

Modernisering af sportens organisationer – Sport England og UK Sport¹

Barry Houlihan, Professor of Sport Policy, Loughborough University,
B.M.J.Houlihan@lboro.ac.uk

Mick Green

Denne artikel evaluerer konsekvenserne af New Labour's »moderniseringsprojekt« for to centrale offentlige sportspolitiske organisationer, Sport England og UK Sport. Analysen søger at identificere kilderne til moderniseringsprocessens fremdrift og ser på, hvordan regeringen har tolket moderniseringsprojektet i relation til de to organisationer, samt fokuserer på hvilke konsekvenser det har haft i denne sektor. Analysen bygger på offentligt tilgængeligt materiale fra regeringen, de to sportspolitiske organisationer samt en serie interviews. Det konkluderes, at moderniseringen har resulteret i en indsnævring af de to organisationers målsætninger, indarbejdning af principper og metoder med inspiration fra det private erhvervsliv, og et regime baseret på »styring og kontrol« i relationerne med de aktører, der implementerer politikken. En anden konsekvens er det demokratiske underskud, der følger af marginaliseringen af sportens egne organisationer og interesser.

I de sidste to årtiers sportspolitiske debat har det været et tilbagevendende tema, at områdets organisationer er præget af fragmentering, interne magtkampe og udbredt ineffektivitet. En stor del af den britiske regerings fokus har været rettet mod de nationale (frivillige) sportsforbund, men også de statslige organisationer, der har ansvar for implementering af regeringens sportspolitik, har været genstand for vedvarende kritik, fra både de politiske partier og de nationale sportsforbund. De sportspolitiske organisationer, der

dækker England, hvilket aktuelt er Sport England og UK Sport, er blevet vejet og vurderet hele syv gange i de sidste to årtier. Kritikere af disse organisationer har anklaget dem for mangel på lydhørhed over for deres klienters behov, for at være alt for bureaukratiske og besværlige, især i relation til adgang til støtte midler, for overlappende ansvarsområder og deraf følgende mangel på sammenhæng, for mangel på afklarede strategier og for iværksættelse af alt for mange kortsigtede initiativer. Kort sagt: Hele det nationale system af sportsorganisationer har længe været anset for at have stort behov for reformer.

Valget af Labour-regeringen i 1997 og dens ønsker om at modernisere den politiske proces og statsapparatets institutioner fik konsekvenser for den sportspolitiske infrastruktur. Formålet med denne artikel er at evaluere den indvirkning, som New Labour's moderniseringsprojekt (Finlayson, 2003a; 2003b) har haft på to offentlige »non-departmental« sportspolitiske organisationer: Sport England and UK Sport. Vi er i særdeleshed ude på at identificere kilderne til den fremdrift, der har været for modernisering af sportsektoren, og endvidere undersøge, hvordan dette er blevet implementeret i de to omhandlede organisationer. Dette er temaerne for artiklens to hovedsektioner, der gennemgår og diskuterer

moderniseringsprocessen i hver af de to organisationer. Artiklen er baseret på en analyse af det omfattende offentligt tilgængelige materiale om problemstillingen, der er udarbejdet af enten regeringen eller de to sportspolitiske organisationer. Analysen af dette dokumentariske materiale blev suppleret med syv interviews med medlemmer af styrende organer og ansatte i Sport England og UK Sport samt embedsmænd fra Ministeriet for Kultur, Medier og Sport.² Indeværende artikel indledes med et overblik over moderniseringen af sportens organisationer baseret på centrale sportspolitiske dokumenter. Både undervejs og i den afsluttende konklusion knyttes an til litteraturen om modernisering af den offentlige sektor som helhed.³

Modernisering og sport

Der er en markant forskel mellem den konservative regerings dokument fra 1995, *Sport: Raising the Game* (DNH, 1995) og Labour-regeringens agenda i *A Sporting Future for All* (DCMS, 2000). Mens den konservative regering så en kombination af passioneret dedikation i sektoren og støtte fra det foreslåede National Lottery som udviklingens motor, var det i dokumentet fra 2000 vurderingen, at sportens organisatoriske infrastruktur var en hindring for realisering af de primære sportspolitiske mål, dvs. succes i elitesport og forbedrede muligheder for deltagelse. »Der er behov for radikal nytænkning af den måde, hvorpå vi finansierer og organiserer sport, (og med dette formål) tilbyder vi et partnerskab for modernisering af sport med sportens organisationer« (DCMS, 2000: 19). Samarbejdende organisationer »vil få tildelt mere ansvar, men hvis de ikke opfylder de aftalte mål, vil tildelingen af støtte blive revurderet« (DCMS, 2000: 20). Også Sport England skulle moderniseres. Organisationen skulle ikke længere stå for konkret levering af service og programmer, men i stedet prioritere en mere strategisk rolle og fokusere mere på at sikre sig, at offentlige mid-

ler blev anvendt på den mest hensigtsmæssige måde (DCMS, 2000: 20).

