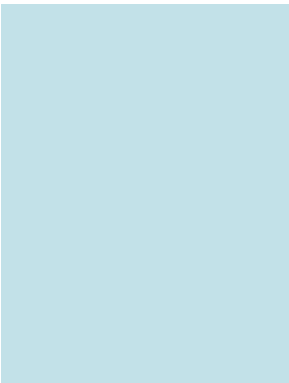




RAPPORT

# Evaluering av svømmeaksjonen




GjensidigeStiftelsen




MENON ECONOMICS

# Forord

Menon Economics har på oppdrag for Gjensidigestiftelsen gjennomført en evaluering av Svømmeaksjonen. Målet er å vurdere Svømmeaksjonens måloppnåelse og effekt. For å vurdere dette har vi kartlagt hva som kjennetegner de barna som ikke kan svømme, og vurdert hvorvidt Svømmeaksjonen har truffet disse gruppene i gjennomføringen. Deretter har vi estimert Svømmeaksjonens virkning på svømmekunnskaper blant barn i Norge, og hvordan Svømmeaksjonen har oppnådd andre delmål som å utdanne flere svømmeinstruktører, og å løfte frem utfordringen med svømmeudyktighet i Norge.

Arbeidet har vært ledet av Gjermund Grimsby, med Kaja Høiseth-Gilje og Ida Amble Ruge som prosjektmedarbeidere. Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivingselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå. Vi ble kåret til årets konsulentselskap i 2015.

Vi takker Gjensidigestiftelsen for et spennende oppdrag. Vi takker også for god hjelp fra både Gjensidigestiftelsen og Norges Svømmeforbund i forbindelse med datainnsamling og generell informasjon om gjennomføringen av Svømmeaksjonen.

September 2017

**Gjermund Grimsby**

Prosjektleder

Menon Economics





## Innhold

SAMMENDRAG	4
INNLEDNING	6
1. OM SVØMMEAKSJONEN	7
2. SVØMMEAKSJONENS TREFFSIKKERHET	10
2.1. Hva kjennetegner de som ikke lærer å svømme?	10
2.2. Hvem har Svømmeaksjonen rettet seg mot?	11
3. EFFEKTENE AV SVØMMEAKSJONEN	14
3.1. Undersøkelser om barns svømmeferdigheter	15
3.2. Effekt på hovedmålsetting:	
Bidra til at barn blir trygge i vann og lærer å svømme	16
3.3. Delmålsetting: Styrke utdanning av svømmeinstruktører og lokale svømmetilbud	18
3.4. Delmålsetting: Bidra til å «løfte» utfordringen med lav svømmedyktighet i befolkningen	18
4. EFFEKTIVITET I GJENNOMFØRING AV SVØMMEAKSJONEN	20
5. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	22
VEDLEGG 1 – STATISTISKE BEREGNINGER	24

# Sammendrag

Evalueringen viser at Svømmeaksjonen har vært en vellykket aksjon med langsiktig positiv effekt på svømmedyktigheten blant barn i hele Norge. Analysen indikerer at nesten 8000 barn, som trolig ellers ikke ville lært å svømme, kunne svømme som 10- og 11-åring som en følge av Svømmeaksjonen. Svømmeaksjonen har truffet målgruppene av barn godt, og bidratt til å løfte frem problemstillingen knyttet til svømmeudyktighet i Norge. Aksjonen ble også administrert på en effektiv måte, som bidro til stor effekt for hver finansieringskrone.

Svømmeaksjonen var en landsdekkende aksjon som ble gjennomført av Gjensidigestiftelsen i samarbeid med Norges Svømmeforbund i perioden 2008-2016. Aksjonen fokuserte på å gjøre barn trygge i vann, og det ble arrangert gratis kurs for nesten 70 000 barn over niårsperioden. Dette tilsvarer 8 prosent av alle barn i Norge i denne aldersgruppen i perioden. Målet var å bidra til å redusere antall drukningsulykker, og gi flere barn mulighet til å være i aktivitet i vann på en trygg måte.

Gjensidigestiftelsen finansierte aksjonen i sin helhet, mens Norges Svømmeforbund stod for den praktiske gjennomføringen. Aksjonen rettet seg spesielt mot seksåringer, og barn med minoritetsbakgrunn som er utrygge i vann. Aksjonen skulle være landsdekkende, og kursene skulle ikke erstatte lovpålagt svømmeundervisning i skolen.

Ut fra våre beregninger har Svømmeaksjonen hatt en god langsiktig effekt på norske barns svømme-kunnskaper. Vårt beste anslag er at Svømmeaksjonen har bidratt til at nesten 8000 flere 10- og 11-åring kunne svømme, sammenlignet med om aksjonen ikke hadde blitt gjennomført.

Våre analyser viser at Svømmeaksjonens fokus har vært godt innrettet mot de barna som har størst behov for svømmeundervisning. Basert på en landsomfattende spørreundersøkelse om svømmeferdigheter som ble gjennomført i 2009 blant 10-11 åringer i startfasen av arbeidet med aksjonen, har vi estimert hvilke grupper som har størst behov for ekstra svømmeundervisning. Analysen viser at dersom barnet har foreldre fra Afrika eller Asia, er det 25 prosent lavere sannsynlighet for at han/hun kan svømme 200

meter eller lengre som 10-11 åring. Videre fant vi at barn fra Innlandsfylkene, sør-øst Norge og Trøndelag og nordover har mellom 10 og 17 prosent mindre sannsynlighet for å kunne svømme, sammenlignet med barn fra Oslo, Akershus og Østfold.

Disse beregningene viser at Svømmeaksjonens prioriteringer av barn med minoritetsbakgrunn har vært riktig. Gjennomsnittlig andel barn med minoritetsbakgrunn over perioden, var på 35 prosent. Dette er en høy andel. Til sammenligning stod barn mellom seks og tolv år med minoritetsbakgrunn fra Asia og Afrika for om lag ni prosent av totalt antall barn mellom seks og tolv år i Norge i 2016<sup>1</sup>. Andelen barn med minoritetsbakgrunn var også jevnt økende over prosjektperioden, hvilket viser at Svømmeaksjonen gradvis har jobbet mer bevisst for å inkludere barn med minoritetsbakgrunn utover i prosjektperioden.

Svømmeaksjonen har også vært svært godt fordelt fylkesvis, og har oppnådd målet om å være en landsdekkende aksjon.

Svømmeaksjonen har også vært et viktig virkemiddel for å løfte frem utfordringen med svømmeudyktighet i befolkningen. I 2015 ble det innført en eksplisitt definisjon for svømmeferdighet i lærerplanen. Samtidig har det blitt etablert en offentlig tilskuddsordning som skal øke svømmeferdighetene til barnehagebarn. Denne ordningen er svært lik Svømmeaksjonen, og er i stor grad en videreføring av Svømmeaksjonens tilbud og intensjon. Det er derfor svært sannsynlig at aksjonen har bidratt til å øke bevisstheten rundt disse utfordringene og behovet for en slik ordning.

4 <sup>1</sup> Barn med minoritetsbakgrunn definerer vi som barn som er innvandrere, eller barn med innvandrerforeldre.





I tillegg har Svømmeaksjonen bidratt til å utdanne om lag 400 svømmeinstruktører i hele landet. Dette kommer som en følge av at kursene i regi av Svømmeaksjonen måtte ledes av godkjente svømmeinstruktører. Dette har bidratt til å styrke det lokale svømmetilbudet, og vil trolig også skape positive effekter på svømmeferdighetene i den norske befolkningen på lengre sikt.

Effektiv administrasjon har stått i fokus hos Gjensidigestiftelsen og Norges Svømmeforbund i gjennomføringen av Svømmeaksjonen. Dette vises gjennom de lave administrative kostnadene som er brukt i den praktiske organiseringen av aksjonen. Kun mellom 1,5 og 4 prosent av den årlige bevilgningen har gått til å administrere aksjonen. I tillegg har ordningen med at søkeren selv må sette sammen en gruppe på femten personer holdt de administrative kostnadene nede. Løsningen med å gi en fast sum til hver svømmeklubb per kurs, skaper også incentiver for effektiv gjennomføring i svømmeklubbene, og lite behov for rapportering i ettertid.

Svømmeaksjonen har vært en suksess i form av god måloppnåelse og effektiv organisering. For å oppnå enda større effekt på måloppnåelsen, vil vi imidlertid komme med følgende anbefalinger ved drift av lignende ordninger i fremtiden:

- Enda mer målrettet mot de befolkningsgruppene som har størst behov. For Svømmeaksjonens del er det barn med minoritetsbakgrunn. Ved å ha en høyere profilering og jobbe mer målrettet for å øke andelen barn med minoritetsbakgrunn, vil trolig effektene av aksjonen bli enda høyere.

- Mer målrettet mot de fylkene med størst behov. For å treffe flere av de gruppene som har et større behov for ekstra svømmeundervisning, bør aksjonen rette seg mer mot de fylkene med dokumentert lavere svømmekunnskaper blant barn. Aksjonen kan likevel være åpen for støtte til kurs i alle landet fylker, men profilere seg sterkere i de fylkene hvor behovet er størst. En mer målrettet innsats for å tiltrekke seg søknader fra områder med lavere svømmekunnskaper, kan øke effekten ytterligere.

I tillegg anbefaler vi at det sterke fokuset som Gjensidigestiftelsen og Svømmeforbundet har hatt på å få mest mulig ut av hver gavekrone opprettholdes. Dette minimerer de administrative kostnadene, og sørger for at man får stor effekt ut av hver finansieringskrone. Å spille på lag med grasrotbevegelsen som Svømmeforbundet representerer, og å gjøre aksjonen til en del av svømmeklubbens langsiktige arbeid, har vært avgjørende for aksjonens suksess. Når det offentlige nå finansierer lignende ordninger fremover er det viktig at de tar denne lærdommen med seg i sitt arbeid og spiller videre på det som allerede er på plass av fagkunnskap og praktisk erfaring i klubbene. Samtidig vil samarbeidet med Svømmeforbundet begrense det geografiske nedslagsfeltet til der det finnes aktive svømmeklubber som er en del av Svømmeforbundet. I tilfeller hvor det er åpenbare geografiske områder med svake svømmeferdigheter blant barn, og det heller ikke er svømmeklubber innen rimelig reiseavstand, vil det være naturlig å søke alternative samarbeidspartnere.

