på Skolsamverkan och ökad Tillgänglighet. Här finns ett tydligt värde av programmet för att behålla de medlemmar som redan finns inom idrotten och de grupper som idrotten traditionellt har attraherat och fått att stanna kvar.

För att uppfylla de långsiktiga målen om att nå och behålla fler barn och ungdomar i idrotten krävs dock åtminstone ytterligare två saker. För det första måste idrotten nå och involvera rätt målgrupp. För det andra måste föreningarna utveckla sin verksamhet för att kunna möta målgruppens behov. Utvärde-



Olov Wolf-Watz
 Chef avdelningen för
 välfärdsanalys
 Ramböll Management
 Consulting

ringen visar att projekten har haft ett stort värde lokalt, men att de har tagit sikte just på behov i *den egna verksamheten* snarare än på behov hos målgruppen. Annorlunda uttryckt har programmet inte nått maximal effekt av framför allt två skäl:

- Programmet har inte nått rätt målgrupp. Däremot har programmet bidragit till att behålla de medlemmar idrotten redan har haft och traditionellt sett lyckats attrahera.
- Programmet har inte utvecklat den ordinarie verksamheten för att hantera de hinder som finns för deltagande.

Projekten har inte nått målgruppen

Idrottslyftet avsåg att göra en skillnad för en viss grupp barn och ungdomar och deras deltagande. Målgruppens behov har dock kommit att få en sekundär betydelse i de enskilda projekten. Endast cirka en femtedel av projekten (17 procent i Skolsamverkan och 20 procent i Tillgänglighet) har enligt föreningarna baserats på en målgruppsanalys och få av projekten har anpassat verksamheten mot den avsedda målgruppen.

Projekten inom Skolsamverkan och Tillgänglighet har inte heller riktat sig specifikt till målgrupper med lågt deltagande. Statistik för vilka ålderskategorier som nås av skolsamverkansprojekten visar att det är vanligast att föreningen riktat projektet mot årskurs 4-6 och klart minst mot gymnasiet. Eftersom de flesta avhoppet sker mellan 15 och 19 år innebär det att det snarare är ålderskategorier med högt deltagande som nås av insatserna inom Skolsamverkan.

Ramböll kan konstatera att Idrottslyftet inte har styrts mot målgrupper som är svåra att nå. Det innebär att programmet i liten utsträckning kan antas ha bidragit med en förändring för den målgrupp som programmet pekat ut som den primära. Tillsammans med den samlade bilden av medlemsutvecklingen (som visar på ett konstant medlemsantal) i Sverige under perioden drar Ramböll slutsatsen, att den potentiella effekten av Skolsamverkan och Tillgänglighet framför allt har handlat om att *inte tappa* den grupp barn och unga som idrotten historiskt sett varit bra på att attrahera och behålla.

Idrotten har inte utvecklats

Ramböll bedömer också att den verksamhetsutvecklande potentialen i satsningen inte har realiserats. Programmets målsättningar om att nå och behålla fler bland de grupper idrotten traditionellt inte når och traditionellt tappar innebär att det finns en verksamhetsutvecklande ambition. Omkring 90 procent av alla barn och ungdomar i skolåldern har, under en kortare eller längre tid, varit med i en idrottsförening (6). Idrottslyftet avsåg att nå de tio procent som av olika skäl inte attraheras av idrottens ordinarie erbjudande – idrotten måste därför förändras i något avseende för att kunna attrahera den gruppen. En viss del av detta utvecklingsarbete handlar om faktorer som föreningen själv förfogar över – det vill säga den verksamhet som den enskilda föreningen bedriver. Den är dock inte frikopplad från idrottens struktur i termer av regelverk och övriga incitamentsstrukturer inom vilka föreningarna verkar. Det har tidigare konstaterats att idrottens regelverk och tävlingssystemets uppbyggnad försvårar en utveckling av barnidrotten i den riktning som eftersträvas i RF:s idédokument *Idrotten vill* (2). Seriesystemen styr mot en tävlingslogik vilket i sin tur manifesteras av en tidig specialisering, fokus på talanger och utslagning.