Et studie af den langsigtede sportspolitik, foretaget af DCMS/Strategy Unit, *Game Plan*, styrkede yderligere moderniseringens imperativ og argumenterede for, at både Sport England og UK Sport skulle koncentrere sig om fire nøgleaktiviteter: (1) strategi; (2) investeringsrådgivning, kontrakter, overvågning og evaluering; (3) rådgivning og vejledning og (4) forskning og dokumentation.

Hensigten var, at »der skulle være mindre mikro-management og større frihed i måden at opfylde aftalte mål på« (DCMS/SU, 2002: 175). Det blev anbefalet, at begge organisationer blev slankere og mere fokuserede, og at medlemmerne af deres styrende organer skulle udvælges ud fra »deres ekspertise og kvalifikationer i henseende til strategi, visioner, bred erhvervs erfaring, grundig planlægning og lederskab« snarere end som repræsentanter for involverede interessenter (DCMS/SU, 2002: 175).

Game Plan fungerede som en generel strategi for udformning af regeringens moderniseringsambitioner med henblik på at rationalisere både den måde, de offentlige sportspolitiske organisationer fungerede på, samt de organisationer og institutioner, der udbyder sport og fysisk aktivitet (f.eks. sportens egne organisationer, lokale myndigheder og skoler). Dette indebar, at en policysektor, der i mange år havde været karakteriseret ved fravær af sammenhæng, opdeling, konflikt og modsatrettede målsætninger (Roche, 1993; McDonald, 2000; Green, 2006), fik presset noget, der lignede klarhed, ned over sig.

En del af processen med at omforme Sport England til en moderne organisation, der også ville være i stand til at stimulere og styre en modernisering af sportens egne organisationer, bestod i udskiftning af medarbejdere. Både direktøren og formanden for det styren-

de organ blev udskiftet. Derudover blev moderniseringen også understøttet af en række af evalueringer af Sport England, der havde til formål at ændre dets kultur og ledelsespraksis.

Konsekvensen har været »et nyt moderniseret Sport England (der er) rede til at stå for strategisk lederskab af sport i England – et nyt styrende organ og nye klare målsætninger« (Sport England, 2004b: 6). Den måske bedste indikator på de heraf følgende forandringer er de budgetaftaler, som Sport England og UK Sport har indgået med DCMS, og som begge er funderet i langt klarere udformede specifikke mål, »baseline data«, milepæle og præstationsindikatorer end tilsvarende tidligere dokumenter såsom virksomhedsplaner (UK Sport, 2003; Sport England, 2004c).

En senere rapport fremhævede, at Sport England har gennemgået »en radikal omstrukturering med beslutningskompetence udlagt til ni regionale sportsråd«, og at »UK Sport har revurderet dets funktioner og gjort organisationen mere strømlinet« (Treasury/DCMS, 2005: 13).

Det er endvidere værd at notere, at de moderniseringsreformer, som Sport England og UK Sport har været underlagt, også havde konsekvenser for organisationer og institutioner tættere på praksis. Nye sportsindikatorer blev således udviklet af bl.a. Sport England med henblik på inddragelse i den såkaldte Comprehensive Performance Assessment (CPA) af lokale myndigheders virke. Det resulterede i en række målorienterede »targets« relateret til specifikke indikatorer for sport og fysisk aktivitet (Institute of Sport and Recreation Management [ISRM], 2006).

Sideløbende med implementeringen af specifikke mål er to nye store surveyundersøgelser blev iværksat. Den første undersøgelse, *Active People*, der i 2005-2006 blev iværksat på

initiativ af Sport England, og som omfattede mere end 300.000 telefoninterviews, er den største undersøgelse af sport og rekreative aktiviteter, der nogensinde er lavet. Sport England udarbejder nu årligt sådanne surveyundersøgelser med det primære formål at levere et grundlag for, at lokale myndigheder kan lave evidensbaserede sportspolitiske beslutninger (ISRM 2006: 2).

De såkaldte »public service agreements«, som ministeriet har indgået med en række organisationer inden for kunst, sport, museer og fredning, har betydelig fokus på forøget deltagelse, især inden for en række prioriterede områder. Den anden surveyundersøgelse har til formål at overvåge, i hvilket omfang de hermed forbundne specifikke »targets« bliver indfriet. Det såkaldte *Taking Part* survey blev iværksat i 2005 og vil blive gentaget i tre år. Dertil kommer, at skoler nu er blevet underlagt en årlig evaluering af deres fremskridt i retning mod opfyldelse af regeringens mål for omfanget og kvaliteten af fysisk uddannelse i skolerne. De nationale sportsforbund, der er nøgleaktører både i henseende til realisering af regeringens olympiske ambitioner (UK Sport, 2006b) og i henseende til socialpolitiske mål (Sport England, 2006), mærker også konsekvenserne af moderniseringen af Sport England and UK Sport. Det er eksempelvis et krav i UK Sports »No Compromise« støtteordning for eliteudøvere, at de nationale forbund opfylder præstationsrelaterede målsætninger omhandlende medaljehøsten i internationale konkurrencer (UK Sport, 2006a).

Sport England

Kilder til moderniseringens fremdrift

Det er bemærkelsesværdigt, hvordan sportspolitik har indtaget en fremskudt position i regeringens politik i de senere år (Green og Houlihan, 2005; Green, 2006). Den har udviklet sig fra at være et område af perifer politisk interesse til et, der føres frem som en prominent tværgående løsning af problemer i

nøglesektorer som uddannelse, sundhed, kriminalitetsbekæmpelse og social inklusion (Green, 2006; Sport England, 2006). Bekymringer over det lave fysiske aktivitetsniveau og det stigende fedmeproblem i befolkningen som helhed og blandt unge i særdeleshed er af helt central betydning for regeringens sportspolitiske engagement (Sport England, 2006).

Dette er altså en af årsagerne til Labour-regeringen har opprioriteret politiske initiativer for sport og fysisk aktivitet i løbet af det sidste årti. En anden relateret årsag er den, at regeringen for at kunne opfylde sin sportspolitiske målsætning måtte sikre sig, at de organisationer, der har til opgave at implementere politikken, er moderne, professionelle og indrettet efter formålet.

Der er imidlertid også en anden kilde til det momentum, som den radikale modernisering af landets statslige idrætspolitiske institutioner har haft. I løbet af det seneste tiår har vi været vidne til en stigende politisk legitimering af og finansiel støtte til udvikling af nationens (olympiske) elitesport (Green, 2004; Green og Houlihan, 2005). IOCs beslutning om at tildele London værtskabet for OL i 2012 skabte yderligere politiske legitimering af de beslutninger, der over det sidste tiår var truffet med henblik på prioritering af elitesportens udvikling. Fremgang i elitesport og et succesrigt værtskab for de olympiske lege blev en del af en storladen, symbolsk og næsten mytisk politisk retorik og blev til en vigtig reference for den historie, New Labour promoverede i sin diskurs om skabelsen af det moderne 21. århundredes Storbritannien (Finlayson, 2003a; 2003b).

Implementering af moderniseringen i form af specifikke organisatoriske målsætninger

For regeringen er det en relativt enkel sag at etablere en vejviser for den generelle fremdrift i sportens moderniseringsproces. Det er mere problematisk at oversætte denne gene-

relle momentum til klare målformuleringer for de organisationer, der har til opgave at implementere forandringen i praksis, hvilket i første række er Sport England selv. I denne forbindelse er det af afgørende betydning, hvorvidt der udelukkende er eksterne kilder til denne fremdrift, eller om der i Sport England fandtes en intern lobby for modernisering, der ikke kun forstod situationen, men også var villig til føre et radikalt reformprogram til dørs. Der er dokumentation, der tyder på, at der inden for Sport England i det mindste fandtes en anerkendelse af behovet for reform. Der var imidlertid også modstand og træghed, og det lader til, at forandringerne i Sport England primært blev drevet igennem af en regering, der var begyndt at tillægge programmer for fremme af sport og fysisk aktivitet afgørende betydning for løsningen af mange policy-problemer, især inden for sundhed og uddannelse.

Det var en naturlig følgevirkning, at regeringen ikke kunne tiltro Sport England ansvaret for at gennemføre en så omfattende reformproces, der i stedet måtte styres oppefra. Regeringen blev kritiseret for, at topstyringen var centralistisk, preskriptiv, ikke-lyttende og London-centreret. Der er delvis blevet taget højde for denne kritik gennem decentraliserings/regionaliseringsstiltag, herunder især bestræbelserne på at overføre beslutningskompetence til ni regioner i form af Regionale Sports Råd. Dette rejser spørgsmålet om forholdet mellem decentralisering og kontrol. Med en omskrivning af Fairclough (2000: 5) kan man spørge, om decentraliseringen er ensbetydende med, at centret giver afkald på sine midler til at kontrollere sportssektoren. Eller er der snarere tale om en ny form for kontrol af Sport Englands og de regionale organers adfærd gennem rammesætning og vejledning og nye måder til organisering af aktiviteten, fremfor direkte kontrol af, hvad disse organer gør? Er der kort sagt tale om, at kritikken af, at »New Labour's holdning til magt er skizofren« (Davies,

2006: 249) udspilles i moderniseringen af Sport England (og UK Sport)?

Det lader til, at rationalisering af medarbejdere og organisatoriske procedurer har udgjort en væsentlig del af moderniseringsprocessen. Et af de tydelige tegn på moderniseringen af Sport England var reduktionen af personale fra omtrent 550 ansatte til de nuværende ca. 250 ansatte. Rationaliseringen på personalesiden tog i vidt omfang form af rekruttering af personale med baggrund som erhvervsledere. Et andet udtryk for rationaliseringen med inspiration fra det private erhvervsliv var klargørelsen af organisationens strategiske fokus, og den her af følgende reduktion i antallet af støtteordninger fra oprindeligt hele 75 specifikke programmer til kun to generelle støtteprogrammer (Sport England, 2004a: 6).

Alt dette understøtter den bredere funderede argumentation for, at New Labour er involveret i en »reetablering af begrebet regering med tilhørende nye former for kontrol fra centret baseret på modeller overført fra det private erhvervsliv« (Fairclough, 2000: 5).

For at kunne operationalisere sådanne nye arbejdsformer har Sport England indført teknikker som præstationsmåling gennem »key performance indicators«, der i erhvervslivet anvendes med henblik på at etablere målbare resultater som basis for vurdering af præstationer. De to nye store surveyundersøgelser, *Active People* (Sport England) og *Taking Part* (DCMS) er af central betydning for opbygning af det nødvendige datagrundlag for en sådan politik baseret på præstationsmåling. Overordnet set drejer sådanne reformer sig om at forøge »accountability« i alle sportssektorens led, og hvis der så ikke leveres i overensstemmelse med de opstillede mål, opfører støtten.

Denne vægt på klargørelse af ansvar eller »accountability« er i fuld overensstemmelse

med New Labour's generelle betoning af »rettigheder og forpligtelser«, hvilket i henhold til Fairclough (2000) kombinerer en moralsk diskurs med en kontrakttdiskurs. Tildeling af rettigheder og forpligtelser udlægges metaforisk som en »kontrakt« mellem regering og samfund (eller mellem individ og organisationer).

I sportssektoren introducerede formanden for Sport England's styrende råd, Lord Carter, begrebet ansvarlighedens rygrad (»spine of accountability«) som en vejledende ramme for, hvordan Sport England skulle fungere. Begrebet anskueliggør på udmærket vis både de forventninger, som regeringen har til de sportspolitiske organisationer, og de forventninger som disse har til de organisationer længere nede i fødekæden, som modtager finansiel støtte (f.eks. de nationale sportsforbund og de lokale myndigheder). Indførelsen af en ny model – TAES (»Towards an Excellent Service«) – for finansiering af lokale myndigheders kultur og fritidsydelse (som sporten henhører under på det lokale plan) er et karakteristisk eksempel på den organisatoriske rammesætning, som sportens organisationer aktuelt fungerer under. Modellen indebærer »key performance indicators« (med fokus på stigende deltagelse i sport og fysisk aktivitet målt i procent af befolkningen, stigende antal af frivillige, og forøgede muligheder for sport og fysisk aktivitet). Det centrale rationale bag TAES er udviklingen af landsdækkende præstationsindikatorer, der gør mekanismerne bag udbudet af lokale ydelser foreneligt med nationale politiske prioriteringer. Præstationsmåling med heraf følgende sanktionsmuligheder i tilfælde af manglende målopfyldelse er generelt et centralt led i New Labour regeringens bestræbelser på at forbedre det offentlige serviceudbud (Allison, 2004: 23).

Alle disse mere og mere kontraktlignende arrangementer fra DCMS til de sportspolitiske organisationer og ned gennem ansvarlig-

hedskæden over partnerskaber for sport på »county« niveau og nationale sportsforbund til lokale myndigheders udbud af kultur- og fritidstilbud, kræver accept af spillets regler. Hvis en organisation vælger at undlade at spille med, indikerer det under New Labour's moderniseringsprojekt, at den er modstander af modernisering, har mistet grebet og er konservativ. Det indebærer i praksis, at den vil blive udstillet til skam og skændsel og ikke vil opnå den fornødne høje CPA kategorisering med den heraf følgende sandsynlige nedskæring af fremtidig støtte. Det paradoksale i dette scenarie karakteriseres således af Finlayson (2003a: 86): »at modernisere er at skabe en situation, hvor aktører er i stand til at udfolde sig selv, eller at blive udfoldet, på en sådan måde, at deres output maksimeres«. Dette svarer til de mekanismer, der er iværksat i forbindelse med TAES og den agenda for kontinuerlig forbedring, der nu promoveres af Sport England. Finlayson (2003a: 94) fremhæver imidlertid, at »decentraliseringen af moderniseringen akkompagneres af en centraliseret kontrol gennem indførelse af stadigt mere rigoristiske målformuleringer og et mere kompliceret system for præstationsmåling«. Det er et centralt aspekt i Sport Englands moderniseringsagenda, at der ikke blot er tale om at overdrage magtbeføjelser til dets organisatoriske partnere, såsom de nationale sportsforbund, men også at *mægtiggøre* (empower) disse. Det lader imidlertid til, at dette er noget, der endnu ikke er fuldt realiseret. Sport England kritiseres for at prioritere kontrol uden i praksis at delegerere. Dette er helt på linie med et af punkterne i Davies' kritik af fejl og mangler ved New Labour's decentraliseringsagenda: Den stadigt mere nøgne statslige tvang« (Davies, 2006: 254).

UK Sport

Kilder til moderniseringens fremdrift

Omfanget af den moderniseringsreform, der er sket i og gennem UK Sport, har hverken været så vidtrækkende eller skåret så dybt i henseende til reduktion og -udskiftning af

personale samt organisatoriske procedurer og mål, som det har været tilfældet med Sport England. Ikke desto mindre har UK Sport alligevel i de seneste 5-6 år været igennem en moderniseringsproces, der på flere punkter har lighed med Sport England's erfaringer.

Selv om regeringen ikke udviste samme ringeagt over for UK Sport, som det var tilfældet i forholdet til Sport England, er det klart, at også denne organisation, der var etableret så sent som i 1996-1997, efter regeringens opfattelse stod over for et behov for modernisering. Dette havde sammenhæng med regeringens generelle moderniseringsagenda. Mere specifikt var der på højeste plan i regeringen åbenbare forbehold over for organisationens virke og dens resultater.

Implementering af moderniseringen i form af specifikke organisatoriske målsætninger

Disse forbehold fik afgørende virkninger i UK Sport på to områder. For det første, og det var klart det mest betydningsfulde, blev en ny formand med ansvar for reformprocessen udpeget, og ligesom i Sport England blev også andre topledere udskiftet. Den anden vigtige effekt var en evaluering af UK Sport, hvilket førte til reduceret bemanning, intern restrukturering, klargørelse af målformuleringer og udformning af en ny forretningsplan, ligesom det var tilfældet for Sport England.

Dette reformaspekt var helt i overensstemmelse med den skærpelse af UK Sport's bredere strategiske mål, der skete i forbindelse med organisationens argumentation i 2006 for et forøget budget frem til 2012. UK Sport lancerede her en ny såkaldt »No Compromise« tilgang, der konsekvent og utilsløret havde fokus på olympisk succes. Det var et centralt aspekt ved denne strategi at sikre, at de organisationer, som UK Sport er afhængige af for at kunne forfølge sine mål, er moderne, professionelle og tilpasset formålet. UK Sport gjorde det klart, at »No Compromise« indebar en investeringsstrategi, der i den ef-

terfølgende 4-5 år udelukkende ville være rettet mod atleter med medaljevindende præstationskapacitet (UK Sport, 2006a: 1). Denne nye støttestrategi er indbegrebet af en narrativ konstrueret omkring en bredere diskurs for sikring af elitesportslig succes i 2008, og i særdeleshed i 2012. UK Sports administrerende direktør udtalte, at »vi må ... sikre at pengene ikke går til spilte – der er tale om omfattende offentlige investeringer, og det er vores job at udfordre sporten (dvs. de nationale sportsforbund), så de bruger midlerne på en måde, der giver maksimal virkning (UK Sport, 2006b: 1). Denne strategi blev udfoldet med effekt i Beijing i 2008, hvor sportsfolk fra Storbritannien tilsammen vandt 47 medaljer og sluttede som nr. 4 i medaljetabellen.

Det var ikke første gang, at UK Sport på denne vis intervererede i sportsorganisationernes interne forhold. I perioden mellem 2001 og 2005 kanaliserede det investeringer på ialt £5 mio ind i 114 landsomfattende projekter med målrettet støtte som led i dets moderniseringsprogram rettet mod de nationale sportsforbund (UK Sport, 2005). En repræsentant fra UK Sport udlagde relationen mellem UK Sport og elitearbejdet i de nationale sportsforbund på følgende vis: »Vi må støtte og assistere dem, men undertiden er vi nødt til at øve indflydelse og interverere«. Denne formning og vejledning af sportsorganisationernes adfærd suppleret med truslen om at miste støtte, hvis de ikke lever op til de høje præstationskriterier, der nu kræves under »No Compromise« strategien, leder opmærksomheden hen mod en af »governmentability« forskningens centrale indsigter. Det er, at UK Sports magt som offentlig organisation »ikke afhænger af de traditionelle Hobbes'ske redskaber til udøvelse af legitimt herredømme plus tvangsmidler« (Davies, 2006: 254), men i stigende omfang trækker på et omfattende sæt af manipulerende disciplineringsteknikker.

I henseende til udvikling af håndgribelige målformuleringer har den stigende uro blandt organisationerne i de enkelte »home countries« (England, Skotland, Wales and Nordirland) givet anledning til bekymring. Det har i mange år drevet sportspolitiske organisationer og administratorer til vanvid, at de organisationer, som repræsenterer »home country« interesser, i den grad har været optaget af indbyrdes konflikt (Green og Houlihan, 2005). Kernen af problemet består i de interessekonflikter, der præger niveauet for de nationale sportsforbund som følge af, at repræsentanter fra de fire »home countries« varetager partikulære interesser i de styrende organer på dette niveau.

Et fremtrædende eksempel er svømmesporten, der i årevis har kæmpet med at få Amateur Swimming Federation of Great Britain (ASFGB) til at fungere hensigtsmæssigt. Denne organisations primære funktion har været knyttet til ansvaret for udtagelse af svømmere til konkurrencer, hvor England, Skotland og Wales konkurrerer som Storbritannien. Forholdet til den mere magtfulde og rigere organisation for svømning i England (ASA) har været »fyldt med organisatoriske, administrative og finansielle uklarheder« (Green og Houlihan 2005: 133). Efter talrige kritiske evalueringer og reformtiltag i løbet af de sidste 30 år blev ASFGB i 2000 rekonstitueret som et selvstændigt aktieselskab og omdøbt til British Swimming. Det er nu konstitutionelt adskilt fra ASA, og et datterselskab har fået overdraget ansvaret for at administrere svømmesportens støtte fra National Lottery.

Lignende konflikter har præget det styrende råd for UK Sport, men det er nu blevet omstruktureret, og lederne af de styrende råd for organisationerne i de fire »home countries« er nu ikke længere repræsenteret i rådet.

UK Sport har altså ikke oplevet en lige så traumatisk og vidtrækkende moderniserings-

reform som den, Sport England har været igennem. I betragtning af den store betydning som regeringen tillægger målsætningen for medaljehøsten ved de olympiske lege, og i særdeleshed ved legene i London 2012, er det imidlertid ikke overraskende, at UK Sport også har været tvunget til at reformere og skærpe sit strategiske fokus. Ligesom det har været tilfældet med Sport England, er der også her anvendt teknikker fra det private erhvervsliv i bestræbelserne på at opnå den ønskede modernisering.

Modernisering bliver til overdreven forenkling

Der er ingen tvivl om, at både Sport England og UK Sport savnede et klart organisatorisk rationale i størstedelen af 1990'erne, og at især Sport England (og dets forgængere) i flere situationer havde været tæt på at blive afskaffet. Moderniseringsprocessen er imidlertid en balancegang. Den må opstille klare organisatoriske mål uden at forfalde til overdreven formalisering, hvilket kan vise sig at være organisatorisk dysfunktionelt ved at lade aktiviteten væk fra levering af service og programmer (Painter, 1999: 97). Især for Sport England er der en fare for, at det hele bliver til måling, og at almen dømmekraft suspenderes (Lipsey, citeret i Gray og Jenkins, 2001: 209).

Helt uanset moderniseringen af Sport England og UK Sport står regeringen med et vedvarende dilemma. Det består i at forene målsætningen om at vinde medaljer med bestræbelserne på at forøge befolkningens deltagelse i sport og fysisk aktivitet (McDonald, 2000; Green og Houlihan, 2005). Selv om det er primært Sport Englands ansvar at forøge befolkningens deltagelse, og ikke UK Sports, hævdes det, at de to målsætninger er forenelige, hvilket har skjult de iboende vanskeligheder med at opfylde begge målsætninger på samme tid (Green og Houlihan, 2005: 189).

Moderniseringen af Sport England og UK Sport har delvis været rettet mod at klargøre den indbyrdes arbejdsdeling i tilfælde, hvor der efter regeringens opfattelse var tale om overlappende og forvirrende organisatoriske mål. Den heraf skabte større klarhed har imidlertid ikke fjernet dilemmaet. I en situation, hvor målsætningerne for elite- og bredesport retorisk opfattes som forenelige i modstrid med den foreliggende dokumentation fra andre lande (Green og Houlihan, 2005; Houlihan og Green, 2008), er det fortsat uklart, om moderniseringen er svaret på dette kildne spørgsmål.

Den måske mest markante konklusion, der kan drages efter indeværende analyse af moderniseringen af Sport England og UK Sport, har at gøre med graden af den indsnævring af målsætningerne, der er sket. Dette repræsenterer en markant (over)forenkling af et komplekst policy-område. Storbritanniens internationale sportsengagement er indsnævret til det primære mål at vinde olympiske medaljer, mens enormt komplekse temaer som livslang sportsdeltagelse, sundhed og fysisk aktivitet, samt udvikling af sportsklubber og social kapital, er reduceret til et mål om at forøge den andel af befolkningen, der er aktive med en procent i de næste fem år. Det er, som om moderniseringen kræver en forenkling, der svarer til den klarhed og enkelhed, der er forbundet med bundlinien i kommercielle virksomheder. Derudover er det et indlysende paradoks i moderniseringen af Sport England og UK Sport, at de politiske krav om en garanteret bevægelse hen mod opfyldelse af klare mål skal realiseres af offentligt ansatte, hvis evner til at levere varen er omgærdet af intens skepsis.

En af følgevirkningerne er de begrænsninger af de ansattes råderum, der er indført gennem rutinemæssig revision, KPIs (Key Performance Indicators), inspektion osv. En anden følgevirkning af moderniseringen er en marginalisering af sportens egne organisationer

og interesser, hvilket er sket bagom en facade af retorisk mægtiggørelse. Både Sport England og UK Sport har udskiftet mange af de medlemmer af råd og komiteer, som repræsenterede særlige sportsgrenes interesser eller havde ledelseserfaring inden for sportens organisationer. I deres sted er indtrådt rådsmedlemmer og ansatte, der har erhvervs-erfaring fra det private erhvervsliv. Blair's modernisering søgte generelt at gøre statsapparatet mere forretningsorienteret fremfor at gøre erhvervslivet mere responsivt over for befolkningens behov. På samme måde har moderniseringen af Sport England og UK Sport været rettet mod at bringe disse organisationer mere i overensstemmelse med erhvervslivets praksis i stedet for at gøre dem mere responsive over for de aktører, som deres virke er rettet mod.

Det svært at se bort fra, at der har været en pris at betale for den modernisering, der er sket af de to organisationer, og som har reddet dem fra en sandsynlig lukning. Moderniseringen har skabt et demokratisk underskud. Organisationerne er blevet klart mindre ansvarlige (»accountable«) »nedad« i forhold til aktører som de nationale sportsforbund og traditionelle interessenter, f.eks. klubber, medlemmer, frivillige, officials, trænerorganisationer, regionale forbund osv. Det er tydeligt, at der er lagt større vægt på at tydeliggøre, hvordan Sport England og UK Sport er ansvarlige »opad« i forhold til den udøvende magt (for eksempel i form af mekanismer som »public service agreements«) samt »udad« i forhold til kommercielle sponsorer. Situationen er karakteriseret ved, at disse to mere og mere magtfulde organisationer via et regime baseret på »styring og kontrol« (Newman, 2001) søger at forme og kanalisere og rådgive om den måde, hvorpå regeringens sportspolitik på rette vis implementeres i praksis.

Oversætters kommentar

Artiklen er indleveret i juli 2007 på et tidspunkt, hvor Tony Blair stadig var premierminister, og New Labour fortsat satte dagsordenen i debatten om modernisering af den offentlige sektor, som var et centralt omdrejningspunkt i regeringens politik. Siden er det sket meget, men dette betyder ikke, at artiklen er blevet irrelevant. Moderniseringen af sportens organisationer har fortsat fremdrift. Der er ikke siden da sket ændringer i det organisatoriske landskab på det sportspolitiske område. Sport England og UK Sport har begge gennemgået mindre reorganiseringer men de fungerer fortsat stort set på samme måde som beskrevet i artiklen. Den aktuelle nedskæringsbølge har ikke haft væsentlige indvirkninger på UK Sport, der er fredet frem til OL 2012. Budgettet for Sport England er til gengæld i 2011 blevet beskåret med 30 procent. Langt hovedparten af artiklens observationer og konklusioner har fortsat gyldighed. På et punkt er der dog anledning til at skærpe argumentationen. Det påpeges i artiklen, at der ikke er forskningsmæssigt belæg for den udbredte antagelse om, at elitesportslig succes og OL-værtsskabet automatisk vil trække øget deltagelse med sig. Antagelsen har siden da vist sig ikke at have noget på sig. De hidtidige bestræbelser har ikke medført forøget deltagelse, og målet om en forøgelse af den andel af befolkningen, der dyrker sport eller er aktive fysisk, nu blevet droppet. Denne tendens forstærkes af en meget evident aktuel prioritering af medaljemålsætningen på bekostning af bestræbelser på at fremme breddeidrætten.

Klaus Nielsen

Noter

1. Artiklen er en forkortet og lettere bearbejdet udgave af »Modernization and Sport: The Reform of Sport England and UK Sport«, *Public Administration*, 2009, 8(3):678-98. Artiklen er oversat af Klaus Nielsen.
2. Den oprindelige artikel indeholder en del uddrag fra disse interview. Dette er af pladshensyn udeladt i denne oversatte udgave af artiklen.
3. Den oprindelige artikel indholder derudover et afsnit med et overblik over denne litteratur. (»Modernization: Rhetoric and Substance«). Dette er af pladshensyn udeladt i denne oversatte udgave af artiklen.

Litteratur

- Allison, M. (2004), »Lessons of Learning«, *Leisure Manager*, September, 22-24.
- Davies, W. (2006), »The Governmentality of New Labour«, *Institute for Public Policy Research*, 13(4): 249 -56.
- Department for Culture, Media and Sport (DCMS) (2000), *A Sporting Future for All*, London: DCMS.
- Department for Culture, Media and Sport/Strategy Unit (DCMS/SU) (2002), *Game Plan: A Strategy for Delivering Government's Sport and Physical Activity Objectives*, London: DCMS/SU.
- Department of National Heritage (DNH) (1995), *Sport: Raising the Game*, London: DNH.
- Fairclough, N. (2000), *New Labour, New Language?* London: Routledge.
- Finlayson, A. (2003a), *Making Sense of New Labour*, London: Lawrence and Wishart.
- Finlayson, A. (2003b), »The Meaning of Modernization«, *Soundings*, 23(1):62 -83.
- Gray, A. og B. Jenkins (2001), »Government and Administration: the Dilemmas of Delivery«, *Parliamentary Affairs*, 54, 206-22.
- Green, M. (2006), »From »Sport for All« to Not About »Sport« at All?: Interrogating Sport Policy Interventions in the United Kingdom«, *European Sport Management Quarterly*, 6(3): 217-38.
- Green, M. og B. Houlihan (2004), »Advocacy Coalitions and Elite Sport Policy Change in Canada and the UK«, *International Review for the Sociology of Sport*, 39(4): 387-403.
- Houlihan, B. og M. Green, red. (2008), *Comparative Elite Sport Development: Systems, Structures and Public Policy*, Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Institute of Sport and Recreation Management (2006), CPA Performance Indicators 2006 (Ref – 311:09/06). Loughborough: Loughborough University.
- McDonald, I. (2000), »Excellence and Expedience? Olympism, Power and Contemporary Sports Policy in England«, i M. Keech og G. McFee, red. *Issues and Values in Sport and Leisure Cultures*, Oxford: Meyer & Meyer Sport, 83-100.
- Newman, J. (2001), *Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society*, London: Sage.
- Roche, M. (1993), »Sport and Community: Rhetoric and Reality in the Development of British Sport Policy«, i J.C. Binfield og J. Stevenson, red. *Sport, Culture and Politics*, Sheffield: Sheffield Academic Press, 72-112.
- Sport England (2004a), Annual Report 2003-04, London: Sport England.
- Sport England (2004b), *The Framework for Sport in England*, London: Sport England.
- Sport England (2004c), *DCMS/Sport England Funding Agreement: 2003-06*, London: Sport England.
- Sport England (2006), *Sport Playing its Part: Executive Summary*, London: Sport England.
- Treasury/Department for Culture, Media and Sport (2005), *Review of National Sport Effort and Resources* (chair Patrick Carter), London: Treasury/DCMS.
- UK Sport (2003), *Funding Agreement Between the UK Sports Council and the DCMS for 2003-06*, London: UK Sport.
- UK Sport (2005), Evaluation of the Modernization Programme (Internal Paper, May), London: UK Sport.
- UK Sport (2006a), *No Compromise*, available online (www.uk sport.gov.uk/pages/no_compromise/), accessed 6 June 2006.
- UK Sport (2006b), *Olympic Sport Quick Out of Blocks With New Funding* (Press Release, July), London: UK Sport.