



strategirådet

**Utvärdering av
Idrottslyftet**

2018

Studien har genomförts av Strategirådet AB, Olov Wolf-Watz och Ramböll Management Consulting AB, Sanna Rehn och Martina Klasson

Innehållsförteckning

1.	Studiens implikationer för Idrottslyftet och idrottens aktörer	1
1.1	RF:s uppdrag att leda.....	2
1.2	Distriktens relation till varandra	3
1.3	Medlemskapet som utgångspunkt för organiseringen av programmet	4
2.	Inledning	6
2.1	Bakgrund	6
2.2	Utgångspunkter för studien.....	6
2.2.1	Idrottens strategi och utvecklingsresor.....	6
2.2.2	Hur ska programmet skapa nytta i föreningen?.....	7
2.3	Kriterier för bedömning av ändamålsenlighet.....	8
3.	Programmets formella struktur	10
3.1	Riksidrottsförbundets roll.....	10
3.2	Specialidrottsförbundens roll	11
3.3	Distriktens roll	11
4.	Förutsättningar för programmets effektivitet, likvärdighet och rättssäkerhet.....	13
4.1	Huvudsakliga slutsatser.....	13
4.2	Vad innebär Strategi 2025? – fyra möjliga scenarier.....	14
4.2.1	Scenario 1 – Livslångt idrottande till 2025	16
4.2.2	Scenario 2 – Livslångt idrottande på sikt	16
4.2.3	Scenario 3 – Fler medlemskap 2025	17
4.2.4	Scenario 4 – Fler medlemskap på sikt	18
4.3	Samlat om strategins scenarier	19
4.4	Bedömning av Idrottslyftets möjliga bidrag till strategin.....	19
4.4.1	Hur använder SF Idrottslyftet i arbetet med strategin?.....	19
4.4.2	Hur använder distrikten Idrottslyftet i arbetet med strategin?	20
4.4.3	Hur använder RF Idrottslyftet i arbetet med strategin?	21
4.5	Förutsättningar för att säkerställa likvärdighet och rättssäkerhet	22
4.5.1	Idrottslyftet och likvärdigheten	22
4.5.2	Idrottslyftet och rättssäkerheten	23
5.	Förutsättningar för ett kostnadseffektivt genomförande	24
5.1	Huvudsakliga slutsatser.....	24
5.2	Kostnaden för att administrera programmet uppstår hos systemets olika aktörer	25
5.3	SF:s administrativa börda	25
5.3.1	Samtliga SF ingår i Idrottslyftet på liknande villkor	25
5.3.2	Det finns skillnader förbundens förmåga och kapacitet att hantera programmet	26



strategirådet

5.3.3	Programmet ger samtliga SF möjlighet att utveckla sin verksamhet men med varierande effekt och kostnad.....	26
5.4	Distriktens administrativa börda.....	27
5.4.1	Distrikten har samma grunduppdrag men hanterar det på olika sätt	27
5.4.2	Olika förutsättningar och kapacitet att leva upp till sin roll i programmet	27
5.5	RFs administrativa börda.....	28
5.5.1	Kostnaden uppstår i RF:s fördelning av mandat till aktörerna i programmet.....	28
5.5.2	RF har givit sig själv en utökad roll.....	28
5.6	Kostnad för att säkerställa andra värden	29
5.6.1	Programmets utformning utgår från principen om medlemskap	29
5.7	Samlad värdering.....	30



I. Studiens implikationer för Idrottslyftet och idrottens aktörer

Idrottslyftet är inte en statisk konstruktion. Sedan programmet år 2007 sjosattes som efterföljare till Handslaget har formen och inriktningen förändrats flera gånger. I många avseenden är dagens program mer ändamålsenligt konstruerat för att driva utvecklingen av barn och ungdomsidrotten än tidigare upplagor av programmet. Denna studie visar dock att det finns anledning att se över styrning och organisering av programmet för att stärka bidraget till strategin och för att öka kostnadseffektiviteten i genomförandet.

De viktigaste slutsatserna kan sammanfattas i nedanstående punkter

Programmets effektivitet i bidraget till strategin:

- Idrottslyftet har en konstruktion som gör det möjligt att bidra till strategiarbetet men brister i strategin omöjliggör ett starkt strategiskt avtryck.
- För att öka effektiviteten behöver RF uttolka strategin – vad är det önskade läget och vad behöver hända på kortare sikt för att det önskade läget ska kunna realiseras? Idrottslyftet kan inte bidra samlat till strategin om syftet inte tydliggörs. Idrottslyftet behöver därefter styras utifrån hur programmet sammantaget ska bidra till strategin. Den fortsatta utvecklingen av SF:s utvecklingsplaner måste anpassas efter den förtydligade strategin.
- För att öka effektiviteten behöver distrikten få en mer enhetlig roll där de agerar samlat i arbetet med de liknande utmaningar de möter.

Programmets likvärdighet och rättssäkerhet:

- Det finns risker med den decentraliserade modellen som rör rättssäkerheten i programmet. En risk rör fel som kan uppstå när aktörer saknar resurser för att lösa de uppgifter som åligger dem. Den andra är dubbelredovisning i distrikten när de äskar medel flera gånger för samma insats.
- Likvärdigheten säkras genom att programmet är byggt för att säkerställa att samtliga SF har samma möjligheter att delta. Detta bidrar dock till att andra värden, såsom effektivitet, rättssäkerhet och kostnadseffektivitet hotas.

Programmets kostnadseffektivitet

- Varje aktör behöver lägga resurser på administration knuten till sitt åtagande i programmet. Den decentraliserade styrningsmodellen där många aktörer har en uppgift i programmets genomförande driver därför administrativa kostnader. Det är relativt kostsamt för små SF att möta de krav som ställs på rutiner, rapportering, och redovisning. Samtidigt innebär modellen att RF lägger ned mest arbete med de minsta SF som också har minst chans att bidra till strategins mål.
- För att öka kostnadseffektiviteten behöver RF ompröva fördelningen av mandat och uppgifter i programmet.

Ovanstående iakttagelser visar på att det är möjligt att förändra programmet för att öka effektivitet och kostnadseffektivitet. De förslag på förändringar som ges ovan är ändringar av mer teknisk art som avser roller och mandat. Men dessa förändringar berör mer grundläggande principfrågor som RF behöver hantera inför en sådan förändring. Dessa presenteras nedan.



1.1 RF:s uppdrag att leda

RF är idrottsrörelsens samlade organisation med uppgift att stödja, företräda och leda rörelsen i gemensamma frågor. Uppdraget att leda står dock ofta i konflikt med uppdraget att stödja och företräda. Att företräda idrotten handlar om att föra rörelsens talan i de frågor där de har ett gemensamt intresse, men att leda idrotten innebär att prioritera mellan intressen och styra mot långsiktiga mål, vilket kan innebära att vissa medlemmars intressen inte på kort eller lång sikt tillgodoses.

Men trots att rollerna är svåra att balansera finns det argument för att RF behöver utveckla den ledande rollen. Dessa argument handlar dels om vikten av att arbeta med vissa övergripande frågor med bäring på idrottens framtid, dels om att säkerställa ett långsiktigt perspektiv i utvecklingsarbetet. Slutligen handlar det också om RF:s trovärdighet inför sina två uppdragsgivare – förbunden och regeringen.

Det första argumentet handlar om att **SF saknar mandat att arbeta med vissa frågor** som är viktiga för idrottens framgång. Flera SF har i denna studie beskrivit utmaningar som de möter i arbetet men som de saknar mandat att påverka. Det handlar bland annat om...

- ...idrotternas (och föreningarnas) konkurrens – om samma medel och om samma medlemmar.
- ...det ideella ledarskapets begränsningar i arbetet med att utveckla idrotterna.
- ...hur idrottsföreningarnas professionalisering driver ökade kostnader och en utveckling mot allt större föreningar.
- ...hur man ska kunna påverka föreningar att bredda sin verksamhet som inte vill och som saknar incitament.

Detta är exempel på frågor som förbunden bedömer att idrotten behöver hantera för att lyckas med sitt strategiska arbete. Samtidigt ser de inte att de som SF har mandat att hantera dem. Det finns alltså frågor med betydelse för idrottens möjlighet att lyckas på långsikt som SF inte själva kan hantera.

Vid sidan om dessa områden finns det ett argument som rör behovet av en aktör som ser **det långsiktiga perspektivet** i strategiarbetet. En strategi innebär att en riktning väljs framför andra – det innebär en trade-off mellan olika värden och mellan olika intressen. En rimlig konsekvens av scenarierna 1 och 3 i kapitel 4 vore exempelvis att koncentrera resurserna till de idrotter som har en potential att växa i högre åldersgrupper. Ingenting i strategins utvecklingsresor anger i dag hur idrotten ska hantera olika drivkrafter hos olika förbund och hos olika föreningar och att dessa i flera fall befinner sig i en konkurrenssituation. Det är kontroversiellt att peka ut en tydlig riktning med ett tydligt slutmål eftersom det obehagligen skulle innebära att vissa förbund skulle gynnas på bekostnad av ett annat. Men samtidigt behöver RF för att kunna leda strategiarbetet ta ut en riktning som enskilda SF inte kan göra just därför att de enskilda SF inte själva kan göra det.

Att leda ett strategiarbete handlar om att avgöra vad som ska göras, men också vad som inte ska göras. Idag saknas en uttolkning av strategins konsekvenser för idrotten – och den uttolkningen behöver RF göra. Alternativet är att arbetet i Idrottslyftet och strategiarbetet blir fragmenterat och att det inte låter sig summeras till den vision för svensk idrott som presenteras i strategin. Det är ett alternativ som inte bör vara attraktivt för SF.

RF behöver slutligen tydliggöra sin ledande roll för att med trovärdighet kunna hantera sina **dubbla uppdragsgivare**. Den ena uppdragsgivaren är medlemmarna, SF, men den andra är regeringen, som står för en betydande del av idrottens finansiering. I och med att RF agerar i "myndighets ställe" i fördelningen av statsbidrag och fördelar stora summor i statsbidrag för särskilda syften är regeringen också en uppdragsgivare med ett tydligt intresse för vad idrottens levererar. Regeringen och



förbunden har inte samma intressen och i relation till strategins fyra scenarier som presenteras i kapitel 4 blir skillnaden mellan de två uppdragsgivarna tydlig. Regeringen bryr sig primärt om folkhälsa, det vill säga den utveckling som avser unika medlemmar. Regeringen är därför primärt intresserad av många medborgare är aktiva än att de som är aktiva idrottar mycket. För SF och föreningar är antalet medlemskap viktigare – det är ingen tröst för roddklubb om en medlem lämnar rodden för att börja spela tennis istället. Även om det kan tyckas som en liten fråga får det stora konsekvenser i beskrivningen av idrottens utmaningar och hur de ska hanteras. Att inte vara tydlig i var organisationen står gör det inte lättare för RF att hantera sina uppdragsgivare, tvärtom försvagar det RF:s position gentemot båda.

1.2 Distriktens relation till varandra

En andra principiell fråga som rör idrottens organisering handlar om distriktens roll. Det finns sätt att minska kostnaderna för Idrottslyftet och öka effektiviteten i genomförandet. Ett sätt går via att effektivisera distriktens arbete. Men det skulle kräva att distriktens roll och inbördes relation omprövades i grunden. Idag agerar distrikten som 19 olika aktörer med en egen styrelse och med liten koppling till varandras verksamhet. Tidigare studier av Strategirådet har visat att de processer som håller distrikten isär är betydligt starkare än de som håller dem samman. Samtidigt har denna studie visat att om distrikten ska kunna bidra på ett effektivt sätt i strategiarbetet skulle de behöva arbeta betydligt närmare varandra än vad de gör idag. Det finns tre huvudsakliga argument för det.

För det första leder dagens organisering till skillnader i hur idrotten hanterar sina utmaningar. Idag utvecklar distrikten olika lösningar på liknande eller samma utmaningar. Distriktens kapacitet skiljer sig åt, vilket innebär att stödet också varierar i omfattning och kvalitet. Detta leder i sig till en variation i arbetssätt, men distrikten har också i uppdrag att själva, var och en för sig, utveckla insatser för att hantera utmaningar inom sitt upptagningsområde. Ett närmare samarbete mellan distrikten skulle öka chanserna till mer effektiva insatser.

För det andra driver dagens decentraliserade konstruktion administrativa kostnader. Utvecklingsarbetet sker i 19 olika organisationer oberoende av varandra. Ett närmare samarbete mellan distrikten skulle minska kostnaderna för att utveckla och implementera nya arbetssätt.

Slutligen är distriktens resurser idag knutna till det egna geografiska distriktet trots att utmaningar och behov inte är det. Många distrikt möter samma typ av utmaningar, särskilt distrikt som till sin demografiska struktur och geografi liknar varandra. Men distrikten krockar inte arm för att hjälpas åt att hantera utmaningar med gemensamma krafter. Detta gäller även i de fall ett visst distrikt har en särskilt stor utmaning. Om Skåneidrotten skulle mobilisera inför en stor insats för att nyetablera föreningsidrotten i en stadsdel i Malmö är distriktet hänvisat till de egna resurserna även om det vore en åtgärd som skulle kunna vara central för hela idrottens strategiarbete. Ett närmare samarbete mellan distrikten skulle kunna skapa möjligheter att dela resurser och personal mellan distrikt vilket skulle göra det möjligt att utnyttja de samlade resurserna effektivare än idag.

Att skapa processer för ett närmare samarbete mellan distrikt och RF är inte tekniskt komplicerat, men det innebär en stor förändring i organisationens grundstruktur. Det handlar om distriktens oberoende, men också om verksamhetens finansiering. Distriktens finansieras med centrala medel från idrotten, men också med medel från lokala, regionala och nationella aktörer. Ett närmare samarbete mellan distrikten skulle behöva ta hänsyn till att distrikten idag har olika uppdragsgivare vid sidan om idrottsrörelsen. Men olikheterna mellan distriktens finansiella kapacitet i dag är inte ett argument för att inte öka samarbetet – snarare tvärt om.



1.3 Medlemskapet som utgångspunkt för organiseringen av programmet

Det är som sagt möjligt att öka effektiviteten och minska kostnaderna för Idrottslyftet, men det kräver en omprövning av utgångspunkten för programmets organisering. Idag bidrar Idrottslyftets organisation snarare till att behålla en rådande ordning mellan RF/SF/distrikten än att skapa optimala förutsättningar för att utveckla svensk idrott. Organisationen utgår från relationen mellan RF och SF med principen om medlemskapets villkor i centrum. Varje SF har fått samma uppdrag i genomförandet av programmet, samma stöd med i princip samma krav på leverans, rapportering och redovisning. Det är en modell som utgår från att alla medlemsorganisationer har rätt till stöd till utveckling. Samtidigt visar denna studie att det är en kostsam modell både för SF och RF. Det finns argument för att utgå från alternativa modeller för styrningen av programmets medel i framtiden.

För det första försvårar det för RF att styra programmet. Om medlemskapet utgör utgångspunkten blir RF:s ambition att styra programmet alltid komplicerad. I den modellen är varje SF och varje förening autonom och fri att välja sin egen utveckling.

För det andra binder den nuvarande modellen upp resurser inom RF för insatser som inte kan bidra till idrottens strategiarbete. Förbund med liten kapacitet behöver mycket stöd för att klara krav på rapportering och redovisning. För RF upptar minsta förbunden en oproportionerligt stor del av de centrala stödresurserna. Samtidigt står de minsta förbunden för en liten del av barn- och ungdomsidrotten. Dagens modell binder upp RF:s resurser som organisationen skulle behöva för att styra den övriga delen av programmet.

För det andra riskerar administrationen att blockera verksamheten i små SF. För många små SF är administrationen förenad med en hög alternativkostnad eftersom kapaciteten i övrigt är så liten. Vissa SF lägger en stor del av sina utvecklingsmedel för att bekosta den personal som behövs för att hantera programmets administration.

För det tredje skulle en förändring den grundläggande organiserande principen möjliggöra för RF att arbeta specifikt med stora SF – att tilldela dem specifikt ansvar och specifika roller. Det fanns denna ambition tidigt i denna programperiod, men eftersom alla SF har samma skyldigheter och rätt till stöd har denna ambition inte kunnat realiserats.

Att frånga en grundprincip i programmets organisering skulle ge RF en större frihet att styra programmet och det skulle skapa möjligheter att stödja SF och föreningar som har störst potential att bidra till att utveckla svensk barn- och ungdomsidrott.

1.4 Rekommendationer

Utifrån ovanstående resonemang ger vi följande rekommendationer i det framtida arbetet med Idrottslyftet och idrottens strategi. Rekommendationerna utgår från att RF tar en ledande roll och att strategiarbetet styrs för att förändra svensk idrott i den riktning Strategi 2025 anger, vilket kräver att föreningar och förbund får tydligare vägledning. Rekommendationerna utgår också från att en förändrad finansieringsmodell kommer att implementeras under kommande år. Rekommendationerna kan ses som steg i en process för de kommande årens arbete.

1.4.1 Konkretisera strategin

Strategin behöver konkretiseras i en operativ analys för att den ska kunna fungera som ett ledande dokument för svensk idrott och för Idrottslyftet. Av analysen måste det framgå vilken väg idrotten



ska ta och vilka implikationer det får på övergripande nivå i termer av prioriteringar och avvägningar. Men analysen måste också visa hur vägen mot det önskade läget ska se ut. Vad behöver ske på kort sikt och vilka insatser krävs för att strategin ska bli verklighet?

Den operativa analysen ger idrotten argument för prioriteringar i strategiarbetet och tydliggör villkoren för vägvalen. Den operativa analysen ger också grunden för det fortsatta arbetet med strategin, bland annat genom att ge underlag till val av utvecklingsområden.

1.4.2 Välj utvecklingsområden

Den operativa analysen kommer att ge underlag för en prioritering i det fortsatta arbetet. Med en förändrad fördelningsmodell kommer kraven på välgrundade utvecklingsområden som underlag för verksamhetsstöd och projektstöd att öka. Dessa områden bör knytas till vad den operativa analysen visar är strategiarbetets prioriterade områden.

Givet hur scenarierna i kapitel 4 ser ut skulle de kunna handla om insatser för att **idrotten ska ta emot fler medlemmar**. Exempelvis insatser för att förmå etablerade föreningar att växa eller bredda sin verksamhet, eller insatser för underlätta för nyetablering av föreningar i områden med stora behov eller stor potential. Det kan också handla om insatser för att utveckla **jämlikhets-/jämställdhetsaspekten** – eventuellt med insatser för att utveckla representationen i föreningsstyrelser. Det kan också handla om **anläggningsfrågan** och hur fler medlemmar ska kunna rymmas på samma ytor.

1.4.3 Testa, utvärdera och implementera

Arbetet med att identifiera prioriterade utvecklingsområden kommer att ge förslag på ett antal tänkbara insatser. Dessa insatser bör varken väljas eller implementeras slumpmässigt. Innan insatserna kan genomföras i större skala behöver de testas och utvärderas. Vilka insatser skapar önskat värde och under vilka förutsättningar – det är frågor som behöver besvaras innan RF kan ge SF och DF i uppdrag att arbeta med dem. Arbetet med att testa och utvärdera insatser för utveckling av svenska idrott behöver pågå under hela strategiarbetet så att idrottens insatser kontinuerligt utvecklas och vässas.



2. Inledning

Riksidrottsförbundet (RF) har gett Strategirådet i uppdrag att utvärdera Idrottslyftet 2016–2019. Utvärderingen ska löpande ge stöd åt RF och specialidrottsförbunden (SF) i genomförandet av programmet. Strategirådet har genomfört en nulägesanalys under våren 2016 samt våren 2017. Den första nulägesanalysen syftade till att ge en första bild av hur programmet är tänkt att fungera, status i programgenomförandet samt vilka implikationer programkonstruktionen får för RF:s framtida styrning av programmet. Nulägesanalysen under våren 2017 syftade till att ge en första analys av programmets implementering utifrån dess tänkta funktionssätt och SF:s och DF/SISU-distriktens (distrikten) olika roller.

2.1 Bakgrund

Den tredje delstudien i utvärderingen syftar till att undersöka programmets leveranssystem, det vill säga organiseringen och administrationens ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet utifrån vilka värden programmet är tänkt att skapa. I delstudien ingår en beskrivande och värderande del. Det innebär att studien både ska ge en bild av leveranssystemet och dessa delar men också värdera det med utgångspunkt i fyra värden: effektivitet, likvärdighet, rättssäkerhet samt kostnadseffektivitet.

Empirin utgörs av en intervjustudie med SF och distrikt, samt en dokumentstudie. Studien ska användas som underlag för vägval och beslut om programmets framtid och idrottens framtida organisering.

2.2 Utgångspunkter för studien

Studiens utgångspunkt är att det samlade värdet av programmet ska bidra till att förflytta idrotten mot sina strategiska mål. Idrottslyftet är inte en separat verksamhet utan ett redskap i svensk idrotts pågående strategiarbete. Studiens andra utgångspunkt är programmets leveranssystem – det vill säga de formella och faktiska aspekter av programmet som gör det möjligt för programmet att bidra till strategin – de beskrivs närmare nedan.

2.2.1 Idrottens strategi och utvecklingsresor

Strategin innefattar fyra strategiska områden och fem övergripande mål för svensk idrotts framtid med sikte att nå målen till 2025. Strategin har konkretiserats i en första strategisk plan för svensk idrott 2018–2021. I planen beskrivs fem utvecklingsresor. Dessa är:

- En ny syn på träning och tävling
- Den moderna föreningen
- Inkluderande idrott för alla
- Jämställdhet för en framgångsrik idrott
- Ett stärkt ledarskap

Utvecklingsresorna omfattar, enligt den strategiska planen, insatser inom framförallt tre fält: att utveckla tränings- och tävlingsformer, att utveckla struktur och innehåll i ledarutbildning och att utveckla med tillgänglighetsaspekten och idrottens inkluderingsfrågor.



Utvecklingsresorna är centrala strategiska fokuspunkter för Idrottslyftet och tydliggör hur SF och föreningar behöver utvecklas för att idrotten ska kunna realisera sin strategi.

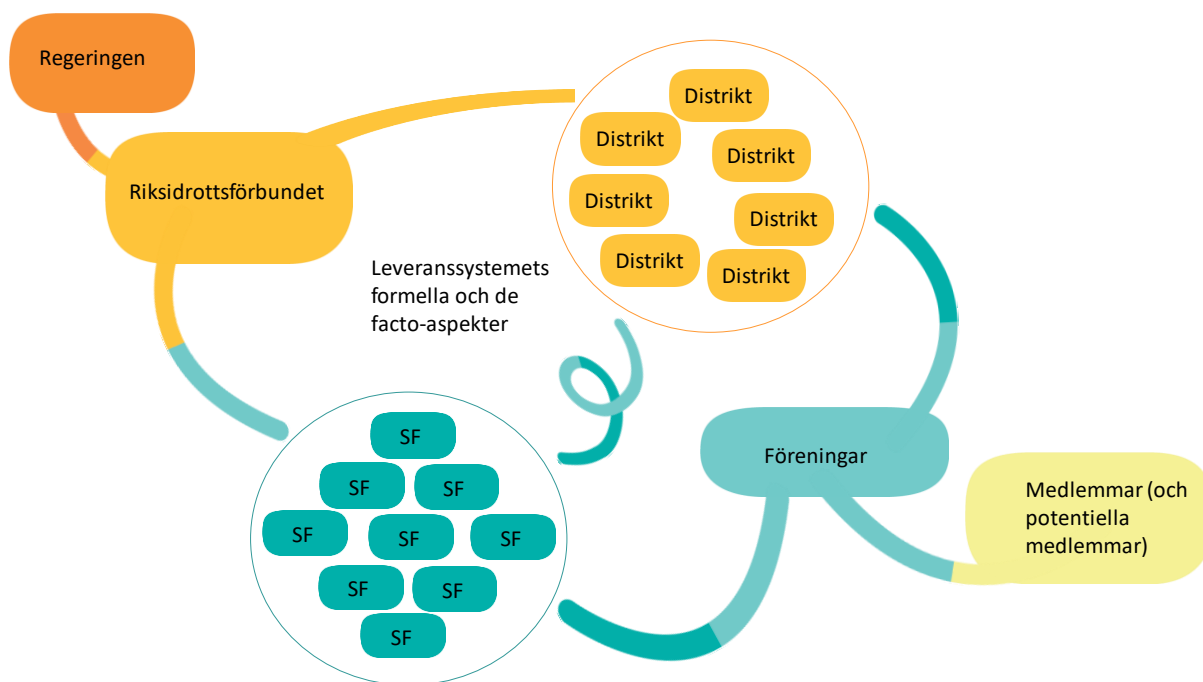
2.2.2 Hur ska programmet skapa nytta i föreningen?

Idrottslyftets samlade medel ska omsättas i verksamhet som i slutändan ska bidra med värde för befintliga (och framtida) medlemmar i föreningsidrotten. Hur väl programmet lyckas beror på flera faktorer. Flera av dessa ligger bortom idrottens möjligheter att påverka på individuell eller strukturell nivå. Idrotten kan inte påverka samhällliga trender som urbanisering eller demografiska förändringar. Idrotten kan inte heller påverka förutsättningar som rör enskilda medlemmars livsval eller socioekonomiska förutsättningar, men dessa faktorer har stor påverkan på idrotten och idrottande.

Det finns dock faktorer som avgör hur väl Idrottslyftet lyckas och som idrotten själv förfogar över och som kan formas och förändras för att öka värdet av det samlade arbetet. Dessa förutsättningar kan samlas under begreppet Idrottslyftets "leveranssystem" och kan sägas bestå av en serie av aktörer, som tillsammans via kontrakt och regler (formella aspekter) samt tolkningar och konkret agerande (de facto-aspekter) bidrar till att programmet genomförs som tänkt. Detta leveranssystem är något som idrotten själv har förfogande över och således också själv kan förändra.

Leveranssystemet kan beskrivas som en kedja av aktörer som länkar programmet till medlemmarna genom formellt ansvar för att genomföra och finansiera specifika aktiviteter i programmet. I Figur 1 presenteras en översiktlig bild av leveranssystemet som ligger till grund för kommande beskrivning av dess olika delar.

Figur 1 Idrottslyftets leveranssystem



Figuren ger en bild av Idrottslyftets leveranssystem. RF ansvarar för programmet gentemot regeringen och bildar tillsammans med distrikten programmets stödorganisation. SF och föreningar är de aktörer som ska utvecklas till följd av programmet. Inriktningen styrs av formella- och de facto-aspekter i programmets styrning mot idrottens strategi. I slutändan ska idrottens utveckling bidra till de enskilda föreningsmedlemmarna i dag och i framtiden.



2.3 Kriterier för bedömning av ändamålsenlighet

Leveranssystemet ska samlat bidra till programmets mål och i genomförandet av Idrottens strategi. Denna delstudie ska mer specifikt värdera leveranssystemets ändamålsenlighet utifrån fyra kriterier: effektivitet, likvärdighet, rättssäkerhet samt kostnadseffektivitet. I detta kapitel beskriver vi närmare hur vi definierar dessa kriterier.

Att värdera en insats **effektivitet** kan betyda olika saker beroende på insatsens karaktär och värderingens syfte. Vi kommer att utgå från följande definition av effektivitet: effektivitet är ett mått på i vilken utsträckning en verksamhet uppnår sitt mål.¹

Såsom Idrottslyftet är konstruerat är det SF och föreningar som ska utvecklas som en följd av programmets insatser och på ett sätt som bidrar till realiseringen av strategi 2025 och utvecklingsresorna. Följaktligen ska leveranssystemet skapa förutsättningar för denna utveckling. Det innebär att värderingen av effektivitet utgår från leveranssystemets förmåga att stärka förutsättningarna för ett genomförande som ligger i linje med idrottens utvecklingsresor.

Idrottslyftet ska inte vara en separat insats utan ett medel för att utveckla föreningsidrotten i linje med den strategiska inriktningen integrerat i idrottens övriga strategiska arbete. Därför är det motiverat att leveranssystemets effektivitet förstås som i vilken grad programmet förmår att leverera stöd till att uppnå strategin.

Vid sidan om effektivitet ska också leveranssystemet uppfylla krav på **likvärdighet**. Likvärdighet är ett begrepp med flera innebörder. Vår definition utgår från en dialog med företrädare för RF och innebär att likvärdighet ska förstås som att SF och föreningar har samma möjlighet att dra nytta av programmets stöd oavsett deras förutsättningar. Bedömningen av leveranssystemets ändamålsenlighet utifrån likvärdighetsaspekten handlar därför om hur det har kompenserat för skillnaderna mellan olika SF och föreningar så att även de med sämre förutsättningar också kan dra nytta av programmets stöd.

Det tredje kriteriet för ändamålsenlighet som studien ska förhålla sig till är **rättssäkerhet**. Rättssäkerhet brukar ofta delas upp i *formell* och *materiell* rättssäkerhet, där den första avser processen för beslut och det andra konsekvenserna av besluten. Relationen mellan de två har beskrivits som relationen mellan "det korrekta beslutet" och "det goda beslutet".² Vi kommer att utgå från den formella rättssäkerheten i bedömningen av leveranssystemet. Den bedöms utifrån öppenhet, transparens och förutsägbarhet i rutiner och processer knutna till bidragshandlingen och uppföljning.

Programmets decentraliserade organisering leder till att rättssäkerhet måste säkras på två nivåer – dels mellan RF i förhållande till SF och distrikt, och dels mellan SF och distrikt i förhållande till föreningar.

Leveranssystemets ändamålsenlighet kommer att bedömas utifrån ovanstående kriterier, men det kommer också att sättas i relation till dess kostnader. **Kostnadseffektivitet** definieras som ett mått som sätter kvalitativ och kvantitativ output i förhållande till input.³ En av grundfrågorna som ska besvaras är följaktligen om de samlade kostnaderna för administrationen av programmet är rimlig i

¹ Utgår från utvärderingen av kriteriet "effectiveness" från OECD DAC,

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

² Vahlne Westerhäll, Lotta (2004): Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950-2000. Norstedts juridik

³ Utgår från utvärderingen av kriteriet "efficiency" från OECD DAC,

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>



relation till den nytta den skapar för SF och föreningar (i termer av effektivitet, likvärdighet och rättssäkerhet).

Det vi avser med input är den samlade administrationen av programmet. Administration kan definieras som arbetet förknippat med att sköta en viss verksamhet eller handha ärenden för någon annans räkning. I Idrottslyftet har RF delegerat två centrala uppgifter till andra aktörer inom idrotten, nämligen hanteringen av finansiella medel och implementeringen av programmets aktiviteter. Vi kommer att undersöka programmets administration utifrån dessa aspekter.

I ett första steg kartlägger vi leveranskedjans administration. I ett andra steg värderar vi den samlade administrativa insatsen i relation till de värden leveranssystemet skapar (i termer av effektivitet, likvärdigt och rättssäkert). Vi kommer inte att kunna räkna samman kostnader för administrationen eftersom den typen av underlag inte har kunnat levereras av distrikt och SF. Istället kommer analysen göras utifrån var kostnader för administrationen uppstår.



3. Programmets formella struktur

En central del i de formella aspekterna av leveranssystemet är aktörernas inbördes rollfördelning, och mer specifikt vilka krav Idrottslyftet ställer på aktörernas olika roller. En viktig premiss för att nå ett ändamålsenligt leveranssystem är att aktörerna förstår och uppfyller sina roller och sitt ansvar i programmet. När vi senare studerar programmet med fokus på de facto-aspekter kommer vi undersöka i vilken utsträckning aktörerna också uppfyller sina roller och ansvarsområden i programmet. För varje formellt ansvarsområde följer även ett de facto-utfall, och det vi är undersöker är graden av aktörernas förmåga att leva upp till sina roller och ansvar.

Eftersom vi valt att dela upp administrationen i två delar, där den ena handlar om hanteringen av finansiella medel och den andra om implementeringen av programmet, behöver vi också tydliggöra vilka roller aktörerna har när det gäller de olika delarna av administrationen. Nedan ges en kort beskrivning för varje aktörs roll i programmet samt vilka ansvarsområden som är kopplade till rollerna.

3.1 Riksidrottsförbundets roll

RF har flera roller och ansvarsområden i programmet som går att sortera under tre rubriker: programansvarig, stödfunktion samt beviljare av idrottslyftsmedel. I tabellen beskrivs rollerna samt deras ansvarsområde.

Tabell 1 RF:s roll och ansvar

Roll	Programansvarig	Stödfunktion	Beviljare av medel
Åtagande	Ansvar för att programmet genomförs i linje med dessa avsikter Ansvar för att fördela programmedel till SF och distrikt Ansvar för ekonomisk rapportering Ansvar för uppföljning och utvärdering av programmet	Stöd till SF men också distrikten.	Ansvar för beslut om medel kring större anläggningsprojekt
Målgrupp		SF, distrikt	SF, distrikt och IF

När det gäller rollen som **programansvarig** är RF den aktör som har slutligt ansvar gentemot regeringen – att pengarna används för avsedda ändamål och redovisas korrekt. RF är den aktör som ansvarar för styrningen av programmet. Vid RF finns också programledningen med ansvar för att programmet implementeras i enlighet med dess riktlinjer. Det betyder att RF har ett samlat ansvar för att samtliga aktörer (SF, distrikten) agerar på ett sätt som stödjer programmets avsikter. I rollen som programledning ansvarar RF även för fördelning av idrottslyftsmedel till SF och distrikten. RF ansvarar även för uppföljningen av programmet, både vad gäller uppföljning av ekonomiska medel som beviljas inom ramen för Idrottslyftet samt att följa upp hur SF och distrikt presterar i relation till sina mål, roller och ansvar. I RF:s roll som programledning är deras målgrupp SF, distrikt



RF har också en **stödjande roll** i programmet som går ut på att ge SF stöd i analys, coaching och processledning. I den rollen ska RF bistå SF med processtöd utifrån förbundens behov.

Därutöver ansvarar också RF för att **bevilja medel** till större insatser inom ramen för anläggningsstödet.

3.2 Specialidrottsförbundens roll

Samtliga 71 SF har en central funktion i Idrottslyftet. Samtliga SF ska, i linje med svensk idrotts strategi och idrottens utvecklingsresor, utveckla sin verksamhet för att möta de behov som finns inom respektive idrott och hos idrottens föreningar. SF:s utvecklingsinsatser ska både göra skillnad i den egna verksamheten och hos föreningar, och i slutändan komma barn och unga mellan 7–25 år till del. SF har därför två primära roller i programmet, där de dels är utvecklingsaktör och dels beviljare av idrottslyftsmedel. Figuren nedan beskriver SF:s roll och ansvarsområden.

Tabell 2 SF:s roller och ansvarsområden

Roll	Utvecklingsaktör	Beviljare av medel
Åtagande	Ansvar för att kartlägga och identifiera utvecklingsbehov i den egna idrotten Ansvar för att bedriva idrottsspecifik utveckling med hög kvalitet som ligger i linje med idrottens utvecklingsresor	Ansvar för att bevilja medel till föreningar inom deras idrott Ansvar för att följa upp beviljade medel hos föreningar
Målgrupp	Föreningar	Föreningar samt RF när det gäller redovisning och rapportering

Det är i den egna verksamheten och i föreningarnas verksamhet som SF:s utvecklingsinsatser ska göra skillnad. I programmet utgör därför SF en **utvecklingsaktör** med ansvar för den idrottsspecifika utvecklingen. Inför denna programperiod har RF krävt att varje SF ska utforma utvecklingsplaner utifrån identifierade utvecklingsbehov i den egna verksamheten samt utifrån svensk idrotts strategi 2025. I utvecklingsplanerna ska varje SF fastställa målbild för barn- och ungdomsverksamheten och genom detta specificera vilka prioriteringar de har för nuvarande programperiod i Idrottslyftet.

SF ansvarar också för att **bevilja idrottslyftsmedel** till föreningar inom ramen för Idrottslyftets föreningsstöd.

3.3 Distriktens roll

De 19 distriktens uppdrag i Idrottslyftet är i den ursprungliga modellen tvådelat. De har en kompletterande samt en stödande funktion. I Figur 3 har vi också valt att skilja ut rollen som bidragshanterare.



Tabell 3 Distriktens roller och ansvarsområden

Roll	Kompletterande funktion	Stödfunktion	Beviljare av medel
Åtagande	Ansvar för att driva ett kompletterande utvecklingsarbete för idrottsrörelsen i sin helhet i de enskilda 19 distrikten. Arbetet ska komplettera de insatser som genomförs av SF på lokal/regional nivå.	Ansvar för att stödja samtliga 71 SF i att förverkliga sina utvecklingsplaner på lokal/regional nivå. Vilket innebär att de ansvarar för att kunna ge ett sammanhållet och enhetligt stöd till samtliga 71 SF Ansvar för att stödja SF och IF i att bidra till svensk idrotts utvecklingsresor	Ansvar för att bevilja medel till SF-specifika insatser Ansvar för att bevilja medel till föreningar för idrottsövergripande insatser Ansvar för att bevilja medel till mindre insatser inom ramen för anläggningsstödet
Målgrupp	Föreningar	SF och föreningar	SF och föreningar

I distriktens **kompletterande roll**, ansvarar de för att utveckla idrotten i respektive distrikt utifrån en lokal eller regional behovsbild och komplettera SF-specifika insatser. Distrikten har under 2017 ålagt att beskriva sitt kommande arbete inom Idrottslyftet i en utvecklingsplan. De ska utgå från lokala behov i de egna distrikten och komplettera SF:s idrottspecifika utvecklingsplaner. Inom ramen för det idrottsövergripande arbetet ska distrikten, som komplement till SF:s arbete, driva ett utvecklingsarbete för idrottsrörelsen i sin helhet i de enskilda distrikten.

Distrikten ska också tillsammans med RF utgöra en enhetlig **stödfunktion** till SF. I denna roll ska distrikten bland annat stödja SF i att förverkliga utvecklingsplanerna på lokal/regional nivå, vilket betyder att de stödjer enskilda föreningar i process och utveckling utifrån SF:s definierade behov. Insatserna går via föreningar eller specialidrottsförbund (SDF) och ska komma barn och unga i åldern 7–25 år till gagn. SF kan således vända sig till distrikten när de har behov av att initiera utvecklingsinsatser på lokal/regional nivå, och distriktens roll är således att utgöra ett sammanhållet och enhetligt stöd till SF.

Under 2018 kommer arbetet med SF-specifika insatser att omorganiseras för att förenkla samarbetet mellan SF och distrikt.



4. Förutsättningar för programmets effektivitet, likvärdighet och rättssäkerhet

Som presenterades i tidigare avsnitt är Idrottslyftet ett medel för idrotten för att realisera strategi 2025. Förutsättningarna för programmets effektivitet avgörs därför av programmets möjlighet att bidra till strategins mål. För att i sin tur kunna bedöma programmets möjlighet att bidra till strategins mål behöver den analyseras närmare.

4.1 Huvudsakliga slutsatser

Idrottslyftet är konstruerat för att SF och föreningar ska utvecklas på ett sätt som bidrar till realiseringen av strategi 2025 och utvecklingsresorna. Frågan som avhandlats i detta kapitel är om programmet är ändamålsenligt konstruerat för det syftet. Den frågan sätter oundvikligen fokus på idrottens strategi 2025. För att kunna bedöma om programmet är utformat så att det bidrar till strategin behöver dess önskade läge vara klart. Så är dock inte fallet. På flera områden saknas klarhet och tydlighet i strategin och i beskrivningen av utvecklingsresorna.

Strategin går att tolka på olika sätt där varje tolkning innebär olika krav på de kommande årens strategiarbete. De olika scenarierna som presenteras i 4.2 kräver olika insatser och innebär olika åtaganden, men oavsett vad idrotten vill med sin strategi är de roller som idrottens olika aktörer kan ta i det arbetet relativt lika. RF har det övergripande ansvaret oberoende av scenario, distrikten har ett idrottsövergripande ansvar inom sitt upptagningsområde och SF har ett ansvar för att utveckla sin idrott – oberoende av var idrotten vill landa i sitt strategiska arbete.

Vår bedömning är att Idrottslyftet på vissa sätt är ändamålsenligt i sin formella konstruktion för att kunna bidra till strategiarbetet. Den strukturerade dialogen med SF och utvecklingsplanerna ger en grund för en överblick och ledning av det samlade strategiarbetet i de olika SF. Även betoningen av att distrikten arbetar samlat och enat i sitt stöd till SF och i sitt kompensatoriska arbete ger en bas grund för ett kraftfullt strategiarbete. Även RF:s formella roll är ändamålsenlig i det att den ger en grund för RF att styra programmet mot dess mål.

Det finns dock även formella brister som hämmar arbetet. Distrikten saknar processer för att arbeta samlat och enat. Det innebär att de arbetar olika i distrikten trots att utmaningarna är desamma. Detta pekar mot en större fråga som rör distriktens roll i svensk idrott och som inte ligger inom programmets mandat att lösa – bristande processer för samarbete och samverkan mellan distrikt återspeglas i distriktens arbete i Idrottslyftet.

Den stora bristen i programmets effektivitet är dock knuten till att strategin inte är tydlig. Det ligger bortom programledningens mandat att påverka, men är ändå en formell aspekt som får betydelse för hur RF styr och leder programmet. I och med att det saknas en riktning i arbetet tappar programmet i effektivitet. Även om förutsättningarna för ett kraftfullt strategiarbete finns i programmet brister **effektiviteten** och det krävs en samlad riktning och ledning åt det hållet för att potentialen ska realiseras.

När det gäller bedömningen av **rättssäkerhet** finns det framförallt två risker. Den ena relaterar till att kraven är desamma för förbund som har små resurser och låg kapacitet som för stora resursstarka förbund. Detta riskerar att leda till brister i redovisning och rapportering. Den andra risken handlar om relationen mellan Idrottslyftet och andra statliga stöd där det finns fall av dubbelredovisning.



Det som bidrar till bristande effektivitet, risker för bristande rättssäkerhet och (vilket framgår i kapitel 5) bristande kostnadseffektivitet – nämligen en decentraliserad modell där varje SF har samma förutsättningar att delta på samma villkor skapar också förutsättningar för en viss typ av likvärdighet mellan förbunden. Det är uppenbart att programmet för att säkra denna likvärdighet får ge upp andra värden.

4.2 Vad innebär Strategi 2025? – fyra möjliga scenarier

Strategi 2025 samlar idrotten önskade utveckling i ett visionärt dokument. Den pekar ut idrottens samlade utmaningar och det man ser som de gemensamma lösningarna på dem. Problembilden kan sammanfattas på följande sätt: Alltför många medlemmar slutar efter elva års ålder vilket beror på att föreningsverksamheten inte är attraktiv för alla. Vissa specifika grupper har sämre förutsättningar för att delta i föreningslivet. Den övergripande lösning strategin pekar ut för att hantera utmaningarna är därför att attraktiviteten i föreningsverksamheten behöver öka. En ökad attraktivitet kommer att leda till att fler (både ungdomar och vuxna) vill idrotta i förening och att fler hittar tillbaka till idrotten vid en högre ålder.

Som ett led i arbetet att konkretisera strategin har idrotten specificerat sex utvecklingsresor:

- En ny syn på träning och tävling
- Den moderna föreningen
- Inkluderande idrott för alla
- Jämställdhet för en framgångsrik idrott
- Ett stärkt ledarskap

Resorna kan sägas utgöra samlade teman för faktorer som påverkar föreningsverksamhetens attraktivitet. Varje resa är formulerad med utgångspunkt i vad idrotten ser som resans mål. Den första resan ”En ny syn på träning och tävling”, beskrivs exempelvis på följande sätt:

”2025 har vi en idrottsrörelse där alla får plats att idrotta utifrån sina villkor oavsett ambition, ålder, kön, prestationsnivå eller andra förutsättningar. Träning och tävling utformas så att utövaren mår bra, har roligt och utvecklas under hela livet.”

Övriga resor beskrivs på samma sätt med en visionär beskrivning av vad idrotten ska präglas av år 2025. Digitalisering, samverkan, kommunikation, utbildning och bildning har identifierats som extra viktiga förutsättningar för strategiarbetet, men varken strategin eller den strategiska planen beskriver inte hur idrotten ska ta sig dit, vilka prioriteringar det innebär, eller med vilka insatser och åtaganden. För varje resa presenteras också aktiviteter i den strategiska planen och vilken aktör som ansvarar för dem men de är generellt hållna och det är inte klart hur aktiviteterna ska föra idrotten närmare strategins mål.

Strategin är otydlig i flera avseenden, men det är två principiellt viktiga aspekter där strategin är tvetydig eller oklar. Den första är – när ska förändringen ske? Ska idrotten vara mogen att ta emot de nya medlemmar som ett livslångt idrottande skulle innebära redan 2025, eller ska *förutsättningarna* för en möjlig framtida rekrytering vara på plats 2025? Skrivningarna i strategin och i beskrivningarna av utvecklingsresorna anger att förändring ska ske till år 2025, men företrädare för idrotten på olika nivåer menar att det inte är realistiskt. Man menar att det snarare handlar om att lägga en grund för en utveckling som ska ske för framtida åldersgrupper. Dessa två olika tolkningar är alltså levande inom rörelsen, men innebär helt olika utmaningar för svensk idrott, och kräver helt olika insatser mot helt olika målgrupper.

Ytterligare en grundläggande aspekt är oklar i strategin, nämligen vilka som avses med ordet ”alla”? Avser strategin att medlemskapen ska bli fler eller handlar det om att antalet unika deltagare inom

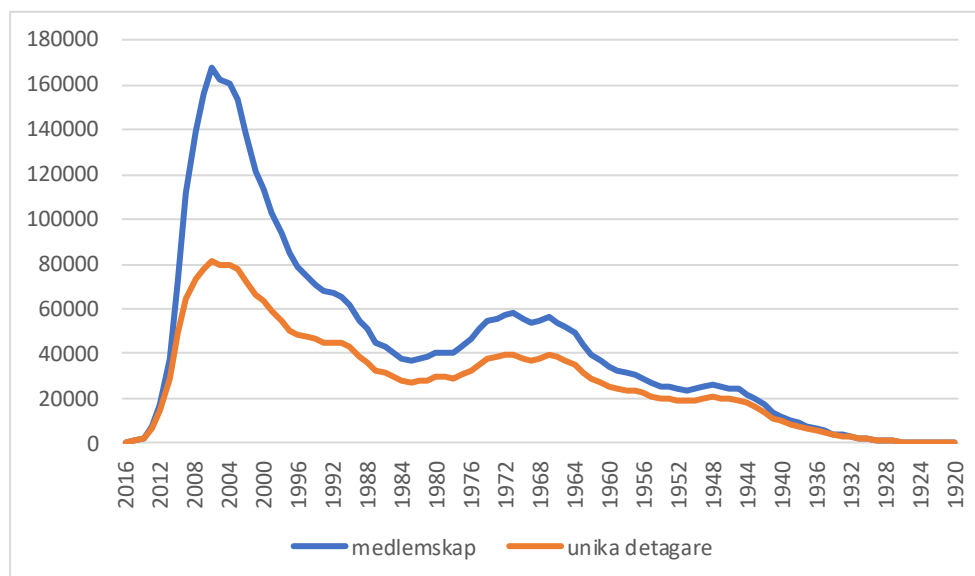


idrotten ska öka? Är idrottens utmaning att antalet medlemskap minskar eller är problemet att det unika antalet medlemmar sjunker? Strategidokumentet är tvetydigt. Det står att ”kurvan ska planas ut” med hänvisning till antalet medlemskap, men samtidigt utgår mycket av innehållet i texten från att fler enskilda individer ska delta i föreningslivet. Så här beskrivs problemet i strategin:

”Idrotten ska hålla oss i rörelse hela livet men de senaste åren har vi sett att barn och ungdomar slutar allt tidigare och att de flesta inte hittar tillbaka till idrotten. Samtidigt upplever många vuxna att trösklarna in i föreningslivet är höga.”⁴

Beroende på om man ser utmaningen som att antalet medlemskap eller antalet medlemmar minskar varierar vilka insatser som krävs för lösa situationen.

Tabell 4 Antal medlemskap och unika medlemmar



Diagrammet visar på utvecklingen för antalet deltagare och antalet medlemmar per årskull. Av diagrammet framgår att den dramatiska minskningen av medlemskap mellan 11-åringar och 35-åringar i absoluta tal till stor del handlar om att idrotten förlorar medlemskap. De individer som deltar i föreningsidrotten i elvaårsåldern går från att vara medlem i flera föreningar till att vara medlem i färre. Kurvan över medlemskapen utveckling är en central del i hur idrottens utmaning beskrivs i strategin, men för ett livslångt idrottande krävs inte att man är medlem i flera idrotter eller föreningar.⁵

Ovanstående obesvarade frågor öppnar för fyra möjliga scenarier. De fyra scenarierna är alla tänkbara utifrån för hur strategin är formulerad, men ger helt olika implikationer för det kommande strategiarbetet. De fyra scenarierna är

1. Livslångt idrottande 2025
2. Livslångt idrottande på sikt
3. Fler medlemskap 2025
4. Fler medlemskap på sikt

Vi presenterar nedan dessa fyra scenarier för strategin närmare.

⁴ <http://www.strategi2025.se/>

⁵ <http://www.strategi2025.se/>



4.2.1 Scenario 1 – Livslångt idrottande till 2025

I scenario 1 ska idrotten öka attraktiviteten i verksamheten så att kurvan för unika individer planar ut och förändringen ska ske till år 2025. Nedan presenteras grundläggande delar i detta scenario.

Målgrupp:

Befintliga och potentiella medlemmar i åldersgruppen 20+. Det är inom denna grupp som den primära rekryteringen ska ske.

Övergripande indikator på framgång:

- Antal nya medlemmar i grupper som idag är underrepresenterade i idrotten, framförallt bland äldre.
- Formen på kurvan över unika medlemmar i idrotten – kurvan ska plattas ut genom rekrytering i äldre åldersgrupper

Förutsättningar för att lyckas på olika nivåer inom idrottsrörelsen:

RF: Det krävs att programmet och övrigt strategiarbete är ensat mot det övergripande syftet. Det krävs också en prioritering av resurser och stöd till idrotter och distrikt som har störst potential att rekrytera äldre deltagare

Distrikt: Det krävs att distrikten klarar att utjämna regionala skillnader och blinda fläckar, exempelvis genom proaktiva och kompensatoriska insatser, och strategiska samarbeten med aktörer på lokal nivå med ett folkhälsouppdrag

SF: Det krävs en utveckling av idrotternas attraktivitet, exempelvis genom utveckling av regelverk och ledarutbildning med syfte att möjliggöra deltagande för äldre målgrupper

Föreningsnivå: Det krävs en utveckling av föreningsverksamhetens attraktivitet för att attrahera och behålla äldre deltagare

Implikationer för idrottsrörelsen:

Scenariot innebär en **mycket stor omställning** av svensk idrott och verksamheten som bedrivs idag och kräver fokus på nya målgrupper i högre åldrar.

Det kräver mycket stora insatser för att möjliggöra en stor mängd nya medlemmar till år 2025. Om normen för antalet deltagare sätts till hälften av nivån för elvaåringar skulle idrotten ta emot över en miljon nya unika medlemmar motsvarande en ökning med 39 procent. Givet att ca $\frac{3}{4}$ av befolkningsökningen till 2025 beräknas att ske i de tre storstadslänen skulle en stor andel av rekryteringen behöva ske där. Samtidigt kommer de nya medlemmarna att konkurrera om ledarresurser och anläggningar med befintliga medlemmar, varav särskilt det senare är en utmaning i storstadslänen redan idag.

Fler medlemmar innebär dessutom inte per automatik större offentliga anslag, vilket i praktiken innebär färre medel per medlem.

4.2.2 Scenario 2 – Livslångt idrottande på sikt

I scenario 2 ska idrotten öka attraktiviteten i verksamheten så att kurvan för unika individer planar ut på sikt. Nedan presenteras grundläggande delar i detta scenario.



Målgrupp:

Befintliga och potentiella medlemmar bland barn och unga under 20 år. Dessa ska förmås att fortsätta att idrotta under hela livet.

Övergripande indikatorer på framgång:

- Antal barn och unga som idag idrottar och som fortfarande idrottar 2025
- Antal barn och unga som rekryterats i grupper som är underrepresenterade 2018
- Utveckling av formen på kurvan för unika individer i idrotten under kommande årtionden

Förutsättningar för att lyckas på olika nivåer i idrottsrörelsen:

RF: Det krävs att programmet och övrigt strategiarbete är ensat mot det övergripande syftet. Det krävs också en prioritering av resurser och stöd till idrotter och distrikt som har störst potential att behålla barn och unga livet ut.

Distrikt: Det krävs att distrikten klarar att utjämna regionala skillnader och blinda fläckar, exempelvis genom proaktiva och kompensatoriska insatser, och strategiska samarbeten med aktörer på lokal nivå med ett folkhälsouppdrag

SF: Det krävs en utveckling av idrotternas attraktivitet, exempelvis genom utveckling av regelverk och ledarutbildning med syfte att möjliggöra för unga till ett livslångt idrottande

Förening: Det krävs en utveckling av föreningsverksamheten för att förbereda barn och unga för ett livslångt idrottande.

Implikationer för idrottsrörelsen:

Scenariot innebär att idrotten måste fokus på att **utveckla verksamheten för barn och unga** så att föreningsidrotten blir ett attraktivt alternativ under hela livet.

Fokus på barn och unga och möjligheterna för deras förutsättningar för att fortsätta idrotta kan påverka prioritering för andra målgrupper. Fokus på barn och unga kan också innebära konkurrens med andra målgrupper inom idrotten.

4.2.3 Scenario 3 – Fler medlemskap 2025

I scenario 3 ska idrotten öka attraktiviteten i verksamheten så att kurvan för medlemskap planar ut till år 2025. Nedan presenteras grundläggande delar i detta scenario.

Målgrupp:

Befintliga och potentiella medlemmar i åldersgruppen över elva år. De som idrottar ska fortsätta i samma utsträckning och de grupper som inte idrottar ska rekryteras till idrotten.

Övergripande indikatorer på framgång:

- Rekrytering inom åldersgrupperna över elva år
- Behålla aktiva medlemskap

Förutsättningar för att lyckas på olika nivåer:

RF: Det krävs att programmet och övrigt strategiarbete är ensat mot det övergripande syftet. Det krävs också en prioritering av resurser och stöd till idrotter och distrikt som har störst potential att möjliggöra flera parallella medlemskap



Distrikt: Det krävs att distrikten klarar att utjämna regionala skillnader och blinda fläckar, exempelvis genom proaktiva och kompensatoriska insatser

SF: Det krävs en utveckling av idrotternas attraktivitet, exempelvis genom utveckling av regelverk och ledarutbildning med syfte att möjliggöra för flera parallella medlemskap i högre åldrar

Förening: Det krävs en utveckling av föreningsverksamheten för att möjliggöra för fler medlemskap högre upp i åldrarna

Implikationer för idrottsrörelsen:

Scenariot innebär en **mycket stor omställning** av svensk idrott på kort tid. Verksamheten behöver fokusera på att rekrytera stora mängder av medlemmar, främst i äldre åldersgrupper.

Det kräver stora insatser för att möjliggöra en mycket stor mängd nya medlemmar till år 2025. Om kurvan planar ut vid hälften av nivån för elvaåringar innebär det att **3,2 miljoner nya medlemskap** ska knytas till idrotten, eller en ökning av antalet medlemskap med 43 procent jämfört med 2016 års nivå. Givet att ca $\frac{3}{4}$ av befolkningsökningen till 2025 beräknas att ske i de tre storstads länen skulle en stor andel av rekryteringen behöva ske där.

Nya medlemmar kommer att kräva mycket stora nya ledarresurser. Om antalet medlemmar ökar med 43 procent och ledartätheten är densamma som idag behöver ca 500 000 ledare rekryteras de kommande 7 åren, samtidigt som idrotten behåller de ledare som är aktiva idag. Det skulle också öka behovet av anläggningar när de nya medlemmarna konkurrerar med befintliga medlemmar – något som redan nu är en utmaning i storstads länen.

Samtidigt innebär inte fler medlemmar per automatik större offentliga anslag, vilket i praktiken innebär mindre medel per medlem.

4.2.4 Scenario 4 – Fler medlemskap på sikt

I scenario 4 ska idrotten öka attraktiviteten i verksamheten så att kurvan för medlemskap planar ut till på sikt. Nedan presenteras grundläggande delar i detta scenario.

Målgrupp:

Befintliga medlemmar mellan 11–20 år, som ska påverkas så att de behåller sin grad av medlemskap under kommande årtionden.

Övergripande indikatorer på framgång:

- Antal aktiva medlemskap inom målgruppen som idrotten behåller

Förutsättningar för att lyckas på olika nivåer:

RF: Det krävs att programmet och övrigt strategiarbete är ensat mot det övergripande syftet. Det krävs också en prioritering av resurser och stöd till idrotter och distrikt som har störst potential att möjliggöra flera parallella medlemskap inom målgruppen

Distrikt: Det krävs att distrikten klarar att utjämna regionala skillnader och blinda fläckar, exempelvis genom proaktiva och kompensatoriska insatser inom målgruppen.

SF: Det krävs en utveckling av idrotternas attraktivitet, exempelvis genom utveckling av regelverk och ledarutbildning med syfte att möjliggöra för flera parallella medlemskap inom målgruppen

Förening: Det krävs en utveckling av föreningsverksamheten för att möjliggöra för fler medlemskap inom målgruppen



Implikationer för idrottsrörelsen:

Scenariot innebär en fokus mot att behålla det antal medlemskap idrotten har för gruppen elvaåringar högre upp i åldrarna.

Fokus på att behålla befintliga medlemmar i spannet 11–20 innebär att andra målgrupper prioriteras ned.

4.3 Samlat om strategins scenarier

Sammanställningen av de fyra scenarierna syftar till att visa tre saker. För det första visar den att beroende på hur man tolkar strategin får det mycket stora konsekvenser för vilket åtagande som ligger framför idrotten och för vilka insatser som över huvud taget är relevanta i det framtida strategiarbetet. I både scenario 1 och 3, vilket är de som ligger närmast dagens skrivningar i strategin kommer idrotten behöva ta emot stora mängder nya medlemmar, framförallt storstadsregionen – där rekryteringsbasen är som störst.

För det andra visar scenarierna vilka utmaningar som idrottens egen strategi innebär för idrotten. Oavsett hur strategin tolkas skulle en implementering innebära en mycket stor omställning av befintlig föreningsverksamhet, en stor rekrytering av ledare och medlemmar, svåra avvägningar där grupper som idag erbjuds verksamhet i framtiden inte skulle erbjudas det, etc. Samtidigt är **varje förening och varje SF autonoma organisationer** som inte kan tvingas eller styras i en riktning som de inte själva önskar. Frågan ställdes till distrikten vilka som ska förändras i strategiarbetet. En företrädare svarade.

”Vi kommunicerar inte att det ska gälla för varje förening. Alla ska inte leva upp till varje del. En väg är att hitta de som vill.”

Om förändringen bara ska ske i de föreningar som vill förändras är det svårt att se hur idrotten ska klara den omställning som strategin innebär. Hur RF, som leder arbetet med implementeringen, ska hantera strategiarbetet på dessa premisser framgår inte av strategin eller den strategiska planen.

För det tredje, vilket också är viktigt, tydliggör beskrivningen av scenarierna att förutsättningarna för att lyckas till sin *form* inte skiljer sig så mycket för de olika aktörerna. De insatser som skulle krävas på olika nivåer skiljer sig mycket åt, men det formella ansvaret som var och en av aktörerna kan ta är detsamma oavsett hur strategin tolkas.

4.4 Bedömning av Idrottslyftets möjliga bidrag till strategin

I bedömningen av Idrottslyftets förutsättningar för att bidra till strategin kommer vi att utgå från relationen mellan den formella rollen och hur den de facto har omsatts av de olika aktörerna. Vi bedömer också om det finns förutsättningar att fylla de roller som presenterades i de fyra scenarierna.

4.4.1 Hur använder SF Idrottslyftet i arbetet med strategin?

SF ska i linje med svensk idrotts strategi och idrottens utvecklingsresor, utveckla sin verksamhet för att möta de behov som finns inom respektive idrott och hos idrottens föreningar. Deras uppdrag är att genomföra de mål som fastställts i utvecklingsplanerna. Frågan om hur SF använder Idrottslyftet för att realisera strategin handlar dels om hur SF har förstått strategin, dess utmaningar och sin roll. Dels om hur SF har agerat i termer av konkreta aktiviteter.



Intervjuerna med företrädare visar att SF i praktiken har genomfört uppgiften med att ta fram en utvecklingsplan förankrad i strategin i linje med anvisningarna. För många har arbetet med utvecklingsplanerna också givit kraft och riktning åt en intern strategiprocess. Det har också möjliggjort en tydligare avgränsning och en tydligare strategisk avsikt med insatser som finansieras inom ramen för Idrottslyftet i varje SF.

Företrädare för SF ser också att de har fått i uppdrag att arbeta med realiseringen av strategin. Samma uppdrag har givits samtliga förbund – oavsett storlek eller förutsättningar i övrigt.

”Beställningen från RF är på hela paketet. Vad jag vet finns det ingen gradering av SF. Vi har samma uppdrag som fotbollen i arbetet med strategin.” Företrädare för ett litet SF

Samtliga SF som har ingått i studien har varit positiva till strategin och strategins inriktning. Om det har funnits ett formellt åtagande att arbeta med strategin har det samtidigt varit upp till vart och ett av SF att fylla strategin med innehåll. Flera av dem tagit fram sina egna tolkningar av den övergripande strategin:

”RF:s strategi är för flummig för att kunna skickas ut till föreningarna. Vi har skrivit ner vår egen som vi har skickat ut.” Företrädare för SF

SF har motiverat fokusområden, mål och strategier utgått från en analys av utmaningar i den egna idrotten och förenas i regel i ambitionen att växa och utmaningarna är knutna till förutsättningarna för denna utveckling. Det kan handla om föreningarnas styrka eller tillgång till ledare. Det kan handla om den övergripande kvaliteten i barn- och ungdomsverksamheten eller bristande attraktivitet knuten till träning- och tävlingsregler. Det kan också handla om tillgång till föreningarnas tillgång till bra anläggningar. Oavsett idrottens storlek eller mognad har SF identifierat utmaningar och strategier som är knutna till den egna idrotten och dess föreningar, vilket ju är helt i linje med deras formella åtagande.

Vår bedömning är att programmet ger SF en formell roll och funktion som krävs för att varje SF utifrån sina förutsättningar skulle kunna bidra till strategiarbetet. Förutsättningarna handlar om att stärka attraktiviteten i idrotten genom att utveckla regelverk och utbildningsstrukturer inom idrotten. Denna formella roll ligger väl i linje med de krav som följer med de fyra scenarierna. Vi bedömer också att SF i praktiken har agerat inom ramen för denna roll. Det mandat som har tilldelats dem har de utnyttjat för att utveckla sin idrott.

4.4.2 Hur använder distrikten Idrottslyftet i arbetet med strategin?

Distrikten har en tudelad formell roll med uppdrag dels att stötta SF i deras arbete, dels att arbeta idrottsövergripande utifrån de behov som finns i respektive distrikt. Formen för hur stödet ska ges till SF har förändrats inför 2017, men syftet är detsamma – det vill säga att distrikten ska ge stöd i implementeringen av SF:s arbete med utvecklingsplanerna.

Distrikten ser i praktiken att de har båda roller inom ramen för sitt distrikt. De har utvecklat former för att driva det idrottsövergripande arbetet inom sina distrikt men varje distrikt arbetar på sitt sätt. Distrikten har inte konkretiserat vad det innebär att vara en del av en gemensam stödorganisation. I praktiken agerar varje distrikt som en egen aktör med ett eget specifikt uppdrag mot de egna föreningarna.

De utmaningar som olika distrikt beskriver att de möter i sitt idrottsövergripande arbete med strategi 2025 är desamma. En rör föreningars verksamhet i landsbygd där föreningar möter utmaningar med att underlaget för verksamheten viker. En annan rör föreningars verksamhet i tätort där tillgången till ytor kan vara ett problem. I båda dessa fall finns det en vilja till förändring och utveckling och där distrikten kan bidra. En tredje utmaning handlar om föreningar i tätort där verksamheten har medlemmar i verksamheten och kanske även köer, men där viljan (och



incitamenten) hos föreningar inför att arbeta för att förändras i linje med idrottens strategi saknas. Distrikten vittnar om att dessa föreningar är svåra att påverka. Det måste finnas en eldsjäl med en vilja att utvecklas – annars är förändringsarbetet svårt.

”Det som krävs är en kombination av att det finns eldsjälar som vi lyckas mobilisera, att kommunen satsar och vi finns där som stöd. De tre krafterna samverkar samtidigt.”
Företrädare för distrikt

Trots att ovanstående utmaningar återkommer i olika variationer i alla distrikt finns det inte en gemensam bild av utmaningarnas art, dess förhållande till strategin eller hur distrikten ska arbeta för att hantera dem. Samtidigt framstår det som att förmågan att hantera ovanstående tre utmaningar är av central vikt för att idrotten ska lyckas med strategin. Idrottslyftet ger förutsättningar för distrikten att ta sitt ansvar och fylla sin roll utifrån att de är 19 olika aktörer med mandat att själv tolka och resursätta sitt uppdrag oberoende av andra distrikt. Från ett övergripande perspektiv fyller det ett syfte om utmaningarna hade skiljt sig åt mellan de olika distrikten. I och med att utmaningarna är desamma finns det istället en risk för att stödet sammantaget lider av brist på enhetlighet, brist på likvärdighet i stöd och brist på effektivitet i genomförandet.

Vår bedömning är att programmet delvis ger distrikten den rollen för att distrikten utifrån sina förutsättningar ska kunna bidra i strategiarbetet. Distrikten arbetar med kompensatoriska insatser för att säkerställa att målgrupper som normalt inte idrottar nås och områden med sämre förutsättningar för att delta i föreningsidrott. Detta ligger också i linje med de formella krav som ställs på distrikten i de fyra scenarierna. Men distrikten utgör ingen enhetlig samlad kraft i strategiarbetet. Distrikten saknar processer för att samarbeta och att kraftsamla mot vissa specifika utmaningar. På frågan om distrikten samarbetar kring gemensamma utmaningar svarar en företrädare för ett distrikt:

”Nej det gör vi inte. Vi var tre distrikt som fick (medel för samma syfte) och vi valde att göra på olika sätt. Vi lägger pengar på att uppfinna hjulet igen.”

Delar av programkonstruktionen (som exempelvis distriktens egna utvecklingsplaner) bidrar också till att splittra distrikten snarare än att föra dem samman. Det ska tilläggas att de splittrande krafterna är fler än bara programmet – distriktens övergripande organisering och finansiering skapar, är det som framförallt för med sig att distrikten är olika organisatoriska öar snarare än en enhetlig stödorganisation till idrotten.

4.4.3 Hur använder RF Idrottslyftet i arbetet med strategin?

RF:s formella roll är att leda arbetet i programmet, vilket dels innebär att säkerställa att redovisning och rapportering följer givna krav, dels att erbjuda övriga aktörer i programmet stöd i deras roller. Det senare har bland annat handlat om stöd till SF i deras arbete med att ta fram utvecklingsplaner, men också stöd gentemot distrikten i att samordna sitt uppdrag.

RF intar i praktiken en ledande och en stödjande roll, men inom olika områden. I arbetet med redovisningen av medel och i uppföljningen av SF:s och distriktens planer har RF en kontrollfunktion. De godkänner planerna och ställer krav på redovisning och rapportering i linje med planernas ambition och reglerna kring redovisning av medel. Bedömningen av innehållet i planerna utgår från kravet att varje plan ska vara länkad till programmets mål och strategi 2025.

Varje aktör bedöms dock för sig och på sina egna meriter. De bedöms inte utifrån den samlade träffbild eller tyngdpunkten. Det innebär att RF inte styr programmet mot strategins mål, utan hjälper aktörerna att arbeta med sin uttolkning av strategin. Anledningen till detta är både att det saknas en övergripande bild av vad strategin innebär (vilket vi presenterade i avsnitt 3.1), men också att RF tolkat sin roll som att det inte är en del av RF:s roll som ansvarig för programmet att styra det mot en övergripande strategisk riktning.



Detta får implikationer för programmets bidrag i strategiarbetet. För det första blir programmets bidrag fragmenterat. 71 SF och 19 distrikt har frihet att inom ramen för sina respektive roller välja väg i utvecklingen av sin idrott eller inom sitt distrikt. Det innebär att programmet kan ses som en summa av aktiviteter utan tydlig koppling till varandra, mer än att de är motiverade utifrån samma utgångspunkter.

För det andra innebär det att vissa idrottsövergripande utmaningar hanteras osystematiskt eller inte alls. Vissa av idrottens systemutmaningar är inte synliga för SF eller distrikt, utan märks först i en samlad analys. I andra fall är konsekvenserna synliga för SF och distrikten, men utmaningarnas art ligger bortom deras mandat att lösa. Oavsett hur mycket stöd SF får kommer dessa utmaningar att lämnas olösta, trots att de kan vara av central betydelse för idrottens strategiarbete.

Slutligen innebär det sammantaget att RF inte tar den ledande roll som krävs för att driva Idrottslyftet mot målen i Strategi 2025. Det innebär också att Idrottslyftets potential som kraft i strategiarbetet inte utnyttjas. Idrottslyftet har en stor potential, sett till hur programmet är uppbyggt, att bidra till strategiarbetet. Via utvecklingsplaner i SF och distrikt finns ett medel för att lotsa och överblicka det samlade strategiarbetet, men den utnyttjas inte. Om programmet ska kunna bidra till en strategisk utveckling behöver krävs både att RF styr programmet i en strategisk riktning, vilket i sin tur kräver att den strategiska riktningen är klar.

Vår bedömning är att RF delvis tar den formella roll som är möjlig för att driva strategiarbetet via Idrottslyftet. Att det saknas en strategisk riktning i strategin är det som framförallt hämmar programmet från att bidra till strategiarbetet. Även om Idrottslyftet har ett starkt mandat att driva en utveckling av svensk barn- och ungdomsidrott har programmet inte mandatet att uttolka strategin.

4.5 Förutsättningar för att säkerställa likvärdighet och rättssäkerhet

Vid sidan om effektiviteten ska också likvärdigheten och rättssäkerheten bedömas. Likvärdigheten i termer av SF:s förutsättningar att delta i programmet är ett värde som den nuvarande programkonstruktionen säkrar – delvis på bekostnad av andra värden.

4.5.1 Idrottslyftet och likvärdigheten

Likvärdighet är per definition ett relativt begrepp som betyder olika saker beroende på vad som jämförs. Man kan tala om likvärdighet både i termer av möjligheter och i termer av utfall. För idrotten kan likvärdighet både handla om lika möjlighet till deltagande eller likvärdig grad av faktiskt deltagande inom en grupp eller område. Den definition vi utgår från innebär att likvärdighet ska förstås som att SF och föreningar har lika möjlighet att dra nytta av programmets stöd oavsett deras förutsättningar.

Det finns betydande skillnader mellan olika SF och föreningar i termer av storlek och tillgång till resurser. Det innebär också att förutsättningar för att tillgodogöra sig programmets stöd varierar. En stor förening med anställd personal har bättre förutsättningar än en liten förening med bara ideella ledare. Bedömningen av leveranssystemets ändamålsenlighet utifrån likvärdighetsaspekten handlar därför om hur det har kompenserat för skillnaderna mellan olika SF och föreningar så att även de med sämre förutsättningar också kan dra nytta av programmets stöd.

Vår bedömning är att programmet är konstruerat för att ge SF samma förutsättningar att utveckla sin barn- och ungdomsidrott oavsett vilka grundförutsättningar som i övrigt råder. I stort sett ställs samma krav på utvecklingsplanerna på små SF som på stora SF, men förhållandevis stor del av stödet som RF erbjuder går till SF med låg kapacitet. Det handlar både om att ge stöd i framtagande av utvecklingsplaner, samt stöd inför redovisning och rapportering.



När det gäller stödet till föreningar är bedömningen tudelad. I det stöd som kanaliseras via SF går det inte att bedöma generellt. Vissa SF har ett traditionellt ansökningsförfarande, som gynnar resursstarka föreningar. Andra SF arbetar mer uppsökande och proaktivt. De senare har förutsättningar att kunna kompensera för skillnader i kapacitet och resurser mellan föreningarna.

För den del av föreningsstödet som kanaliseras via distrikten finns förutsättningar för att arbeta kompensatoriskt genom att frångå traditionella projektansökningar. Det har skapat möjlighet att arbeta proaktivt mot en förening eller ett område och följa föreningen genom hela utvecklingsprocessen utan att den avgörs av föreningens administrativa kapacitet. Företrädare för distrikten vittnar om att detta också i praktiken inneburit att de har arbetat med föreningar och/i områden som de tidigare inte har arbetat med inom Idrottslyftet. Samtidigt innebär distriktens skillnader i arbetssätt och resurser att det faktiska stödet till föreningarna kan variera stort över landet.

4.5.2 Idrottslyftet och rättssäkerheten

Vi utgår från den formella rättssäkerheten i bedömningen av leveranssystemet. Den bedöms utifrån öppenhet, transparens och förutsägbarhet i rutiner och processer knutna till bidragshanteringen och uppföljning. Programmets decentraliserade organisering leder till att arbetet med att säkra att medel används rättssäkert måste säkras på två nivåer – dels mellan RF i förhållande till SF och distrikt, och dels mellan SF och distrikt i förhållande till föreningar.

Vår bedömning är att det finns två risker knutna till bidragshanteringen idag. Den första handlar om programmets decentraliserade struktur. Den andra handlar om Idrottslyftets relation till andra stöd.

Programmet vilar på idén om att alla föreningar och alla SF ska ha möjlighet att utveckla sin barn- och ungdomsidrott. Samtidigt är kraven för rapportering och redovisning också den oberoende av kapaciteten hos föreningar och SF. Tidigare har kvaliteten på återrapportering och redovisning varierat. RF har noterat detta och från och med 2018 implementeras ett krav som samlats i ett åtagandedokument som tydliggör var som är miniminivån i redovisning och rapportering för att förbunden ska kunna ta emot medel från Idrottslyftet. Det är för tidigt att bedöma om det också innebär att kvaliteten på uppgifter förbättras. Vår bedömning är att kvaliteten på redovisning kommer att variera så länge samma krav ställs på aktörer med varierande förutsättningar. Små SF och små föreningar kommer alltid kämpa för att möta även de grundläggande kraven. En företrädare för RF uttrycker det på följande sätt:

”Det är en stark korrelation mellan små förbund och problem”

Den andra risken som rör rättssäkerheten handlar om relationen mellan medel från Idrottslyftet och andra statliga stöd. Det finns vittnesmål från både distrikt och RF om att aktiviteter i vissa distrikt redovisas både som aktiviteter i Idrottslyftet och som aktiviteter i utbildningsmodulen, där aktiviteter inom ramen för folkbildningsanslaget redovisas. Det innebär i praktiken att distrikten får medel två gånger för samma insats. Det finns enligt vår bedömning flera problem med detta. För det första ligger det inte i linje med idén om hur pengarna ska användas och det är tveksamt om regeringen skulle godkänna redovisningen om den skedde öppet och transparent. För det andra – i och med att vissa distrikt handlar på detta sätt och inte andra – skapar det olika förutsättningar för distrikten. Distrikten har redan i dag olika finansiella förutsättningar för sin verksamhet och denna dubbelredovisning kan öka skillnaderna mellan distrikten ytterligare. För det tredje försvårar det en styrning av verksamheten. Dubbel redovisning av aktiviteter ger en bild av att dubbelt så mycket utveckling sker på föreningsnivå. Denna oklarhet gör det svårt att följa upp och beskriva effekten av det statliga stödet till idrotten och styrningen av idrottens verksamhet.



5. Förutsättningar för ett kostnadseffektivt genomförande

Som ett led i bedömningen av leveranssystemets ändamålsenlighet ingår en bedömning av om de samlade kostnaderna för administrationen av programmet är rimlig i relation till den nytta som programmet skapar. I studien har administration definierats som det arbete som förknippas med att sköta en viss verksamhet eller handha ärenden för någon annans räkning. Bedömningen baseras på intervjuer med framförallt RF, SF och distrikt samt dokumentstudier i form av utvecklingsplaner och årsredovisningar. Vi redovisar var administrationen uppstår i leveranssystemet, dvs. hos de olika aktörerna samt hur respektive aktör hanterar och upplever administrationen.

I avsnittet kommer vi först redovisa för den administration som Idrottslyftet rymmer. Vi skiljer på administrationen av finansiella medel och administrationen som följer med att fylla en tänkt roll i implementeringen knutet till programmets innehåll. Därefter har vi gjort en sammantagen bedömning av kostnaden i förhållande till den nytta som programmet skapar.

Som nämnts är det inte möjligt att ge en sammantagen bild av kostnaden för administrationen. Istället kommer vi kunna beskriva var kostnader uppstår för administration i programmet.

5.1 Huvudsakliga slutsatser

Det är möjligt att minska kostnaderna för att genomföra Idrottslyftet, men det kräver att RF omprövar principerna som programmet idag bygger på. I dagens decentraliserade program har många aktörer ett ansvar och ett mandat för att genomföra programmet. Stärkta medlemmar och en bibehållen mångfald är därför värden som programmets konstruktion bidrar till idag. Dessa värden är viktiga för RF och för idrotten, men det är inte värden som specificeras i idrottens strategi 2025. Om målet är att bidra till strategin skulle det vara möjligt att skapa samma effekter med mindre administrativa kostnader.

Såsom programmet är konstruerat är det SF och föreningar som ska utvecklas till följd av programmet och har följaktligen anspråk på den nytta som systemet ska generera. För att beskriva det har vi diskuterat administrationen som varje aktör i programmet hanterar. Vi beskriver studiens slutsatser nedan.

Utformningen av programmet och de principer som leveranssystemet bygger på driver administrativa kostnader i programmet knutna till de mandat som är fördelade i systemet bland aktörerna. De **administrativa kostnaderna ökar med graden av decentralisering**, dvs. ju fler aktörer som hanterar Idrottslyftet desto mer administration krävs.

I tidigare kapitel har vi sett att programmets konstruktion bara delvis är ändamålsenlig och att det därför endast delvis stärker förutsättningarna för ett effektivt strategiarbete. Detta påverkar kostnadseffektiviteten.

Styrkan i en decentraliserad modell är att den frigör kraft och engagemang hos aktörer på andra nivåer i systemet. Svagheter är att modellen förlitar sig på att alla aktörer tolkar sina respektive roller och det långsiktiga syftet på ungefär samma sätt. Vi har sett att strategin inte är tydlig i dag vilket innebär att uppgiften att tolka strategin också är decentraliserad. Detta lämnar fältet öppet för olika och motstridiga tolkningar av strategin. Aktörerna i systemet i olika kapacitet att leva upp till sina roller och drivs av olika incitament. Vilket inte skapar en grund för ett samlat och effektivt arbete. Tvärtom innebär **bristen på klarhet i strategin att strategiarbetet blir kostsam**.



Slutligen kan vi konstatera att **kostnaden för att administrera programmet är olika hög för systemets olika aktörer** – både i absoluta och relativa termer. Som programmet är utformat skapar varje aktör ett enskilt administreringssystem för Idrottslyftet. Mer resursstarka aktörer har överlag en mer kostnadseffektiv hantering av programmets administration. Så även om ärendena är fler i stora förbund är hanteringen mer effektiv. I relativa termer är den administrativa bördan större hos resurssvaga aktörer.

5.2 Kostnaden för att administrera programmet uppstår hos systemets olika aktörer

Idrottslyftet är ett decentraliserat program som bygger på principen om medlemskap och lika villkor. RF har huvudansvaret för leveranssystemet gentemot regeringen, men därefter har olika mandat fördelats till leveranssystemets olika aktörer. Varje aktör i Idrottslyftet ska leva upp till sin roll och hantera programmets krav.

Kostnaderna för administrationen av programmet kan knytas till både formella och de facto-aspekter av programgenomförandet. Formella kostnader utgör de krav som ställs på respektive aktör inom t.ex. återrapportering medan de facto-kostnader beror på hur aktörerna har valt att tolka sin roll. Kostnaden i programmet blir således den tid och resurser som aktörerna lägger på att hantera sin roll i programmet, men i förhållande till de resurser och kapacitet som varje aktör har till sitt förfogande.

5.3 SF:s administrativa börda

SF har en central roll i programmets genomförande. Varje SF har ansvar att utveckla sin idrott i den riktning som sammanfattas i SF:s utvecklingsplan. Med ansvaret följer en administrativ uppgift.

5.3.1 Samtliga SF ingår i Idrottslyftet på liknande villkor

Programmet ställer vissa grundläggande administrativa krav på samtliga SF. Kraven handlar bland annat om att ta fram utvecklingsplaner, återrapportera till RF samt delta på Idrottslyftsträffar. Under nuvarande programperiod har RF skärpt kraven för utvecklingsplanerna och begärt att SF ska justera sina utvecklingsplaner om de inte ligger i linje med svensk idrotts strategi och de riktlinjer som finns för Idrottslyftet. RF har även ställt som krav att varje SF ska inkomma med en årlig återrapportering kring arbetet med Idrottslyftet, samt ställer krav på att förbunden deltar på årliga träffar för Idrottslyftet. RF har i viss mån differentierat kraven på förbunden utifrån storlek. Till nuvarande programperiod för Idrottslyftet har de tretton största idrotterna högre krav på sig i utformningen av utvecklingsplaner och närvaro vid träffar än övriga idrotter.

Utöver de grundläggande uppgifter som varje förbund behöver leva upp till i programmet, består programmets administration av den löpande implementeringen av Idrottslyftet. Det omfattar löpande kostnader som uppstår under programperioden och som styrs av interna faktorer såsom förbundens kapacitet och agerande, men även externa faktorer såsom omfattningen av idrotternas målgrupp, tex i form av antal föreningar.



5.3.2 Det finns skillnader förbundens förmåga och kapacitet att hantera programmet

Hantera administration knutet till ansökningsförfarande

SF beviljar medel till föreningar och en stor del av den löpande administreringen av SF är knuten till ansökningsförfarande för föreningsstöd. Eftersom samtliga SF har möjlighet att bevilja medel inom Idrottslyftet behöver alla skapa en egen administrering för hanteringen av medlen. Förbunden gör det till viss del på olika sätt. Arbetet knutet till ansökningsförfarandet handlar om att ha löpande kontakt med föreningar och samtliga SF har mer eller mindre löpande kontakt med ett antal föreningar inom ramen för Idrottslyftet. Kontakten består av att hantera ansökningar, support till föreningar knutet till modulen, uppföljning av projekt etc. Administrationen skiljer sig på olika SF beroende på vilket arbets sätt de har valt att utgå ifrån. Det finns SF som lägger tid på att i samtal med föreningar stötta dem i deras ansökan, tex genom att vägleda dem i vilka projekt de kan söka idrottslyftsmedel för. Framförallt SF med ett mindre antal föreningar har större möjlighet att initiera kontakt med sina föreningar. Större SF tar i högre utsträckning upp kontakten med sina föreningar i samband med att ansökningarna inkommer.

Kostnaden att hantera administrationen är olika stor för förbunden

Förbund som beviljas mer medel inom Idrottslyftet har i fler anställda på sina respektive kanslier. Det är 19 av 71 förbund som har mer än 10 heltidstjänster på förbunden, resterande 52 förbund har mellan 0–10 heltidstjänster att tillgå i arbetet med Idrottslyftet. Vissa förbund har inte ens en tillgång till en heltidstjänst. Kraven är desamma men den relativa bördan för mindre förbund är högre än för större förbund med. Ridsporten har exempelvis en person med helhetsansvar för föreningsstödet. Ansvarig person sköter allt ifrån ansökningar, rapportering och support till föreningar i form av besök eller telefonsamtal. På små förbund som exempelvis Danssportförbundet har verksamhetschefen för förbundet också ett ansvar att arbeta med Idrottslyftet, både vad gäller den strategiska hanteringen i att ta fram utvecklingsplan men också löpande administrering i form av att hantera ansökningar.

Den administrativa bördan som är knuten till hanteringen av ansökningar beror dels på resurser på respektive SF, men också omfattning av förbundens verksamhet, exempelvis i form av antal barn och unga som idag är medlemmar i deras idrottsföreningar. Antalet barn- och ungdomsföreningar som finns inom varje idrott varierar idag stort mellan olika idrotter. Detta är relevant eftersom det innebär att varje SF kan ha en varierande grad av idrottsföreningar att förhålla sig till och behöva ha kontakt med. Det kan också ha implikationer för hur många ansökningar respektive SF behöver hantera per år. Av de SF som har deltagit i intervjustudien finns en stor spridning på antalet inkomna ansökningar från föreningar, från 38 st. (baseboll) till 5371 (fotboll)⁶. Samtidigt som antal ansökningar inte behöver ha ett samband med den administrativa bördan för förbunden. Större förbund har generellt en mer kostnadseffektiv hantering av ansökan än mindre förbund.

5.3.3 Programmet ger samtliga SF möjlighet att utveckla sin verksamhet men med varierande effekt och kostnad

Samtliga SF har rätt att medverka i Idrottslyftet, oavsett storlek. Det finns vissa skalfördelar kopplat till administrationen i Idrottslyftet där större förbund kan arbeta mer effektivt med administrationen även om antalet ärenden är högre. De relativa kostnaderna för förbund med liten kapacitet blir därför större. Med högre relativa kostnader menas hur stor del av administrationen som del av den totala administrativa kapaciteten hos ett SF.

⁶ Antal ansökningar 2016 (statistik från RF)



Programmet ger alla förbund möjligheter att arbeta med sina strategier och utveckla sin verksamhet utifrån sina förutsättningar. Till exempel, för roddförbundet, med en relativt liten barn- och ungdomsverksamhet, har Idrottslyftet möjliggjort för förbundet att anställa en extra resurs som fokuserar på barn- och unga. På det sättet ger programmet möjlighet för SF med liten barn- och ungdomsidrott att utveckla den. Samtidigt vet vi att förbundens möjlighet att på kort sikt kunna bidra till Idrottens strategi är relativt liten i förhållande till ett förbund med en mycket mer utvecklad verksamhet.

5.4 Distriktens administrativa börda

Varje distrikt har samma uppdrag – att bedriva idrottsövergripande arbete samt att stödja SF. Distrikten beviljar medel inom ramen för idrottslyftet till föreningar via anläggningsstöd samt genom idrottsövergripande insatser. Med distriktens olika roller följer även olika krav på det administrativa utförandet. Det består både i att handha medel inom Idrottslyftet och fördela det till föreningar men också driva en utveckling av idrotten i distriktet samt stötta SF.

5.4.1 Distrikten har samma grunduppdrag men hanterar det på olika sätt

Distrikten beskriver, som nämnts, hur de står inför ett flertal gemensamma utmaningar. Lösningarna utvecklas dock lokalt och simultant i samtliga distrikt. En kostnad som uppstår i systemet består därför av den tid och resurser som varje enskilt distrikt lägger på att lösa de utmaningar som identifieras i distrikten.

5.4.2 Olika förutsättningar och kapacitet att leva upp till sin roll i programmet

Som programmet är utformat har alla distrikt samma uppdrag och ska leva upp till sina två roller. Det finns dock strukturella olikheter mellan distrikten som påverkar deras möjligheter att leva upp till dem. Deras olika förutsättningar påverkar förmågan att dels ge ett enhetligt stöd till alla SF men bidrar också till att stödet till föreningarna varierar mellan distrikten.

En aspekt som påverkar distriktens kapacitet är deras finansiering. Alla distrikt tilldelas medel från Idrottslyftet men det utgör bara en del av distriktens samlade intäkter. Finansieringen kommer i olika grad från aktörer utanför idrotten, såsom allmänna arvsfonden, kommuner och landsting. Distriktens faktiska kapacitet skiljer sig därför åt mellan distrikten.

Distriktens uppsökande verksamhet

Till skillnad från föregående programperiod arbetar distrikten i regel inte längre med traditionellt ansökningsförfarande för att bevilja föreningsstöd inom Idrottslyftet. Föreningar kan därför inte längre direkt ansöka om medel via någon modul, utan för att beviljas medel behöver föreningarna gå via distriktens idrottskonsulenter.⁷ Det innebär i praktiken att föreningarnas administrativa börda i viss mån har förflyttats och i stället förlagts på enskilda idrottskonsulenter i distrikten som ansvarar för att söka upp föreningar och initiera utvecklingsinsatser.

Det som driver kostnader för distrikten är den tid som de lägger på föreningarna även om det har varit svårt för dem att bedöma exakt hur stor andel av idrottskonsulenternas tid som de läggs på att

⁷ Dock kvarstår fortfarande traditionellt ansökningsförfarande för anläggningsstödet.



arbete med Idrottslyftet. Idrottslyftet är ett av flera verktyg som konsulenterna kan använda för att stötta föreningarnas utveckling. distrikten åläggs alltså mer ansvar och administrering i programmet.

Att distrikten inte längre beviljar föreningsstöd genom traditionellt ansökningsförfarande ställer högre krav på att distrikten och idrottskonsulenterna har förmåga att nå ut till föreningar än tidigare. Föreningar kan fortfarande söka sig till distrikten för att söka medel men varje potentiell insats behöver diskuteras med idrottskonsulenterna.

5.5 RF:s administrativa börda

Programmets decentraliserade utformning medför att RF delegerar ansvar för programmets genomförande på aktörer i programmet. Samtidigt är RF ansvarigt för att säkerställa att programmets aktörer lever upp till sina roller och att programmets mål nås och har därför en viktig och omfattande roll vad gäller administreringen av programmet.

5.5.1 Kostnaden uppstår i RF:s fördelning av mandat till aktörerna i programmet

RF har både rollen som stödorganisation och programledning. Det innebär att RF både ska ge varje SF stöd i analys, coachning och processledning inom ramen för Idrottslyftet samt styra och följa upp programgenomförandet. De administrativa uppgifterna förknippade med dessa uppdrag består därför dels i att stötta de olika aktörerna i programmet till att leva upp till sin roll samt den tid som RF lägger på att leva upp till sin egen roll i programmet.

Kostnaden beroende av andra aktörers förmåga att leva upp till programmet krav och möjlighet att leva upp till sina roller

RF har även en stödjande roll i programmet, omfattningen av tid som läggs i den rollen styrs i stor utsträckning på behov som finns bland SF och distrikt. En stor del av RF:s administrativa börda handlar om att stötta enskilda förbund och distrikt i sitt utvecklingsarbete inom ramen för Idrottslyftet. Det finns inte heller begränsningar för hur mycket stöd varje SF kan begära av RF.

Det är ofta de mindre förbunden som har problem med att leva upp till sin roll och hantera programmets krav på administration, särskilt när det gäller åiterrapporteringen. I praktiken lägger därför RF mer tid på att säkerställa att de små förbunden lever upp till sin roll än vad de behöver göra för de större förbunden. Kostnaden för RF att stötta små förbund är hög givet dess potentiella bidrag till strategin.

5.5.2 RF har givit sig själv en utökad roll

RF har till viss del utökat sin egen roll inom programmet vilket i praktiken också utökat åtagandet för att administrera programmet. Förändringarna syftar framförallt till att i högre utsträckning säkra programmets ska kunna nå sina mål.

RF fördelar inte bara medel till aktörerna i programmet utan ska också kontrollera att aktörerna genomför de insatser de säger att det ska göra. För att aktörerna i högre utsträckning ska arbeta med rätt saker och insatser har RF utvecklat vissa kontrollmekanismer i systemet – ett exempel är utvecklingsplanerna. Utvecklingsplanerna är skrivna för tre år, men RF begär in åiterrapporteringar från förbunden varje år där det framgår vad förbunden gjort hittills och vilka aktiviteter och områden de ska arbeta med under kommande år. RF granskar och godkänner inledningsvis samtliga 90 utvecklingsplaner som tas fram i programmet. RF har infört detta för att i ännu högre utsträckning



försäkra sig om att aktörernas arbete inom Idrottslyftet ligger i linje med vad varje aktör har beskrivit i sina utvecklingsplaner men också att det ligger i linje med Idrottens strategi.

Den ökade kontrollen kräver att RF lägger mer tid på att granska förbundens och distriktens utvecklingsplaner och återrapporteringar.

En annan förändring under nuvarande programperiod är att distrikten inte längre ansvarar för att initiera SF-specifika insatser. RF har i stället tagit på sig rollen som mellanhand vad gäller de SF-specifika insatserna vilket innebär en viss förskjutning av administrering inom programmet från distrikten till RF. Hur stor administrativ börda som förändringen kommer innebära i praktiken är ännu inte känt och beror bl.a. på antal beställningar som varje SF lägger.

5.6 Kostnad för att säkerställa andra värden

Programmets kostnadseffektivitet och bedömning av rimligheten i administreringen av Idrottslyftet kan också värderas med hänsyn till andra aspekter än de som redan beskrivits. En bedömning av rimligheten av kostnaden av Idrottslyftets administration kan också bedömas utifrån andra värden som programmets organisation skapar.

5.6.1 Programmets utformning utgår från principen om medlemskap

En av studiens slutsatser är att programmets decentraliserade utformning minskar kostnadseffektiviteten i programmet. Ett decentraliserat program medför att kostnader uppstår i flera olika delar av programmet, men det skapar samtidigt andra värden. Ett handlar om att konstruktionen ligger i linje med att RF är en medlemsorganisation. Ett annat handlar om att den stärker förutsättningarna för en mångfald av idrotter.

Utformningen av programmet är präglad av att RF är en **medlemsorganisation**. RF ska samla den svenska Idrottsrörelsen och därmed ansvarar för att stödja, företräda och leda rörelsen. Detta får implikationer för konstruktionen av programmet.

Om programmet formats för att skapa största möjliga avtryck till lägsta möjliga kostnad hade inte programmets sett ut som det gör. Istället är det principen om att varje medlem äger sin framtid som ligger bakom valet av design. I dagens utformning av programmet får varje SF och distrikt medel från Idrottslyftet. Det är upp till varje förbund och distrikt att inom ramen för Idrottslyftet att tolka, bestämma om resurser och agera utifrån sin roll. Programmet möjliggör aktörernas autonomi och ger en frihet till aktörer i programmet att agera utifrån sina egna behov. Det är inte RF som äger aktörernas utveckling och styr vad de ska göra, programmet möjliggör i stället att aktörerna får eget ägarskap över sin utveckling. Även om det driver kostnader och en minskad effektivitet ger programmet varje SF stärkta möjligheter att utveckla sin barn- och ungdomsidrott.

Ett annat besläktat värde som programmet bidrar till är en **mångfald av idrotter** och föreningar. Inom ramen för nuvarande program ges alla aktörer i programmet ett grunduppdrag som i stort är likadant. Alla 71 förbund får medel från Idrottslyftet för att utveckla sin idrott, och samtliga 19 distrikt får medel för att bedriva idrottsövergripande insatser och stötta SF. Såsom programmet idag är utformat har alla aktörer ett ansvar att inom ramen för Idrottslyftet bidra till att utveckla barn- och ungdomsidrotten i Sverige.

Det finns inga riktlinjer om hur mycket varje aktör ska bidra – varje förbund ska utifrån sina behov och förutsättningar rikta insatser dit de behövs men med utgångspunkt i Idrottslyftets strategi. Det innebär exempelvis att små förbund kan använda utvecklingsmedel för att bygga en kanslifunktion.



Stärkta medlemmar och en bibehållen mångfald är alltså värden som programmets konstruktion bidrar till. Dessa värden är viktiga för RF och för idrotten, men det är inte värden som specificeras i idrottens strategi 2025. Om programmet ska formas för att bidra till strategin finns det andra modeller som kan skapa ett större värde till en lägre kostnad.

5.7 Samlad värdering

Det är möjligt att förändra programmet och effektivisera genomförandet. Konsekvensen blir dock att programmet behöver ompröva principerna som programmet idag bygger på. Programmet säkrar idag värden som rör SF:s medlemskap och idrottens mångfald men det sker på bekostnad bland annat av programmets kostnadseffektivitet. Om det primära syftet är att säkra dessa värden är kostnaden för administrationen rimlig, men om programmets leverans handlar om bidraget i strategiarbetet är kostnaden inte rimlig.