Ramböll bedömer att satsningen inte, varken lokalt i föreningarna eller centralt, tillräckligt tydligt har präglats av en verksamhetsutvecklande ambition. Idrottslyftet har när satsningen fungerat som bäst, stått för ett alternativ vid sidan om traditionellt idrottande (framför allt i skolsamverkansprojekt), men det har varit avgränsat till projekten i tid och rum och har inte påverkat föreningarnas verksamhet eller idrottens strukturer. Inte heller i de projekt som ligger i linje med de centrala intentionerna är det sannolikt att projekten får någon större betydelse för de enskilda föreningarnas verksamhet i framtiden. I och med det blir också värdet av Idrottslyftet begränsat till projektens deltagare och kan endast återskapas genom ett ytterligare tillskott av externa medel.

Även om projekten har haft ett lokalt värde har mekanismerna som skulle kunna stödja insatsens värden på samhälls nivå varit för svaga. Föreningarnas drivkrafter att söka projektmedel har tillåtits variera. I



vissa fall skiljer de sig inte från de samhällsvärden som programmet tar sikte mot. I andra fall kan det dock handla om lokala förenings- och verksamhets-specifika drivkrafter. Ramböll bedömer att satsningen följaktligen har rymt projekt med starkt bidrag till samhällseliga värden, men också projekt som bara har haft ett lokalt och snävt värde. Det kan till exempel handla om projekt som endast bidragit till att flytta medlemmar mellan föreningar, när nya aktivitetsytor inte kommit den egentliga målgruppen till del, eller när medlen avsatts till förbättrade förutsättningar för redan aktiva. Projekt som har en sådan karaktär att medlemmarna inte hade slutat utan dessa förbättrade förutsättningar. Om idrotten i framtiden ska kunna försvara det anslag den har ser Ramböll att det finns anledning att sträva mot att de projekt som finansieras möter föreningarnas drivkrafter, men också bidrar till värden på samhällsnivå. Men en förutsättning är att den verksamhetsutvecklande potentialen i programmet tas tillvara.

Ramböll bedömer att de faktorer som förklarar programmets resultat kan härledas till hur det har organiserats och styrts från RF:s sida. Men också att den styrmodell som valts kan spåras till

statens dubbla syn på hur idrotten skapar värde i samhället.

Olösta utmaningar

Även om mandatet över de slutliga besluten om medeltilldelning har skiljt sig mellan Skolsamverkan och Tillgänglighet så har decentralisering varit ett gemensamt drag i Idrottslyftets styrmodell. I fallet med Skolsamverkan har beslut om att bevilja eller avslå projektansökan fattats av distriktsförbunden, medan det slutliga beslutet om nya aktivitetsytor har fattats av RF centralt. Decentraliseringen som princip har dock även kommit att omfatta mer innehållsliga aspekter. Exempelvis har ansvaret för genomförandet av den behovsanalys som ska motivera enskilda projekt legat på föreningarna.

Den decentraliserade styrningen har utgått ifrån principen att föreningarna själva bäst kan fatt besluten om hur målgruppen kan gynnas av verksamheten. En mångfald av föreningar skulle själva få arbeta med de behov som de upplever att målgruppen har i sin verksamhet. Det har funnits en stor tillit till föreningarnas arbete och en liten systematisk kontroll av medeltilldelningen. I förlängningen menar Ramböll att den nerifrån och upp-strategi som använts har möjliggjort en ökad

I och med Idrottslyftet kunde föreningar över hela landet söka medel till bland annat anläggningar. Under tidigare satsningar var det bara möjligt i storstäderna.

anpassning till *lokala behov* men att dessa behov inte primärt utgått från *målgrup- pens* behov.