# Innledning

Svømmeaksjonen var en landsdekkende aksjon som ble gjennomført av Gjensidigestiftelsen i samarbeid med Norges Svømmeforbund i perioden 2008-2016. Aksjonen fokuserte på å gjøre barn trygge i vann, og det ble arrangert gratis kurs for nesten 70 000 barn prosjektperioden.

Aksjonen ble initiert på bakgrunn av målinger som viste at halvparten av landets fjerdeklassinger ikke var svømmedyktige til tross for at dette gjennom hele perioden har vært et uttalt mål i læreplanen for kroppsøving. Undersøkelsene viste at det var mange barn som ikke kunne svømme etter den ordinære svømmeundervisningen som gis på skolene. I tillegg er det svært varierende hvor mange timer med svømmeundervisning barn i ulike kommuner får tilbud om. Dette bidrar til at mange barn er redde for vann, ikke tør å oppholde seg i nærheten av vann og heller ikke vet hvordan de skal opptre forsvarlig nær vann. I verste fall kan dette bidra til drukningsulykker.

Gjensidigestiftelsen finansierte aksjonen i sin helhet. Norges Svømmeforbund, i form av administrasjonen sentralt og svømmeklubbene, stod for selve gjennomføringen av aksjonen både gjennom administrativ håndtering av søknader, den praktiske tilretteleggingen av kursene og den faglige delen med svømme- og livredningsundervisning.

Ildsjeler over hele landet søkte Gjensidigestiftelsen om svømmekurs for barn i alderen 6-10 år. Dette kunne være en foreldrekontakt i klassen eller barnehagen, en trener på et idrettslag, eller i svømmeklubben, besteforeldre eller andre. Hver søknad måtte gjelde for minimum 15 barn, som tilsvarte én såkalt kurspakke. Søkeren kunne søke om flere kurspakker, avhengig av hvor mange barn vedkommende søkte for. Kursdeltakerne sørget for alt det praktiske som transport og lignende rundt kurset selv, mens den aktuelle svømmeklubben stod for alt i og ved bassenget. Hver arrangørklubb fikk 20.000 kroner per kurs, som skulle dekke utgiftene klubben hadde i forbindelse med kurset, samt fortjeneste. Selve kurset ble gjennomført over fem fortløpende dager.

Svømmeaksjonen ble avsluttet i 2016. I utgangspunktet var ordningen kun tenkt å vare i fem år, men de positive erfaringene underveis førte til at Gjensidigestiftelsen og Svømmeforbundet ble enige om å forlenge samarbeidet. Gjensidigestiftelsen deler ut gaver til lokale og nasjonale tiltak basert på en langsiktig målsetning om at Norge skal bli et tryggere samfunn og at flere får muligheten til å leve friske og aktive liv. Svømmeaksjonen er Gjensidigestiftelsen sin første og hittil største aksjon. Denne evalueringen gjennomføres slik at Gjensidigestiftelsen, og andre tilsvarende stiftelser og offentlige myndigheter skal kunne dra lærdom av det arbeidet og de erfaringene som er gjort i Svømmeaksjonen.

I evalueringen er vi spesielt opptatt av om Svømmeaksjonen har oppnådd sine målsetninger. Dette er særlig knyttet til de effektene som Svømmeaksjonen har hatt for å bedre svømmedyktigheten og tryggheten i vann. Vi er imidlertid også opptatt av de mer indirekte effektene knyttet til styrking av det lokale svømmetilbudet og økning av den politiske bevisstheten rundt manglende svømmedyktighet i befolkningen generelt.

Rapporten er bygd opp som følger: I kapittel 2 presenterer vi Svømmeaksjonen og utvikling i søknader, kurs, deltakere og andre faktorer knyttet til gjennomføringen av aksjonen. I kapittel 3 estimerer vi en enkel modell som ser på hva som kjennetegner de som ikke lærer seg å svømme, sett opp mot hvem Svømmeaksjonen har rettet seg mot. Deretter presenteres evalueringen av måloppnåelsen for de ulike målsettingene til aksjonen. Vi gir også en kort vurdering av organiseringen av aksjonen og en effektivitetsbetragtning. Til slutt presenterer vi konklusjoner og anbefalinger.



# 1. Om Svømmeaksjonen

Svømmeaksjonen har over tid gradvis blitt mer kjent, og hadde en jevn økning i antall søknader i perioden mellom 2008 og 2016. Antall tildelte kurs har imidlertid ligget relativt stabilt og henger sammen med aksjonens budsjettbegrensninger. Totalt er det innvilget rett i underkant av 4.500 kurspakker over perioden, noe som innebærer at nesten 70.000<sup>2</sup> barn har deltatt på svømmekurs gjennom Svømmeaksjonen mellom 2008 og 2016. Dette tilsvarer 8 prosent av alle barn i Norge i denne aldersgruppen i perioden. Kursene har vært tilbudt av svømmeklubber i alle landets fylker. Kursene var relativt jevnt geografisk fordelt, med et flertall i befolkningstette fylker som Hordaland, Akershus og Rogaland.

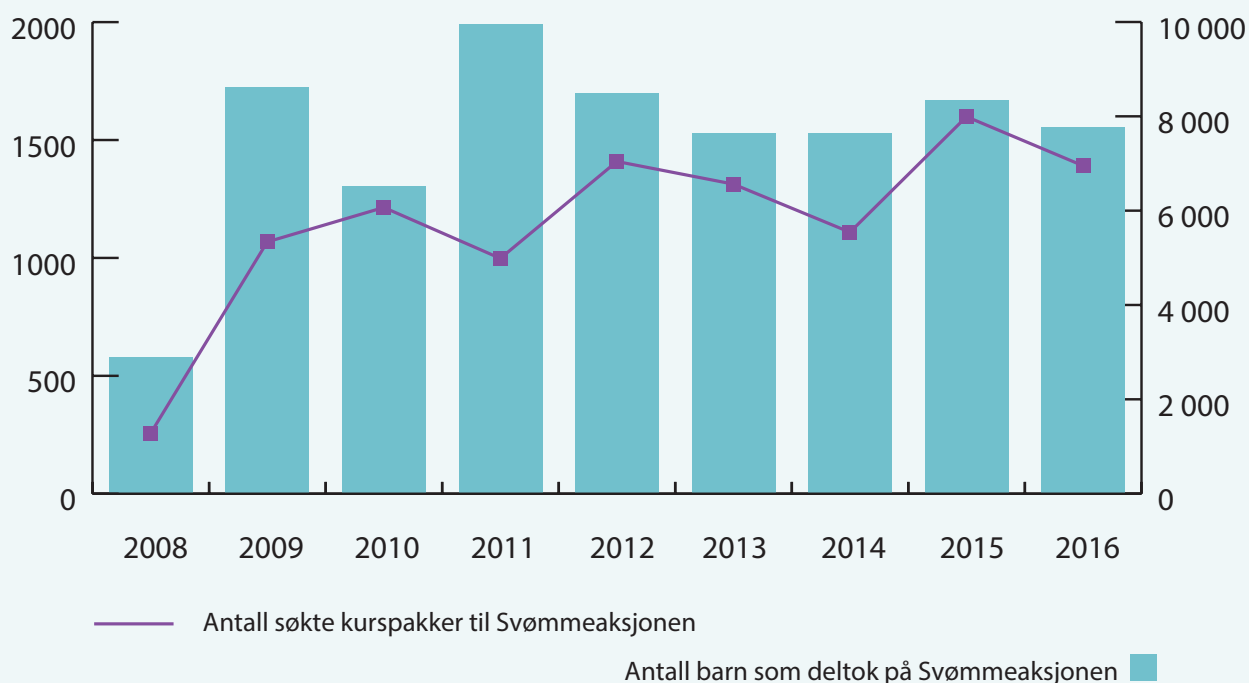
## Utvikling i antall kurs og deltakere

Det har vært høye søknadstall for Svømmeaksjonen gjennom hele prosjektperioden. Mellom 2008 og 2016 ble det søkt om totalt over 10.000 kurspakker, og om lag 50 prosent av de søkte kursene fikk innvilget støtte. Figur 1-1 illustrerer utviklingen i antall søkte kurspakker over tid. Den viser at etterspørselen etter kurspakker økte betydelig over perioden, fra om lag 260 i Svømmeaksjonens første år, til nesten 1400 i 2016. Antall innvilgede kurs har vært styrt av de finansielle rammene som ble lagt av Gjensidige-

stiftelsen og har vært stabile de siste årene. I perioden mellom 2013 og 2016 det det årlig gjennomført i underkant av 500 innvilgede kurs hvilket tilsvarer om lag 8 000 barn i året. Ettersom Svømmeaksjonen har økt i popularitet over tid har Svømmeforbundet gradvis måttet være mer selektiv i hvilke søkergrupper som fikk tilbud om et gratiskurs. Ved oppstart i 2008 fikk nærmest alle som søkte tilbud om kurs, mens i aksjonens siste år var det kun om lag en tredjedel som fikk tilslag.

**Figur 1-1 Utvikling i antall søkte kurspakker (v.a) og antall deltakende barn (h.a).**

Kilder: Norges Svømmeforbund, Gjensidigestiftelsen og Menon Economics



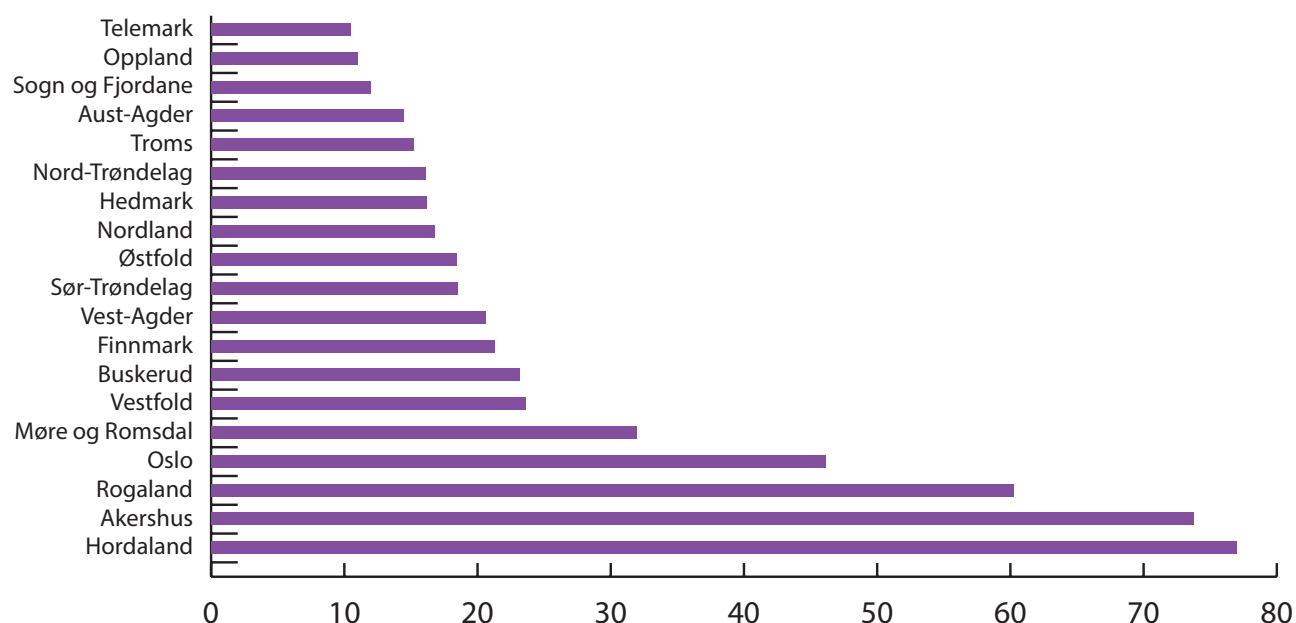
<sup>2</sup> Vi har ikke hatt muligheten til å kontrollere for om noen barn har deltatt på flere kurs i regi av Svømmeaksjonen.

Med totalt i underkant av 4 500 innvilgede kurspakker over perioden, med gjennomsnittlig 15 barn per kurs, er det nærmere 70.000 barn som har deltatt på svømmekurs gjennom Svømmeaksjonen mellom 2008-2016. Utvikling i antall deltagende barn fordelt på år vises i figur 1-1.

I snitt er det 103 svømmeklubber som har vært involvert i aksjonen per år, og figur 1-2 illustrerer at antall kurs er relativt jevnt geografisk fordelt. Fylker som Hordaland, Akershus og Rogaland har flest antall kurs, noe som er naturlig gitt både tilgangen på svømmetilbud og befolkningsstørrelsen i disse fylkene.

**Figur 1-2 Gjennomsnittlig antall kurs per fylke<sup>3</sup>.**

Kilder: Gjensidigestiftelsen og Menon Economics



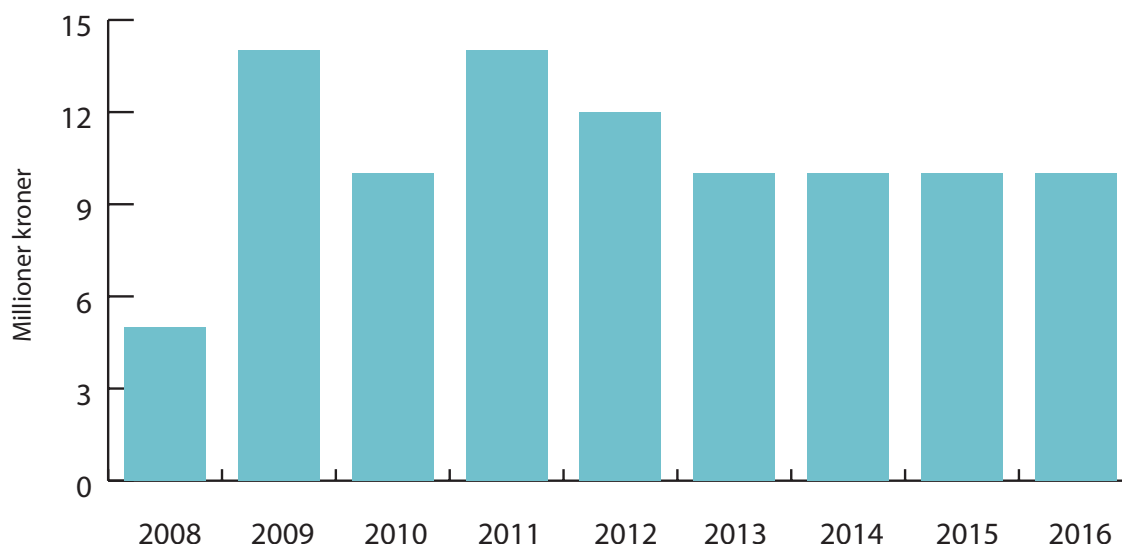
### Utvikling i finansielt bidrag fra Gjensidigestiftelsen

Antall tildelte kurs og deltagende barn, avhenger i hovedsak av den finansielle rammen til Svømmeaksjonen for hvert enkelt år. Figur 1-3 viser utviklingen i tildelte midler fra Gjensidigestiftelsen. Den viser at

bidragene var klart størst i 2009 og 2014, da Gjensidigestiftelsen tildelte 14 millioner kroner til Svømmeaksjonen. Fra 2013 og utover, var det finansielle bidraget fra Gjensidigestiftelsen på 10 millioner kroner. Over alle årene har Gjensidigestiftelsen bevilget totalt nesten 95 millioner kroner til Svømmeaksjonen.

**Figur 1-3 Utvikling i tildelte midler fra Gjensidigestiftelsen.**

Kilde: Norges Svømmeforbunds årsrapporter om Svømmeaksjonen









## 2. Svømmeaksjonens treffsikkerhet

Svømmeaksjonen har bevisst rettet seg mot barn i førskolealder og prioritert grupper av barn med minoritetsbakgrunn. Våre analyser viser at de har truffet godt på målgruppen av barn hvor svømmekurs forventes å ha størst effekt på målsetningen om å få flere barn trygge i vann. For å oppnå større effekt på svømmeferdigheter på sikt, kunne aksjonen trolig i enda større grad rettet seg mot barn med minoritetsbakgrunn, og spesifikke regioner i Norge hvor svømmeegenskapene generelt er lavere. Hvem som får støtte fra Svømmeaksjonen avhenger imidlertid helt og holdent av søkermassen, og det er vanskelig å gi støtte til grupper som ikke aktivt søker om støtte fra Svømmeaksjonen. Det viktigste er imidlertid å treffe barn som ikke er trygge i vann. Våre undersøkelser indikerer at Svømmeaksjonen har lyktes godt med dette.

### 2.1

#### Hva kjennetegner de som ikke lærer å svømme?

For å maksimere sin effekt, må Svømmeaksjonen rette seg mot de barna som ikke er trygge i vann i utgangspunktet, og som har svakere forutsetninger for å lære å svømme på sikt uten Svømmeaksjonens hjelp. Det er imidlertid en utfordrende oppgave å forutsi hvilke barnehagebarn som trolig ikke vil lære å svømme innen de er 10 år.

For å vurdere hvor godt Svømmeaksjonen har truffet dem som faktisk har behov for svømmekurset, har vi laget en statistisk modell<sup>4</sup>. Modellen er basert på en rekke observerbare kjennetegn ved barnet og vi estimerer sannsynligheten for at et barn ikke kan svømme (målt ved om barnet kan svømme 200

meter eller lenger). Modellen tar høyde for en rekke potensielle forklaringsfaktorer, herunder: Barnets kjønn, hvor foreldrene kommer fra, hvilket fylke barnet bor i, om vedkommende har tilgang på en svømmehall (en svømmehall i nærheten) og om han/hun er medlem i en svømmeklubb. Modellen er estimert på grunnlag av undersøkelsen gjennomført av IPSOS MMI blant nesten 3000 norske 10 og 11-åringer i 2009<sup>5</sup>. I undersøkelsen er barna selv spurt om deres svømmekunnskaper, blant annet hvor langt de har svømt/kan svømme<sup>6</sup>.

Lignende undersøkelser ble også gjennomført i 2003 og 2013. Siden utvalget i 2009 er i startfasen av Svømmeaksjonen, men fortsatt ikke var påvirket av Svømmeaksjonen, benyttet vi disse tallene.

## Definisjon på svømmedyktighet

I våre beregninger definerer vi evnen til å svømme som evnen til å svømme 200 meter eller lenger. Dette er i tråd med Svømmeforbundets definisjon.

<sup>4</sup> For en grundigere beskrivelse av modellen og resultatene, se Vedlegg 1

<sup>5</sup> Undersøkelse om Svømmedyktighet av IPSOS MMI, på oppdrag fra Svømmeforbundet.

10 <sup>6</sup> En del av barna har svart «vet ikke» på spørsmålet om hvor langt de kan svømme. Vi legger til grunn at disse ikke kan svømme lenger enn 200 meter.



Estimeringen av modellen gir følgende hovedfunn<sup>7</sup>:

- Om barnet er **gutt** er det 4 prosent høyere sannsynlighet for at du kan svømme, sammenlignet med om du er jente.
- Dersom barnet har **foreldre fra Asia eller Afrika**, er det 25 prosent lavere sannsynlighet for at du kan svømme sammenlignet med barn med norske foreldrene.
- Barn fra **innlandsfylkene, sør-øst Norge og Trøndelag og nordover** har mellom 10 og 17 prosent mindre sannsynlighet for å kunne svømme, sammenlignet med barn fra Oslo, Akershus og Østfold<sup>8</sup>.
- Dersom barnet er **medlem av en svømmeklubb**, er det 24 prosent større sannsynlighet for at vedkommende kan svømme.

Det er viktig å påpeke at forskjellene som beskrives ovenfor er resultater som er fremkommet i en modell hvor vi tar høyde for mange kjennetegn ved barnet samtidig. Dette gjør at resultatene er en form for «alt annet likt» resultater. Altså; når vi finner at barn i innlandet, sør-øst Norge og Trøndelag og nord-

over i 10-11 års alderen i snitt har svakere svømmeferdigheter, er dette en forskjell som tar høyde for andre kjennetegn ved disse barna som kjønn, foreldrenes opprinnelsesland og hvorvidt de er med i svømmeklubb.

## 2.2

### Hvem har Svømmeaksjonen rettet seg mot?

Det er altså flere observerbare kjennetegn som kan bidra til å forklare hvorfor barn er svømmedyktig når de er 10-11 år. For å maksimere sin virkning, burde derfor Svømmeaksjonen i stor grad rettet seg mot disse. Norges Svømmeforbund har hatt noen definerte retningslinjer i vurderingen av hvem som får støtte til svømmekurs:

- Kurs til utrygge seksåringer (siste år i barnehagen) prioriteres
- Kurs til utrygge innvandrerbarn prioriteres
- Kursene skal ikke erstatte lovpålagt svømmeundervisning i skolen
- Aksjonen skal være landsdekkende

For en optimal fordeling av bevilgningene, er man avhengig av 1) at de gruppene med størst behov søker ordningen om midler og 2) at de gruppene med størst behov får tildelt svømmekurs. Vi vurderer de ulike utvalgsriteriene under.

### Kurs til seksåringer som er utrygge i vann

Det viktigste kriteriet i søknadsvurderingen er hvorvidt barnet allerede er trygg i vannet eller ikke. Dette er et grunnleggende kriterium for å identifisere de barnene som har størst behov, og for at Svømmeaksjonen

skal ha størst mulig effekt på svømmeferdighetene til norske barn og unge. Vurderingen av hvilke barn som har størst behov ble basert på den innsendte søknaden til Svømmeaksjonen. Norges Svømmeforbund var dermed avhengig av en god, og riktig, beskrivelse av barnas svømmeferdigheter når de vurderte hvilke grupper som skulle få støtte til kurs og ikke.

Det er mulig at Svømmeaksjonen kunne ha truffet flere barn som hadde større behov for ekstra svømmekurs ved å ha en annen vurderingsordning som gikk mer i detalj på hvert barn. Dette ville imidlertid vært langt mer ressurskrevende, uten at effekten nødvendigvis ville vært så stor.

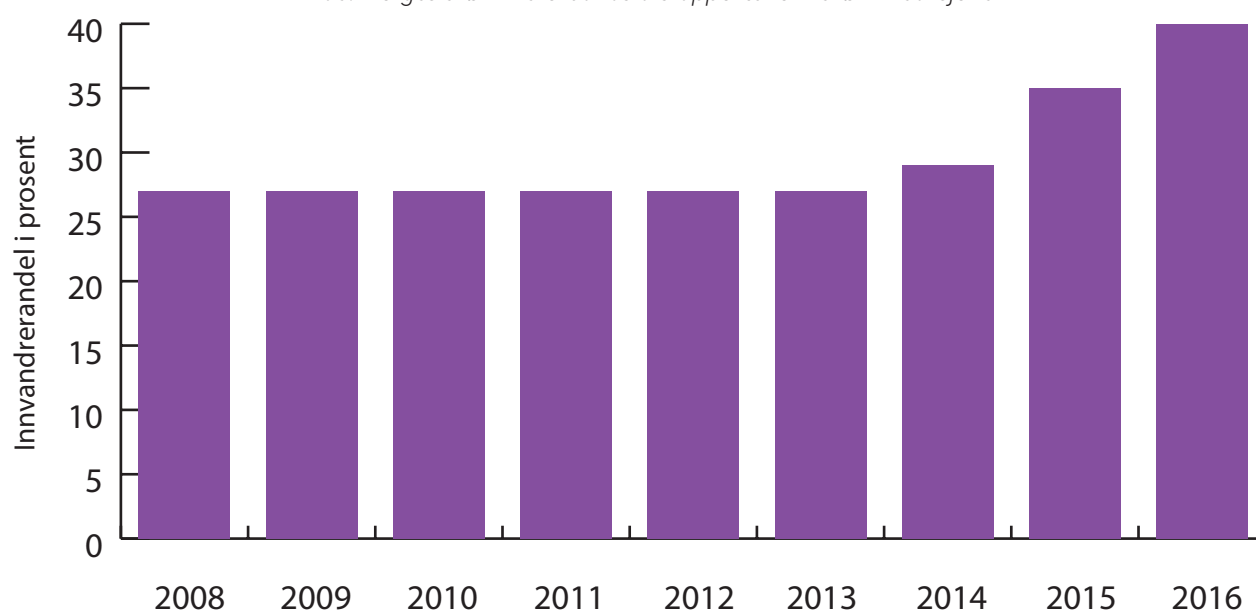
### Prioritering av barn med minoritetsbakgrunn

Ut fra våre statistiske analyser som beskrevet i kapittel 2.1, er innvandrerbarn som er utrygge i vann en riktig fokusgruppe dersom man skal treffe de barna med størst behov. Årlige rapporteringer på Svømmeaksjonens måloppnåelse fra Svømmeforbundet, viser at gjennomsnittlig andel barn med minoritetsbakgrunn var på 35 prosent samlet over hele perioden. Samtidig var denne andelen jevnt økende, som vist i figur 2-1.

<sup>7</sup> Alle funnene er statistisk signifikant forskjellig fra null med 95 prosent sannsynlighet eller mer.

<sup>8</sup> Gjelder barn fra fylkene Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Vast-Agder, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark. For detaljert beskrivelse, se tabell i Vedlegg 1.

**Figur 2-1 Utvikling i andel barn med minoritetsbakgrunn.**  
Kilde: Norges Svømmeforbunds årsrapporter om Svømmeaksjonen



Andel barn med minoritetsbakgrunn var med andre ord høy. Til sammenligning står mellom seks og tolv år med minoritetsbakgrunn fra Asia og Afrika for om lag kun ni prosent av denne aldersgruppen i Norge i 2016. Det er imidlertid grunn til å tro at andelen kunne vært enda høyere for å maksimere effekten av Svømmeaksjonen med hensyn til svømmeferdigheter blant 10-11 åringer. IPSOS MMIs landsdekkende undersøkelse fra 2009, viser at det er 49 prosent sannsynlighet for at barn mellom 10 og 11 år kan svømme. Estimeringen viser at blant barna med asiatisk eller afrikansk bakgrunn, er tallet i snitt 24 prosent (25 prosentpoeng lavere). Sannsynligheten for at barna med minoritetsbakgrunn kan svømme er med andre ord om lag halvparten av det den er blant barn ellers.

Som diskutert tidligere avhenger Svømmeaksjonens måloppnåelse her av søkermassen, og hvor stor andel med minoritetsbakgrunn som søker om støtte fra Svømmeaksjonen. Det er grunn til å tro at Svømmeaksjonen kunne ha oppnådd en større effekt dersom de hadde rettet seg mer mot grupper med minoritetsbakgrunn tidligere. Den tydelige økningen man ser mot slutten av perioden indikerer imidlertid at Svømmeaksjonen har lært dette underveis. De rettet seg mer mot disse gruppene mot slutten, og har fått med flere barn med minoritetsbakgrunn på kursene. Samtidig vil det være slik at grupper og regioner som benytter seg aktivt av ordningen har større sannsynlighet for å få støtte fra ordningen, selv om det kanskje er andre grupper som har et større behov. Dersom gruppene med det største behovet ikke søker ordningen, er det heller ikke mulig å treffe disse

gruppene gjennom Svømmeaksjonen. Vårt inntrykk er at Svømmeforbundet konsekvent har prioritert grupper med innvandrerbarn i tildelingen av kurs, men at man kunne oppnådd enda større effekt dersom det hadde vært jobbet enda mer målrettet med å rekruttere barn med innvandrerbakgrunn til søkermassen.

#### **Kursene skulle ikke erstatte lovpålagt svømmeundervisning i skolen**

Det tredje kriteriet var at Svømmeaksjonen ikke skulle erstatte den lovpålagte undervisningen i skolen, men komme i tillegg. Dette medførte at søknader som kom fra rektorer, kommuner eller skoler som søkte om støtte til å gjennomføre svømmeundervisningen i skolen, fikk avslag. Fra et effektperspektiv er dette en fornuftig prioritering da dette er grupper som allerede har et bevist fokus på svømmeundervisning.

#### **Landsdekkende**

Gjensidigestiftelsen hadde som målsetning at aksjonen skulle være landsdekkende. Det vil si at alle fylker skulle representeres i aksjonen. Figur 2-2 illustrerer gjennomsnittlig hvor mange barn som har deltatt på Svømmeaksjonen hvert år, per barn i fylket mellom 6 og 10 år<sup>9</sup>. Gitt målet om at aksjonen skulle være landsdekkende, har de truffet godt. Med unntak av Finnmark, som er svært godt representert sammenlignet med de andre fylkene, viser figur 2-2 at kursene var relativt jevnt fordelt i forhold til sin befolkningsstørrelse.

Ut fra våre beregninger er det imidlertid større behov for vanttrening i noen fylker enn i andre. For å treffe

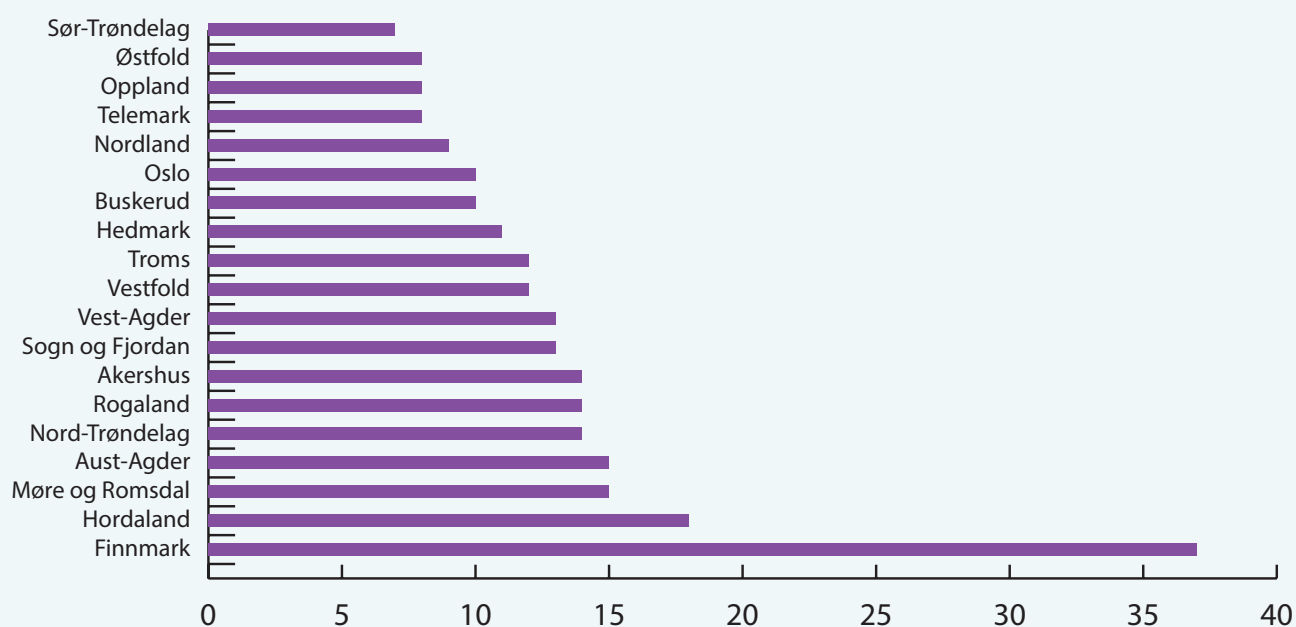


dem som trenger det mest, burde Svømmeaksjonen således i større grad rettet seg mot de fylkene med størst behov. Figur 2-2 illustrerer at Finnmark har fått innvilget klart flest kurs per barn i aldersgruppen over perioden. I Finnmark har gjennomsnittlig over 35 prosent av barna i aldersgruppen deltatt på kurs gjennom Svømmeaksjonen i perioden. Ut fra våre beregninger har barn i Finnmark i snitt også lavere svømmekunnskaper enn gjennomsnittet, og det er derfor grunn til å tro at Svømmeaksjonen treffer målgruppen godt med et høyt antall kurs i Finnmark.

Dersom Svømmeaksjonen skulle nådd de områdene med størst behov for svømmeundervisning, burde de vektlagt søknader fra andre fylker som Hedmark, Nordland og Oppland. Figuren nedenfor viser imidlertid at disse fylkene var på henholdsvis plass nummer 12, 15 og 17 målt i gjennomsnittlig årlig antall barn som deltok på Svømmeaksjonen, per barn mellom 6 og 10 år i fylket. Man har altså ikke systematisk klart å tildele kurs til de områdene der behovene har vært størst hvis man kun tar hensyn til geografi.

**Figur 2-2 Gjennomsnittlig antall barn på kurs årlig, per barn mellom 6 og 10 år i fylket (2016).**

*Kilde: Norges Svømmeforbunds årsrapporter om Svømmeaksjonen og SSB.*



Det er grunn til å tro at man kan oppnå desto større resultater dersom man retter seg mer mot de fylkene som har størst behov for svømmeopplæring. For Svømmeaksjonens del kan som nevnt søknadsmassen sette begrensninger på dette, fordi det avhenger av at gruppene med størst behov benytter ord-

ningen aktivt. Videre innebærer samarbeidet med Svømmeforbundet at det geografiske nedslagsfeltet til aksjonen begrenses til områder der det finnes aktive svømmeklubber som er en del av Svømmeforbundet, og som har godkjente instruktører.

### 3. Effektene av svømmeaksjonen

Våre undersøkelser indikerer at Svømmeaksjonen har hatt en positiv effekt på norske barns svømmeferdigheter. Basert på våre beregninger anslår vi at Svømmeaksjonen har bidratt til at nesten 8 000 flere 10- og 11-åringer kan svømme, sammenlignet med om aksjonen ikke hadde vært gjennomført. Effekten kunne imidlertid trolig vært enda større dersom aksjonen hadde hatt en større andel søkere med etnisk minoritetsbakgrunn og vært mer spisset mot geografiske områder med gjennomsnittlig dårligere svømmeferdigheter.



### 3.1

#### Undersøkelser om barns svømmeferdigheter

For å sannsynliggjøre hvilken effekt Svømmeaksjonen har hatt på barns svømmeferdigheter, har vi tatt utgangspunkt i fire ulike spørreundersøkelser om barns svømmedyktighet:

- De tre første spørreundersøkelsene ble gjennomført i 2003, 2009 og 2013 av IPSOS MMI. Disse undersøkelsene ble gjort på oppdrag fra Norges Svømmeforbund, og kartlegger barns svømmeferdigheter blant et utvalg av alle barn i Norge i 10-11 års alderen. I disse undersøkelsene er om lag 95 prosent etnisk norske barn, og 5 prosent barn med minoritetsbakgrunn.

- Den fjerde undersøkelsen ble gjennomført av Gambit, Hill and Knowlton i 2014. Denne undersøkelsen var relativt lik de tre andre undersøkelsene i spørsmålsstillingen, men var rettet mot barn i alle aldre, og kun mot barn som har deltatt på Svømmeaksjonen. Denne spørreundersøkelsen spurte ikke om barnas bakgrunn, og vi vet derfor ikke den nøyaktige sammensetningen i denne undersøkelsen. I beregningene antar vi derfor at barna i denne spørreundersøkelsen har lik sammensetning som barna i Svømmeaksjonen samme år. Dette tilsvarer 73 prosent etnisk norske barn, og 27 prosent barn med minoritetsbakgrunn. Utvalget i denne spørreundersøkelsen er dermed annerledes enn i de tre undersøkelsene som ble gjennomført av IPSOS MMI. Undersøkelsene er derfor ikke direkte sammenlignbare.

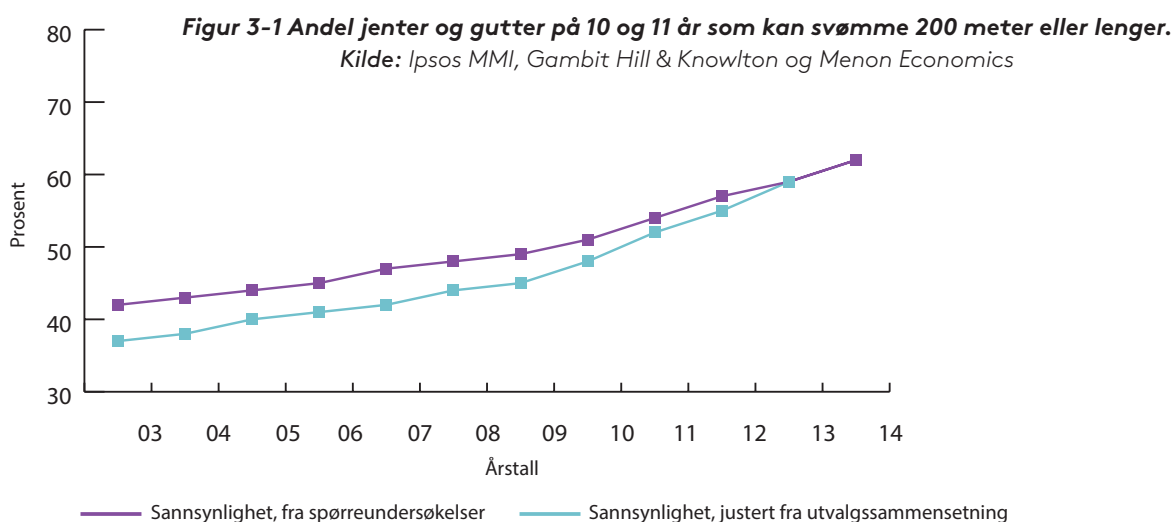
Spørreundersøkelsene gjennomført av IPSOS MMO og Gambit, Hill & Knowlton indikerer at barns svømmeegenskaper var gradvis økende over perioden. Dette vises ved den oransje linjen i Figur 3-1, som illustrerer andel barn på 10 og 11 år som kan svømme<sup>10</sup>.

Denne linjen tar imidlertid ikke hensyn til at utvalget i 2014 er forskjellig fra de tre første undersøkelsene både i form av andel barn med minoritetsbakgrunn, og alderssammensetning. For å kunne sammenligne tallene fra de tre første undersøkelsene med undersøkelsen fra 2014, må vi derfor estimere hvor stor sannsynlighet det er for at barna kan svømme, dersom utvalget i 2003, 2009 og 2013 er likt som utvalget i 2014.

Fordi 2014-tallet har en høyere andel barn med minoritetsbakgrunn, er det grunn til å tro at tallet for 2014 hadde vært enda høyere enn figuren viser, dersom man hadde brukt samme utvalg som de tidligere årene. Motsatt er det grunn til å tro at om man i 2009 hadde spurt et utvalg med lik sammensetning som i undersøkelsen for 2014, hadde resultatet være lavere enn figuren viser.

For å kunne sammenligne disse tallene, estimerer vi derfor hvordan utviklingen i svømmeferdigheter har vært for utvalget som ble spurt i 2014<sup>11</sup>. Dette illustreres med den blå linjen i figur 3-1. Med fordelingen på 73 prosent vestlige barn og 27 prosent barn med minoritetsbakgrunn (samme sammensetning som Svømmeaksjonen 2014), finner vi at det i 2009 var fire prosentpoeng lavere sannsynlighet for at barnet kunne svømme, enn for utvalget som IPSOS MMI spurte i sin undersøkelse. Tilsvarende tall for 2003 er fem prosentpoeng.

Økningen i svømmeferdigheter blant barn som har deltatt på Svømmeaksjonen har med andre ord vært høyere enn spørreundersøkelsene og den oransje linjen indikerer.



<sup>10</sup> Målingene ble kun gjennomført i 2003, 2009, 2013 og 2014. For de andre årene har vi interpolert tallene, for å anslå trendveksten over perioden.

<sup>11</sup> Vi beregner da sannsynligheten for at barnet kan svømme i 2009, gitt at det har vestlig opprinnelse, og sannsynligheten for at det kan svømme gitt at det har foreldre fra Afrika eller Asia. Deretter justerer vi den sammenlagte sannsynligheten for at et barn kan svømme med den nye utvalgssammensetningen.



### 3.2

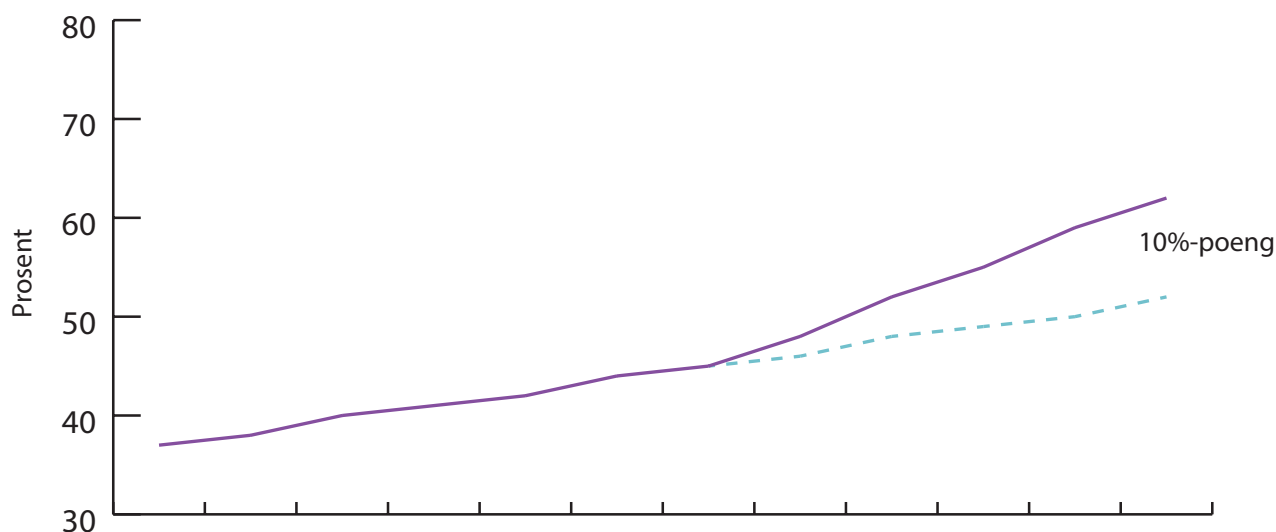
#### Effekt på hovedmålsetting: Bidra til at barn blir trygge i vann og lærer å svømme

Figur 3-2 viser den samme blå linjen som i figur 3-1: Utviklingen i antall barn som kan svømme. Den blå linjen er som sagt basert på rapporterte svømme-

ferdigheter i fire ulike spørreundersøkelser over tid (2003, 2009, 2013 og 2014), men der vi har tatt høyde for at det er færre barn med minoritetsbakgrunn i sammensetningen av utvalgene i undersøkelsene for årene 2003, 2009 og 2013.

**Figur 3-2 Estimert utvikling i svømmeferdigheter blant et utvalg barn lik Svømmeaksjonens deltakere.**

Kilde: IPSOS MMI, Gambit, Hill & Knowlton og Menon Economics



Figuren illustrerer at det var en jevnt økende trend i svømmeferdigheter, også før Svømmeaksjonen ble satt i gang. Denne veksten økte imidlertid betydelig fra og med 2009. Det er svært usikkert hva denne trendøkningen skyldes, men det kan indikere at Svømmeaksjonen har hatt en effekt på barns svømmeferdigheter.

For å illustrere hvilken effekt Svømmeaksjonen kan ha hatt på svømmekunnskaper blant barn i aldersgruppen har vi derfor videreført den gjennomsnittlige veksten i svømmeferdigheter mellom 2003 og 2008 frem til 2014: Dersom trendveksten mellom 2003 og 2008 hadde fortsatt frem til 2014, hadde kun 52 prosent av barna som var med i Svømmeaksjonen kunnet svømme som 10-11 åringer. Basert på undersøkelsen av barn som har deltatt på svømmeaksjonen i 2014, var imidlertid andelen 10-11 åringer som kunne svømme på 62 prosent. Dersom vi antar at økningen utover trendveksten skyldes Svømmeaksjonen, har aksjonen ført til at anslagsvis 10 prosentpoeng flere barn (19 prosent økning) blant Svømmeaksjonens deltakere kunne svømme som 10-11-åringer, sammenlignet med hva som ville vært tilfellet uten Svømmeaksjonen. Disse 10 prosentpoengene som illustreres i figur 3-2 fanger opp den direkte effekten av å delta på kurs i regi av Svømmeaksjonen. I tillegg kommer indirekte effekter på

svømmeferdigheter fra flere utdannede svømmeinstruktører i Svømmeklubbene og økt fokus blant allmenheten på svømmeferdigheter blant barn.

For å få en et tydeligere bilde av størrelsesordenen, kan vi beregne hvor mange barn det dreier seg om: Totalt er det nesten 70.000 barn som har vært en del av Svømmeaksjonen. Uten Svømmeaksjonen ville vi forventet at 52 prosent av disse, dvs. omlag 35 000, kunne svømme som 10-11 åringer (den grønne stiplede linjen i figur 3-2). Vår analyse indikerer at på grunn av Svømmeaksjonen vil den direkte effekten av Svømmeaksjonen være at ytterligere 8000 barn kan svømme som 10-11 åringer.

#### Maksimums- og minimumsanslag

Man kan også si at effekten kunne vært større dersom vi ikke hadde lagt til grunn en fortsettelse av trendveksten. Dersom vi antar at trendveksten ikke hadde fortsatt fra 2009 til 2014, ville effekten av Svømmeaksjonen vært på 17 prosentpoeng. Dette vil vært den maksimale estimerte effekten av Svømmeaksjonen. På den andre side kan den økte trendveksten fra 2009 skyldes andre faktorer enn Svømmeaksjonen, og Svømmeaksjonen har i tilfelle ingen effekt.

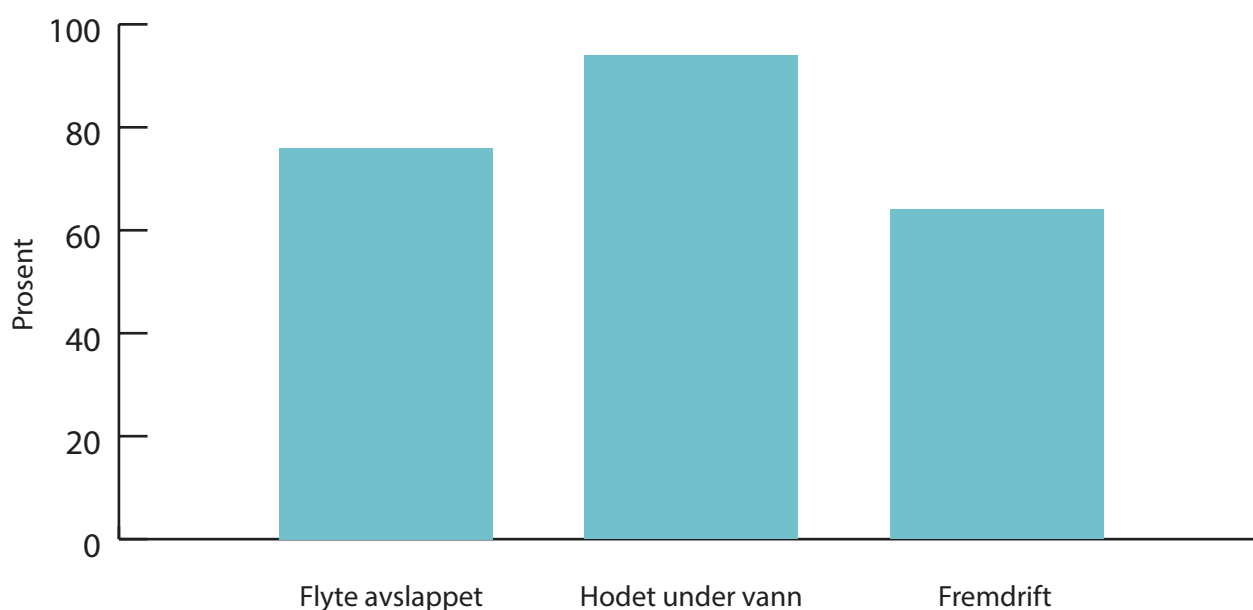
Svømmeaksjonens effekt på barns svømmekunnskaper er med andre ord trolig et sted mellom 0 og 16

prosentpoeng. Gitt våre beregninger, vurderer vi det imidlertid som mest plausibelt at Svømmeaksjonen har bidratt til å heve andel barn som kan svømme med 10 prosentpoeng, fra 52 til 62 prosent<sup>12</sup>. Svømmeaksjonens egne ferdighetsmålinger blant kursdeltagerne er også en god indikasjon på at deltagelse i Svømmeaksjonen er et første viktig skritt i retning av å utvikle grunnleggende svømmeferdigheter.

Undersøkelsene kartlegger blant annet andel barn som har lært å flyte og holde hodet under vann i løpet av kurset. Figur 3-3 viser andel barn på kursene som har lært å holde hodet under vann, flyte avslappet i vannet eller ha fremdrift i vannet ved hjelp av armer og bein. Hele 94 prosent av barna lærte å ha hodet under vann via Svømmeaksjonen. Samtidig lærte over 75 prosent av barna å flyte avslappet i vannet, mens nesten 65 prosent begynte å få fremdrift i vannet ved hjelp av armer og bein.

**Figur 3-3 Andel barn som har lært å ha hodet under vann, flyte og ha fremdrift i vannet på kurs via Svømmeaksjonen mellom 2008 og 2016.**

Kilde: Norges Svømmeforbunds årsrapporter om Svømmeaksjonen



En stor andel av barna som har deltatt på kurs i regi av Svømmeaksjonen er med andre ord trygge i vann etter at de har deltatt på kursene<sup>13</sup>. Figuren viser imidlertid ikke hva disse barna hadde lært uten hjelp fra Svømmeaksjonen, og den sier heller ikke noe om hva nivået var før de var med i Svømmeaksjonen. Det er derfor vanskelig å anslå den eksakte effekten av Svømmeaksjonen for disse barna.

Man kan også argumentere for at det å være trygg i vann er en forutsetning for å kunne lære å svømme. Ved å være trygg i vann allerede som 6-åring, har

man et mye bedre utgangspunkt for å lære å svømme i regi av skolen eller foreldre innen man er 10-11 år. Deltagelse i Svømmeaksjonen vekker sannsynligvis interessen for svømming hos mange barn, og senker terskelen for å oppsøke bassenget og svømmeklubb på eget initiativ. Sistnevnte har vi blant annet sett har en statistisk signifikant effekt på om man kan svømme som 10-11 åring. Disse argumentene bygger opp under vurderingen om at effekten av Svømmeaksjonens effekt på barns svømmeferdigheter ligger i øvre halvdel av intervallet på 0 til 17 prosentpoeng.

<sup>12</sup> Det er en sentral antagelse at utvalget som har svart på 2014-undersøkelsen er representativ for sammensetningen av deltakere i svømmeaksjonen. Dersom andelen med innvandrerbakgrunn er høyere vil vi trolig underdrive effekten, og dersom den er høyere vil vi overdrive effekten.

<sup>13</sup> Tallene skal gjelde for barna som lærte dette i løpet av Svømmekurset, og man må derfor anta at disse barna ikke kunne å for eksempel holde hodet under vann før svømmekurset.

### 3.3

#### **Delmålsetting: Styrke utdanning av svømmeinstruktører og lokale svømmetilbud**

Gjensidigestiftelsen og Svømmeforbundet har hatt flere delmål med gjennomføringen av Svømmeaksjonen. Blant annet ønsket de å utdanne flere svømmeinstruktører, og å styrke det lokale svømmetilbudet på landsbasis. Dette er delmålsetninger som også støtter opp om den langsiktige hovedmålsettingen om å bidra til at barn blir trygge i vann og lærer å svømme.

#### **Utvikling i antall utdannede svømmelærere.**

Det ble stilt eksplisitte faglige krav til de svømmeklubbene som ønsket å tilby kurs. Svømmeklubben som stod som arrangør av Svømmeaksjonskursene måtte være medlem av Norges Svømmeskole<sup>14</sup>, og instruktørene måtte som minimum ha gjennomført kurset «Begynnerinstruktør». Dette førte til en stor utdanning av svømmeinstruktører, og bidro til å heve kvaliteten på svømmeundervisningen i hele landet.

Svømmeforbundet har gjennomført en undersøkelse blant svømmeklubber som har deltatt i Svømmeaksjonen minimum to ganger, hvor de blant annet undersøkte hvor mange instruktører klubbene hadde utdannet i forbindelse med Svømmeaksjonen. Resultatet viste at hver klubb i gjennomsnitt hadde utdannet nesten tre instruktører ekstra som følge av Svømmeaksjonen.

Totalt er det 131 svømmeklubber som har deltatt i svømmeaksjonen. Dersom vi antar at resultatet fra undersøkelsen gjelder for alle klubbene som har deltatt på Svømmeaksjonen, er det utdannet om lag 400 svømmeinstruktører gjennom Svømmeaksjonen i perioden 2008-2016.

Flere personer med instruktørkompetanse bidrar til å styrke det lokale svømmetilbudet, gjennom bedre tilgang på svømmeinstruktører på tvers av fylkene. Ikke minst er dette et tiltak som vil gi effekter på lang sikt, også etter at Svømmeaksjonen er avsluttet. Instruktørene som utdannes er ofte unge personer som selv har bakgrunn fra svømmemiljøer.

<sup>14</sup> Norges Svømmeskole er fellesbegrepet for alt som hører til den nasjonale planen for svømmeopplæring. Norges Svømmeskole tilbyr svømmeopplæring, samt materiell som bøker, filmer, utstyr til svømmekurs mm.

### 3.4

#### **Delmålsetting: Bidra til å «løfte» utfordringen med lav svømmedyktighet i befolkningen**

Å kunne svømme ansees som en grunnleggende ferdighet, og ansvaret for opplæring i svømmeferdigheter ligger hos skolene. Svømmeopplæringen har i lang tid vært en del av skolenes ansvarsområde, og å være trygg i vann og svømmedyktig har lenge vært en del av læreplanen i kroppsøving for fjerde årstrinn. Omfattende undersøkelser gjennomført i regi av Svømmeforbundet i perioden før og rundt oppstart av Svømmeaksjonen viste imidlertid at målene i læreplanen ikke er godt nok fulgt opp og at svømmedyktigheten blant tiåringer var lav. Kun halvparten av tiåringene kunne på dette tidspunktet svømme, og Svømmeforbundet fryktet at det kunne føre til en økning i antall drukningsulykker. Denne utfordringen var også hovedmotivasjonen rundt opprettelsen av aksjonen. Det var likevel aldri et ønske å erstatte den opplæringen som fant sted i skolene, men det var ment å være et supplement til denne undervisningen.

Et annet viktig moment knyttet til kompetansemålene i læreplanen var definisjonen av svømmedyktighet. Frem til 1. august 2015 var det ikke oppgitt en konkret definisjon på hva det å være svømmedyktig innebar. Noen skoleledere tolket dette som at eleven måtte kunne svømme 200 meter for å være svømmedyktig, mens andre tolket det som at elever skulle kunne holde seg flytende. Varierende tolkninger gir både ulike utslag i ferdigheter hos elevene, og vanskeligheter med å måle ferdighetsnivået siden det ikke er et eksplisitt mål som ferdighetene kan vurderes opp mot. I læreplanen fra 2015 ble det innført en eksplisitt definisjon for svømmeferdighet som inkluderte både svømming, dykking og evnen til å flyte. Dette bidrar til en klargjøring av hva elevene faktisk skal lære og beherske, og gjør det lettere å fastslå om og hvor mange av elevene som når kompetansemålet. Endringen av kompetansemålet kommer sannsynligvis av en økt bevissthet og fokus på elevenes svømmeferdigheter. Det er sannsynlig at Svømmeaksjonen har bidratt til å øke bevisstheten rundt denne utfordringen både blant befolkningen generelt og hos politikere.

Enkelte politikere, som Abid Raja fra Venstre, har vært sterkt engasjert i saken og er en av de som har jobbet for offentlig tilskudd til mer svømmeopplæring. I statsbudsjettet for 2016 ble det bevilget i overkant av 25 millioner til en tilskuddsordning som kommunene kan søke på for å bedre svømmeferdighetene til barnehagebarn. Ordningen administreres av Fylkesmannen. I 2017 er tilskuddet økt til i overkant av 35 millioner kroner. Tilskuddet kan også gå til å dek-



ke transport og fra 2017 kan frivillige organisasjoner (for eksempel svømmeklubber) og barnehager søke om tilskudd direkte uten å gå via en kommune.

Den offentlige ordningen er svært lik Svømmeaksjonen og i stor grad en videreføring av Svømmeaksjonens tilbud og intensjon. Det er derfor svært sannsynlig at aksjonen har bidratt til å øke bevisstheten rundt disse utfordringene og behovet for en slik ordning. Det er imidlertid et stort steg fra økt bevisstgjøring av et problem til en offentlig finansiert ordning. Selv om andre faktorer har bidratt til opprettelsen av ordningen er det sannsynlig at etableringen og gjennomføringen av Svømmeaksjonen over lang periode var en avgjørende faktor for opp-

rettelsen av ordningen. Aksjonen var i alle fall et klart bevis både på at det er organisatorisk mulig å gjennomføre en slik aksjon og bidro til at mange barn ble trygge i vann og dermed la et bedre grunnlag for raskere opplæring av svømmeferdigheter.

Gjennom å dokumentere erfaringene fra Svømmeaksjonen kan denne evalueringen i seg selv også bidra til å øke bevisstheten om utfordringen med lav svømmedyktighet i befolkningen. For det første viser den at skoen trykker mest blant barn hvor foreldrene har sitt opprinnelsesland fra Asia og Afrika, og for det andre viser den at tiltak rettet mot barn i førskolealder er et effektivt virkemiddel for at barn lærer å svømme innen 10-11 års alder.



## 4. Effektivitet i gjennomføring av Svømmeaksjonen

Gjensidigestiftelsen og Norges Svømmeforbund har vektlagt en prosjektgjennomføring med lite administrasjon og et effektivt saksbehandlingssystem. Dette har resultert i effektiv ressursbruk. Norges Svømmeforbund har brukt mellom 1,5-4 prosent av den årlige bevilgningen på å administrere aksjonen, noe som må sies å være svært lavt. Samtidig har utformingen av ordningen skapt insentiver til effektiv gjennomføring i klubbene. Administrasjonskostnadene per tildelte kurspakke har også blitt mindre over perioden, på grunn av ulike effektiviseringstiltak.

Svømmeaksjonen var en søknadsbasert ordning som ble annonsert hvert år på Gjensidigestiftelsens nettsider og i ulike typer medier. Svømmeaksjonen ble gjennomført ved at initiativtakere søkte om svømmeapakker, der en pakke var for 15 barn. Det var altså søkerens jobb å samle 15 barn i en søknad. Dette grepet forenklet administrasjonen av aksjonen betraktelig, og bidro til å holde administrasjonskostnadene lave. En ulempe ved ordningen var at de ikke tok imot enkeltsøknader. Dette bidro sannsynligvis til å ekskludere enkelte barn fra ordningen. Det kan i enkelte tilfeller være ressurskrevende å samle 15 barn, og spesielt dersom man har minoritetsbakgrunn og kanskje ikke kjenner så mange eller ikke er så språklig sterk. På den andre siden prioriterte Gjensidigestiftelsen tildeling av kurs til de som har dårligere mulighet for å lære å svømme, for eksempel minoritetsbarn. I tillegg ble i noen tilfeller enkeltsøknader brukt for å fylle opp kurs der det var en eller to ledige plasser.

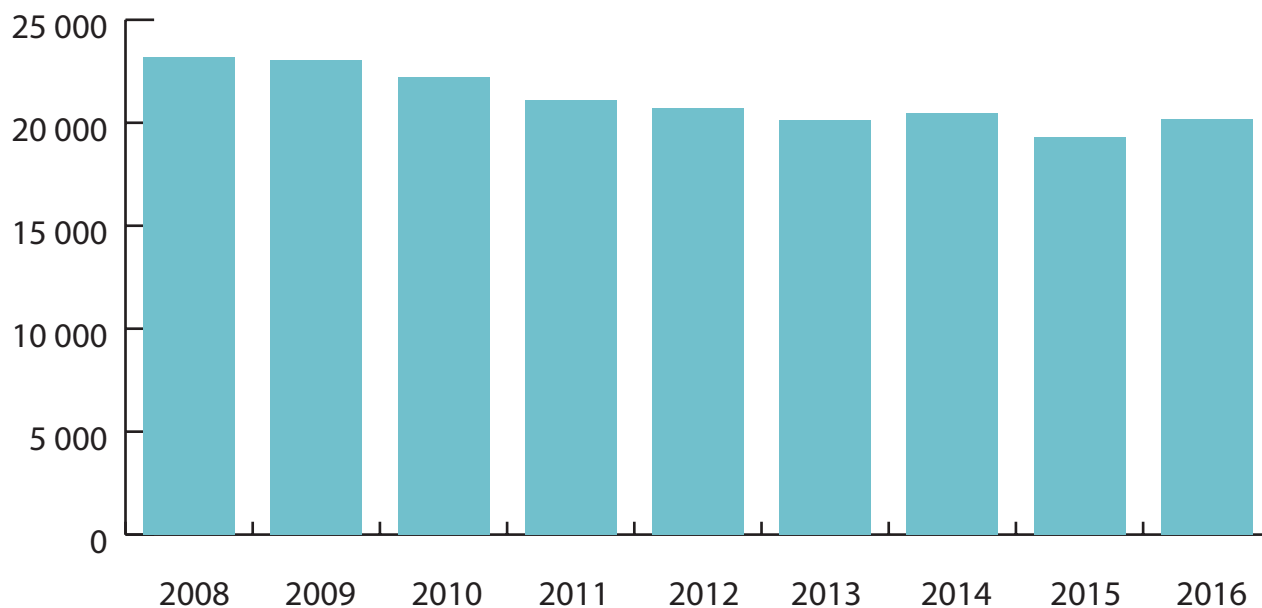
Måten Gjensidigestiftelsen og Svømmeforbundet har administrert arbeidet med Svømmeaksjonen på har hatt et sterkt fokus på å få mest mulig ut av hver gavekrone. Svømmeaksjonen ble gjennomført med svært lave administrasjonskostnader, der kun 200 000 kroner ble brukt på administrasjon av søknadene hvert år. Dette utgjorde i snitt fra 1,5-4 prosent av den totale bevilgningen, noe som må anses å

være svært lavt sett i forhold til den brede distribusjonen av midler på til sammen 131 svømmeklubber. I de første årene ble det også tilbudt tilskudd til transport. Dette kompliserte administrasjonen av ordningen for svømmeklubbene, og ble derfor avviklet etter to år. Dette bidro også til å holde administrasjonskostnadene lave. Det ble gitt et fast tilskudd til svømmeklubbene per kurs. Dersom svømmeklubben klarte å arrangere kurset til en lavere kostnad fikk klubben beholde overskuddet. Dette ga et insentiv til klubbene om å gjennomføre kurset effektivt. I tillegg ble det mindre administrasjon med å følge opp hva klubbene hadde brukt, og om de eventuelt skulle føre midler tilbake til Gjensidigestiftelsen.

Figur 4-1 illustrerer tildelte kroner fra Gjensidigestiftelsen per tildelte kurspakke mellom 2008 og 2016. Dette inkluderer administrative kostnader. Figuren viser, for det første, at kostnadene per kurspakke var svært lave: Siden kurset i seg selv kostet 20.000 i overførte midler til den aktuelle svømmeklubben, var dette en minimumskostnad. Figuren viser at de øvrige kostnadene per kurs har vært svært lave. For det andre illustrerer figuren at de øvrige kostnadene er redusert i løpet av perioden. Dette indikerer at driften er effektivisert mellom 2008 og 2016, blant annet gjennom å kutte tilskuddet til transport, som nevnt over.

**Figur 4-1 Gjensidigestiftelsens kostnader per kurspakke.**

Kilde: Norges Svømmeforbunds årsrapporter om Svømmeaksjonen og Menon Economics



Det bør nevnes at figuren viser årlige *tildelte* midler fra Gjensidigestiftelsen det året, delt på antall tildelte kurspakker samme år. I noen år er det overført gjenværende midler fra tidligere år, slik at totalbudsjettet er høyere enn de tildelte midlene fra Gjensidigestiftelsen det året. Dette er for eksempel tilfelle

i 2015. De faktiske kostnadene per kurs er derfor noe høyere i dette året enn det som vises i figuren. Fordi vi ikke har tall på totale midler for alle år, vet vi ikke de eksakte tallene på dette. Det er imidlertid ikke stor forskjell fra tallene som vises i figur 4-1.

## 5. Konklusjon og anbefalinger

Svømmeaksjonen har vært en svært populær ordning, med et høyt og økende antall søknader over perioden, fra hele landet. Aksjonen har bevisst rettet seg mot grupper med størst behov for å bli trygge i vann, og våre analyser viser at de har truffet godt denne målgruppen. De har i hovedsak rettet seg mot seksåringer som er utrygge i vann, og barn med minoritetsbakgrunn har blitt prioritert i søknadsvurderingen.

Våre beregninger indikerer at dette har gitt Svømmeaksjonen en godmålloppnåelse: Å bidra til at barn blir trygge i vann og lærer å svømme. Basert på våre analyser anslår vi at Svømmeaksjonen har bidratt til at så mye som nesten 8 000 flere 10- og 11-åringer har lært seg å svømme, sammenlignet med om aksjonen ikke hadde vært gjennomført. Dette innebærer at nesten 30 prosent av de barna som har deltatt på Svømmeaksjonen som ellers trolig ikke ville lært å svømme, kan svømme som 10-11-åring som en følge av Svømmeaksjonen.

I tillegg til de direkte effektene på svømmeferdighetene til de som faktisk har deltatt i Svømmeaksjonen, er det også trolig flere indirekte effekter av Svømmeaksjonen på svømmeferdigheter i den norske befolkningen. Svømmeaksjonen har bidratt til å utdanne flere svømmeinstruktører. Anslagsvis er det utdannet nesten 400 flere svømmeinstruktører gjennom Svømmeaksjonen. Flere instruktører har bidratt til å styrke det lokale svømmetilbudet, og vil også gi ytterligere positive virkninger på svømmeferdigheter på lang sikt.

Svømmeaksjonen har også blitt gjennomført på en effektiv måte, med lave administrasjonskostnader. Måten søknadsopplegget var utformet, samt tildelingen av en fast sum til svømmeklubbene, tilrettela for lite administrasjon hos Norges Svømmeforbund, og skapte insentiver for effektiv gjennomføring av kursene i svømmeklubbene. En nøkkelfaktor for den effektive gjennomføringen har vært det gode samarbeidet mellom Svømmeforbundet og Gjensidigestiftelsen. Gjensidigestiftelsen har stått for den utløsende finansieringen og bistand med verktøy for effektiv håndtering av søknader, mens Svømmefor-

bundet har hatt ansvaret for gjennomføringen av ordningen, herunder de svømmefaglige vurderingene og administrasjonen av søknader.

Svømmeaksjonen har bidratt til å løfte utfordringen med lav svømmedyktighet i befolkningen. Blant annet er det nå etablert en offentlig tilskuddsordning som skal bidra til å bedre svømmeferdighetene til barnehagebarn. Selv om evalueringen viser at Svømmeaksjonen har vært en suksess, er det alltid muligheter for ytterligere forbedring. Basert på våre vurderinger har vi to punkter som kan brukes som lærdom til videre arbeid finansiert av det offentlige, eller lignende aksjoner senere:

- Enda mer målrettet prioritering av de gruppene som har størst behov. For Svømmeaksjonens del er det barn med minoritetsbakgrunn. Ved å ha en høyere profilering og jobbe mer målrettet for å øke andelen barn med minoritetsbakgrunn, vil trolig effektene av svømmekurs for barn bli enda høyere.
- Mer målrettet mot de fylkene med størst behov. I stedet for å ha et mål om å være tilstede i hele landet, blir effekten av aksjonen trolig enda høyere dersom man retter seg mer mot de fylkene med dokumentert lavere svømmeferdigheter blant barn. En mer målrettet innsats for å tiltrekke seg søknader fra geografiske områder med lavere svømmekunnskaper kan øke effekten ytterligere.

I tillegg bør det sterke fokuset som Gjensidigestiftelsen og Svømmeforbundet har hatt på å få mest mulig ut av hver gavekrone opprettholdes, med et oppsett som minimerer de administrative kostnadene. Slik vi ser det har suksessformelen vært den sterke involveringen av Svømmeforbundet, hvilket har gjort at aksjonen har blitt en del av deres langsiktige arbeid. I tilfeller hvor det er åpenbare geografiske områder med svake svømmeferdigheter blant barn, og det heller ikke er svømmeklubber innen rimelig reiseavstand, vil det være naturlig å søke alternative samarbeidspartnere enn Svømmeforbundet.







## Vedlegg 1 – Statistiske beregninger

Tabellen nedenfor viser resultatene fra modellen, med tilhørende samvariasjon, signifikans og standardfeil. Tallene for fylkene viser hvor stor sannsynlighet det er for at barnet kan svømme i det aktuelle fylket, sammenlignet med barn i Østfold, Akershus og Oslo. Tallene i den midterste kolonnen viser hvor stor prosentvis sannsynlighet det er for at du kan å svømme dersom du oppfylder kategorien i venstre kolonne, sammenlignet med om du ikke gjør det. (Eksempelvis – om du har asiatiske eller afrikanske foreldre er det 25,1 prosent mer sannsynlig at du ikke kan svømme 200 meter, sammenlignet med om du ikke har asiatiske eller afrikanske foreldre).

Verdier med \*\*\* er signifikante på et ettprosentens nivå, \*\* er signifikante på et femprosentens nivå, og \* er signifikante til et ti prosentens nivå. Tallene uten stjerner er ikke statistisk signifikante.

Basert på disse funnene burde Svømmeaksjonen rettet seg spesielt mot barn med minoritetsbakgrunn, barn fra utvalgte fylker med dokumentert lavere svømmekunnskaper, og barn som ikke allerede er medlem av en svømmeklubb.

	Samvariasjon med sannsynlighet for å kunne svømme i 10-11 års alder	Standard feil
Gutt	0.040**	0.019
Asiatiske eller afrikanske foreldre	-0.251***	0.038
Medlem av svømmeklubb	0.242***	0.035
Svømmehall i nærheten	0.035*	0.020
Hedmark	-0.177***	0.042
Oppland	-0.167***	0.042
Buskerud	-0.105**	0.444
Vestfold	-0.114**	0.437
Telemark	-0.088*	0.051
Aust-Agder	0.016	0.048
Vest-Agder	-0.112***	0.041
Rogaland	0.028	0.044
Hordaland	0.051	0.052
Sogn og Fjordane	0.092*	0.050
Møre og Romsdal	-0.003	0.057
Sør-Trøndelag	-0.148***	0.045
Nord-Trøndelag	-0.099**	0.045
Nordland	-0.140**	0.054
Troms	-0.167***	0.049
Finnmark	-0.117***	0.044
N	2807	
Obs. P (forventningsverdi)	0.49	















GjensidigeStiftelsen