För att nå den avsedda målgruppen krävs det en specifik analys av vilka förutsättningar som påverkar barnen och ungdomarnas vilja att börja eller fortsätta att idrotta. Utan en bakomliggande analys av vilka barn och ungdomar som i dag inte befinner sig inom idrottsrörelsen, eller som i dag idrottar men som riskerar att sluta inom en snar framtid, kan innehållet i insatserna inte utformas för att möta de identifierade behoven hos målgruppen. Ramböll bedömer dock att i och med att behovsanalysen har decentraliserats har det skapats utrymme för glidningar mellan RF och distriktsförbunden, men också mellan distriktsförbund och föreningar, i tolkningen av Idrottslyftets målsättningar.

Programmets målsättning om att nå och behålla fler barn och unga i idrotten är bred och öppnar för olika tolkningar. Två tolkningar av målen har existerat parallellt inom såväl RF som distriktsförbunden – att programmet ska leda till fler barn och unga i *aktivitet* och till fler barn och unga *medlemmar* i föreningarna. Det har således inte funnits en ensam tydlig logik för satsningen från centralt håll, vilket återspeglas lokalt. Anledningen till att RF har valt breda målformuleringar och ett decentraliserat ansvar uppfattar Ramböll också till stor del beror på att RF har månat om att Idrottslyftet ska vara en bred satsning, som ska komma så många enskilda barn och ungdomar som möjligt till del. Samtidigt som det har funnits en avsedd målgrupp har RF inte velat detaljstyra projekten för att på så sätt riskera att föreningar avstår från att söka medel och initiera projekt. Men valet har fått effekter på programmets träffsäkerhet, eftersom det har öppnat för en lokal omtolkning av målsättningarna. I den decentraliserade styrningen av Idrottslyftet finns ett implicit antagande om att föreningarna själva gör den bästa bedömningen av den logiska kopplingen mellan aktiviteter, projektmål och programmål. Ramböll har dock uppfattat att denna typ av analyser sällan har genomförts i praktiken, vilket minskat effektiviteten i projekten och deras bidrag till programmålen.

Ramböll bedömer därför sammantaget att RF:s möjligheter att styra satsningen har kringkurits av flera faktorer som kan spåras till den grundläggande organiseringen och planeringen av satsningen. Breda målsättningar, en svag intern programlogik, stuprör i genomförandet, en svag uppföljning tillsammans med en decentralisering av behovsanalys och beslutsfattande har försvårat för RF att driva satsningen åt det håll som de önskat.

Tydligare styrning behövs

Idrottslyftet sjuksattes i syfte att bidra med en specifik nytta för en specifik målgrupp. Samtidigt har formerna för genomförandet av programmet riggats utifrån en princip om att idrottens värde uppstår i föreningarna utan behov av central kontroll över projektens inriktning, behovsanalys och relation till programmets mål.

Idrottslyftet kan i det här avseendet spegla statens dubbla syn på idrotten och på ideell sektor i stort – det vill säga å ena sidan ska idrotten leverera ett specifikt värde eller tjänst, å andra sidan bidrar den till samhälliga värden bara genom att medlemmar mobiliseras (7). Ramböll gör tolkningen att den idrottspolitiska ambitionen inte bara handlar om att stärka barn- och ungdomsidrotten i sig själv, utan också om att bidra till samhällliga värden, såsom folkhälsa och demokratisk utveckling. En vanlig tanke inom idrottsrörelsen är till exempel att föreningslivet kan utgöra en skola i demokratiska processer, där unga lär sig värdet av kollektivt arbete, formerna för ett rättvist beslutsfattande, konsten att hantera en ordförandeklubba och så vidare. Å ena sidan intar därmed staten positionen att idrottsrörelsen inte har ett egenvärde. Å andra sidan ser man det, tillspetsat, som tillräckligt att säkra att idrottsrörelsen finns och kan fortsätta växa för att dessa andra värden ska uppstå. Medeltilldelningen till idrottsrörelsen, liksom Idrottslyftet specifikt, har enligt Ramböll därför i hög grad präglats av antagandet om att en styrning mot samhällsvärden inte är nödvändig, vilket i sin tur medfört att staten i praktiken kommit att hantera idrottsrörelsen på samma sätt som sektorer som anses ha ett egenvärde. Idrottslyftet kan därför sägas balansera på två skilda principer som inte enkelt låter sig förenas. Rambölls bedömning är att de värden RF (och i förläng-

ningen regeringen) avsåg att uppnå i programmet inte har nåtts fullt ut med den valda modellen för organisering och styrning. För att programmet ska kunna ses som framgångsrikt räcker de inte med att Idrottslyftet bidragit till en stärkt idrottsrörelse, om denna inte givit ett avtryck på en bredare samhällsnivå.

Idrottslyftets resultat accentuerar det vägval som Idrotten står inför i stort. I *Idrotten vill* – idrottens idédokument, finns det en stark betoning på att idrotten ska vara öppen för alla ”oavsett nationalitet, etniskt ursprung, religion, ålder, kön eller sexuell läggning samt fysiska eller psykiska förutsättningar” (1). Samtidigt framgår det av Rambölls utvärdering att idrotten i dag inte med nödvändighet når de samhälleliga värden som uttrycks i *Idrotten vill* genom att göra mer av samma. Idrottslyftet har inte inneburit någon väsentlig skillnad för de grupper som man traditionellt har svårt att nå och behålla, trots att det var programmets uttryckliga syfte. Här framträder ett glapp mellan idrottens värderingar och vad den levererar, som Ramböll menar understry-

ker behovet av en tydligare avsiktlig riktning i idrottens fortsatta utvecklingsarbete. Oavsett om idrotten i framtiden står fast vid den inkluderande ambitionen eller inte måste det valet göras medvetet – idrotten måste veta vad den väljer men också vad den väljer bort – den kan inte vara allt för alla samtidigt. Ramböll ser att Idrottslyftet i framtiden kan fylla funktionen som motor för en sådan förändring, men det förutsätter att programmet styrs annorlunda. En utvecklad styrning har i det sammanhanget ett egenvärde oavsett vilken väg idrotten väljer, eftersom det möjliggör en koppling mellan vad man gör och vad man vill uppnå. För att maximera Idrottslyftets framtida värde och för att kunna motivera ett fortsatt statligt stöd i denna form, menar Ramböll som sin övergripande rekommendation att RF bör frångå den traditionella synen på hur idrotten bidrar med värde. Istället bör RF ta ett tydligare grepp kring styrningen av satsningen mot de resultat man vill uppnå för de målgrupper man vill åstadkomma förändringen för.

Referenser

1. Riksidrottsförbundet. *Idrotten vill*. 2005. s. 8.
2. Riksidrottsförbundet. *Idrotten vill – en utvärdering av barn- och ungdomsidrotten*. 2007 s. 9-11.
3. Riksidrottsförbundet *Ett år med Idrottslyftet – Rapport om år 1*. 2008.
4. Riksidrottsförbundet *Ett år med Idrottslyftet – Rapport om år 2*. 2009.
5. Riksidrottsförbundet *Ett år med Idrottslyftet – Rapport om år 3*. 2010.
6. SOU 2008:59. *Föreningsfostran och tävlingsfostran – En utvärdering av statens stöd till idrotten*. s. 204.
7. Wijkström, F. m.fl. *Staten och det civila samhället. Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer*. 2004. s.11-13.

Kontakt

olov.wolf-watz@r-m.com



15:e IBEC kongressen Stockholm 17-21 juni 2012



Välkommen till "15th International Biochemistry of Exercise Conference (IBEC)" i Stockholm

UNDER FYRA DAGAR kommer det att presenteras vetenskap inom ämnen som muskelmetabolism, mitokondriefunktion och biogenes, så kallat "crosstalk" mellan celler, nutrition och träning, träningsanpassning och mycket mer.

Program och mer information hittar du på www.ibec2012.org

Sponsorer:

