

# Föreningsfostran och tävlingsfostran

*En utvärdering av statens stöd till idrotten*

*Betänkande av Idrottsstödsutredningen*

*Stockholm 2008*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2008:59**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:

Fritzes kundtjänst

106 47 Stockholm

Orderfax: 08-690 91 91

Ordertel: 08-690 91 90

E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)

Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på

<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB, omslag av Dan Palmbrink

Omslagsbild: Artur Forsberg

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22996-5

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Lena Adelsohn Liljeroth

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att bemyndiga statsrådet Lena Adelsohn Liljeroth att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera statens stöd till idrotten. I uppdraget ingår att föreslå en framtida inriktning av stödet samt föreslå utformning av lämpliga indikatorer för att mäta effekterna av stödet.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 19 mars 2007 professor Tomas Peterson som särskild utredare. Utredaren har tagit sig namnet Idrottsstödsutredningen.

Den 21 maj 2007 förordnades ämnesråd Tomas Johansson att ingå som sakkunnig i utredningen. Samma dag utsågs följande personer att ingå som experter: avdelningschef Mattias Claesson, med. dr. Anna Jansson, ordförande Stefan Lindeberg, vice ordförande Birgitta Ljung, generaldirektör Per Nilsson, utredare Cecilia Sjölander, statistiker Ola Stadler, departementssekreterare Kerstin Twengström, och departementssekreterare Kenneth Wising.

Som sekreterare förordnades den 1 april 2007 universitetslektor Johan R. Norberg. Som biträdande sekreterare förordnades fil. kand. Isabella Grujoska fr.o.m den 8 maj 2007 och doktorand Jesper Thiborg fr.o.m. den 15 februari 2008. Betänkandet har framställts med bistånd av Lena Enstam, FA/kommittéservice och Erika Feldt.

Idrottsstödsutredningen överlämnar härmed betänkandet *Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten* (SOU 2008:59). Uppdraget är därmed slutfört.

Malmö den 4 juni 2008,

Tomas Peterson

/Johan R Norberg  
Isabella Grujoska  
Jesper Thiborg

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
-----------------------------	-----------

<b>Författningsförslag .....</b>	<b>51</b>
----------------------------------	-----------

## **Del 1 Utgångspunkter**

<b>1 Den svenska idrottsrörelsens organisation och sammansättning.....</b>	<b>57</b>
--	-----------

1.1 Inledning.....	57
--------------------	----

1.1.1 Det komplicerade idrottsbegreppet.....	58
--	----

1.1.2 Vad menas med idrottsrörelsen? .....	60
--	----

1.2 Riksidrottsförbundet och dess medlemsorganisationer.....	65
--	----

1.2.1 Specialidrottsförbund (SF) .....	66
--	----

1.2.2 Distriktsidrottsförbund (DF) .....	68
--	----

1.2.3 De lokala idrottsföreningarna.....	69
--	----

1.2.4 RF-stämman och Riksidrottsstyrelsen (RS).....	71
---	----

1.2.5 Idrotten vill: RF-idrottens gemensamma visionsdokument.....	72
---	----

1.3 SISU Idrottsutbildarna .....	73
----------------------------------	----

1.4 Sveriges Olympiska Kommitté .....	74
---------------------------------------	----

1.5 Övriga idrottsorganisationer i den ideella sektorn .....	75
--	----

<b>2 Statlig idrottspolitik under 1900-talet – en historik .....</b>	<b>79</b>
--	-----------

2.1 Inledning.....	79
--------------------	----

2.2	Vägen till statsanslag – åren fram till 1913.....	80
2.2.1	Den moderna idrottsrörelsen tar form.....	80
2.2.2	Tidiga försök till statsanslag.....	81
2.2.3	En korporativ förvaltningsmodell inrättas.....	82
2.2.4	Statens syn på idrottens samhällsnytta under början av 1900-talet.....	83
2.3	Mellankrigstidens glädjeämnen och bekymmer.....	84
2.3.1	Idrottens legitimitetskris.....	84
2.3.2	Kronprinsen ingriper mot dualismen i idrottsrörelsens ledning.....	85
2.3.3	Idrottsrörelsen vinner en högvinst på tipset.....	87
2.4	Idrottspolitik i välfärdsstaten – perioden 1945–1970.....	89
2.4.1	Idrottsrörelsens fortsatta expansion.....	89
2.4.2	Nya perspektiv på idrottens samhällsnytta.....	90
2.4.3	RF:s myndighetsutövning ifrågasätts.....	91
2.5	Den statliga idrottspolitikerna från 1970-talet till idag.....	96
2.5.1	Allmänna utvecklingslinjer.....	96
2.5.2	Idrottens ökade statliga stöd via spelmarknaden.....	97
2.5.3	Förändringar i den statliga idrottspolitikerna sedan 1970-talet.....	100
<b>3</b>	<b>Perspektiv på förhållandet mellan idrottsrörelsen och staten.....</b>	<b>103</b>
3.1	Inledning.....	103
3.2	Statens stöd till idrottsrörelsen: ett klassiskt demokratiskt dilemma.....	105
3.3	Idrottsrörelsens relation till staten.....	108
3.3.1	Vad menas med autonomi?.....	108
3.3.2	Varför är autonomi viktigt?.....	110
3.3.3	Idrottsrörelsens dilemma – att förena autonomi med externt stöd.....	112
3.4	Statens relation till idrottsrörelsen.....	113
3.4.1	Hur kan staten påverka idrottsrörelsen?.....	113
3.4.2	Vad bör staten göra? Perspektiv på statens förhållande till idrottsrörelsen.....	117

3.5	Ett implicit kontrakt mellan staten och idrottsrörelsen.....	126
3.5.1	Det implicita kontraktet.....	127
3.5.2	Statens förväntningar på den ”goda” idrottsrörelsen.....	132
3.5.3	Nya tider – och omförhandlat kontrakt? .....	133
<b>4</b>	<b>Den statliga idrottspolitikens mål och syften .....</b>	<b>135</b>
4.1	Inledning.....	135
4.2	Den statliga idrottspolitikens organisatoriska ramar.....	136
4.3	Mål och syften i statens stöd till idrottsrörelsen .....	138
4.3.1	Folkrörelsepolitiken .....	138
4.3.2	Idrottspolitiken.....	140
4.4	Idrottsrörelsen och samhällsnyttan .....	146
<b>5</b>	<b>Den statliga politikens omfattning och finansiering .....</b>	<b>149</b>
5.1	Inledning.....	149
5.2	Resursströmmarna till idrotten ur ett fågelperspektiv .....	149
5.3	Det statliga idrottsstödet finansiering och utveckling.....	157
5.3.1	Statsanslag och bidrag via spelmarknaden – stödformer med skilda logiker.....	158
5.3.2	Det statliga idrottsstödet utveckling under den senaste 10-årsperioden .....	163
5.4	Fördelningen av statens idrottsstöd över statsbudgeten.....	163
5.4.1	Statligt stöd till RF:s verksamhet och administration .....	164
5.4.2	RF:s bidrag till specialidrottsförbunden .....	164
5.4.3	RF:s bidrag till distriktsförbunden .....	166
5.4.4	Statligt stöd till elitidrott.....	167
5.4.5	Övrigt idrottsstöd över statsbudgeten.....	170
5.4.6	Kontroll, återrapportering och uppföljning av idrottens bidrag över statsbudgeten .....	172
5.5	Statligt lokalt aktivitetsstöd .....	173
5.5.1	LOK-stödets utformning.....	173
5.5.2	LOK-stödets tillkomst och utveckling .....	173

5.6	Statliga projektmedel: PLI, handslaget och idrottslyftet.....	177
5.6.1	Projektstöd under perioden 1999–2004.....	177
5.6.2	”Handslaget” .....	180
5.6.3	”Idrottslyftet” .....	181
5.7	Övrigt offentligt stöd till idrottsrörelsen .....	183
5.7.1	Övrigt statligt stöd till idrottsrörelsen .....	183
5.7.2	Det regionala idrottsstödet .....	184
5.7.3	Det kommunala idrottsstödet.....	184

## Del 2 Utvärdering

<b>6</b>	<b>Teoretiska utgångspunkter: föreningsfostran och tävlingsfostran.....</b>	<b>189</b>
6.1	Behovet av ett analytiskt redskap.....	189
6.2	Föreningsfostran och tävlingsfostran .....	191
6.3	Vad vill staten uppnå? Vad vill idrottsrörelsen? .....	195
<b>7</b>	<b>Barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö.....</b>	<b>201</b>
7.1	Inledning.....	201
7.2	Barn och ungdomars föreningsidrottande: verksamhetens omfattning och utveckling över tid.....	202
7.3	Tre studier av idrottens som uppfostringsmiljö.....	211
7.4	Barns föreningsidrottande – rolig lek och/eller allvarsam tävling? .....	217
7.5	Ungdomars föreningsidrottande – prestation och/eller rekreation? .....	225
7.6	Barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö: sammanfattande analys .....	235
7.6.1	Tre slutsatser .....	235
7.6.2	Att skapa balans mellan förenings- och tävlingsfostran: några enkla verksamhetsprinciper ...	238

<b>8</b>	<b>Föreningsidrott, folkhälsa, jämställdhet och integration.....</b>	<b>241</b>
8.1	Inledning.....	241
8.2	Föreningsidrotten ur ett folkhälsoperspektiv.....	241
8.3	Jämställd idrott?.....	245
8.3.1	Kvinnors och mäns deltagande i föreningsidrotten.....	250
8.3.2	Kvinnor och män på ledande befattningar.....	251
8.4	Föreningsidrotten som integrationsarena.....	255
8.4.1	Perspektiv på föreningsidrott och etnisk mångfald.....	255
8.4.2	Föreningsidrottens tillgänglighet ur ett etnicitetsperspektiv.....	259
8.4.3	Fördelningen av statens resurser ur ett integrationsperspektiv.....	264
8.4.4	Är föreningsidrotten en integrationsarena ur ett etnicitetsperspektiv?.....	264
8.4.5	Integration och funktionshinder.....	265
8.4.6	Mobbning, trakasserier och diskriminering i föreningsidrotten.....	267
8.5	Föreningsidrott, folkhälsa, jämställdhet och integration: sammanfattande analys.....	271
<b>9</b>	<b>Utvärdering av fyra statliga bidragsformers effekter.....</b>	<b>273</b>
9.1	Inledning.....	273
9.1.1	Aspekter att beakta vid en utvärdering av bidragsformer.....	273
9.1.2	Riksidrottsförbundets fördelning av statens stöd: efter storlek eller behov?.....	275
9.2	Statens stöd till specialidrottsförbundens verksamhet.....	276
9.2.1	SF-stödets syfte och Riksidrottsförbundets bidragsfördelning.....	277
9.2.2	Vad gör specialidrottsförbunden med bidraget?.....	278
9.2.3	Överensstämmer RF:s fördelningsprinciper med statens syften?.....	285



9.3	Det statliga lokala aktivitetsstödet .....	287
9.3.1	LOK-stödets syfte, utformning och administration .....	288
9.3.2	Åtterrapporering och uppföljning av det statliga lokala aktivitetsstödet .....	289
9.3.3	Synpunkter på LOK-stödet.....	291
9.3.4	Vilka idrotter och aktiviteter gynnas av LOK-stödets fördelningsprinciper? .....	294
9.4	Handslaget .....	298
9.4.1	Handslagets syfte, utformning och fördelningsprinciper.....	299
9.4.2	Fyra år av handslagsaktiviteter .....	302
9.4.3	Hur gick det? Riksidrottsförbundet och forskarsamfundet bedömer Handslagets effekter.....	306
9.4.4	Om Handslagets fördelningsprinciper .....	313
9.4.5	Att öppna eller att stänga dörrar? .....	316
9.5	Statens stöd till elitidrott .....	317
9.5.1	Offentligt stöd till elitidrott – en kontroversiell fråga? .....	319
9.5.2	Elitidrott inom ramen för specialidrottsförbundens verksamhet .....	321
9.5.3	Riksidrottsförbundets elitstöd.....	322
9.5.4	Sveriges Olympiska Kommitté .....	323
9.5.5	Riksidrottsgymnasierna .....	326
9.5.6	Tre perspektiv på statens roll i svensk elitidrottspolitik .....	329
9.6	Utvärdering av fyra statliga bidragsformers effekter – sammanfattande analys .....	334

## Del 3 Förslag

<b>10</b>	<b>Förslag till ny inriktning på statens stöd till idrotten .....</b>	<b>341</b>
10.1	Inledning.....	341
10.1.1	Tre utgångspunkter.....	341
10.1.2	Den aktuella debatten om förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen.....	342

10.2	Mål och syften i statens idrottspolitik.....	349
10.2.1	Nuvarande mål och syften i statens idrottspolitik ...	350
10.2.2	Ett barnperspektiv i idrottspolitiken.....	351
10.2.3	... och ett mål rörande elitidrotten.....	354
10.3	Förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen .....	357
10.3.1	Förvaltningspolitik, korporatism och legitimitet .....	357
10.3.2	Vem gör vad? En principiell ansvarsfördelning mellan staten och idrottsrörelsen .....	363
10.3.3	Om Riksidrottsförbundets myndighetsutövning och frivillig tillämpning av förvaltningslagen.....	365
10.4	Den statliga idrottspolitikens finansieringskällor: statsanslag och bidrag via spelmarknaden .....	370
10.4.1	Spelpengarna: en ifrågasatt finansieringskälla .....	371
10.4.2	Från vinstdelning till ett i förväg fastställt spelbidrag .....	373
10.5	Ett minskat antal stödformer? .....	380
10.5.1	Principer för den statliga bidragsgivningen till föreningslivet .....	382
10.5.2	En analys av idrottspolitikens bidragsstruktur .....	386
10.5.3	Statens stöd till olympisk och paralympisk verksamhet .....	392
10.5.4	Staten sätter idrottspolitikens ramar – idrottsrörelsen fyller ramarna med ett innehåll .....	397
10.6	Om statligt stöd till idrott och motion utanför Riksidrottsförbundet .....	398
10.7	Ett uppföljningssystem för idrottspolitiken .....	403
10.7.1	Nuvarande rutiner för uppföljning av statens idrottspolitik .....	404
10.7.2	Förslag till nytt uppföljningssystem för idrottspolitiken .....	405
10.7.3	Statens utvärdering av idrottsstödet effekter .....	407
10.7.4	Principer för Riksidrottsförbundets återrapportering .....	415
10.7.5	Om konsekvenser och kostnader av det nya uppföljningssystemet .....	418

10.8	Två förslag rörande statens elitidrottsstöd .....	421
10.8.1	En särskild satsning på idrotters internationella konkurrenskraft .....	421
10.8.2	Bör även friskolor få bli riksidsidrottsgymnasier? .....	424
10.9	Om idrottspolitik, legitimitet och ansvar .....	425
10.9.1	En kedjas svagaste länk .....	426
10.9.2	Om RF:s roll inom idrottsrörelsen: att leda eller stödja? .....	427
10.9.3	Slutord .....	431

**Käll- och litteraturlista..... 433**

**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2006:135) .....	443
<i>Bilaga 2</i>	Idrottens betydelse för folkhälsan .....	453
<i>Bilaga 3</i>	Om indikatorer för uppföljning av statens stöd till idrotten .....	473

# Sammanfattning

## Utredningsuppdraget

Enligt kommittédirektiv 2006:135 *Utvärdering av statens stöd till idrotten*, har Idrottsstödsutredningen tre övergripande uppdrag:

- Det första uppdraget är att utvärdera om effekterna av statens stöd till idrotten, inklusive de hittillsvarande bidragen från AB Svenska Spel, överensstämmer med den statliga idrottspolitikens syften.
- Det andra uppdraget är att föreslå en framtida inriktning på statens stöd till idrotten.
- Det tredje uppdraget är att föreslå utformning av lämpliga indikatorer för att mäta det statliga stödets effekter.

Enligt direktiven ska utvärderingen av statsstödet effekter särskilt beakta idrottens betydelse för *folkhälsan* och för *demokratin inom idrottens föreningsliv*.

I frågan om folkhälsa understryks att den rådande ojämlika fördelningen av hälsa mellan människor i samhället ska belysas. Därtill ska utredningen knyta an till det folkhälsopolitiska målet att skapa samhällsliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen.

I frågan om föreningsdemokrati framhålls bland annat att utredningen ska analysera i vilken omfattning barns och ungdomars egna intressen, åsikter och förutsättningar påverkar barn- och ungdomsverksamhetens utformning. Viktigt är även att utvärdera aspekter kopplade till människors *skilda förutsättningar* att föreningsidrotta. Som exempel ska utredningen bedöma hur statens stöd bidrar till att barn, ungdomar och vuxna samt personer med funktionshinder i olika delar av landet kan utöva idrott utifrån sina egna förutsättningar och önskemål. Samtliga analyser och förslag ska även integrera ett jämställdhets- och ett barnperspektiv.

Utvärderingen ska även innehålla fördjupade analyser av skilda bidragsformer. Som exempel ska det utredas huruvida RF:s utgångspunkter för fördelning av statsbidraget till specialidrottsförbunden överensstämmer med statens syften, effekterna av det stöd som ges för att skapa förutsättningar för framgångsrika elitidrottare samt det ökade lokala aktivitetsstödet effekter för idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet.

I förslaget till ny inriktning på statens stöd till idrotten ska utredningen bland annat analysera om *antalet bidragsformer kan minskas* och om *färre villkor* kan knytas till det samlade stödet till idrottsrörelsen. Därtill ska omfattningen av Riksidrottsförbundets (RF) *myndighetsutövning* kartläggas. I detta sammanhang ska även behovet av författningsändringar övervägas för att RF:s verksamhet skall uppfylla samma krav på rättssäkerhet som ställs på förvaltningsmyndigheter enligt förvaltningslagen.

### Betänkandets tre delar

Betänkandet består av tre delar. Den första delen, kapitel 1–5, innehåller utredningens idrottspolitiska utgångspunkter. Efter en inledande redogörelse av idrottsrörelsens organisation och sammansättning (kapitel 1) följer fyra kapitel som på olika sätt behandlar relationen mellan staten och idrottsrörelsen. I kapitel 2 ges en historik över idrottspolitikens utveckling från slutet av 1800-talet och fram till modern tid. I kapitel 3 anläggs teoretiska perspektiv på idrottspolitikens inneboende spänningsförhållande mellan statlig styrning och idrottsrörelsens autonomi. Kapitel 4 analyserar mål och syften med statens idrottspolitik medan kapitel 5 innehåller en detaljerad redogörelse för den statliga bidragsgivningens omfattning, struktur och finansiering.

Den andra delen, kapitel 6–9 består av vår utvärdering av statens stöd till idrotten. Redogörelsen inleds (kapitel 6) med en presentation av det teoretiska begreppsparet *föreningsfostran* och *tävlingsfostran*. I kapitel 7 analyseras barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö med utgångspunkt i aktuell samhällsvetenskaplig idrottsforskning. Kapitel 8 kompletterar bilden med redogörelser av föreningsidrotten i relation till folkhälsa, jämställdhet och integration. Slutligen – i kapitel 9 – utvärderas utformningen och effekterna hos fyra specifika bidragsformer. Det rör sig om stats-

bidraget till specialidrottsförbunden, det statliga LOK-stödet, Handslagssatsningen och statens stöd till elitidrotten.

I betänkandets tredje del, kapitel 10, presenteras förslag till ny inriktning av statens stöd till idrotten inklusive nytt uppföljningssystem för idrottspolitiken.

## **Del 1. Idrottspolitiska utgångspunkter**

De idrottspolitiska utgångspunkter som skisseras i betänkandets första del kretsar kring två teman. Det första temat handlar om en grundläggande konfliktdimension som alltid uppstår när staten beviljar statsbidrag till ideella organisationer. Problemet kan sammanfattas som en motsättning mellan statens behov av att styra offentliga medel och idrottsrörelsens intresse av självbestämmande. Det andra temat rör den statliga idrottspolitikens utveckling under 2000-talet och framförallt följderna av de kraftigt ökade statliga stödet till idrottsrörelsen via spelmarknaden.

### **Staten, idrottsrörelsen och "det implicita kontraktet"**

*Statlig styrning och idrottsrörelsens självständighet - ett demokratiskt dilemma*

I Sverige har statligt stöd till frivilligt organiserad idrottsverksamhet utdelats i över ett sekel. De första engångsanslagen beviljades redan på 1870-talet, det vill säga i en tid när idrott alltjämnt var ett okänt fenomen för de flesta medborgare och årtionden innan verksamheten antagit en folkrörelsens former. Därefter tillkom ett generellt och permanent statsbidrag 1913. Även om de första beloppen var förhållandevis blygsamma, kan stödet ses som en viktig markering av statens välvilja gentemot idrotten under en epok då statligt stöd till föreningsliv var allt annat än vanligt förekommande.

Att staten sedan början av 1900-talet tilldelat idrottsrörelsen ett permanent – och med tiden allt mer omfattande – ekonomiskt stöd är ett offentligt erkännande av idrottsrörelsens ideella strävanden. Samtidigt har det gett upphov till ett frihetsproblem. Som en röd tråd i svensk idrottspolitik löper frågan huruvida förekomsten av offentligt stöd även medfört en rätt för staten att ställa krav på idrottsrörelsen. Eller omvänt: i vilken utsträckning har idrotts-

rörelsens acceptans av statens stöd kunnat förenas med en position som fri och självständig folkrörelse?

Spänningsförhållandet mellan statlig styrning och idrottsrörelsens autonomi kan ytterst ses som en konflikt mellan två demokratiska ideal. Å ena sidan är föreningsfrihet en omistlig del i vårt politiska system. Idrottsrörelsens medlemmar har således en naturlig och legitim rätt att självständigt fatta beslut och agera därefter, utan inskränkningar från den offentliga makten. Å andra sidan har riksdag och regering – folkets främsta företrädare – ett ansvar att säkerställa att offentliga medel utnyttjas effektivt och i enlighet med politiskt fattade beslut. Statens stöd till idrottsrörelsen inrymmer således ett demokratiskt dilemma. Styrning i den statliga bidragsgivningen kan endast ske på bekostnad av idrottsrörelsens oberoende. Samtidigt kan frånvaro av styrning få till följd att statens politik inte efterlever de mål som riksdag och regering beslutat om. Oavsett hur staten följaktligen väljer att agera, leder politiken således till att grundläggande ideal i det svenska demokratiska systemet både uppmuntras – och utmanas.

#### *Det implicita kontraktet*

Gränserna mellan statens och idrottsrörelsens olika roller och ansvarsområden är en ständigt närvarande konfliktdimension i svensk idrottspolitik. Det är ett oundvikligt spänningsförhållande som följer av parternas skilda utgångspunkter och intressen. En följdfråga blir därmed hur denna motsättning i praktiken blivit löst. Har statens och idrottsrörelsens skilda mål och intressen utmynnat i svårlösta och långdragna konflikter? Har den ena parten genomdrivit sin vilja på bekostnad av den andres? Eller har det tvärtom gått att skapa samarbetsformer som båda kunnat acceptera?

Intressant nog har förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen mycket sällan kännetecknats av motsättningar eller konflikter. Parternas delvis motstridiga intressen har sällan försvårat varken samarbeten eller samförstånds lösningar. Den mest framträdande skiljelinjen har därför inte varit ideologisk utan istället handlat om idrottsrörelsens ständiga intresse av höjda anslag mot riksdagens och regeringens värnande om statens finanser.

Den generellt sett låga konfliktgraden i svensk idrottspolitik måste ses som ett resultat av ett antal samverkande faktorer. Viktigt är inte minst traditioner i det svenska politiska systemet.

Den form av korporativ samverkan som präglat relationerna mellan staten och idrottsrörelsen utgör närmast urtypen för den konsensusanda och kompromisskultur mellan stat och ideella organisationer som kännetecknat svensk välfärdspolitik och som i internationella jämförelser brukar inordnas i epitetet "den svenska modellen". Bidragande är även att idrottsfrågor – åtminstone fram till senare decennier – sällan skapat partipolitiska skiljelinjer. Därtill har idrottsrörelsens egna företrädare vanligtvis undvikit konfrontationsinriktad politik till förmån för goda relationer med den politiska makten.

Den viktigaste förklaringen måste emellertid sökas i idrottspolitikens underliggande premisser och ansvarsnormer. Framförallt två aspekter förtjänar att lyftas fram. Den första handlar om *varför* staten sedan början av 1900-talet tilldelat idrottsrörelsen ett statsbidrag. På ett övergripande plan har målet aldrig varit att styra, förändra eller "förstatliga" den frivilligt organiserade idrottsverksamheten. Målet har varit det rakt motsatta: att hjälpa idrottsrörelsen att vara och förbli en frivilligt organiserad rörelse i den ideella samhällssektorn. Av detta följer att idrottsrörelsens självständighetssträvanden varit en princip som även staten värdesatt och respekterat.

Den andra aspekten handlar om hur staten och idrottsrörelsen lyckats hantera spänningen mellan statlig styrning och föreningsfrihet. Här är svaret att båda parter alltid betraktat det statliga stödet utifrån föreställningen om ett *partnerskap*. Vissa delar av detta partnerskap blev tidigt formaliserade, framförallt via utförliga regleringsbrev. Andra inslag fick istället karaktären av vaga eller outtalade förväntningar. Tillsammans har de dock skapat vad som närmast är att betrakta som ett *implicit kontrakt* mellan staten och idrottsrörelsen. Och detta kontrakt har medfört såväl rättigheter som skyldigheter för båda parter.

För staten har det implicita kontraktet stadgat *ett övergripande ansvar för idrottsrörelsens utveckling och existensvillkor*. Statens ansvar har utgått från en grundtanke om att idrottsrörelsen utför en samhällsnyttig insats och en bedömning av att varken de frivilliga organisationernas egna insatser eller marknaden kan garantera den frivilliga idrottens fortsatta expansion och sunda utveckling. Ansvaret att stödja idrottsrörelsen har därtill balanserats upp av statens slutgiltiga bestämmanderätt i alla frågor rörande det offentliga stödet och full insyn i idrottsrörelsens anslagshantering.



För idrottsrörelsen har det implicita kontraktet medfört en *rätt till statsunderstöd förenat med relativt stort självbestämmande*. Här är utgångspunkten att idrottsrörelsen bedriver en samhällsnyttig men icke-statlig verksamhet och att de frivilliga organisationerna därmed har rätt att ställa – åtminstone begränsade – ekonomiska krav på staten förenat med stora möjligheter att självständigt besluta över bidragens nyttjande. Denna rätt har i sin tur balanserats med en skyldighet för idrottsrörelsen att *självmant eftersträva en fortsatt samhällsnyttig utveckling inom den ideella samhällssektorn*. Här är poängen att idrottsrörelsens rätt till statsbidrag och bibehållen självständighet alltid förutsatt att rörelsen självmant värnat om och upprätthållit den frivilliga idrottens samhällsnyttiga karaktär.

Betraktat på detta vis – som ett implicit kontrakt – framträder hur staten och idrottsrörelsen i praktiken lyckats lösa idrottspolitikens inneboende konflikt mellan statlig styrning och föreningsfrihet. Staten har av respekt för idrottsrörelsens självständighet undvikit mer långtgående styrning men däremot varit noga med att uttrycka sina *förväntningar* på att idrottsrörelsen ska bedriva en samhällsnyttig verksamhet. På motsvarande sätt har idrottsrörelsen fått relativt stora möjligheter till självbestämmande – men samtidigt tvingats acceptera att förekomsten av statligt stöd även öppnat upp för en *dialog* med staten om innehållet i idrottsrörelsens samhällsnytta och egenansvar. Båda parter har följaktligen accepterat det implicita kontraktets dubbla karaktär av rättigheter och skyldigheter, av frihet under ansvar.

### Utvecklingslinjer i statens idrottspolitik under 2000-talet

Statens nuvarande idrottspolitik har sin utgångspunkt i riksdagens idrottspolitiska beslut 1999 i enlighet med regeringens proposition *En idrottspolitik för 2000-talet*. Med beslutet fastslogs övergripande syftet för statens stöd till idrotten. Vidare innebar riksdagens ställningstagande att RF:s myndighetsroll i anslagsfrågor gavs lagstöd och blev reglerad i en särskild förordning.

För svensk idrottspolitik har åren efter millennieskiftet varit händelserika. Även om mindre än tio år förflutit sedan riksdagen senast fastslog idrottspolitikens inriktning, har ett antal utvecklingsprocesser i grunden förändrat såväl omfattningen av som inriktningen på statens åtagande på den frivilligt organiserade idrottens område. Merparten av dessa förändringar har sin grund i

att idrottsrörelsens traditionella statsanslag över statsbudgeten sedan 1990-talet kompletterats med bidrag via det statliga spelbolaget AB Svenska Spel.

### *Ökat stöd till följd av nya bidrag via statens intäkter på spelmarknaden*

Statsanslag via statsbudgeten och bidrag via spelmarknaden är offentliga finansieringsmodeller med skilda politiska logiker. Kännetecknande för statsanslag är att det finansieras via statens samlade intäkter och att stödet fastställs inom ramen för den årliga budgetprocessen. Av detta följer att bidragets omfattning prövas mot andra statliga åtaganden och att det utdelas inom ramen för finanspolitikens utgiftstak. Rakt motsatta förhållanden gäller för idrottsrörelsens bidrag via AB Svenska Spel. Detta stöd baseras på en specifik statlig inkomstkälla: spelmarknaden. Därtill ingår bidraget inte i statsbudgeten, vilket innebär att medlen varken prövas mot andra statliga utgifter eller påverkas av finanspolitikens utgiftstak. Idrottsrörelsens bidrag via AB Svenska Spel är således en stödform som är isolerad från den övriga statliga politiken vilket möjliggör anslagsökningar i en helt annan omfattning än för traditionella bidrag över statsbudgeten.

Idrottsrörelsen tilldelas för närvarande statligt stöd via spelmarknad i tre former. Den första är ett generellt spelbidrag vars tillkomst kan spåras tillbaka till slutet av 1970-talet. Bakgrunden var att det statliga spelbolaget AB Tiptjänst ( sedermera AB Svenska Spel efter en sammanslagning med Svenska Penninglotteriet AB) 1979 fick tillstånd att som marknadsstrategi börja anordna särskilda tipsomgångar till förmån för olika idrottsföreningar och förbund. Med tiden utvecklades det hela istället till ett allmänt och av riksdagen fastställt "spelbidrag" vid sidan av det traditionella statsanslaget. Beloppet ökade dessutom successivt och uppgår sedan 1998 till 60 miljoner kronor årligen.

Nästa steg togs 1994. Med syftet att stärka folkrörelsernas ställning på spelmarknaden beslutade riksdagen att ny spelform introduceras, s.k. värdeautomater, vars överskott oavkortat skulle tillföras föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet (varav merparten till idrottsrörelsen). Detta visade sig bli en riktig högvinst. Det första året som pengar utdelades, 1999, genererade Jack Vegas 50 miljoner kronor till idrottsrörelsen utöver det traditionella idrottsanslaget. Därefter ökade beloppen i snabb takt. År 2002

uppgick bidraget till 363 miljoner kronor. År 2003 blev resultatet 606 miljoner kronor. Totalt sett genererade värdeautomatspelen under åren 1999–2003 över 1,3 miljarder kronor till svensk idrott. Resultatet visade sig framförallt i ett kraftigt resurstillskott till det statliga lokala aktivitetsstödet.

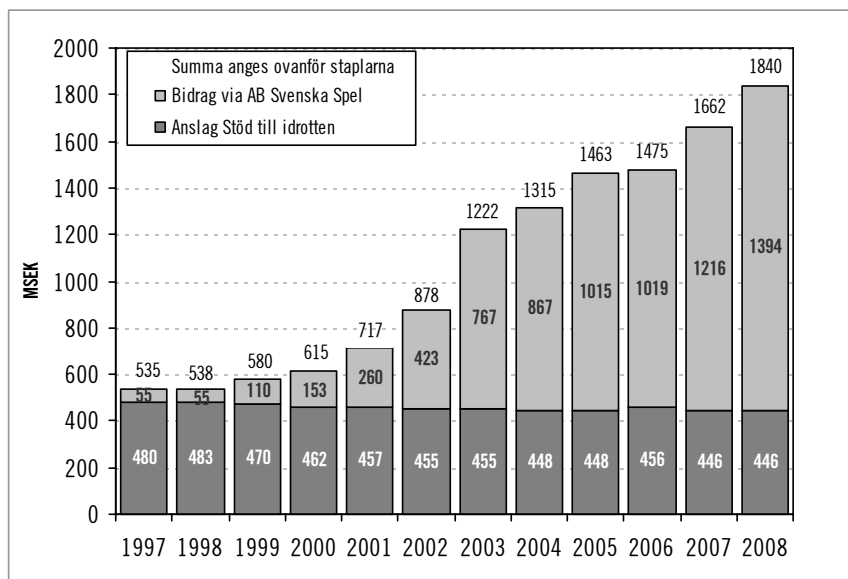
Sedan 2004 har den direkta kopplingen till värdeautomatspelen ersatts av ett s.k. *vinstdelningssystem*. Dagens princip är att staten först reserverar ett grundbelopp på närmare 3,2 miljarder kronor av AB Svenska Spels totala överskott. Dessa medel tillförs statskassan. Vinst därutöver delas lika mellan föreningslivet och staten. Av föreningslivets andel får idrottsrörelsen drygt 80 procent medan resterande belopp tillfaller övriga ungdomsorganisationer och utdelas via Ungdomsstyrelsen.

En tredje fas i idrottsrörelsens statliga finansiering via spelmarknaden inleddes sommaren 2002. Inför det stundande riksdagsvalet lanserade den socialdemokratiska regeringen ett förslag om att kraftigt öka det statliga stödet till särskilda utvecklingsinsatser inom den lokala föreningsidrotten. I partiets valmanifest presenterades satsningen som ”ett handslag för Sveriges barn och ungdomar” där sammanlagt en miljard kronor av AB Svenska Spels vinstöverskott skulle tillföras idrotten under den kommande mandatperioden under förutsättning att idrottsrörelsen tog på sig att ”öppna dörrarna för fler, hålla tillbaka avgifterna, satsa mer på flickidrotten, delta i kampen mot droger och intensifiera samarbetet med skolorna”.

I januari 2004 inleddes Handslaget. För det första året tillfördes idrottsrörelsen 100 miljoner kronor vilket finansierades ur statens del av vinstdelningssystemet. Därefter ökade beloppet med ytterligare 100 miljoner kronor per år för att slutligen, 2007, uppgå till 400 miljoner kronor.

Sedan 2007 har alliansregeringen ersatt handslagssatsningen med Idrottslyftet, vilket utgör en ”ny utvidgad satsning på svensk idrott” till ett årligt belopp på 500 miljoner kronor, motsvarande två miljarder kronor under en mandatperiod.

I tabellen nedan visas det statliga stödet utveckling sedan 1997.



Som tabellen visar, har det totala statliga idrottsstödet ökat från cirka 535 miljoner kronor till drygt 1,8 miljarder kronor under åren 1997–2008. Detta motsvarar en ökning på drygt 240 procent under en tioårsperiod. Vidare framkommer att ökningen uteslutande består av höjda bidrag via AB Svenska Spel. Detta innebär en väsentlig tyngdförskjutning i statens finansiering av sitt idrottsstöd. 1997 utgjorde idrottsrörelsens bidrag från spelmarknaden blott tio procent av statens samlade stöd till idrotten – 2008 dominerar bidraget från AB Svenska Spel med hela 76 procent.

#### *Ett ökat statligt åtagande för idrottsrörelsens lokala barn- och ungdomsverksamhet*

Idrottsrörelsens bidrag via AB Svenska spel har inte enbart ökat statens stöd till idrotten. Det har även förändrat den statliga idrottspolitikens inriktning. Tidigare baserades det offentliga stödet till idrottsrörelsen på en relativt tydlig *ansvarsfördelning* i bidragsgivningen mellan nationell, regional och lokal nivå. Det

statliga stödet var främst inriktat på de nationella förbunden medan landstingen beviljade medel till distriktsförbunden och kommunerna ansvarade för stöd till det lokala föreningslivet. Undantaget utgjorde LOK-stödet som är ett statligt stöd riktat direkt till de lokala idrottsföreningarnas barn- och ungdomsverksamhet.

Med idrottsrörelsens bidrag via AB Svenska Spel har denna ansvarsfördelning övergivits. Merparten av statens nuvarande stöd tillfaller *lokala* idrottsföreningar, framförallt i form av LOK-stöd och genom satsningarna Handslaget och Idrottslyftet. Därtill är de senare bidragsformerna även ett uttryck för att statens stöd i långt större utsträckning än tidigare riktas till barn- och ungdomsverksamhet från att tidigare haft sin tyngdpunkt i stöd till RF och dess specialidrottsförbund.

Att merparten av ”spelpengarna” i huvudsak tillförts den lokala föreningsidrottens barn- och ungdomsverksamhet har inte inneburit att övriga statsfinansierade idrottsverksamheter blivit lottlösa. Att det statliga LOK-stödet kunnat finansieras genom spelmedel har frigjort resurser inom ramen för det traditionella statsanslaget. Detta har gynnat merparten av de idrottsverksamheter som finansieras över statsbudgeten. Som exempel kan nämnas att organisationsstödet till specialidrottsförbunden ökat från 214 miljoner kronor 2000 till 264,5 miljoner kronor 2007. Till detta kan läggas de ytterligare drygt 100 miljoner kronor som sedan 2007 årligen tillförs förbunden i form av utvecklingsstöd via Idrottslyftet. Exempel på andra poster som ökat är stödet till antidopningsverksamhet och talangstödet till Sveriges Olympiska Kommitté (SOK). Endast på två områden har det kraftigt ökade statliga stödet till idrotten inte fått genomslag: anslagen till idrottsforskningen och de s.k. riks-idrotts-gymnasierna.

## Del 2. Utvärdering av statens stöd till idrotten

I betänkandets andra del utvärderas om effekterna av statens stöd till idrotten överensstämmer med den statliga idrottspolitikens syften. Analysen baseras på aktuell samhällsvetenskaplig idrottsforskning, statistik, uppgifter från idrottsrörelsen samt kompletterande undersökningar inom ramen för utredningsarbetet.

## Föreningsfostran och tävlingsfostran

Utvärderingen inleds med en redogörelse för det teoretiska begreppsparat *föreningsfostran* och *tävlingsfostran*. Begreppen är idealtyper med syfte att renodla två centrala uppfostringsformer inom idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet.

Föreningsfostran ska förstås som en samlingsbeteckning på alla de specifika demokratiska värderingar, normer och ideal som följer av idrottsverksamhet organiserad i den ideella föreningens form. Som typiska exempel kan nämnas principer som att verksamheten ska vara tillgänglig och öppen för alla oavsett faktorer som kön, ålder, socioekonomi och härkomst samt att alla deltagare ska ha lika möjligheter att komma till tals och utöva ett inflytande. Föreningsfostran är således en markering av att idrottsrörelsen inte enbart ska utveckla specifika idrottsliga färdigheter. Föreningsverksamheten ska även vara en garanti för – och en skola i – demokratiska processer där alla medlemmar, inte minst barn och ungdomar, ska få vara med, känna delaktighet och kunna utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och intressen.

Tävlingsfostran ska på motsvarande sätt förstås som en samlingsbeteckning för alla de principer och värderingar som omgärdar tävlingsidrottens interna logik. Det handlar både om den grenspecifika utbildning som idrottsrörelsens många förbund och föreningar tillhandahåller i skilda idrottsaktiviteter och den mer generella konsten att handskas med själva tävlandet: att bli jämförd med andra, vinna eller förlora, principer som att övning ger färdighet och att träning är utgångspunkt för allt som händer under en tävling eller match. I tävlingsfostran ingår även etiska frågor om allt ifrån regelefterlevnad till fusk och dopning. Viktigt är dessutom konsten att kunna hantera den egna rollen och förmågan i relation till laget eller träningsgruppen (såsom att "bli uttagen" eller att "sitta på bänken") och vilka förhållningsätt man utvecklar till sina medtävlande och medspelare, konkurrenter och motståndare, till ledare, funktionärer och publik.

Både föreningsfostran och tävlingsfostran är grundläggande värden i ideellt organiserad idrottsutövning. De kan även betraktas som två parallella uppdrag vilka ska vägleda idrottens ledare och tränare i umgänget med de aktiva. Medan föreningsfostran står för den medborgarfostran som deltagande i föreningslivet antas leda till, avser tävlingsfostran de mått och steg som antas skapa de bästa idrottsutövarna. Medan uppdraget att bedriva föreningsfostran kan

sägas härröra från samhället – kommer tävlingsfostran från idrotten själv.

Alla föreningar som bedriver tävlingsidrott måste utveckla strategier för att hantera båda dessa uppdrag. Detta är inte alltid enkelt. Även om förenings- och tävlingsfostran på intet sätt utgör varandras motsatspar, riskerar de att stå i en konfliktfylld relation till varandra. Problemet är nämligen att föreningsfostran har som mål att främja *bredd* och *jämbördighet* medan tävlingsfostran alltid avser att skapa *åtskillnad* mellan individer. I tävlingar jämförs och rangordnas prestationer. Ur varje grupp ska någon koras som segrare. Idrottens tävlingsmoment må således i mångt och mycket utgöra verksamhetens livsnerv – men det är samtidigt en princip som inte med självklarhet kan förenas med de bredd- och jämlikhetsmål som utgör kärnan i föreningsfostran. Medan föreningsfostran således utgår från principen att ”många ska bli fler” (eller åtminstone att ”många ska bli kvar”) utgår tävlingsfostran från tävlandets logik om att ”många ska bli färre”.

Det finns inga generella svar på frågan hur idrottsrörelsens föreningar i praktiken hanterar förhållandet mellan dessa två delvis motstridiga uppdrag. Det stora flertalet klubbar försöker rimligtvis så gott det går att förena idrottsliga prestationer och talangutveckling (tävlingsfostran) med att samtidigt erbjuda en allmänt positiv och utvecklande verksamhet för så många barn och ungdomar som möjligt (föreningsfostran). Många gör det säkerligen även på ett föredömligt sätt. Problem riskerar dock att uppstå när tävlingsfostran får en allt för dominerande roll – särskilt i den verksamhet som riktas till yngre åldersgrupper. Med ett snävt fokus på resultat och mätbara prestationer riskerar de ungas idrottslek att ersättas av vuxenidrottens allvar. I jakten på segrar följer snabbt krav på omfattande träning, specialisering och – med tiden – selektion. Att idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet återkommande rönt kritik av såväl media, föräldrar, samhällsdebattörer som forskarsamfundet för negativa inslag som ”toppning”, utslagning, föräldrapress och hårt uppskruvad resultats- och prestationshets, handlar i samtliga fall om situationer där tävlingsfostran fått orimliga proportioner. Det är problem som uppstår när barns och ungdomars idrottande utformats med den seniora vuxenidrotten som förebild och med förbiseende av de ungas egna behov och intressen och deras skilda fysiska och psykiska utvecklingstakt.

## Barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö

I kapitel 7 ges en bred karakteristik av barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö med utgångspunkt i aktuell samhällsvetenskaplig idrottsforskning. Redogörelsen inleds med en översikt av föreningsidrottens ställning och betydelse i ungas liv. När börjar man idrotta? När slutar man – och varför? Därefter följer redogörelser av ett stort antal undersökningar med koppling till idrottens socialiserande förmåga, såsom verksamhetens utformning mellan lek och allvar, alternativa tävlingsformer inom barnidrotten, selektions- och rangordningsmekanismer, förekomsten av toppning och utslagning, socialt ledarskap m.m.

Genomgången utmynnar i tre övergripande slutsatser. Den första är att *föreningsidrotten har en anmärkningsvärt stark ställning i ungas liv*. Idrotten intresserar och aktiverar – både som verksamhet och nöjesform. Ingen annan frivilligt organiserad verksamhet kan jämföras med idrottens förmåga att locka barn och ungdomar till en aktiv fritid. Mer än åtta av tio ungdomar har åtminstone någon gång före 20 års ålder tillhört en idrottsförening. Många har dessutom prövat på ett betydande antal olika idrotter, vilket indikerar att barn och ungdomar har goda förutsättningar för att finna en eller ett par aktiviteter som de tycker om och är beredda att satsa på.

Utflödet påbörjas vid 13-årsåldern. Parallellt med att barnidrotten övergår i ungdomsidrott börjar föreningarna att tappa medlemmar. Avhoppet ökar därefter i takt med stigande ålder. Även om det är naturligt att ungdomar utvecklar nya eller ändrade intressen, är frågan varför så många väljer att lämna sina idrottsföreningar. Att påfallande många av "avhopparna" dessutom behåller ett stort idrottsintresse – och kan tänka sig att börja föreningsidrotta igen – gör inte fråga mindre relevant. Det innebär nämligen, som sociolog Mats Trondman påpekat, att efterfrågan på föreningsidrott är stor bland just de ungdomar som efterfrågas av föreningsidrotten.

En andra slutsats är att *det finns yttre samhälleliga faktorer som styr de ungas val att idrotta – och i vilka former*. På aggregerad nivå är det tydligt att aspekter som kön, socioekonomi, etnicitet, familjeförhållanden, utbildning, geografi m.m. alltjämnt inverkar på barns och ungdomars delaktighet i föreningsidrotten. Något förenklat är mönstret att pojkar idrottar mer än flickor – och att rika idrottar mer än fattiga. Att strukturella samhälleliga ojämlikheter



återspeglas inom idrotten liksom på andra samhällsområden är måhända inte förvånande. Men det vittnar om att idrottens tillgänglighet alltjämnt är ojämnt fördelad och att mycket arbete återstår innan föreningsidrotten realiserat sin vision om "idrott åt alla".

En tredje slutsats är att det råder *en tydlig diskrepans mellan idrottsrörelsens vision om den goda barn- och ungdomsidrotten och forskarsamfundets bild av idrottens praktik*. Det är helt enkelt en skillnad mellan vad "idrotten vill" – och vad den faktiskt gör.

Problematiken kan åskådliggöras genom begreppen föreningsfostran och tävlingsfostran. Enligt idrottsrörelsens gemensamma visionsdokument, *Idrotten vill*, är båda dessa aspekter omistliga inslag i all föreningsidrott. Däremot måste betydelsen och balansen mellan uppfostringsformerna skilja sig åt i olika ålders- och utvecklingsfaser. I barnidrotten ska föreningsfostran vara det klart överordnade målet. Verksamheten ska göras "lekfull, allsidig och bygga på barnens egna behov och förutsättningar". Först därefter, i ungdomsidrotten, ska tävlingsfostran ges ökat spelrum – men endast under förutsättning att verksamheten stimulerar "långsiktig idrottslig utveckling, och motverkar utslagning".

I forskarnas beskrivningar av barn- och ungdomsidrotten blir bilden en annan. Huvudintrycket är att *tävlingsfostran redan i barnidrotten utgör en dominerande logik*. Detta får konsekvenser för idrotten som uppfostringsmiljö. Resultatet blir en verksamhet där allvar och disciplin är överordnat leken och spontaniteten. Det blir en verksamhet där selektion och rangordning tidigt accepteras som självklara principer i syfte att främja prestationer och resultat.

Forskarnas analyser ska inte tolkas som att all barn- och ungdomsidrott är liktydig med tävlingshets, toppning och utslagning. Den extrema jakt på unga talanger som bedrivs i vissa elitföreningar och som tidvis röner massmedial uppmärksamhet hör förhoppningsvis till ovanligheterna. Detta är viktigt att understryka. Däremot visar de många forskningsresultaten sammantaget att *även den "vanliga" barn- och ungdomsidrotten har problem att hantera spänningen mellan tävlings- och föreningsfostran*. Att ungdomar födda tidigt på året är överrepresenterade i vissa lagidrotters talangsatsningar innebär de facto att talang förväxlas med fysisk mognad. Att "brist på tid" utgör ett vanligt åberopat skäl till avhopp indikerar en verksamhet som förutsätter ett sådant engagemang och en så hög närvaro att det kan bli svårt att förena idrott med andra fritidsintressen. Att många unga uppfattar det som oproblemiskt med ett lågt inflytande över sin idrottsverksamhet vittnar om en

förhållandevis vuxenstyrd, skollik idrottsmiljö och en instrumentell syn på det egna idrottandet. Exempelen kan göras fler. De innebär inte nödvändigtvis att all barn- och ungdomsidrott kan likställas med elitism och utslagning. Däremot indikerar det en verksamhet som snarare styrs av idrottens behov än av den idrottandes intressen.

## Föreningsidrott, folkhälsa, jämställdhet och integration

Kapitel 8 innehåller fördjupade analyser av föreningsidrotten med avseende på folkhälsa, jämställdhet och integration.

Utvärderingen av idrottens betydelse för folkhälsan är otvetydig: *idrott, motion och fysisk aktivitet har tydliga positiva hälsoeffekter* i form av minskad risk för framtida sjukdomar och ökad upplevelse av fysiskt/psykiskt välmående. Redan låga aktivitetsnivåer ger märkbara positiva resultat. Därefter stiger effekterna vanligtvis i takt med ökad träningsintensitet. Sambandet mellan fysisk aktivitet och hälsa gäller för båda könen och oavsett ålder.

Forskningen om idrottens betydelse för folkhälsan utgör ett erkännande av idrottsrörelsens breda och omfattande verksamhet. Men det understryker även vikten av att aktivt främja idrottens tillgänglighet. Problemet är nämligen att olika former av strukturella faktorer såsom ålder, kön, socioekonomi, etnicitet och funktionshinder alltjämnt inverkar på människors val att idrotta – och i vilka former. Detta medför att även människors förutsättningar för hälsa och välbefinnande är ojämnt fördelade i samhället. Att uppmuntra idrottsrörelsens strävan att realisera ”idrott åt alla” framstår ur detta perspektiv som både viktigt och kostnadseffektivt ur ett folkhälsoperspektiv.

I frågan om *jämställdhet* konstateras att RF antog en jämställdhetspolicy 2005 med målet att kvinnor och män inom idrottsrörelsen ska ha ”samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter på alla nivåer och inom alla områden”. Den följande analysen visar emellertid att denna princip i betydligt större utsträckning speglar situationen bland idrottsrörelsens aktiva medlemmar än fördelningen mellan kvinnor och män på ledande befattning. Bland de aktiva inom idrottsrörelsen uppgår kvinnorna till ungefär 40 procent och männen till 60 procent. På styrelsenivå är situationen betydligt sämre. Endast en fjärdedel av ledamöterna i RF:s specialidrottsförbund är kvinnor – tre fjärdedelar av ledamöterna är män.

Studerar utvecklingen över tid framkommer att inga nämnvärda förändringar har skett sedan mitten av 1990-talet.

Hos RF:s distriktsförbund är fördelningen mellan kvinnor och män jämnare, vilket sammanhänger med att dessa sedan 1995 är ålagda att ha en *jämn* könsfördelning till skillnad från specialidrottsförbunden där kravet endast är att båda könen ska vara *representerade*. Utmärkande för distriktsförbundens styrelser är däremot att kvinnor dominerar i yngre åldersgrupper medan män på motsvarande sätt dominerar bland ledamöter över 60 år.

Liknande mönster framkom i analysen av föreningsidrott och *etnicitet*. Bland pojkar är huvudintrycket att det inte råder några större skillnader mellan de som är födda i Sverige och de som är av utländsk härkomst. Bland flickor är skillnaderna emellertid stora. Enligt en undersökning har mer än var fjärde flicka med utländsk bakgrund aldrig prövat på att föreningsidrotta.

På ledande befattning framträder bilden att etnicitet inte inverkar på ungdomars möjlighet till ledareuppdrag på lokal föreningsnivå – men att personer med utländsk bakgrund däremot är synnerligen svagt representerade i förbundens styrelser. Enligt etnolog Jesper Fundberg har knappt sex procent av ledamöterna i RF:s 68 specialidrottsförbund utländsk bakgrund och endast en procent är av utomeuropeisk härkomst. Hos distriktsförbunden har endast en halv procent av ledamöterna utländsk bakgrund.

### Utvärdering av fyra statliga bidragsformers effekter

I kapitel 9 specialgranskas de fyra största bidragsformerna i statens stöd till idrotten. Redogörelsen innehåller både bedömningar av rådande uppföljnings- och återrapporteringsrutiner och analyser av bidragens effekter.

#### *Specialidrottsförbundens basbidrag*

Att utvärdera RF:s *basbidrag till specialidrottsförbunden* visade sig svårt. Trots tydliga återrapporteringskrav från regeringen gör RF endast begränsade insatser för att följa upp hur dessa medel används. En första slutsats blev därför att förbundets uppföljning och återrapportering saknar sådan information som gör det möjligt för regeringen att bedöma hur specialidrottsförbunden använder

sina bidrag och huruvida statsbidragets syften därmed kan anses uppfyllda.

I utredningsuppdraget ingick att bedöma huruvida RF:s utgångspunkter för fördelning av statsbidraget till specialidrottsförbunden överensstämmer med statens syften. I detta sammanhang konstaterades att fördelningen i huvudsak baseras på specialidrottsförbundens relativa storlek i aspekter som antal aktiva medlemmar, föreningar, utbildningsinsatser m.m. Fördelningsprincipen har både för- och nackdelar. En positiv aspekt är att modellen är transparent och förutsägbar med följderna att varje SF har relativt goda förutsättningar att i förväg bedöma den ungefärliga nivån på kommande bidragstilldelningar. Därtill kan ett system att fördela statens stöd efter kvantitativa kriterier istället för kvalitativa bedömningar ses som en strategi för att undvika de konflikter som alltid riskerar att uppstå när ett antal aktörer med olika intressen ska dela på en gemensam summa pengar.

En svaghet är dock att fördelningssystemet bygger på ett direkt samband mellan lokal föreningsnivå och de centrala förbundens statsbidrag. Många omkostnader på förbunds nivå – såsom att ha ett kansli med anställd personal eller att bedriva/utveckla landslagsverksamhet – påverkas inte nämnvärt av antalet aktiva eller föreningar på lokal nivå. Att förbundens organisationsstöd är kopplat till omfattningen av den lokala föreningsidrotten får därmed till följd att stora idrotter gynnas på bekostnad av små. Ett andra problem är att fördelningen inte tar hänsyn till idrotternas skilda möjlighet till andra intäktskällor. Detta medför att fördelningssystemet i praktiken gynnar förbund med stora kommersiella intäkter.

RF:s fördelning av SF-stödet kan således karakteriseras på olika sätt. Det går att beskrivas som ett rättvist system för att fördela statens stöd mellan specialidrottsförbunden baserat på deras olika storlek – men det kan även ses som en fördelningsprincip där ”störst går först” utan hänsyn till olika förbunds reella existensvillkor eller möjligheter till andra finansieringskällor. Frågan huruvida RF:s fördelningsprinciper är förenliga med statens syften kan således inte besvaras på ett entydigt sätt. Å ena sidan går det att hävda att systemet uppfyller övergripande statliga mål som att bidraget ska ”utveckla kvalitén” i idrottsrörelsens verksamhet och möjliggöra för internationell tävlingsverksamhet – men i sådana fall med tillägget att vissa förbund ges större möjligheter än andra. Å andra sidan går det att hävda att statsbidraget till idrotten bör värna om mångfald och att särskild hänsyn måste tas till små förbund och

idrotter med begränsade möjligheter till marknadsintäkter. Utifrån en sådan ståndpunkt framstår dagens fördelningsprinciper inte som ändamålsenliga.

### *Statligt lokalt aktivitetsstöd*

Det *statliga lokala aktivitetsstödet* (LOK-stödet) är det största enskilda bidraget i statens idrottsstöd och uppgick 2007 till 636 miljoner kronor. RF sammanställer kontinuerligt statistik baserad på bidragsansökningar och utbetalda medel. Därtill har kvalitativa utvärderingar av bidraget genomförts, till viss del i samarbete med forskare. Förutsättningarna att utvärdera LOK-stödet var således förhållandevis goda.

Vår utvärdering av LOK-stödet kan sammanfattas i tre slutsatser. Den första är att LOK-stödet är en uppskattad bidragsform. Även om det ofta utgör en förhållandevis liten del av de lokala idrottsföreningarnas samlade intäkter, är det ett grundstöd som vanligtvis uppfattas som viktigt. Ur ett statligt idrottspolitiskt perspektiv är detta att betrakta som beröm och att bidraget ”smakar mer än det kostar”.

Vår andra slutsats handlar om vilka grupper och aktiviteter som gynnas av LOK-stödets konstruktion. I detta sammanhang bör understrykas att LOK-stödet är påfallande enkelt i sin uppbyggnad. Trots återkommande debatter om att anpassa bidragsnivåer utifrån faktorer som ålder, kön eller bostadsort, baseras bidragstilldelningen uteslutande på antalet deltagare och sammankomster. Detta borgar för smidighet och hanterbarhet i bidragssystemet. Men det leder inte till att bidraget blir neutralt i fördelningsfrågor. Tvärtom har bidraget en konstruktion som i praktiken gynnar lagidrotter före individuella idrotter och pojkars idrottande före flickors. Vidare gynnas idrotter med låga omkostnader och föreningar med stora intäkter från annat håll, eftersom bidraget inte heller tar hänsyn till sådana faktorer.

För det tredje konstateras att den kraftiga höjningen av LOK-stödet under senare år inte satt synbara spår i idrottsrörelsens aktivitetsnivå. Vi gör bedömningen att *staten inte har fått mer aktiviteter för sina pengar – men att idrottsföreningarna däremot har fått mer pengar för sina aktiviteter.*

*”Handslaget”*

Satsningen *Handslaget* innebar att idrottsrörelsen tillfördes sammanlagt en miljard kronor över en fyraårsperiod. Satsningen var ett samhällsexperiment utan tidigare motsvarighet i svensk idrott. Enligt RF:s egna uppgifter deltog drygt två miljoner barn och ungdomar i någon av Handslagets tusentals lokala idrottsaktiviteter. Till detta kommer särskilda satsningar på bland annat ledareutbildning och anläggningsstöd.

I RF:s uppföljning och utvärdering av Handslaget ingick både informationsinsamling från SF/DF och en storskalig satsning på externa utvärderingar av oberoende forskare. Men även om betydande insatser således gjorts för att mäta Handslagets effekter, är det ännu för tidigt att bedöma dess långsiktiga konsekvenser. Utan tvivel har Handslaget varit en vitamininjektion som gett förbund och föreningar resurser och förutsättningar att se över sina tränings- och tävlingsformer och utveckla nya strategier för att locka till sig barn och ungdomar. Därtill har idrottsrörelsen fått värdefulla erfarenheter av projektverksamhet inför nya satsningar såsom det pågående Idrottslyftet.

Mer oklart är dock i vilken utsträckning som Handslaget lyckats infria det övergripande målet att ”öppna dörrarna för fler”. Till saken hör att det saknas medlemsstatistik som kan belägga eventuella öknings i antalet barn och ungdomar inom föreningsidrotten. Till detta kommer att andra potentiella mått, såsom RF:s LOK-stödsstatistik, inte indikerar ökad aktivitetsmängd. Slutligen visar flera av forskarnas utvärderingar att många av föreningarnas projekt varit förhållandevis traditionella till sin utformning. Föreningarna har visserligen öppnat sina dörrar, men främst erbjudit verksamhet för de barn och ungdomar som redan uppskattar och accepterar idrottens i sin traditionella form, det vill säga en verksamhet bestående av träning och tävling samt med krav på regelbunden närvaro, intresse och ett visst mått av motorisk och social kompetens. Kvar blir därmed de målgrupper som Handslaget framförallt var tänkt att nå – de fysiskt inaktiva och de som vanligtvis inte deltar i föreningsidrottens aktiviteter.

Även RF:s fördelning av handslagsmedel visade sig problematisk. Förbundets utgångspunkt var att varje SF har bestämmanderätt över sin egen idrott och att den centrala styrningen skulle begränsas till ett minimum. I likhet med SF-stödet fördelades därför resurserna till specialidrottsförbunden i enlighet med ett antal

storlekskriterier. Därefter blev det upp till varje SF att självständigt välja tillvägagångssätt för att realisera Handslagets målsättningar.

Den decentraliserade fördelningsprincipen visade sig inte problemfri. Ett första problem var att specialidrottsförbundens metoder för att fördela handslagsmedel kom att variera högst väsentligt. Medan vissa SF utvecklade förhållandevis avancerade system för att kvalitetssäkra sina förenings handslagssatsningar, fanns det andra förbund där föreningar tilldelades resurser utan att först presentera projektförslag. Ibland behövde de inte ens ansöka om medel.

Ett andra problem handlar om oönskade effekter av principen att fördela handslagsmedel till specialidrottsförbunden utifrån deras relativa storlek. Ett första resultat blev att stora och redan populära idrotter därmed fick bäst förutsättningar för att locka till sig ännu fler barn och ungdomar. Ett andra resultat var att fördelningsprincipen även visade sig gynna det relativt välmående idrottslivet i mer välbeställda kommuner. Som exempel visade en utvärdering av handslagssatsningar i Skåne att mest medel hamnade i Lomma – den kommunen i länet med högst medelinkomst och näst högst utbildningsnivå (efter Lund). Minst kanaliserades till föreningar i Perstorp – en kommun kännetecknad av låg medelålder, låg utbildningsnivå och låg medelinkomst, många barn med ensamstående föräldrar och den tredje högsta brottsligheten i länet. Syftet med Handslaget var att ”öppna dörrarna för fler” – bäst förutsättningar gavs emellertid till sådana idrotter, föreningar och regioner som redan varit lyckosamma med att locka till sig många barn och ungdomar.

#### *Statens stöd till elitidrott*

Den fjärde bidragsformen som analyserades var *statens stöd till elitidrotten*. En ingående utvärdering visade sig inte möjlig att göra. En första förklaring är brist på kunskap. Det statliga stödets fördelning mellan bredd- och elitidrott tillhör de återrapporteringskrav från regeringen som RF inte efterlever. Till detta kommer att forskning rörande elitidrottens förutsättningar saknas samt att statens elitidrottsstöd inte är fördelat över en rad skilda bidragsformer.

En andra förklaring till svårigheten att utvärdera statens elitidrottsstöd är avsaknaden av preciserade och mätbara elitidrotts-

mål. Även om det således hade varit möjligt att i detalj kartlägga detta stöd, skulle det inte vara möjligt att bedöma stödets effekter eftersom staten aldrig preciserat *vad man vill uppnå* med sitt elitidrottsstöd.

Efter en övergripande redogörelse för olika bidragsformer med koppling till elitidrotten, inriktades analysen således på olika tänkbara förhållningssätt i statens syn på elitidrotten. Syftet var att påvisa behovet av en mer preciserad elitidrottspolitik. En viktig skiljelinje i diskussionen var huruvida statens elitidrottsmål bör vara resultatorienterad och inriktad på att maximera svenska elitaktivitas möjlighet att ta medaljer i internationella sammanhang, eller om det snarare handlar om att främja mångfald med följderna att särskild omsorg bör riktas till sådana elitidrottsmiljöer som har svårt att finansiera sin verksamhet via andra inkomstkällor.

### **Del 3. Förslag till ny inriktning på statens stöd till idrotten**

I betänkandets tredje del presenteras förslag till ny inriktning av statens stöd till idrotten. Upplägget följer den statliga idrottspolitiska processen. Inledningsvis diskuteras motiven bakom statens idrottsstöd. Därefter analyseras successivt frågor som RF:s myndighetsutövning, statsstödet olika finansieringskällor, antalet bidrag och deras utformning osv. fram till ett förslag till ny modell för uppföljning av statsstödet effekter.

Förslagen är utformade med utgångspunkten att idrottsrörelsen är förtjänt av ett *betydande samhällligt stöd* som är *långsiktigt, förutsägbart* och *behovsprövat* samt att utformningen av stödet ska *respektera statens och idrottsrörelsens skilda men lika legitima intressen*. Staten måste följaktligen acceptera att idrottsrörelsen utgör en ideell verksamhet vars ledning företräder och svarar inför den egna medlemskåren. Idrottsrörelsen måste på motsvarande sätt acceptera att statens stöd är förenat med förväntningar om att verksamheten ska bedrivas på ett visst sätt och utvecklas i en viss riktning. Båda parter måste acceptera det implicita kontraktets dubbla karaktär av rättigheter och skyldigheter, av frihet under ansvar.



## Nya mål för statens idrottspolitik

Vi föreslår att förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet kompletteras med ett barnperspektiv och ett explicit syfte rörande elitidrotten.

Motiven till statens nuvarande stöd till idrotten formulerades i 1999 års idrottspolitiska proposition och fastställdes därefter i regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet från samma år. Enligt förordningen ska statsbidraget stödja verksamhet som:

- bidrar till att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för motion och idrott samt deras möjligheter att utöva inflytande över och ta ansvar för sitt idrottande
- gör det möjligt för alla människor att utöva idrott och motion
- syftar till att ge kvinnor och män lika förutsättningar att delta i idrottsverksamhet
- främjar integration och god etik
- bidrar till att väcka ett livslångt intresse för motion och därmed främjar en god hälsa hos alla människor.

Vi bedömer att förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet preciserar väsentliga aspekter i statens idrottspolitik, men att målen för statens idrottsstöd bör kompletteras med ett barnperspektiv och ett syfte rörande elitidrotten.

### *Ett barnperspektiv i idrottspolitiken*

Statens stöd till barn- och ungdomsidrotten har ökat kraftigt under det senaste decenniet. Av detta följer att förordningens syftesformuleringar inte på ett rättvist sätt återspeglar statens nuvarande åtagande för idrottsrörelsens unga medlemmar. Därtill visade vår utvärdering en tydlig diskrepans mellan idrottsrörelsens och statens förhållandevis samstämmiga syn på hur en sund barn- och ungdomsidrott bör vara utformad och forskarsamfundets beskrivning av föreningsidrottens praktik. Denna diskrepans bottnar i en konflikt mellan föreningsidrottens två parallella uppdrag: föreningsfostran och tävlingsfostran. Istället för att utgöra kompletterande inslag i verksamheten, framträder bilden av att tävlingsfostran redan inom barnidrotten utgör en dominerande logik. Båda

dessa faktorer motiverar att staten ytterligare markerar att stödet till idrotten är förknippat med tydliga förväntningar på att barn- och ungdomsidrotten ska utformas med utgångspunkt i de ungas egna intressen, behov och förutsättningar.

Vi föreslår därför att ett barnperspektiv förs in i förordningens syftesparagraf. Begreppet "barnperspektiv" tar sin utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter och understryker att barn är självständiga individer men med rätt till stöd och skydd. Att integrera ett barnperspektiv innebär att sätta barnet i fokus och att alltid analysera konsekvenserna av ett beslut eller en åtgärd för ett barn eller en grupp av barn. Vidare understryker ett barnperspektiv att barns egna åsikter måste beaktas. Därtill innebär ett barnperspektiv ett synliggörande av den maktordning som inryms i relationen mellan vuxna och barn,.

#### *Att stärka idrottsutövares internationella konkurrenskraft*

Nuvarande förordning saknar även uttalade syften kopplade till elitidrottslig verksamhet. Detta framstår inte som en korrekt bild av statens reella idrottspolitik. Dessutom tenderar frånvaron av elitidrottsmål att skapa en problematisk obalans mellan vad som uttrycks i förordningen och vad som i praktiken görs. Vi utgår således från att staten anser att elitidrott har ett egenvärde och föreslår en komplettering av förordningens syftesparagraf med innebörden att statsbidrag även ska utdelas för att stödja verksamhet som stärker idrottsutövares internationella konkurrenskraft.

#### **Förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen**

Vi föreslår att statens idrottspolitik ska ha formen av ett korporativt samarbete med idrottsrörelsens egna organisationer enligt följande princip: Att riksdag och regering tydligt ska precisera vad staten vill uppnå med stödet till idrotten och i efterhand bedöma hur väl dessa mål har uppnåtts. Idrottsrörelsen ska dock ha stor frihet att självständigt besluta hur dessa mål ska realiseras.

Med korporatism avses situationer där staten delegerar frågor av myndighetskaraktär till s.k. privaträttsliga organ. Korporativa för-

valtningsmodeller är vanliga i Sverige och inte minst förekommande på idrottens område. Kännetecknande för svensk idrottspolitik är således att idrottsrörelsens egen paraplyorganisation, RF, har fått statens förtroende att agera ”i myndighets ställe” i frågor kopplade till fördelning och administrering av statens idrottsstöd.

Både för staten och frivilliga organisationer innebär korporativa förvaltningsmodeller alltid ett visst mått av risktagande. Båda riskerar att domineras av den andre. För staten handlar det även om att avsäga sig ett visst mått av politiskt inflytande till en icke-statlig sammanslutning. Organisationen står på motsvarande sätt inför hotet att tvingas till ställningstaganden utanför sitt eget område, vilket både underminerar den interna sammanhållningen och rörelsens karaktär av fri sammanslutning.

Samtidigt finns det fördelar, och enligt vår bedömning finns det åtminstone två skäl för staten att utforma sin idrottspolitik i ett korporativt samarbete med idrottsrörelsens egna organisationer. Det första argumentet handlar om idrottsrörelsens självständighet. Att idrottsrörelsen är och ska förbli en fri och självständig folk-rörelse utgör en av den statliga idrottspolitikens mest självklara principer. Att delegera makt och ansvar i anslagsfrågor till rörelsens egna organisationer kan därmed ses som en markering av statens frivilligt begränsade inflytande på föreningsidrottens område. Det andra argumentet är att staten genom en korporativ förvaltningsmodell kan tillgodogöra sig idrottsrörelsens egen kompetens och legitimitet i frågor rörande det statliga anslaget fördelning.

En följdfråga är hur detta korporativa samarbete ska utformas. Vi föreslår en principiell ansvarsfördelning med innebörden att riksdag och regering ska vara tydliga med vad staten vill uppnå med stödet till idrotten men att idrottsrörelsen ska ha stor frihet att avgöra hur dessa mål ska realiserar. Förslaget avser att tillgodose både statens och idrottsrörelsens intressen. Om statens behov av styrning ska förenas med idrottsrörelsens rätt till självständighet är det rimligt att riksdag och regering är tydliga med att precisera bidragsgivningens mål, syften och riktlinjer och i efterhand bedöma hur väl dessa mål har uppnåtts. Idrottsrörelsen bör emellertid ges stor frihet att självständigt avgöra hur målen ska uppnås. Med en sådan ansvarsfördelning kan staten tillgodogöra sig idrottsrörelsens sakkunskap i idrottsfrågor. Samtidigt tydliggörs *att det är idrottsrörelsens ansvar att statens stöd fördelas och utnyttjas i enlighet med riksdagens och regeringens idrottspolitiska mål.*

## **Om RF:s myndighetsutövning och frivillig tillämpning av förvaltningslagen**

**Vi föreslår att delar av förvaltningslagen görs tillämplig på RF:s myndighetsutövning.**

I utredningsuppdraget ingår att kartlägga omfattningen av den verksamhet hos RF som innefattar myndighetsutövning och överväga behovet av författningsändringar för att denna verksamhet skall uppfylla samma krav på rättssäkerhet som ställs på förvaltningsmyndigheter enligt förvaltningslagen (1986:223).

Vi konstaterar att den uppgift som RF fått sig tilldelad enligt lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund, nämligen att pröva frågor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet, utgör myndighetsutövning.

I syfte att säkerställa rättssäkerhet i RF:s myndighetsutövning föreslås att följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) görs tillämpliga på förbundets fördelning av statens stöd till idrotten:

- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter
- 20 § om motivering av beslut
- 21 § om underrättelse av beslut.

## **Idrottsrörelsens statliga stöd via spelmarknaden – från vinstdelning till ett behovsprövat spelbidrag**

**Vi föreslår att dagens vinstdelningssystem mellan AB Svenska Spel och idrottsrörelsen ersätts av ett behovsprövat och i förväg fastställt spelbidrag för finansiering av idrottsrörelsens statliga lokala aktivitetsstöd.**

Det går att anlägga många och skilda perspektiv på principen att idrottsrörelsen tilldelas stöd via statens intäkter från spelmarknaden. Lämpligheten med bidrag vid sidan av statsbudgeten kan diskuteras. Även om det varit positivt för idrottsrörelsen, som därmed kunnat tillgodogöra sig bidragsökningar vilka rimligtvis inte hade varit möjliga inom ramen för den ordinarie statsbudgeten, kan det inte förnekas att finansieringsmodellen gett idrottspoliti-

ken en närmast unik och synnerligen gynnad ställning jämfört med andra offentliga utgiftsområden.

Det går även att diskutera etiska aspekter av att statens intäkter från spelmarknaden finansierar specifika allmännyttiga ändamål såsom idrott, hästsport och föreningsliv. Det har gett ett väsentligt ekonomiskt tillskott till idrottsrörelsen – men till priset av att barn- och ungdomsidrottens väl och ve blivit legitimitetsgrund för en statlig spelpolitik och att idrottsrörelsen dragits in i den spelpolitiska debatten som aktiv försvarare av regeringens spelpolitik och en reglerad spelmarknad.

Vi väljer att bortse från dessa aspekter. Vi utgår från att regeringen valt att öronmärka delar av statens intäkter från spelmarknaden till idrottsrörelsen och att denna princip är sanktionerad av riksdagen. Med detta sagt kan det konstateras att det finns problem förknippade med idrottsrörelsens nuvarande stöd via AB Svenska Spel. Merparten av dessa problem är dessutom kopplade till en av spelbolagets tre bidragsformer: det s.k. *vinstdelningssystemet*.

Vinstdelningssystemet inrättades 1996 och innebär sedan 2004 att idrottsrörelsen tillförs en andel av AB Svenska Spels totala överskott efter ett grundavdrag som tillförs statskassan. Bidraget är öronmärkt för det lokala idrottslivets barn- och ungdomsverksamhet och används huvudsakligen för att finansiera det statliga lokala aktivitetsstödet.

Vinstdelningssystemets utformning är en viktig förklaring till statens kraftigt ökade stöd till idrottsrörelsen sedan millennieskiftet. Samtidigt är det en bidragsform som under senare år blivit både omdebatterad och kritiserad. Enligt Riksrevisionen utgör bidraget ett avsteg från den statliga budgetprocessens krav på fullständighet, bruttoredovisning och transparens. Därtill har idrottsrörelsen anmärkt mot den osäkerhet som följer av bidragets nära koppling till spelmarknaden och efterlyst åtgärder för att minska det statliga idrottsstödet nuvarande ”spelberoende”.

Båda dessa synpunkter motiverar att dagens vinstdelningssystem med AB Svenska Spel reformeras. Det finns dock ytterligare skäl. Framförallt finner vi det principiellt anmärkningsvärt att det enskilt största stödet till idrottsrörelsen helt och hållet frikopplats från diskussioner om idrottens faktiska behov. Enligt rådande ordning är bidraget synnerligen känsligt för förändringar i AB Svenska Spels vinstnivåer – men det påverkas inte alls av eventuella förändringar i idrottsrörelsen barn- och ungdomsverksamhet.

Detta framstår inte som förenligt med en ansvarsfull statlig idrottspolitik.

Vi föreslår följaktligen att dagens vinstdelningssystem mellan AB Svenska Spel och idrottsrörelsen ersätts av ett behovsprövat och i förväg fastställt spelbidrag för finansiering av idrottsrörelsens statliga lokala aktivitetsstöd. Förslaget är således:

1. Att dagens vinstdelningssystem ersätts av ett nytt bidrag från statens intäkter från spelmarknaden.

Vi menar att idrottsrörelsen alljämt ska tilldelas stöd via statens intäkter från spelmarknaden men att det är idrottspolitiskt ovidkommande om bidraget hämtas från AB Svenska Spels överskott eller via andra framtida, statliga intäktskällor från spelmarknaden.

2. Att bidraget ska vara öronmärkt för finansiering av idrottsrörelsens statliga LOK-stöd.

Det nya spelbidraget bör vara öronmärkt för finansiering av idrottsrörelsens statliga LOK-stöd. Av detta följer att de 20 miljoner kronor som RF för närvarande disponerar till anläggningsstöd inom ramen för vinstdelningssystemet bör utgå. Vi föreslår emellertid att AB Svenska Spels generella bidrag på 60 miljoner kronor ökas med motsvarande belopp.

3. Att bidraget ska vara behovsprövat.

Med behovsprövning avses att stödets omfattning ska fastställas i dialog mellan statens och idrottsrörelsens företrädare och med utgångspunkt i den lokala barn- och ungdomsidrottens utveckling och behov men utan koppling till icke-idrottsliga faktorer såsom spelmarknadens eller det allmänna konjunkturläget utveckling.

4. Att bidragets omfattning ska fastställas i förväg och godkännas i samband med riksdagens behandling av det ordinarie statsanslaget.

Genom principen att riksdagen årligen ska godkänna spelbidragets omfattning skapas transparens och bruttoredovisning i statens idrottsstöd även om merparten av stödet alljämnt utdelas vid sidan av statsbudgeten.

Med vårt förslag till nytt spelbidrag elimineras de problem som för närvarande präglar idrottsrörelsens statsstöd via spelmark-

naden. För idrottsrörelsen innebär nyordningen att hela statens stöd baseras på bedömningar av föreningsverksamhetens omfattning, utveckling och faktiska behov – till skillnad från dagens system där det offentliga stödet till det lokala idrottslivet i stor utsträckning är beroende av AB Svenska Spels utveckling. Vidare tillgodoses RF:s önskan om ett långsiktigt och förutsebart ”grundstöd” som stabilt säkrar finansieringen av det statliga LOK-stödet. För staten medför förslaget transparens och bruttoredovisning i den idrottspolitiska processen. Att bidraget – i likhet med övriga bidrag från AB Svenska Spel – dessutom fastställs i förväg innebär att hela statens stöd till idrottsrörelsen kan föreläggas riksdagen. Detta ger goda möjligheter att följa anslaget utveckling över tid, skapar förutsättningar att pröva stödet mot andra utgifter i statsbudgeten och säkerställer riksdagens idrottspolitiska insyn och inflytande.

### **Ett statligt idrottsstöd motsvarande en promille av BNP?**

**Vi tillstyrker inte RF:s förslag om att koppla statens idrottsstöd till BNP.**

I den strategiplan för idrottens framtida finansiering som RF-stämman antog i maj 2007 fastslogs det övergripande målet att statens stöd till idrotten ska uppgå till en promille av BNP. Förslaget är ett uttryck för att idrottsrörelsen eftersträvar betydande öknings av statens idrottsstöd: enligt RF:s egna beräkningar skulle en promille av BNP 2006 resultera i ett statsstöd på 2,8 miljarder kronor, vilket hade inneburit en dryg miljard kronor mer än det faktiska anslagsbeloppet på 1,7 miljarder kronor samma år. Vidare är förslaget ett uttryck för RF:s önskan att ersätta dagens beroende av spelmarknaden med ett nytt beroende – denna gång av den allmänna konjunkturutvecklingen.

Vi kan inte tillstyrka RF:s förslag. Vi finner det principiellt viktigt att statens stöd till idrotten tar utgångspunkt i verksamhetens reella behov och inte externa, icke-idrottsliga faktorer. Omfattningen av idrottsrörelsens statliga stöd bör följaktligen avgöras i en diskussion om vad bidraget avser att uppnå snarare än utifrån principen att idrottsrörelsen har rätt till en viss andel av statens intäkter.

## **Ett minskat antal stödformer?**

**Vi bedömer att nuvarande bidragsstruktur bör bestå. Förklaringen är att bidragen och deras utformning i stor utsträckning redan tillgodoser idrottsrörelsens krav på självständighet.**

I utredningens direktiv ingår att pröva om antalet bidrag i statens idrottsstöd kan minskas, vilka begränsningar som uppstår för idrottsrörelsen genom utformningen av de villkor som anges för stödet samt om färre villkor kan knytas till det samlade stöd som ges till idrottsrörelsen. Uppdraget kan ses som ett led i en av idrottsrörelsen initierad debatt om successivt ökad styrning och öronmärkning av statens stöd till idrotten.

Efter ingående analys av nuvarande bidragsformer gör vi bedömningen att det inte finns skäl att ändra vare sig antalet bidrag eller deras utformning. Förklaringen är att anslagsstrukturen i stor utsträckning redan tillgodoser idrottsrörelsens krav på självständighet. Av ett totalt stöd på närmare två miljarder kronor för 2008 fördelas den stora merparten – totalt 1 860 miljoner kronor motsvarande 94 procent av det totala stödet – mellan fem större bidragsposter vilka kännetecknas av att de i huvudsak har övergripande målformuleringar, få villkor och att idrottsrörelsen har betydande möjligheter att påverka såväl bidragens utformning som pengarnas fördelning. Därefter återstår ett antal mindre verksamhetsbidrag vilka visserligen avviker från den generella bilden, men som bör kvarstå av särskilda skäl.

Den statliga styrningen är således högst begränsad. Situationen kan enklast beskrivas som att staten förbehåller sig rätten att sätta idrottspolitikens ramar genom att kontrollera nivån på olika bidrag – och att idrottsrörelsen har betydande frihet att fylla dessa ramar med ett innehåll.

## **Om statligt stöd till idrott och motion utanför Riksidrottsförbundet**

Enligt vår bedömning finns det principiella problem förknippade med att organisationer utanför Riksidrottsförbundet enligt nuvarande förordning inte kan beviljas statligt stöd för idrottsverksamhet. Konsekvenserna av ett slopat krav på RF-medlemskap bör dock utredas närmare.



I utredningsuppdraget ingår att bedöma om motion och idrott utanför RF:s verksamhet bör stödjas och i så fall lämna förslag på hur detta skall ske. Vi avgränsar analysen till huruvida nationella idrottsförbund utanför RF ska kunna tilldelas medel ur statens stöd till idrotten.

Principen att endast RF-anslutna idrottsorganisationer är bidragsberättigade har fördelar för både RF och staten. För RF kan möjligheten till statsbidrag utgöra ett incitament för att utomstående organisationer ska ansluta sig. Därtill motverkas intern splittring. För staten ger systemet alla de legitimitets- och effektivitetsvinster som korporativa förvaltningsmodeller anses leda till. Därtill befrias staten från problemet att behöva avgöra vilka organisationer som kan anses vara berättigade till statsbidrag för idrottsverksamhet.

Samtidigt finns det problem med rådande principer. Framförallt kan de leda till att organisationer vilka till fullo uppfyller statens idrottspolitiska mål ändå går miste om statsbidrag eftersom de nekas inträde i Riksidrottsförbundet av helt andra skäl. Som exempel kan nämnas att RF inte beviljar medlemskap till förbund vilka bedriver idrottslig verksamhet som är ”nära besläktad” med redan befintliga specialidrottsförbund. Vidare utesluts möjligheten till statsbidrag för sådana organisationer som anser sig bedriva idrottsverksamhet men som *inte vill* ingå i Riksidrottsförbundet.

Det finns således principiella problem förknippade med att statens idrottsstöd inte kan tillfalla motions- och idrottsverksamhet utanför RF. Dessa problem måste dock ställas i relation till fördelarna för staten av att RF fördelar statsanslaget och att förbundet därtill bedömer vilka organisationer som kan anses berättigade till detta stöd. Slutligen kan det åtminstone inte uteslutas att möjligheten att ansöka om bidrag utanför RF skulle kunna få negativa konsekvenser för RF:s sammanhållning – åtminstone på längre sikt. Vårt förslag är följaktligen att frågan utreds mer ingående. I en sådan utredning bör eventuella konsekvenser av ett slopat krav på RF-tillhörighet analyseras för såväl staten som idrottsrörelsen och på såväl kort som lång sikt.

## Ett uppföljningssystem för idrottspolitiken

### Vi föreslår ett nytt uppföljningssystem för idrottspolitiken.

Effektiv uppföljning och utvärdering är självklara och nödvändiga inslag i statlig bidragsgivning. Endast genom uppföljningsverksamhet blir det möjligt att säkerställa att politikens utfall är i enlighet med stödets mål och syften. Därtill kan bedömningar av stödets effekter både utgöra underlag för kommande beslut och främja kvalitetsutveckling hos bidragsmottagande grupper.

Nuvarande rutiner för uppföljning och utvärdering av idrottspolitiken är emellertid otillräckliga. Systemet bygger i huvudsak på att RF förser regeringen med uppgifter och bedömningar om stödets fördelning och effekter. Detta är problematiskt av framförallt två skäl. För det första har vår utvärdering visat konkreta brister i RF:s nuvarande återrapportering, framförallt rörande stödet till specialidrottsförbunden och bidragets fördelning mellan bredd- och elitidrott. För det andra uppstår oundvikligen intressekonflikter när bedömningen av ett bidrags effekter överläts till de organisationer som är mottagare av stödet i fråga.

Av dessa skäl föreslår vi ett nytt uppföljningssystem för idrottspolitiken enligt följande principer:

- Riksidrottsförbundet ska ha ansvar för att återrapportera till regeringen hur statsbidraget till idrotten fördelats och använts. Denna återrapportering ska ta sin utgångspunkt i olika bidragsformers mål/syften och huvudsakligen baseras på kvantitativa mått. God ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav.
- Staten ska själv ha ansvar för att utvärdera idrottspolitikens resultat. Denna utvärdering ska ta sin utgångspunkt i målen för statens stöd till idrotten och innehålla kvalitativa bedömningar av stödets resultat och effekter.

Förslaget är i enlighet med det implicita kontraktets principer och en konsekvens av parternas skilda behov och intressen. En förutsättning för att staten ska kunna överlåta stor självständighet till idrottsrörelsen i fördelningen av statens idrottsstöd är att detta oberoende balanseras med att staten själv åtar sig att bedöma bidragets effekter.

*Statens utvärdering av idrottsstödet effekter*

Vi föreslår en modell för utvärdering av statens stöd till idrotten bestående av följande tre delar:

- kontinuerlig uppföljning av det statliga idrottsstödet effekter med utgångspunkt i ett indikatorsystem
- möjlighet till fördjupade analyser och kompletterande forskning
- kontinuerlig bevakning av forskningsresultat med relevans för statens stöd till idrotten.

Indikatorer är kvantifierbara och mätbara mått vilka avser att spegla tillstånd och förändringsprocesser inom olika politikområden. I den offentliga förvaltningen har indikatorer under senare år blivit allt vanligare som instrument för uppföljning och utvärdering – inte minst inom folkhälso- och ungdomspolitiken. I vårt förslag till indikatorsystem för idrottspolitiken ska indikatorerna vara direkt relaterade till syftena med statens stöd till idrotten och fördelade mellan fem målområden: 1) idrotten som folkrörelse 2) idrottens betydelse för folkhälsan 3) allas lika förutsättningar till deltagande 4) fostran till demokrati, ansvarstagande och etik 5) idrotters internationella konkurrenskraft.

Indikatorerna ska både tillfredsställa statens behov av resultatuppföljning och utgöra ett stöd i idrottsrörelsens egna kvalitetsprocesser. Vidare ska såväl utformningen som analysen av indikatorerna integrera ett jämställdhetsperspektiv och ett barnperspektiv.

*Ett tilläggsuppdrag till Centrum för Idrottsforskning (CIF)*

Vi föreslår att uppdraget att utvärdera effekterna av statens stöd till idrotten ska läggas på *Centrum för idrottsforskning (CIF)*. CIF är statens sektorsorgan för idrottsforskning och dess uppdrag är att initiera, samordna, stödja och informera om forskning på idrottens område. CIF leds av en styrelse bestående av framträdande idrottsforskare från ett brett spektrum av discipliner. Därtill har CIF redan bevisad förmåga att ansvara för betydande utvärderingsverksamhet inom ramen för den s.k. handslagssatsningen. CIF har således både nödvändig sakkunskap i idrottsfrågor och kompetens att genomföra utvärderingar. Till detta kommer att en uppföljningsverksamhet i CIF:s regi även kan bli ett viktigt stöd i idrottsrörelsens eget utvecklingsarbete.

En förutsättning för att CIF ska kunna bedriva en effektiv och kvalitativ utvärderingsverksamhet är ett nära samarbete med såväl staten som idrottsrörelsen. Vi föreslår därför att en *referensgrupp* knyts till utvärderingsprocessen med företrädare från bland annat Regeringskansliet, Riksidrottsförbundet och forskarsamfundet.

#### *Principer för Riksidrottsförbundets återrapportering*

Vi föreslår följande principer för Riksidrottsförbundets återrapportering av statens stöd till idrotten:

- Det ska finnas formulerade återrapporteringskrav för samtliga bidragsformer.
- Återrapporteringen ska ta sin utgångspunkt i de olika bidragens mål/syften och huvudsakligen baseras på kvantitativa mått. Undantaget utgör projektbidrag där särskilda medel alltid ska reserveras till kvalitativa och oberoende utvärderingar av uppnådda resultat i förhållandet till projektets mål.
- God ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav.
- I den mån återrapporteringskraven speglar olika grupper bör redovisningen så långt det är möjligt inkludera kön och ålder som indelningsgrund.
- Även principerna för RF:s fördelning av olika bidrag ska återrapporteras.

För s.k. organisations- och verksamhetsbidrag bör Riksidrottsförbundets återrapportering vara inriktad på kvantitativa resultatmått. I tidsbegränsade satsningar av projektkaraktär (såsom Handslaget och Idrottslyftet) ska medel för kvalitativa och oberoende utvärderingar ingå när bidrag beviljas. Därför bör det vara regeringen som fastställer medelsramen och formerna för sådan extern utvärderingsverksamhet.

#### *Om konsekvenser och kostnader av det nya uppföljningssystemet*

En följd av CIF:s uppdrag att utvärdera det statliga idrottsstödet effekter, är att staten måste ta det fulla ansvaret för CIF:s verksamhet. Vi föreslår följaktligen en justering av CIF:s förordning (SFS

2007:1473) med innebörden att antalet ledamöter i CIF:s styrelse minskas med två personer och att representanter för RF inte längre ska ingå. Vidare föreslås att den del av CIF:s anslag som för närvarande utbetalas via RF fortsättningsvis fördelas direkt av regeringen.

Vi föreslår att CIF:s statsbidrag via idrottsanslaget höjs från 13 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. Av detta utgör två miljoner kronor medel för att finansiera den nya utvärderingsverksamheten. Resterande fem miljoner kronor är en korrigering av statsbidraget till idrottsforskning till den nivå som avsågs redan 2002. De ökade medlen till CIF bör belasta statsbudgeten och ingå i ramanslag 30:1 Stöd till idrotten som en förstärkning av bidragsposten "Bidrag till idrottsforskning". Vi föreslår att medlen hämtas från bidragsposten "Verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen". Parallellt föreslås att ett belopp på sju miljoner kronor tillförs idrottsrörelsens generella spelbidrag i samband med att nuvarande vinstdelningssystem ersätts av ett behovsprövat och stabilt finansieringssystem av det statliga LOK-stödet.

### **En förbundsövergripande satsning på svensk idrotts internationella konkurrenskraft**

**Vi föreslår en bred och förbundsövergripande satsning med syfte att stärka idrotters internationella konkurrenskraft och med särskilt beaktande av ekonomiskt svaga idrotter.**

Vi bedömer att övergången från ett vinstdelningssystem till en stabil och långsiktig finansiering av LOK-stödet skapar ett ekonomiskt utrymme som kan användas till angelägna idrottspolitiska reformer. Vi föreslår att detta utrymme reserveras för en särskild satsning på att stärka svenska idrotters internationella konkurrenskraft. Förslaget kan motiveras med hänvisning till att merparten av statens nuvarande stöd – och i synnerhet senare års anslagsökningar – tillförts idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet med följderna att nya resurser bör kunna utnyttjas för andra angelägna idrottsändamål. Därtill kan en satsning på att stärka svensk elitidrotts internationella konkurrenskraft ses som en ekonomisk konsekvens av att vi kompletterar statens förordning med ett specifikt elitidrottsmål.

En elitidrottssatsning kan emellertid utformas på många sätt. Vi menar att satsningens övergripande mål bör vara att ge alla idrotter rimliga grundförutsättningar för att bedriva och utveckla landslagsverksamhet samt att det ska vara möjligt att skapa förutsättningar för att konkurrera också på den yppersta internationella nivån även i resurssvaga idrotter. Förslaget är följaktligen att det ekonomiska utrymme som kan uppstå vid övergången till en stabil och långsiktig finansiering av LOK-stödet, bör användas till en bred förbundsövergripande satsning med syfte att stärka idrotters internationella konkurrenskraft och med särskilt beaktande av ekonomiskt svaga idrotter.

Vi menar vidare att ekonomiskt resurssvaga idrotter *utanför* SOK framstår som en särskilt angelägen grupp vid en sådan förbundsövergripande elitsatsning.

Förslaget är helt i enlighet med det implicita kontraktets principer. Vi har identifierat ett behov inom svensk elitidrott – och därtill pekat ut en viktig målgrupp. Detta ligger inom statens rätt att formulera mål för sitt stöd till idrotten. Vi anser dock att det måste vara RF:s och hela idrottsrörelsens sak att avgöra *hur* denna satsning ska utformas.

### **Bör även friskolor få bli riksidsrottsgymnasier?**

**Vi föreslår att även friskolor ska kunna tilldelas statsbidrag för riksidsrottsgymnasier.**

Enligt förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet kan endast *kommunala* huvudmän tilldelas statsbidrag för riksidsrottsgymnasier (RIG). Friskolor är således exkluderade. Detta framstår som onödigt begränsande med följderna att vi föreslår att förordningen justeras med innebörden att både kommunala huvudmän och friskolor ska kunna tilldelas medel för att skapa bättre möjligheter för elitsatsande ungdomar att kombinera sin idrottsutövning med utbildning vid riksrekryterande idrottsgymnasier.

### **Om RF:s förmåga att ta ansvar för statens stöd till idrotten**

Betänkandet avslutas med en diskussion om RF:s roll i idrottsrörelsens ledning och dess förmåga att axla ett ansvar i fördel-

ningen av statens stöd till idrotten. Frågan motiveras av att RF under senare år markerat en betydande *positionsförflyttning*. Den tydliga ledarroll som tidigare utmärkt RF och dess styrelse har idag ersatts av en lika tydlig strävan från RF *att markera specialidrottsförbundens självbestämmande och centrala position i svensk idrott*.

På ett ideologiskt plan har den nya policyn främst motiverats med hänvisning till föreningsdemokratiska principer. Argumentet har varit att alla SF utgör självständiga organisationer som ansvarar för och "äger" sina egna idrotter och som därmed är bäst lämpade att avgöra vad som gagnar deras egna verksamheter. På ett konkret plan har den nya inriktningen framförallt lett till en allt mer decentraliserad maktstruktur inom idrottsrörelsen och en tydligare service-roll för RF på central nivå.

Den tydligaste effekten av RF:s nya förhållningssätt rör fördelningen av statens stöd. I enlighet med principen om specialidrottsförbundens självbestämmande, har Riksidrottsstyrelsen anammat strategin att rikta så mycket som möjligt av statens stöd direkt till medlemsförbunden och med så få direktiv som möjligt. Resultatet har bland annat visat sig i höjda basbidrag till specialidrottsförbunden och att merparten av den s.k. handslagsmiljarden kanaliserades direkt till SF-nivån med ett minimum av styrning från RF:s sida. Sedan 2007 har dessutom specialidrottsförbunden fått ytterligare drygt 100 miljoner kronor årligen i form av särskilt utvecklingsstöd inom ramen för Idrottslyftet.

Specialidrottsförbundens ökade självbestämmande har markerats från RF:s ledning vid flera tillfällen. Som exempel underströk RF:s ordförande Karin Mattsson i sitt inledningstal till RF-stämman 2007 att Riksidrottsstyrelsen anser det prioriterat med "resursförstärkning till SF utan öronmärkningar, så att SF själva kan avgöra var pengarna gör bäst nytta". I förarbetet till förbundets *strategiplan för idrottens framtida finansiering* framhölls dessutom att ett ökat SF-stöd utgjorde ett av huvudskälen bakom RF:s krav på ökad självständighet i förhållande till staten.

Det kan aldrig vara en uppgift för staten att ha synpunkter på hur idrottsrörelsen utformar rollfördelningen mellan den centrala ledningen och medlemsförbunden. Sådana frågor måste alltid förbehållas rörelsens egna medlemmar. Vad som däremot är en i högsta grad statlig angelägenhet är huruvida förändringar i RF:s förhållningssätt gentemot sina medlemsförbund *inverkar på förbundets förmåga att agera "i myndighets ställe" i frågan om statens stöd*. Det har tidigare konstaterats att RF uppfattar statens nuva-

rande politik som styrande och ett hinder för förbundets egen möjlighet att ta ansvar för idrottsrörelsens utveckling. Men parallellt med att RF:s ledning efterlyst ökad självständighet i hanteringen av statens stöd har man även markerat specialidrottsförbundens rätt till självbestämmande i förhållande till RF. Den fråga som följaktligen måste ställas är om dessa två strategier står i ett motsatsförhållande till varandra. Råder det en konflikt mellan RF:s krav på ökat inflytande i anslagsfrågor och en parallell strävan av att tillskjuta specialidrottsförbunden ökade resurser ”utan öronmärkning”? Är det möjligt för RF att ta ansvar för statens stöd – och samtidigt aktivt begränsa sitt inflytande över de egna medlemsförbunden?

RF:s nya och serviceinriktade roll gentemot specialidrottsförbunden kan ytterst ses som ett uttryck för en ofrånkomlig dualism inom idrottsrörelsen mellan det grenspecifika egenintresset inom varje SF och de gemensamma frågor som förenar rörelsens många och skilda delar. Båda inslagen är ständigt närvarande. Vad som däremot kan variera är balansen mellan dessa perspektiv. Utvecklingen under senare år kan enklast beskrivas som att det grenspecifika egenintresset fått överhand. Följden har blivit att RF-komplexet allt mer tagit formen av en *konfederation*, det vill säga en förhållandevis löst sammanhållning av självständiga specialidrottsförbund och en relativt svag centralmakt – och detta till skillnad från ett mer traditionellt *folkrörelseperspektiv* med tydligare fokus på det som förenar anslutna medlemsorganisationer och principen att helheten är större än delarna.

Det är ännu för tidigt att bedöma de långsiktiga effekterna av RF:s mer accentuerade roll som stödorganisation till i huvudsak självbestämmande specialidrottsförbund. Samtidigt går det inte att bortse från att förändringen kan inverka negativt på RF:s förmåga att upprätthålla sin del av det implicita kontraktet med staten. En grundförutsättning för korporativa samarbetsformer mellan stat och frivilliga organisationer är nämligen att den senare partens ledning har kapacitet att disciplinera sina medlemmar och därmed garantera att det offentliga stödet utnyttjas i enlighet med statens mål och intentioner. Detta rimmer dock illa med Riksidrottsstyrelsens nya policy att tillföra specialidrottsförbunden ökade resurser ”utan öronmärkning”. Att det senare dessutom är en strategi med stöd av RF-stämman gör det givetvis inte enklare. Det understryker enbart vad som närmast är att betrakta som idrottspolitikens akilleshäla: för vad händer egentligen när idrottsrörelsen på



föreningsdemokratisk väg beslutar att reducera den centrala ledningens inflytande över fördelningen av statens stöd samtidigt som en stark central ledning utgör själva grundförutsättningen för att staten ska vara villig att ge idrottsrörelsen stor självständighet i anslagsfrågor?

Vi har noterat vad vi uppfattar som ett potentiellt problem i svensk idrottspolitik – men väljer att visa tilltro till RF:s kapacitet att hantera det samhällsansvar som följer med uppgiften att fördela statens idrottspolitiska stöd. Vi försvarar således principen att idrottsrörelsen ska ha stor frihet att självständigt avgöra hur statens och idrottsrörelsens i huvudsak gemensamma idrottspolitiska mål ska realiseras – men med tillägget att staten måste ha möjlighet att i efterhand utvärdera stödets effekter.

# Författningsförslag

## Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:361) om statsbidrag till idrottsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1995:361) om statsbidrag till idrottsverksamhet

*dels* att 4 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 4 §

Statsbidraget *skall* stödja verksamhet som

1. bidrar till att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för motion och idrott *samt deras möjligheter att utöva inflytande över och ta ansvar för sitt idrottande,*

2. gör det möjligt för alla människor att utöva idrott och motion,

3. syftar till att ge kvinnor och män lika förutsättningar att delta i idrottsverksamhet,

4. främjar integration och god etik, *och*

5. bidrar till att väcka ett livslångt intresse för motion och därmed främjar en god hälsa hos alla människor.

Statsbidraget *ska* stödja verksamhet som

1. bidrar till att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för motion och idrott,

4. främjar integration och god etik,

6. främjar ett barnperspektiv, så att bl.a. barns och ungdomars möjlighet till inflytande och

*delaktighet ökar liksom deras möjlighet att ta ansvar för sitt idrottande, och*

*7. stärker idrottsutövares internationella konkurrenskraft.*

## 6§

Statsbidrag kan beviljas

1. specialidrottsförbund som är medlemmar i Sveriges Riksidrottsförbund för verksamhet enligt 5 § 2–3,

2. lokala idrottsföreningar som är anslutna till Sveriges Riksidrottsförbund för verksamhet enligt 5 § 1–2,

3. Sveriges Olympiska Kommitté för verksamhet enligt 5 § 3, och

4. *kommuner* för verksamhet enligt 5 § 4.

1. specialidrottsförbund *och distriktsförbund* som är medlemmar i Sveriges Riksidrottsförbund och för verksamhet enligt 5 § 2 *och* 3,

2. lokala idrottsföreningar som är anslutna till Sveriges Riksidrottsförbund för verksamhet enligt 5 § 1 *och* 2,

4. *huvudmän* för verksamhet enligt 5 § 4.

## 7 a

*Vid handläggningen av ärenden enligt denna förordning gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223):*

*– 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,*

*– 20 § om motivering av beslut och*

*– 21 § om underrättelse av beslut.*

---

Denna förordning träder i kraft den xx 2009.

## Del 1. Utgångspunkter

Vi kan endast spekulera om idrottens ursprung. Kanske uppstod de första idrottslika kamperna som alternativ till krigshandlingar? Kanske uttryckte de människors strävan av att tävla och mäta sina krafter med andra? Oavsett vad som fick människor att börja idrotta, så är dock en sak säker. Idrotten har, så långt vi kan följa den bakåt i tiden, vuxit fram ur sociala relationer. Detta förutsätter någon form av samhällelig organisation. Det går således att föreställa sig ett samhälle utan idrott – men det är omöjligt att tänka sig idrott utan ett samhälle. Idrotten som kulturyttring har alltid - från antikens olympiska lekar till dagens moderna, globaliserade tävlingsidrott – utformats i relation till, och som en återspeglning av, dess omgivande samhällens normer, förutsättningar och historiska utveckling. Dagens svenska idrott utgör inget undantag. Att en så betydande del av all idrottsutövning i Sverige idag är organiserad inom ramen för ideella föreningar och förbund är intimt sammankopplat med svenska traditioner av frivilligt arbete, ett folk rörelseideal och specifika former av föreningsdemokratisk organisering. Att staten ända sedan början av 1900-talet beviljat idrottsrörelsen ett omfattande ekonomiskt stöd måste på motsvarande sätt relateras till inslag i den svenska välfärdsstatens framväxt och utveckling.

### Utredningens direktiv

Ett allmänt kännetecken för svensk idrottspolitik är att staten tidigt valde att stödja den frivilligt organiserade idrottsrörelsen. Ett första engångsbidrag beviljades av regeringen redan 1877. Ett permanent och av riksdagen årligen beviljat statsbidrag har därefter utdelats sedan 1913. Stödets omfattning har ökat successivt. År 1913 låg anslaget på 100 000 kronor. År 2008 uppgår statsbidraget (inklusive bidrag från AB Svenska Spel) till drygt 1,8 miljarder kronor.

Den moderna statliga idrottspolitiken har således gamla anor – och det statliga stödet till idrottsrörelsen uppgår sedan länge till betydande belopp. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att statens idrottspolitik vid flera tillfällen blivit föremål för statliga utredningar. Den första idrottsutredningen tillsattes redan 1921. Detta är den 6:e i ordningen.

Enligt kommittédirektiv 2006:135 *Utvärdering av statens stöd till idrotten*, har utredningen tre övergripande uppdrag:

- Det första uppdraget är att utvärdera om effekterna av statens stöd till idrotten, inklusive de hittillsvarande bidragen från AB Svenska Spel, överensstämmer med den statliga idrottspolitikens syften
- Det andra uppdraget är att föreslå en framtida inriktning på statens stöd till idrotten
- Det tredje uppdraget är att föreslå utformning av lämpliga indikatorer för att mäta det statliga stödets effekter

Enligt direktiven ska utvärderingen av statsstödet effekter särskilt beakta idrottens betydelse för *folkhälsan* och för *demokratien inom idrottens föreningsliv*. I frågan om folkhälsa understryks att den rådande ojämlika fördelningen av hälsa mellan människor i samhället ska belysas. Därtill ska utredningen att knyta an till det folkhälsopolitiska målet att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. I frågan om föreningsdemokrati framhålls bland annat att utredningen ska analysera i vilken omfattning barns och ungdomars egna intressen, åsikter och förutsättningar påverkar barn- och ungdomsverksamhetens utformning. Viktigt är även att utvärdera aspekter kopplade till människors *skilda förutsättningar* att föreningsidrotta. Som exempel ska utredningen bedöma hur statens stöd bidrar till att barn, ungdomar och vuxna samt personer med funktionshinder i olika delar av landet kan utöva idrott utifrån sina egna förutsättningar och önskemål samt om, och i så fall hur, stödet till idrotten medverkar till ökad integration exempelvis genom att skapa möjligheter till deltagande för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Samtliga analyser och förslag ska även integrera ett jämställdhets- och ett barnperspektiv.

Utvärderingen ska även innehålla fördjupade analyser av skilda bidragsformer. Som exempel ska utredningen analysera det stöd

som ges för att skapa förutsättningar för framgångsrika elitidrottare, hur Riksidrottsförbundets utgångspunkter för fördelning av statsbidraget till specialidrottsförbunden förhåller sig till statens syften med bidraget samt vilka effekter det ökade lokala aktivitetsstödet har haft för idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet.

I förslaget till ny inriktning på statens stöd till idrotten ska utredningen bland annat analysera om *antalet bidragsformer kan minskas* och om *färre villkor* kan knytas till det samlade stödet till idrottsrörelsen. Därtill ska omfattningen av Riksidrottsförbundets (RF) *myndighetsutövning* kartläggas. I detta sammanhang ska även behovet av författningsändringar övervägas för att RF:s verksamhet skall uppfylla samma krav på rättssäkerhet som ställs på förvaltningsmyndigheter enligt förvaltningslagen.

### **Betänkandets tre delar**

I detta betänkande presenteras resultatet av vårt arbete. Betänkandet är uppdelat i tre delar. I första skisseras våra idrottspolitiska utgångspunkter. En röd tråd i framställningen är att idrotten som kulturyttring – liksom statens idrottspolitik – aldrig kan isoleras från dess historiska utveckling och samhällskontext. Eftersom merparten av statens idrottsstöd är riktat till frivilligt organiserad idrottsverksamhet, ägnas det första kapitlet åt att översiktligt presentera den svenska idrottsrörelsens nuvarande organisation och sammansättning. Därefter följer fyra kapitel med olika perspektiv på statens idrottspolitik. I kapitel två skisseras hur relationen mellan staten och idrottsrörelsen utvecklats från slutet av 1800-talet och fram till idag. I kapitel tre analyseras ett grundläggande spänningsförhållande i svensk idrottspolitik mellan statens legitima intresse av styrning och idrottsrörelsens lika legitima intresse av självständighet. I kapitel fyra presenteras statens nuvarande idrottspolitiska mål och syften. Slutligen, i kapitel fem, analyseras den statliga idrottspolitikens omfattning och finansiering från 2000 till idag.

Den andra delen, kapitel 6–9 innehåller vår utvärdering av statens stöd till idrotten. Utvärderingen inleds (kapitel 6) med en presentation av det teoretiska begreppsparat *föreningsfostran* och *tävlingsfostran*. I kapitel 7 analyseras barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö med utgångspunkt i aktuell samhällsvetenskaplig idrottsforskning. Kapitel 8 kompletterar bilden med redo-

görelser av föreningsidrotten i relation till folkhälsa, jämställdhet och integration. Slutligen – i kapitel 9 – utvärderas utformningen och effekterna hos fyra specifika bidragsformer. Det rör sig om statsbidraget till specialidrottsförbunden, det statliga LOK-stödet, den s.k. Handslagssatsningen och statens stöd till elitidrotten.

I betänkandets tredje del, kapitel 10, presenteras våra förslag till ny inriktning av statens stöd till idrotten samt nytt uppföljnings-system för idrottspolitikerna.

# 1 Den svenska idrottsrörelsens organisation och sammansättning

## 1.1 Inledning

Enligt kommittédirektiv 2006:135 har denna utredning till uppgift att utvärdera statens stöd till idrotten. En mer preciserad formulering av det faktiska uppdraget är dock att utvärdera statens stöd till *idrottsrörelsen*. Nästan hela det stöd som årligen utdelas via statens särskilda idrottsanslag och bidrag från AB Svenska Spel tillfaller nämligen frivilligt organiserade idrottsaktiviteter. Detta innebär emellertid inte att idrottsrörelsens många förbund och föreningar organiserar *alla* de idrotts- och motionsaktiviteter som utförs i Sverige. En heltäckande bild av svensk idrott skulle tvärtom även behöva inkludera allt från barns och ungdomars spontanidrottande, skolans idrottsundervisning till olika former av motions- och hälsoaktiviteter i oorganiserad eller kommersiell regi. Idrott är således ett mångfacetterat samhällsfenomen som utövas på många sätt och i alla samhällssektorer. Denna utvärdering omfattar därmed endast en – om än betydande – av dessa idrottsliga uttrycksformer.

I detta kapitel presenteras den svenska idrottsrörelsen. Efter en teoretisk bestämning av idrottsrörelsens grundläggande kännetecken ges en översiktlig bild av rörelsens organisationsstruktur och sammansättning. Av naturliga skäl får kapitlets senare hälft sin tyngdpunkt i Riksidrottsförbundet (RF) och dess medlemsförbund, men avslutningsvis omnämns även ett antal utomstående organisationer vilka visar att idrottsrörelsens gränser är svåra att entydigt fastställa. Vi inleder dock med en fråga som allt för sällan ställs: Vad menas egentligen med "idrott"?



### 1.1.1 Det komplicerade idrottsbegreppet

För många människor framstår begreppet ”idrott” säkerligen som självklart. När vi betraktar två lag som möts i en handbollsmatch eller en person som joggar i skogen är det oproblemiskt att konstatera att det i båda fallen handlar om skilda former av idrottsliga aktiviteter. Det finns dock många exempel som inte är lika självklara och där vår intuitiva uppfattning inte nödvändigtvis delas av andra. Är det exempelvis ”idrott” att cykla till jobbet? Är man en elitidrottsutövare om man vinner internationella mästerskap i dataspel? Är tävlingarna i populära TV-program som ”Gladiatorerna” och ”Fångarna på fortet” att betrakta som idrottsgrenar? Vad är skillnaden mellan en ”powerwalk” och en skogs promenad? Listan på knepiga bedömningsfrågor kan göras lång. I förlängningen aktualiseras dessutom den mer grundläggande frågan om vilka egenskaper vi vill tillskriva aktiviteter för att de ska uppfattas som ”idrottsliga”. Och hur förhåller sig egentligen idrottsbegreppet till närliggande termer som ”motion”, ”tävling” och ”fysisk aktivitet”?

Inom den idrottsvetenskapliga forskningen har många försök gjorts att analytiskt bestämma vad som menas med idrott. Någon allmänt vedertagen begreppsapparat har emellertid aldrig utvecklats. Vissa har förespråkat relativt snäva definitioner – vanligtvis med ett tydligt urskiljbart tävlings- och prestationsmoment. Andra har föredragit vidare perspektiv och därmed sett i stort sett all form av fysisk aktivitet i avsikt att uppnå motion, rekreation eller tävlingsresultat som utövande av idrott. Båda infallsvinklar har dessutom visat sig problematiska. Med en snäv definition riskerar man att utesluta många verksamheter vilka vi intuitivt betraktas som idrottsliga. Ett klassiskt exempel utgör den amerikanske forskaren Allen Guttmans definition av idrott som organiserad lek med inslag av tävling och fysisk aktivitet.<sup>1</sup> Eftersom Guttman därmed betraktar tävlingar som ett nödvändigt inslag i idrottsliga aktiviteter uppstår omedelbart följdfrågan hur vi ska förhålla oss till jogging, träning på gym och andra motionsaktiviteter där tävlingsmomentet saknas. Till och med teknikriktad träning och andra tävlingsförberedelser verkar enligt hans definition att falla utanför själva idrottsbegreppet. På motsvarande sätt riskerar vida definitioner att inkludera sådant som vi intuitivt inte uppfattar som idrott. Här kan Riksidrottsförbundets egen definition tjäna som belysande exem-

<sup>1</sup> Allen Guttman, *From Ritual to Record: The Nature of Modern Sports* (New York 1978), kap. 1.

pel. Enligt RF är idrott liktydigt med ”fysisk aktivitet som vi utför för att kunna ha roligt, må bra och prestera mera”.<sup>2</sup> Även om definitionen säkerligen stämmer bra in på alla de skilda verksamheter som förbundet organiserar, är formuleringen så allmänt hållen att den även stämmer in på allt ifrån trädgårdsskötsel till att plocka svamp.

En av svårigheterna med att skapa en definition av begreppet idrott som alla – eller åtminstone de flesta – är beredda att acceptera, är att idrott som samhällsfenomen inrymmer en rad olika aktiviteter vilka inte nödvändigtvis har så mycket gemensamt. Frågan om vad som utgör idrottens innersta kärna kanske därmed inte kan besvaras på ett generellt sätt? Dessutom kanske den inte ens behöver besvaras. Det viktigaste är nämligen inte nödvändigtvis vad man gör – utan *varför* man gör det. Det senare har påpekats av idrottspedagogen Lars-Magnus Engström. Med syfte att undvika den oenighet och förvirring som idrottsbegreppet lätt ger upphov till, har Engström även lanserat det alternativa begreppet *kroppsövningskultur*.<sup>3</sup> Inom detta övergripande begrepp urskiljer han därför ett antal olika praktiker. En förtjänst med en sådan infallsvinkel är att det breda idrottsfältets olika aspekter snarare framhävs och särskiljs från varandra istället för att inordnas i en gemensam idrottsdefinition.

Enligt Engström kännetecknas således kroppsövningskulturen av en flora av skilda praktiker, såsom ”fysisk träning”, ”tävling och rangordning” och ”lek och rekreation”. Det finns dock vissa gemensamma nämnare. Först och främst – och som namnet indikerar – handlar det alltid om någon form av *fysisk kroppsövning/träning* även om själva målet med aktiviteterna kan variera. Därtill är de *socialt formade* verksamheter som avser den *frivilligt valda övningen av kroppen*. Med denna distinktion markerar Engström en åtskillnad mellan våra frivilligt valda idrotts- och motionsaktiviteter och sådana fysiska aktiviteter som uppstår inom ramen för förvärvsarbeten och hem. Att exempelvis hantverkare ofta får motion till följd av ett fysiskt ansträngande arbete innebär således inte att de med automatik ingår i kroppsövningskulturen. Slutligen menar Engström att *sammanhanget* och *ändamålet* är viktigt. Det är således inte *vad* vi gör utan den *mening* som vi tillskriver aktiviteterna – och i vilket sammanhang de ingår – som i

---

<sup>2</sup> RF:s Stadgar i lydelse efter RF-stämman 2007, kapitel 1.

<sup>3</sup> Lars-Magnus Engström, *Idrott som social markör* (Stockholm 2000), s. 9–33.

slutändan avgör om de ingår i kroppsövningskulturen. Eller som han själv formulerar saken:

Att jogging tillhör kroppsövningskulturen behöver det inte råda något tvivel om, men hur ska man se på promenader? Med ovanstående utgångspunkter skulle denna aktivitet ingå i kroppsövningskulturen, om den är frivilligt vald och syftar till att ge motion, men inte om promenaden är nödvändig för att man t.ex. ska ta sig till affären.<sup>4</sup>

Engström föreslår således en strategi för att lösa några av de svåra bedömningsfrågor som restes i kapitlets inledning. Det är helt enkelt motiven och inte aktiviteten som ytterst avgör om en person "idrottar" genom att cykla till jobbet. Är aktiviteten ett frivilligt val med den primära avsikten att få motion – då utgör den en del i en motionsidrottslig kulturform. Detsamma gäller dock inte om avsikten med cykelturen endast är att transportera sig till jobbet. På motsvarande sätt blir det naturligt att hänföra "powerwalk" till motionsaktiviteter inom ramen för kroppsövningskulturen medan skogspromenader däremot faller utanför om syftet är allmänt välbefinnande och naturupplevelser snarare än motion och fysisk rekreation.

### 1.1.2 Vad menas med idrottsrörelsen?

Även begreppet *idrottsrörelsen* är långt ifrån självklart. Naturligtvis är det intimt kopplat till den mer övergripande termen "folkrörelse". Det leder således tankarna till ideell verksamhet, föreningsliv och en svensk tradition av stora medborgarsammanslutningar. Att vara en folkrörelse är dessutom positivt värdeladdat. Det är ett uttryck för demokratiska processer, styrka och folklig förankring. Inte förvånande är folkrörelsekaraktären även en grundmurad del i RF:s självbild. Som exempel kan nämnas att förbundet redan i sina stadgars första paragraf understryker att man organiserar sin idrottsverksamhet "i självständiga föreningar och förbund som tillsammans utgör en fri och frivillig folkrörelse".

Inom den historiskt inriktade idrottsforskningen fanns länge en tradition av att definiera begreppet idrottsrörelsen med utgångspunkt i just folkrörelsebegreppet. Man utgick således från forskares olika kriterier för vad som ansågs känneteckna en folkrörelse och

---

<sup>4</sup> Engström (2000), s. 16.

undersökte därefter om, när och hur idrottsrörelsen uppfyllde dessa. För det stora flertalet kriterier – såsom stor medlemsanslutning, social och geografisk spridning, organisatorisk uppbyggnad – var detta oproblematiskt. För två kriterier uppstod dock diskussion och därmed även ifrågasättanden av huruvida idrottsrörelsen förtjänade epitetet folkrörelse. Det ena problemet handlade om *ideologi*. Inom forskarkåren rådde stor enighet om att en folkrörelse måste ha en egen ideologi. Samtidigt konstaterades att intresset för ideologiska frågor varit synnerligen begränsat inom idrottsrörelsen till förmån för den konkreta idrottsutövningen. Vissa forskare gick till och med så långt att de helt ifrågasatte om idrottsrörelsen alls hade en egen ideologi. Det andra problemet handlade om *självständighet*. Här påpekade forskarna att ett viktigt kriterium för en folkrörelse var dess oberoende i förhållande till staten. Detta verkade emellertid inte stämma in på idrottsrörelsen. Medan alla de klassiska folkrörelserna – arbetar-, nykterhets- och väckelserörelsen – hade uppstått som reaktioner mot orättvisor i samhället och i opposition mot staten hade idrottsrörelsen tvärtom nästan omgående etablerat ett intimt samröre med den politiska makten, konkretiserat i både ett omfattande statligt stöd och statlig representation i rörelsens centrala ledning. Var inte detta ett uttryck för att idrottsrörelsen självmant gett upp sin folkrörelsestatus och istället utvecklats till en del av den offentliga byråkratin?<sup>5</sup>

Det finns inte möjlighet att här utveckla olika forskares analyser och bedömningar av idrottsrörelsens status som folkrörelse. Det bör dock påpekas att forskarsamfundets olika ”folkrörelsekriterier” i huvudsak utvecklades med de klassiska folkrörelsernas särdrag i blickfånget. Det är vidare sant att idrottsrörelsen växte fram vid en senare tidpunkt och saknade föregångarnas karaktär av proteströrelser gentemot den offentliga makten. Mer tveksamt är emellertid antagandet att alla folkrörelser bör uppfylla särskilda kriterier vilka utformats med utgångspunkt i ett antal specifika rörelser i ett specifikt historiskt skede. Dessutom kan det tilläggas att även de klassiska folkrörelserna redan i början av 1900-talet förlorade mycket av sin ursprungliga protestkaraktär och successivt inordnades i samhället som legitima – och ibland även statsunderstödda – politiska aktörer. Vid ett strikt krav på självständighet gentemot staten skulle det därmed kunna ifrågasättas om det över huvud

<sup>5</sup> För en redogörelse och analys av denna debatt, se Johan R Norberg, *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrottspolitik 1913–1970* (Stockholm 2004), kapitel 1.

taget existerat folkrörelser i egentlig mening sedan åtminstone början av 1920-talet.<sup>6</sup>

Det kan således fastslås att vetenskapliga definitioner av begreppet folkrörelse är problematiska som utgångspunkt för att precisera idrottsrörelsens kännetecken och särdrag. En följdfråga blir därmed om det finns andra teoretiska infallsvinklar? I detta sammanhang kan nämnas att den traditionella folkrörelseforskningen under senare år ändrat karaktär. Nya teorier och perspektiv har lanserats. Därtill har termen ”folkrörelser” alltmer övergivits till förmån för nya begrepp som *non profitorganisationer*, *den tredje sektorn* och *civilsamfundet*. Sammantaget vittnar denna utveckling om en ökad medvetenhet om den brokiga mångfald som råder bland frivilliga sammanslutningar och att traditionella modeller inte alltid kan fånga de förändringar som präglat den ideella sektorn under senare decennier.<sup>7</sup>

En av dessa nya modeller har utvecklats av statsvetaren Viktor Pestoff och därefter tillämpats inom dansk idrottsforskning av Bjarne Ibsen och Laila Ottesen (se figur 1.1).<sup>8</sup> Modellen har två stora förtjänster. Först och främst lyckas den på ett konstruktivt sätt precisera idrottsrörelsens grundläggande kännetecken. Därtill relateras dessa på ett åskådligt sätt till andra former av idrottslig organisering, med följd att vi både får en fruktbar definition av begreppet idrottsrörelse och möjlighet att relatera denna form av idrott till alternativa idrottsliga uttrycksformer.

Pestoffs modell är närmast att betrakta som en ”karta” över alla de skilda aktiviteter som bedrivs i ett samhälle med utgångspunkt i de tre kategorierna *staten*, *marknaden* och *det civila samhället*. Tanken är att dessa tre kategorier utgör grundläggande ”sociala ordningar” vilka på väsentliga punkter skiljer sig från varandra. Mer konkret kännetecknas statliga aktiviteter av att vara *offentliga* medan icke-statliga verksamheter är *privata*. På motsvarande sätt kännetecknas marknadsaktiviteter av ett vinstintresse, *profit*, medan verksamheter utanför marknadssektorn är av *non profit*-karaktär. Slutligen kännetecknas aktiviteter i det civila samhället av mer *informella* relationer och vänskapsband till skillnad från de *formella*

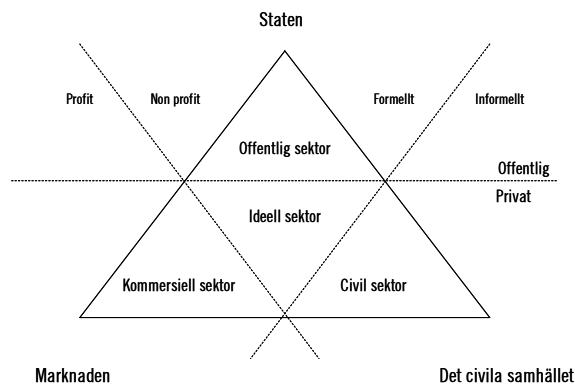
<sup>6</sup> Jfr Norberg (2004), s. 22–25.

<sup>7</sup> För en översikt, se Filip Wijkström & Tommy Lundström, *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället* (Stockholm 2002).

<sup>8</sup> Se t.ex. Laila Ottesen & Bjarne Ibsen, *Idræt, motion og hverdagsliv – i tal og tale* (Köpenhamn 1999), Laila Ottesen & Bjarne Ibsen, *Børn, idræt og hverdagsliv – i tal og tale* (Köpenhamn 2000). Se även Bjarne Ibsen & Laila Ottesen. ”Sport and Welfare Policies in Denmark”, in *Sport and Welfare Policies. Six European Case Studies*, Kurt Heinemann (ed). Series Club of Cologne, Vol. 3. (2004).

regler som vanligtvis styr verksamheter kopplade till stat och marknad. I figur 1.1 nedan sammanförs dessa resonemang. Resultatet blir en karta över samhällets organisering bestående av inte tre – utan fyra – skilda samhällssektorer.

**Figur 1.1 Samhällssektorer mellan stat, marknad och civilt samhälle**



Källa: Ibsen & Ottesen (2004).

Modellen visar att samhällets sektorer har specifika karaktärsdrag vilka bestäms av de sociala ordningarnas relativa styrka. I exempelvis den kommersiella sektorn styrs aktiviteter primärt av marknadens principer (vinstmaximering, privat ägande och formell organisering), även om de i varierande grad dessutom påverkas av statens och det civila samhällets styrande principer. På motsvarande vis kännetecknas aktiviteter i den civila samhällssektorn (familjeliv, vänskapsrelationer m.m.) främst av privata, informella organiseringsformer och frånvaron av ett vinstintresse även om såväl marknaden som staten i varierande omfattning kan utöva ett inflytande.

Modellen är en abstraktion som framhåller vissa grundläggande inslag i det moderna välfärdssamhället. Samtidigt har den flera förtjänster för vår förståelse av idrotten och dess kopplingar till det omgivande samhället. Framför allt blir det möjligt att på ett relativt enkelt sätt *sortera* olika idrottsliga uttrycksformer i en och samma modell. Medan exempelvis skolans obligatoriska idrottsämne tillhör den offentliga sektorn kan affärsmässigt organiserade gym och

”fitness”-center hänförs till den kommersiella sektorn och oorganiserad motionsverksamhet till den civila samhällssektorn.

Modellens mest intressanta resultat är dock den mellanliggande, *ideella* samhällssektor som på specifika punkter varken kan hänföras till staten, marknaden eller det civila samhället. Som namnet indikerar är det i denna kategori vi återfinner det frivilliga organisationsväsendet. Aktörerna i den ideella samhällssektorn skiljer sig således från den offentliga sektorn genom att vara *privata*. Tanken är här att frivilliga sammanslutningar måste vara organisatoriskt åtskilda från staten, samt att våra möjligheter att utöva ett inflytande över dessa organisationer främst sker genom ett aktivt medlemskap och inte till följd av våra andra samhällsroller, som medborgare, skattebetalare eller väljare. Till skillnad från aktörer i den kommersiella sektorn är frivilliga organisationer i *avsaknad av ett vinstintresse* (”non profit”). Detta betyder inte att det är otillåtet för föreningslivet att bedriva ekonomisk verksamhet. Däremot är det en markering av att sådana sammanslutningars främsta mål är av *ideell* karaktär, medan marknaden primärt drivs av ekonomiska intressen. I den ideella sektorn är man således varken kund, företagare eller aktieägare. I förhållande till den civila samhällssektorn skiljer sig frivilliga organisationer genom att vara målorienterade och *formella*. Här är avsikten att göra en åtskillnad mellan föreningslivets schemalagda aktiviteter, stadgar, formaliserade beslutsprocesser o.s.v. och sådana mer informella verksamheter, åtaganden och lösliga band som bland annat kännetecknar familje- och vänskapsrelationer.

Med utgångspunkt i resonemanget ovan kan vi nu precisera ett antal grundläggande kännetecken för den svenska idrottsrörelsen. Det handlar således om alla de idrottsliga aktiviteter som:

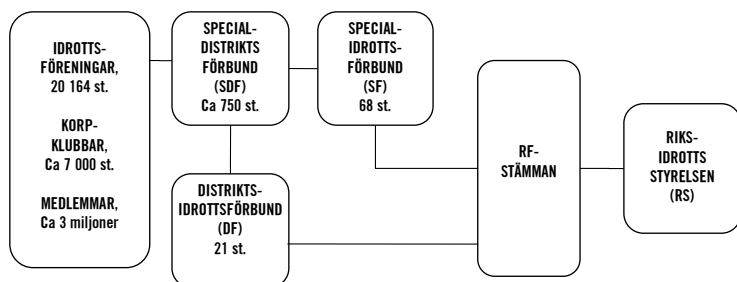
- a. är *organiserade* i föreningar och förbund till skillnad från till exempel oorganiserat joggande i skog och mark
- b. är av *ideell karaktär* till skillnad från exempelvis kommersiella gym- och träningsanläggningar
- c. bedrivs *utanför den offentliga sektorn* till skillnad från exempelvis skolans obligatoriska undervisning i idrott och hälsa.

## 1.2 Riksidrottsförbundet och dess medlemsorganisationer<sup>9</sup>

*Riksidrottsförbundet* (RF) är paraplyorganisation för merparten av den frivilligt organiserade idrottsrörelsen i Sverige. Förbundets primära uppgift är att stödja sina medlemsförbund och företräda idrottsrörelsen i dess kontakter med det omgivande samhället. Därtill ansvarar RF för den strategiska ledningen av idrottsrörelsen i frågor kopplade till ekonomi, organisationsform och kommunikation.

I organisatoriskt avseende är RF uppbyggt enligt en traditionell, hierarkisk och medlemsdemokratisk "folkrörelsemodell" (figur 1.2). Basen utgörs av cirka tre miljoner medlemmar i drygt 20 000 lokala idrottsföreningar och cirka 7 000 korpklubbar.<sup>10</sup> Dessa lokalföreningar är på regional nivå anslutna till ca 750 specialdistriktsförbund (SDF) och 21 distriktsförbund (DF). På den nationella nivån återfinns 68 specialidrottsförbund (SF). Högsta beslutande organ är den gemensamma RF-stämman som samlas vart annat år. Mellan stämmorna leds RF av Riksidrottsstyrelsen (RS) med tillhörande kansli.

Figur 1.2 Organisationsschema för Riksidrottsförbundet



<sup>9</sup> Om inget annat anges, baseras informationen i detta avsnitt på uppgifter från RF:s hemsida ([www.rf.se](http://www.rf.se)) samt SOU 1998:76, *Idrott och motion för livet*, kapitel 4.

<sup>10</sup> Enligt RF:s egna uppgifter består medlemmarna av 2 300 000 aktiva utövare, 7 000 elitidrottare och 900 000 passiva medlemmar. Se *Idrotten i siffror*, statistik från Riksidrottsförbundet (2007).



På lokal nivå garanteras medlemsdemokratien genom att varje förening styrs av stadgar vilka tillförsäkrar medlemmarna inflytande genom årsmöten, motionsrätt m.m. Därefter tillämpas representativa principer på så sätt att de lokala föreningarna utser röstberättigade ombud till specialdistriktsförbundens årsmöten. Specialdistriktsförbunden utser i sin tur ombud till distriktsidrottsförbundens och specialidrottsförbundens årsmöten. De sistnämnda utser ombud till RF-stämman.<sup>11</sup>

Alla lokala idrottsföreningar är självständiga juridiska personer som själva styr över sina stadgar och sin verksamhet. Förutsättningen för att ingå i RF är dock att föreningen bedriver sådan idrottslig verksamhet att medlemskap kan erhållas i något av RF:s specialidrottsförbund. Vidare måste föreningen förbinda sig att i sin idrottsliga verksamhet följa RF:s och respektive specialidrottsförbunds stadgar, tävlingsbestämmelser, övriga bestämmelser och beslut fattade av överordnat idrottsorgan.<sup>12</sup>

### 1.2.1 Specialidrottsförbund (SF)

Riksidrottsförbundets 68 *specialidrottsförbund* är rikstäckande, självständiga organisationer med ansvar för specifika idrotter. Ett SF:s primära uppgift är att utveckla och administrera den egna idrotten, samordna nationell tävlingsverksamhet och representera Sverige i internationella sammanhang. Det stora flertalet av specialidrottsförbunden stämmer väl med denna bild. Det finns emellertid ett begränsat antal s.k. *kategoriförbund* där medlemmarna och inte specifika idrottsgrenar utgör grund för verksamheten. Som exempel kan nämnas *Svenska Handikappidrottsförbundet* som organiserar idrott för personer med rörelsehinder, synskador och utvecklingsstörningar inom 17 olika idrottsgrenar.

Sammantaget företräder de många specialidrottsförbunden en mångfald av såväl gamla och nya som små och stora idrotter (se tabell 1.1). Bland de äldsta återfinns *Svenska Friidrottsförbundet* (1895), *Svenska Fotbollförbundet* (1904) och *Svenska Fäktförbundet* (1904). Som exempel på nya SF kan nämnas *Svenska Innebandyförbundet* (1985) och *Svenska Taekwondoförbundet* (1997). Yngst bland specialidrottsförbunden är *Svenska Ringetteförbundet* som 2003 erhö

---

<sup>11</sup> Om särskilt SDF saknas i distriktet, utses ombud till distriktsförbundet av respektive SF:s medlemsföreningar i distriktet. Se RF:s stadgar, kapitel 9, 6 §, Sammansättning av DF-stämman.

<sup>12</sup> RF:s stadgar, kapitel 10. *Medlemskap i RF*.

ett s.k. associerat medlemskap. Detta är en möjlighet för mindre sammanslutningar som inte lever upp till RF:s inträdesvillkor att nya specialförbund ska ha minst 50 medlemsföreningar med minst 3 000 medlemmar och finnas representerade i minst 10 RF-distrikt. Med ett associerat medlemskap får förbundet i fråga tillgång till RF:s service och möjlighet att ansöka om statligt lokalt aktivitetsstöd. Associerad medlem har däremot inte rösträtt vid RF:s stämma.<sup>13</sup>

**Tabell 1.1 De största och minsta specialidrottsförbunden med avseende på antalet medlemmar (2006)**

De största specialidrottsförbunden		De minsta specialidrottsförbunden	
Förbund	Antal medlemmar	Förbund	Antal medlemmar
Fotboll	1 005 097	Baseboll	938*
Golf	556 135	Dragkamp	1 335
Friidrott	396 243	Landhockey	1 391
Skolidrott	315 291	Varpa	1 500
Gymnastik	236 195	Biljard	1 544*

\* licenser.

Källa: RF:s verksamhetsberättelse med årsredovisning 2006, s. 66.

Enligt RF:s förbundsstatistik från 2006 utgör kvinnor 38 procent och män 62 procent av det totala antalet aktiva medlemmar i specialidrottsförbunden.<sup>14</sup> Dessa är dock inte jämnt fördelade. År 2005 redovisade nio SF fler aktiva kvinnor än män. Dessa var Ridsport (87 %), Konstakning (84 %), Gymnastik (83 %), Gång (70 %), Friidrott (66 %), Simning (66 %), Danssport (62 %), Volleyboll (55 %) och Dövidrott (54 %). De förbund med lägst andel kvinnor var Ishockey (3 %), Amerikansk fotboll (6 %) och Styrkelyft (8 %). I tolv specialidrottsförbund var fördelningen av kvinnor och män jämn bland de aktiva, det vill säga att det underrepresenterade könet inte understeg 40 procent av medlemmarna.

Även på förbundens ledande nivåer är könsfördelningen ojämn. Enligt RF:s jämställdhetsplan från 2005 framhålls målet att kvinnor och män bör vara representerade med minst 40 procent inom alla rådgivande och beslutande organ.<sup>15</sup> Samma år konstaterades att

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Uppgift från RF.

<sup>15</sup> *Idrottens jämställdhetsplan*, Riksidrottsförbundet (2005).

endast 17 förbund levde upp till detta mål. Vidare konstaterades att i genomsnitt 73 procent av specialidrottsförbundens styrelseledamöter var män och att tre förbund – Amerikansk fotboll, Tyngdlyftning och Landhockey – helt saknade kvinnor på styrelsenivå.<sup>16</sup> På posterna som förbundsordförande och generalsekreterare var 85 procent män och 15 procent kvinnor.

*Specialdistriktsförbunden* (SDF) är de enskilda specialidrottsförbundens förlängda arm på regional nivå. Totalt finns cirka 750 SDF i landet. Deras främsta uppgifter är att främja och administrera sina respektive idrotter i distriktet.

#### *RF:s två kategoriförbund för personer med funktionshinder*

Två av RF:s specialidrottsförbund organiserar idrottsutövare med funktionshinder. *Svenska Handikappidrottsförbundet* (SHIF) omfattar för närvarande ca 450 föreningar och 40 000 medlemmar varav 25 000 är idrottsaktiva. Förbundet ansvarar både för 17 egna idrottsgrenar (såsom alpin skidåkning och rullstolsrugby) och samarbetar med sådana SF som integrerat personer med funktionshinder i den egna verksamheten. SHIF förbereder och genomför även svenskt deltagande i Paralympics, vilket är de funktionshindrades motsvarighet till Olympiska Spel.<sup>17</sup>

*Svenska Dövidrottsförbundet* (SDI) omfattar ca 12 000 medlemmar (varav cirka 8 700 aktiva) fördelat på drygt 40-tal lokal-föreningar. Förbundet bildades 1913 och ingår i RF som ett specialidrottsförbund sedan 1995. Verksamheten består av ett 20-tal olika idrotter. Dövidrottens internationella motsvarighet till de Olympiska Spelen är Deaflympics.<sup>18</sup>

### **1.2.2 Distriktsidrottsförbund (DF)**

RF:s regionala organisation består av 21 distriktsidrottsförbund (DF). Distriktsindelningen följer i huvudsak landets länsgränser. Distriktsidrottsförbundens centrala uppgifter är att företräda den regionala idrotten gentemot kommuner och landsting, ge operativt stöd till specialdistriktsidrottsförbund (SDF) och föreningar samt bedriva idrottspolitisk opinionsbildning inom den egna regionen.

---

<sup>16</sup> Det fanns dock inget förbund utan män i styrelsen.

<sup>17</sup> För information om SHIF, se [www.shif.se](http://www.shif.se)

<sup>18</sup> För information om SDI, se [www.dovidrott.nu](http://www.dovidrott.nu)

Ofta samverkar distrikten även med landstingen i olika folkhälsoprojekt.

Varje DF har ett kansli med anställda tjänstemän och leds av en styrelse, utsedd av distriktets SDF och/eller lokala idrottsföreningar. I distriktsidrottsförbundens styrelser är fördelningen av kvinnor och män betydligt jämnare än hos specialidrottsförbunden. År 2005 uppgick andelen kvinnor i distriktens styrelser i genomsnitt till 45 procent. Merparten av distrikten – över 80 procent – hade dock män som ordförande och kanslichefer.<sup>19</sup>

Det ska tilläggas att distriktsidrottsförbunden vanligtvis har ett nära samarbete med de regionala SISU-distrikten (se 1.3). I vissa distrikt har detta samarbete intensifierats under senare år. Ett exempel är Skåneidrotten som sedan 2004 både är RF:s och SISU Idrottsutbildarnas regionala motsvarigheter i Skåne med gemensam ledning och gemensam kansliorganisation.

### 1.2.3 De lokala idrottsföreningarna

Idrottsrörelsens bas utgörs av de cirka tre miljonerna medlemmarna i landets drygt 20 000 lokala idrottsföreningar. Att ge en generell bild av dessa föreningar är inte lätt. Medan vissa klubbar är starkt elitinriktade är andra uteslutande inriktade på bredd och motion. Medan vissa föreningar har stor medlemskår och verksamhet i flera olika idrotter är andra klubbar små och utövande endast en enskild idrott. Med reservation för att landets idrottsföreningar således utgör en brokig skara, finns det skäl att presentera några resultat ur en föreningsstudie som RF lät genomföra 2003.<sup>20</sup> Undersökningen bestod av en enkät som besvarades av drygt 500 slumpmässigt utvalda föreningar över hela landet. I studien framkom bland annat:

- att ungefär en tredjedel av föreningarna ägnade sig åt lagidrotter medan cirka 60 procent bedrev *individuella idrotter*. Därutöver återstod en grupp på närmare sju procent vilka tillhörde s.k. *kategoriförbund*. Även om lagidrotten fotboll således är den största idrotten i Sverige mätt i antalet medlemmar, är de individuella idrotterna i stark majoritet i fråga om antalet föreningar

<sup>19</sup> *Kvinnor och män inom idrotten 2005 – statistik från Riksidrottsförbundet*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2006:5. s. 15.

<sup>20</sup> *Idrottens föreningar – en studie om idrottsföreningarnas situation*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2005:3.

- att det stora flertalet idrottsföreningar, 85 procent, endast bedriver en enskild idrott (s.k. *ensektionsföreningar*). Blott tre procent hade mer än tre idrotter på programmet
- att 38 procent av föreningarna var små med färre än 50 medlemmar. Nästan lika många var *medelstora* (mellan 50 och 199 medlemmar) medan den återstående fjärdedelen var stora med ett medlemsantal på 200 personer eller fler
- att ungefär hälften av föreningarna hade en relativt jämn fördelning mellan könen. Cirka 40 procent hade dock minst 70 procent män bland sina medlemmar och cirka 12 procent hade en lika stor dominans av kvinnor
- att idrottsföreningar generellt sett hade blivit både *större* och *aktivare* sedan mitten av 1990-talet. År 2003 hade en förening i genomsnitt 271 medlemmar, varav 186 var aktiva och 85 var passiva. I en motsvarande studie 1994 hade den genomsnittliga idrottsföreningen 222 medlemmar, varav 110 var aktiva och 112 passiva
- att 28 procent av de aktiva medlemmarna var *barn* under tolv år, 26 procent var *ungdomar* (12–20 år) och resterade 46 procent var *vuxna* (över 20 år). Könstillfördelningen var ungefär densamma i samtliga åldersgrupper
- att de flesta föreningar har verksamhet för barn från sju års ålder. Något mer än vart fjärde förening (företrädesvis gymnastik- och simföreningar) rekryterade sexåringar eller yngre.

Föreningsstudien visade även att en genomsnittlig idrottsförening hade 17 *ideella ledare*, varav tolv (70 %) var män och fem (30 %) var kvinnor. Dessa ledare hade i genomsnitt ned 180 timmar per år på ideellt arbete vilket innebar en viss ökning jämfört med motsvarande föreningsstudie från 1994. Allt arbete utfördes dock inte på frivillig basis. En dryg fjärdedel av föreningarna – vanligtvis större klubbar – hade även *anställd personal*. Det kan tilläggas att män dominerande kraftigt bland de heltidsanställda medan könstillfördelningen var jämn bland de deltidsanställda. Därtill framkom att drygt 40 procent av föreningarnas anställda uppbar lönebidrag.

### 1.2.4 RF-stämman och Riksidrottsstyrelsen (RS)

RF-stämman är Riksidrottsförbundets högsta beslutande organ. Stämman hålls vartannat år i maj och består av drygt 200 ombud från special- och distriktsförbund. Enligt RF:s stadgar har varje fullvärdigt SF en grundröst och varje DF en röst. Återstående röster fördelas proportionerligt i förhållande till specialidrottsförbundens föreningsantal. För *Korpen Svenska Motionsidrottsförbundet* finns en särregel som stadgar att förbundet erhåller lika många röster som det eller de SF som har det största antalet röster.<sup>21</sup>

På RF-stämman fattas beslut om grundläggande policyfrågor och idrottsrörelsens gemensamma verksamhetsinriktning. Vidare beslutas om inträde av nya medlemsförbund. En förutsättning för medlemskap i RF är dock att det sökande förbundet:

- är en ideell förening
- bedriver idrott i samklang med idrottsrörelsens ideologi
- inte bedriver verksamhet besläktad med redan befintligt förbund i RF
- bör ha minst 50 medlemsföreningar med minst 3 000 medlemmar och finnas representerat inom minst 10 RF-distrikt

Stämman utser även ledamöter till Riksidrottsstyrelsen (RS), bestående av ordförande och tio övriga ledamöter. Riksidrottsstyrelsens primära uppgift är att verka för att idrottsrörelsens verksamhetsidé efterlevs, verkställa RF-stämmans beslut samt handha och ansvara för RF:s medel. Sedan 2005 är Karin Mattson förbundsordförande i RF och därmed även ordförande i RS.

Riksidrottsstyrelsen är således att betrakta som idrottsrörelsens egen "regering" mellan stämmorna. Till sin hjälp har RS ett kansli i Idrottens hus på Östermalm i Stockholm. Kansliet har cirka 85 personer anställda och ansvarar för det operativa arbetet med att genomföra RF-stämmans och RS:s beslut. Därtill ger kansliet olika former av stöd och service till medlemsförbunden, bedriver utvecklingsprojekt och FoU-verksamhet samt ansvarar för opinionsbildning och kontakter med det omgivande samhället. Sedan maj 2005 är RF:s och SISU Idrottsutbildarnas kanslier sammanslagna under en gemensam riksidrottschef.

---

<sup>21</sup> RF:s stadgar, kapitel 4, RF-stämman, 2 § Fördelning av SF-röster.

### 1.2.5 Idrotten vill: RF-idrottens gemensamma visionsdokument

*Idrotten vill* är RF-idrottens gemensamma visionsdokument.<sup>22</sup> Det är en text som presenterar organisationskomplexets verksamhetsidé och utförligt diskuterar föreningsidrottens samhällsnytta och samhällsroll. Vidare formuleras tydliga riktlinjer för hur förbund och föreningar ska utforma och bedriva sina aktiviteter – från lekfullt och brett upplagd barnidrott till internationellt konkurrenskraftig senior elitverksamhet.

*Idrotten vill* antogs vid RF-stämman i Umeå 1995 (och genomgick en mindre revidering 2005) och har därefter legat till grund för olika utvecklings- och utbildningsarbeten inom idrottsrörelsen. Av betydelse är inte minst det storskaliga etikprojektet *Starta vägen* som inleddes 1996 och som pågick fram till 2001. Därtill har dokumentet uppmuntrat olika SF att utforma egna motsvarigheter. Även på lokal nivå, i föreningar och kommunala verksamheter, har *Idrotten vill* inspirerat till policydokument och idrottspolitiska program.<sup>23</sup>

I inledningen av *Idrotten vill* preciseras idrottsrörelsens verksamhetsidé. Med en utgångspunkt i idrott definierad som ”fysisk aktivitet som vi utför för att kunna ha roligt, må bra och prestera mera” fastslås att idrottsrörelsen består av ”självständiga föreningar och förbund som tillsammans utgör en fri och frivillig folkrörelse förenad i Riksidrottsförbundet.” Därefter framhålls som allmänna principer att *barnidrotten* (upp till 12 års ålder) ska vara lekfull, ge allsidig utveckling och ske på barnens egna villkor. För *ungdomsidrotten* (13–20 år) och *vuxenidrotten* (över 20 år) görs en åtskillnad mellan bredd- och elitinriktad idrott. I den *elitinriktade idrotten* ska prestationsförbättring och goda tävlingsresultat vara vägledande. I *breddidrotten* ska däremot hälsa, trivsel och välbefinnande vara normgivande, även om prestation och tävlingsresultat kan tjäna som sporre. Slutligen framhålls att idrottsrörelsen ska utforma sin verksamhet så att:

---

<sup>22</sup> *Idrotten vill*, Riksidrottsförbundet (2005).

<sup>23</sup> För en utvärdering av ”Idrotten vill”, se Lars-Magnus Engström, Johan R Norberg & Joakim Åkesson, *Idrotten vill. En utvärdering av barn- och ungdomsidrotten*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2007:1.

- den i alla led ständigt utvecklas och förbättras till form och innehåll
- alla som vill, oavsett nationalitet, etniskt ursprung, religion, ålder, kön eller sexuell läggning samt fysiska eller psykiska förutsättningar, får vara med i föreningsdriven idrottsverksamhet
- den ger upplevelser och skapar kontakt mellan människor ur olika samhällsgrupperingar
- de som deltar får vara med och bestämma om och ta ansvar för sin verksamhet
- den ger alla som deltar en kamratlig och trygg social gemenskap.

### 1.3 SISU Idrottsutbildarna

Studieförbundet *SISU Idrottsutbildarna* är den svenska idrottsrörelsens utbildningsorganisation med det övergripande målet att ”utveckla människor positivt såväl fysiskt och psykiskt som socialt och kulturellt”.<sup>24</sup> Förbundets medlemmar är specialidrottsförbund anslutna till RF samt sex ytterligare organisationer vilka vunnit inträde i särskild ordning, däribland *Svenska Bridgeförbundet*, *Svenska Livräddningssällskapet/Simfrämjandet* och *Frivilliga Skytterörelsen*.<sup>25</sup> Högsta beslutande organ är SISU-stämman som hålls vartannat år i samband med RF-stämman. För sin regionala och lokala verksamhet har SISU Idrottsutbildarna 21 distriktsförbund med lokala enheter (lokalkontor).

SISU Idrottsutbildarna fördelar statsbidrag och stödjer den folkbildningsverksamhet som bedrivs i distriktsförbunden i form av bland annat statsbidragsberättigade studiecirklar och kulturprogram. Därtill bedrivs uppdrags- och utbildningsverksamhet på uppdrag av RF och dess medlemsorganisationer. År 2006 inrapporterades närmare 1 400 000 studietimmar och 127 000 deltagare i SISU-distriktens kurser.<sup>26</sup> I SISU Idrottsutbildarna ingår även Bosön Idrottsfolkshögskola samt bokförlaget SISU Idrottsböcker AB.

---

<sup>24</sup> Se *Stadgar för SISU med stadgeändringar antagna av SISU-stämman 2005*.

<sup>25</sup> Röstlängd för SISU-stämman 2007.

<sup>26</sup> *Verksamhetsberättelse med årsredovisning 2007*, SISU idrottsutbildarna (2007), s. 24, 39–40.



## 1.4 Sveriges Olympiska Kommitté

*Sveriges Olympiska Kommitté* (SOK), är den högsta instansen för olympiska frågor inom den svenska idrottsrörelsen. Kommittén består av de 35 svenska specialidrottsförbund (OSF) vars idrotter ingår i det olympiska programmet och ytterligare tolv s.k. "recognized" (erkända) SF vars idrotter visserligen inte ingår i de olympiska spelen men som ändå är så pass utbredda i världen att de fått officiellt godkännande av den Internationella Olympiska Kommittén, IOK.<sup>27</sup> Exempel på det senare är *Svenska Bowlingsförbundet* och *Svenska Golf förbundet*.

SOK:s uppdrag är, enligt sina stadgar, att utveckla och värna om den olympiska rörelsen i Sverige i enlighet med bestämmelserna i IOK:s stadgar, *The Olympic Charter*.<sup>28</sup> Detta innebär framförallt att SOK organiserar och genomför Sveriges deltagande i OS och i Europeiska Olympiska Ungdomsfestivaler (EYOF, Ungdoms-OS). Arbetet inbegriper förberedelser i form av uttagning och talangutveckling av svenska deltagare. Verksamheten leds av en styrelse bestående av ordförande, åtta ordinarie ledamöter samt svenska medlemmar i IOK. SOK:s högsta beslutande organ är årsmötet där varje ordinarie medlemsförbund, OSF, samt närvarande svenska IOK-ledamöter har rösträtt med en (1) röst var.

SOK:s elitidrottsstöd är samlat i den särskilda satsningen "Olympisk offensiv 2005–2012". Verksamheten utformas i samarbete med berörda SF och består av tre delar. I *topp- och talangprogrammet* är målet att Sveriges främsta elitaktiva ska få optimala förutsättningar att förbereda sig inför kommande OS och att de mest lovande talangerna ska få optimala möjligheter att nå den absoluta världstoppen. I slutet av 2006 fanns 141 aktiva och tre lag i programmet. I *utmanarprogrammet* är målet att fler aktiva ska få bra förberedelse för en fullvärdig satsning mot världstoppen. Detta program utgör en rekryteringsbas för topp- och talangprogrammet. I *supportprogrammet* är målet att aktiva och tränare ska ha tillgång till högsta möjliga kompetens och service på olika områden av betydelse för prestationsutveckling, toppresultat och mästerskapsframgång.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> SOU 1998:76, *Idrott och motion för livet*, s. 104.

<sup>28</sup> Stadgar för Sveriges Olympiska Kommitté (SOK), Kap. 1 § 1.

<sup>29</sup> För en redogörelse av SOK:s elitidrottsstöd, se *Verksamhetsberättelse 2006*, Sveriges Olympiska Kommitté (2007), s. 12–14.

I detta sammanhang kan tilläggas att handikappidrotten har sin motsvarighet till de olympiska spelen i Paralympics. För svenskt deltagande i Paralympics ansvarar *Svenska Handikappidrottsförbundet*. På motsvarande sätt ansvarar för *Svenska Dövidrottsförbundet* för svenskt deltagande i Deaflympics.

## 1.5 Övriga idrottsorganisationer i den ideella sektorn

Även om RF samlar merparten av landets ideella idrottsföreningar och förbund, finns det utomstående organisationer vilka bör ses som delar av idrottsrörelsen i enlighet med den definition som gjordes i kapitlets inledning.

En intressant organisation i detta sammanhang är *Friskis&Svettis*. Organisationen bildades 1978 av Johan Holmsäter. Utgångspunkten var att utveckla tävlingsfria gymnastik- och träningsformer på medicinska rön och därmed skapa en brygga mellan sjukvård och friskvård. Dessa principer markerades även i namnet där "Friskis" avser fysiska aktiviteter för personer med behov av rehabilitering medan "Svettis" avser träning för alla andra. Verksamhetens popularitet ökade i snabb takt. Redan efter 10 år samlade man cirka 70 000 medlemmar i 64 föreningar. År 2000 hade antalet föreningar ökat till 130 medan medlemsbeståndet mer än tredubblats till cirka 232 000 personer. Tillväxten har dessutom fortsatt under 2000-talet. Vid den senaste mätningen, 2007, uppgick medlemsbeståndet till hela 417 000 personer fördelade över 154 föreningar (varav 44 föreningar utanför Sveriges gränser). Om Friskis&Svettis således ingått i RF som ett traditionellt specialidrottsförbund skulle man utgöra dess tredje största förbund. Som ytterligare mått på verksamhetens popularitet kan nämnas att Friskis&Svettis Stockholm utgör landets enskilt största idrottsförening med hela 49 000 medlemmar och att i elva av landets kommuner, däribland Lidingö och Uppsala, utgör medlemmarna över tio procent av kommunens invånare.<sup>30</sup>

I flera avseenden avviker Friskis&Svettis från den gängse bilden av svensk idrottsrörelse. Först och främst bedriver man en verksamhet helt utan tävlingsinslag. Därtill anses behovet av självständighet så viktigt att organisationen – åtminstone på central nivå – valt att stå helt fri från utomstående finansärer. Friskis&Svettis

---

<sup>30</sup> Uppgifterna är hämtade från *Friskis&Svettis verksamhetsberättelse 2006* samt <http://web.friskissvettis.se/>

Riks finansierar således sin verksamhet nästan uteslutande via medlemsavgifter, kurser och konvent.<sup>31</sup> Denna självständighetssträvan ska dock inte tolkas som att Friskis&Svettis står i ett motsatsförhållande till den RF-ledda idrottsrörelsen. Tvärtom utgör det en förutsättning för lokala (svenska) föreningars medlemskap i Friskis&Svettis att de samtidigt tillhör ett förbund som är medlem i Riksidrottsförbundet.<sup>32</sup> Det är upp till föreningarna att själva välja vilket SF de vill tillhöra. En kartläggning 2006 visade emellertid att nästan alla, 105 av 110 föreningar, tillhörde Svenska Friidrottsförbundet medan de övriga ingick i Svenska Gymnastikförbundet, Svenska Kanotförbundet eller Svenska Skidförbundet.

Medan Friskis&Svettis Riks således står utanför RF, ingår de lokala föreningarna i ett antal av RF:s olika specialidrottsförbund. Denna ordning kan ses som en pragmatisk lösning på att Friskis&Svettis vid flera tillfällen under 1990-talet nekades inträde i RF med motiveringen att liknande verksamhet redan bedrevs i Svenska Gymnastikförbundets regi.<sup>33</sup>

Det finns även exempel på andra organisationer vilka sökt men av olika skäl inte beviljats medlemskap i RF. Denna kategori är särskilt intressant så till vida att förbunden själva – genom sin medlemsansökan – gett uttryck för uppfattningen att man utövar idrottslig verksamhet. Under 2000-talet har följande organisationer ansökt om – men nekats – medlemskap i RF:

- Sveriges Bridgeförbund
- Svenska Dartförbundet
- Svenska Kickboxningsförbundet
- Svenska Kroppskulturförbundet
- Western Riders Association of Sweden
- Svenska Cheerleaderförbundet
- Svenska Islandshästförbundet
- Svenska Skateboardförbundet.

RF:s avslagsmotiveringar har varierat. I likhet med Friskis&Svettis har det i flera fall handlat om att den ansökande organisationen bedriver verksamhet som anses för närliggande redan befintliga specialidrottsförbund. Av dessa finns det även exempel på att organisationerna efter avslag valt att ansluta sig till ett befintligt SF. Ett exempel är *Svenska Kickboxningsförbundet* som idag tillhör *Svenska*

---

<sup>31</sup> *Friskis&Svettis Riks årsredovisning och revisionsberättelse F&S Årsstämma 2007.*

<sup>32</sup> Stadgar för den ideella föreningen Friskis&Svettis, kap. 2.1.

<sup>33</sup> Se t.ex. protokoll från RF-stämman i Karlstad år 1997, punkt 14.2.

*Budoförbundet*. I två fall, *Sveriges Bridgeförbund* och *Svenska Kroppskulturförbundet*, avslogs dock ansökningarna med hänvisning till att verksamheten i fråga inte anses utgöra en idrott.

Därutöver finns det organisationer som arbetar för att få statligt stöd i egenskap av idrottsorganisationer, såsom *Samernas Svenska Idrottsförbund*. Vidare finns det ett antal sammanslutningar i gränslandet mellan friluftsliv och idrottsverksamhet. Vissa av dessa, såsom *Svenska Frisksportsförbundet* och *Svenska Folksportsförbundet*, tilldelas för närvarande offentligt stöd via statens friluftsanslag.

Sammanfattningsvis kan konstateras att merparten av den frivilligt organiserade idrottsutövningen är organiserad inom Riks-idrottsförbundet. Det finns emellertid – och har alltid funnits – sammanslutningar som står utanför. Vad som utgör idrottsrörelsens gränser är således svårt att entydigt fastställa, vilket sammanhänger med att idrott både som kulturform och begrepp är svårdefinierat och föränderligt.

## 2 Statlig idrottspolitik under 1900-talet – en historik<sup>1</sup>

### 2.1 Inledning

I detta kapitel ges en översiktlig historik över idrottsrörelsens och den statliga idrottspolitikens utveckling under 1900-talet. Redogörelsens primära syfte är att sätta in den moderna statliga idrottspolitikerna i sitt historiska sammanhang. Därtill kan framställningen visa att många av dagens idrottspolitiska frågor ofta har tydliga motsvarigheter i tidigare epoker – inte minst i aspekter som idrottsrörelsens självständighet, det statliga stödets koppling till spelmarknaden och kritik mot tävlingsidrottens fokus på prestationer och resultat. Mycket har naturligtvis hänt sedan de första moderna idrottsföreningarna såg dagens ljus under 1800-talets andra hälft. Idrottsrörelsens utveckling från en spirande frivilligaktivitet till en av landets största massrörelser har varit en lång process och intimt kopplad till betydande samhällsförändringar i form av tilltagande industrialisering, urbanisering och framväxten av det moderna välfärdssamhället. Trots detta är det snarare kontinuitet än förändring som kännetecknat svensk idrottspolitik och statens relation till idrottsrörelsen.

---

<sup>1</sup> Detta kapitel baseras på och har delvis tidigare publicerats i Johan R Norberg, "Nya tider och gamla problem" i SOU 1998:33, *Historia, ekonomi & forskning. Rapporter till Idrottsutredningen*, "Idrottsrörelsen och staten" i Jan Lindroth & Johan R Norberg (red) *Ett idrottssekel. Riksidrottsförbundet 1903–2003* (Stockholm 2003) samt Johan R Norberg, *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrottspolitik 1913–1970*, Malmö Studies in Sport Sciences 1 (Stockholm 2004).

## 2.2 Vägen till statsanslag – åren fram till 1913

### 2.2.1 Den moderna idrottsrörelsen tar form

Grunden till den svenska idrottsrörelsen lades under 1800-talets sista kvartssekel. Ett föreningsbildande av betydelse för den fortsatta utvecklingen påbörjades under 1870-talet för att kraftigt tillta under 1880-talet. I frågan om verksamhet dominerade gymnastiken inledningsvis. På 1880-talet följde en rad andra idrottsgrenar – såsom rodd, cykel, friidrott, skridsko, simning – i föreningsmässiga former. Med tiden framstod framförallt friidrott som den allvarligaste utmanaren av den frivilliga gymnastikens dominans. Under perioden 1905–1914 framträdde en ny bild där de mest populära föreningsverksamheterna utgjordes av friidrott, fotboll och skidåkning.<sup>2</sup>

De första riksorganisationerna av betydelse uppstod vid sekelskiftet. År 1897 bildades *Sveriges Centralförening för Idrottens Främjande* (SCIF). År 1903 tillkom *Svenska gymnastik- och idrottsföreningarnas riksförbund* (Riksidrottsförbundet, RF). Organisationerna var mycket olika i frågan om såväl inriktning som organisatorisk struktur. SCIF var en *främjandeförening* ledd av en handlingskraftig och synnerligen socialt exklusiv styrelse med Viktor Balck i spetsen och kronprins Gustav ( sedermera Gustav V) på ordförandeposten. Föreningens mål var att allmänt stödja och propagera för idrott i olika former. Med goda kontakter inom näringsliv och samhällets övre skikt lyckades föreningen tidigt mobilisera betydande medel till idrottslig verksamhet. Dessutom ansvarade SCIF för stora punktinsatser såsom anordnandet av de nordiska spelen och byggandet av Stockholms stadion inför de olympiska spelen 1912. Någon önskan att organisera det dagliga arbetet i de lokala föreningarna fanns däremot inte.

RF var på flera sätt SCIF:s raka motsats. I takt med att idrottsintresset växte i landet, ökade antalet idrottsföreningar. En tilltagande tävlingsverksamhet visade dock på nödvändigheten av samordning, nationella tävlingsbestämmelser och en enhetlig amatörstadga. RF:s tillkomst kan därför ytterst ses som en följd av idrottsutövarnas egna behov. Medan SCIF i huvudsak kan karakteriseras som en social elits önskan om att sprida idrottens evangelium, blev RF organisatör och ledare av den praktiska

---

<sup>2</sup> För en ingående redogörelse av idrottsrörelsens framväxt och utveckling fram till 1915, se Jan Lindroth, *Idrottens väg till folkerörelse. Studier i svensk idrottsrörelse till 1915* (Uppsala 1974).

verksamheten. I organisatoriskt avseende utvecklade RF dessutom tidigt en uppbyggnad som en klassisk *folkrörelse* där lokala föreningar förenade i distrikts- och specialförbund knöts samman under en gemensam riksledning. Kännetecknande för idrottsrörelsen i början av 1900-talet var således en tudelad ledningsstruktur där SCIF åtog sig huvudansvar för ekonomi och allmän idrottspropaganda medan RF blev organisatoriskt centrum för den aktiva idrottsutövningen.

### 2.2.2 Tidiga försök till statsanslag

Inom den frivilliga idrotten väcktes tidigt tanken på statligt stöd. Ett första bidrag av engångskaraktär beviljades av regeringen redan 1877 i form av förlusttäckning för en resa av Stockholms gymnastikförening till Belgien. Beloppet var visserligen blygsamt, men bör ses som ett första uttryck för statsmakternas generell positiva inställning eftersom det utdelades i en tid när idrott alltjämnt var ett okänt fenomen för det stora flertalet medborgare och decennier innan verksamheten antagit en folkrörelses former.

Det egentliga genombrottet för statens idrottspolitik bör dock förläggas till senare datum. Ett viktigt steg togs 1900 då SCIF för första gången ansökte om ett generellt statsbidrag för allmän idrottsverksamhet. Förslaget möttes välvilligt av regeringen men föll på riksdagens motstånd. Det var framförallt landsbygdens representanter som motsatte sig tanken på ett statligt idrottsstöd. Bidragande var både okunskap om idrott som kulturellt fenomen och den kanske inte helt obefogade misstanken att anslaget framförallt skulle komma de större städernas befolkning tillgodo. SCIF lät sig inte nedslås utan återkom med nya ansökningar under de följande åren. Med början 1905 stod även RF med som bidragssökande. Men trots stöd hos regeringen lät sig riksdagen inte bevakas. Under åren 1902–1906 avslogs inte mindre än tre propositioner om statsbidrag till idrottsrörelsen.

Svårigheten att beveka riksdagen fick SCIF och RF att pröva nya handlingsstrategier. En sådan möjlighet var ett statligt *lotteri*. Eftersom lotterier kunde beviljas genom regeringsbeslut var detta en finansieringslösning där riksdagens motstånd kunde kringgås. Strategin visade sig lyckosam. I februari 1908 beviljades ett särskilt idrottslotteri med följderna att idrottsrörelsen för första gången tilldelades statliga medel för allmän idrottsverksamhet.

Hösten 1912 förnyade SCIF och RF sina försök att få till stånd ett generellt statsbidrag. Tidpunkten var väl vald. Sommarens olympiska spel i Stockholm hade blivit en succé över förväntan. Organisatoriskt hade arrangemanget förlöpt väl. Därtill hade Sverige lyckats bli bästa idrottsnation i den samlade poängberäkningen. Detta bidrog till att riksdagen i mars 1913 – med blott elva rösters övervikt – biföll att idrottsrörelsen skulle tilldelas ett första, regelrätt statsbidrag på 100 000 kronor. Idrottsrörelsens drygt 10-åriga kamp för offentligt stöd hade därmed burit frukt.

Man får inte underskatta betydelsen av att idrottsrörelsen tilldelades ett generellt statsanslag. För det första innebar det ett viktigt ekonomiskt tillskott som både främjade ett ökat anläggningsbyggande och gav förbättrade organisatoriska villkor. För det andra utgjorde statsanslaget en viktig politisk markering av att idrottsrörelsen utförde en samhällelig gärning. Det kan tilläggas att anslaget tillkom i en tid när offentligt stöd till frivilliga organisationer var en sällsynthet. Liknande – men mer blygsamma – bidrag utgick endast till skarpskytterörelsen och vissa nykterhetsfrämjande ungdomsorganisationer. Dagens generella stöd till ideell föreningsverksamhet är i huvudsak ett efterkrigsfenomen.

### 2.2.3 En korporativ förvaltningsmodell inrättas

Det statliga stödet gav idrottsrörelsen officiell status. Med anslaget följde dock vissa villkor. I regeringens riktlinjer framhölls bland annat att statens stöd skulle utgöra en sporre till självhjälp. Dessutom skulle ”de mindre bemedlade samhällsklasserna” och landsbygdens folk prioriteras, medan ”för sådana grenar av idrott, vilkas utövare huvudsakligen tillhörde de burgnare samhällsklasserna, som regel den enskilda offervilligheten borde anlitas”. Det var även regeringen som avgjorde hur medlen skulle fördelas mellan SCIF och RF – och till vilka ändamål. Därtill skulle båda organisationernas räkenskaper årligen granskas av revisorer tillsatta av chefen för Ecklesiastikdepartementet. Slutligen – och principiellt anmärkningsvärt – begärde statsmakterna även vissa organisatoriska nyordningar. En förutsättning för anslaget var nämligen att både SCIF och RF skulle utse en ledamot vardera i varandras styrelser. Därtill skulle ett särskilt statligt ombud ges säte i SCIF:s styrelse och förvaltningsutskott. Om detta ombud inte var beredd



att biträda beslut i ekonomiska frågor skulle ärendet underställas regeringen för slutgiltig prövning.

I frågan om statsanslagets storlek och fördelning, utvecklades följande arbetsordning: Riksdagen fattade beslut om idrottsanslagets storlek. Hur anslaget skulle fördelas mellan olika idrottsändamål var däremot en uppgift för regeringen. I princip hade regeringen full rätt att styra denna fördelning in i mesta detalj – i praktiken nöjde man sig dock vanligtvis med att avväga olika anslagsposters storlek. Till grund för regeringens beslut låg dessutom ingående fördelningsförslag utformade av idrottens egna organisationer. Centralföreningens och RF:s inflytande i anslagsfrågor bestod således i att man gjorde en samlad bedömning av idrottsrörelsens totala bidragsbehov, utformade ett utförligt förslag till anslagsfördelning samt därefter fördelade och administrerade de medel som idrotten fick sig tilldelade.

#### **2.2.4 Statens syn på idrottens samhällsnytta under början av 1900-talet**

Ett allmänt kännetecken för de positiva omdömen om idrotten som fälldes av riksdagen och regeringen under 1900-talets första två decennier var att de i huvudsak överensstämde med hur idrottsrörelsens ”borgerliga” ledning själv beskrev idrottens fördelar. Starkast framhölls idrottandets fysiska och karaktärsdanande effekter på det uppväxande släktet. I idrotten fick således ungdomen – i praktiken den manliga – sunda och friska kroppar samtidigt som man konkret och handgripligt fick erfara värdet av disciplin, beslutsamhet, lagarbete och ”fair play”. I enlighet med sekelskiftets patriotiska strömningar underströks även idrottens förmåga att skapa nationell endräkt, stärka försvarsförmågan och minska motsättningarna mellan olika samhällsklasser. Med svenska segrar i internationella tävlingssammanhang kunde även fosterlandets styrka manifesteras. Till viss del kompletterades bilden med idrottens allmänna förmåga att uppfordra ett sunt och nyktert leverne samt skapa en motvikt mot osunda nöjen och ”stadslivets förvekligande inflytande”.

Dessa positiva beskrivningar var inte allenarådande. Det fanns en idrottskritik, fördelad efter två huvudlinjer. I början dominerade ett motstånd med tydlig koppling till särskilda gruppers egenintresse. Tydligast manifesterades detta i landsbygdsrepresen-

tanternas skepsis mot idrott som ett utpräglat stadsfenomen. Därtill förekom att arbetarrörelsens företrädare kritiserade idrotten som överklassens onödiga tidsfördriv och att kyrkliga representanter beklagade att tävlingsarrangemang anordnades på söndagar. Med tiden började dock dessa grupprelaterade invändningar ge vika till förmån för en mer moralkonservativ och partiöverskridande kritik. Kännetecknande för denna nya idrottskritik var att man visserligen accepterade den allmänna beskrivningen av idrottens samhällsnytta – men att man samtidigt ifrågasatte om idrottsrörelsen i praktiken *levde upp* till sina ideal. Mer konkret kritiserades idrottens för en allt för stark fixering på tävlingar, prestationer och mätbara resultat. Dessutom talades om oroande utvecklingstendenser i form av professionalism och ett allt för stort intresse för kontroversiella idrotter som boxning och brottning.

## 2.3 Mellanrigstidens glädjeämnen och bekymmer

### 2.3.1 Idrottens legitimitetskris

Mellanrigstiden, perioden 1919–1939, blev på många sätt en omvälvande period för svensk idrott. Först och främst var det under dessa år som idrottsrörelsen fick sitt stora genombrott som massrörelse. Inom RF ökade såväl antalet medlemmar och föreningar i snabb takt med följderna att idrottsrörelsen i slutet av 1930-talet med bred marginal hade passerat både frikyrko- och nykterhetsrörelsen i storlek. Parallellt skedde en geografisk breddning. I en tid när stora befolkningsgrupper flyttade till städerna spreds idrotten i rakt motsatt riktning. År 1910 hade endast en tredjedel av RF:s då blott 570 föreningar varit lokaliserade på landsbygden – vid mellanrigstidens slut fanns långt över hälften av förbundets 5 790 föreningar och 390 000 medlemmar utanför städerna.<sup>3</sup>

Men mellanrigstiden blev inte enbart en period av tillväxt. Kännetecknande var även ett kraftigt ökat intresse av idrott som *nöjesform*. De stora tävlingarna lockade till sig allt större skaror åskådare. Idrottsliga prestationer väckte beundran och idoldyrkan. Både dagstidningarnas sportsidor och den stora mängden florerande idrottstidningar bidrog till att förstärka idrottens karaktär av

---

<sup>3</sup> För en redogörelse av idrottsrörelsens utveckling under mellanrigstiden, se Jan Lindroth, *Idrott mellan krigen. Organisationer, ledare och idéer i den svenska idrottsrörelsen 1919–39* (Stockholm 1987).

folknöje. Följden blev att idrottens tidigare karaktär av ”andlig fostran med fysiska medel” trängdes tillbaka till förmån för det spektakulära och sensationella. Förändringsprocessen kan sammanfattas som att idrotten under mellankrigstiden fann sin moderna – och idag närmast självklara – hemvist i gränslandet mellan fostran och underhållning, mellan idealitet och kommersialism.

Inom allmänheten fanns det många som betraktade idrottens mer spektakulära aspekter med skepsis. Det stora intresset för tävlingsresultat och idrottsprestationer ansågs oförenliga med de värden som en sund idrott borde innehålla. Missnöjet förstärktes dessutom av att många idrottsklubbar finansierade sin verksamhet genom olika nöjesaktiviteter såsom tipstävlingar och danstillställningar, framväxten av en högljudd hejarklackskultur samt att tävlingar anordnades på de kyrkliga högtidshelgerna och därmed tog tid från studier och mer kulturellt ansedda fritidsaktiviteter.

Redan 1921 fick idrottskritiken politiska konsekvenser. Efter en hård och för idrotten misskrediterande riksdagsdebatt om urspårningstendenser inom idrotten beslutades om kraftiga sänkningar av statens idrottsstöd. Dessutom tillsattes en första statlig idrottsutredning med uppgift att utvärdera både idrottens samhällsnytta och idrottsrörelsens hantering av statliga medel. Under det följande decenniet förblev statsanslaget på låg nivå. Parallellt fortsatte ledamöter av riksdagen att ifrågasätta statens idrottsstöd med hänvisning till olika ”avarter” och ”överdrifter”. 1920-talet har därmed med rätta gått till hävderna som ”idrottsrörelsens legitimitetskris”.<sup>4</sup>

Med tiden ebbade dock kritiken ut. Framförallt åren kring 1930 markerade inledningen på en ny era. Utvecklingen kan sammanfattas som att statsmakternas företrädare successivt kom att acceptera idrotten som ett samhällsfenomen med inslag av både allvar och nöje, idealitet och kommersialism.

### **2.3.2 Kronprinsen ingriper mot dualismen i idrottsrörelsens ledning**

Relationen mellan SCIF och RF var ofta ansträngd. Visserligen hade parterna redan 1908 ingått ett samarbetsavtal med innebörden att RF ansvarade för den praktiska idrottsverksamheten medan SCIF utgjorde ”den högsta ekonomiskt ledande och under-

---

<sup>4</sup> Idrottens legitimitetskris behandlas i Norberg (2004), kap. 3.

stödande myndigheten” inom idrottsrörelsen. I realiteten hade dock RF svårt att acceptera SCIF:s starka ställning och i takt med att förbundet växte i storlek och styrka ökade även dess krav på inflytande i ekonomiska frågor.

Med tiden kom dualismen i idrottsrörelsens ledning även att ifrågasättas från offentligt håll. Enligt den statliga idrottsutredning som tillsattes 1921 medförde nämligen förekomsten av två organisationer i idrottsrörelsens ledning ett omfattande administrativt dubbelarbete, onödig byråkrati och allmän ineffektivitet. Utredningen förordade följaktligen drastiska förändringar – och detta till RF:s favör. Mer konkret ansågs att RF framöver skulle tilldelas allt ansvar rörande förvaltning av idrottens statsbidrag och lotterimedel medan SCIF endast skulle organisera "passiva" medlemmar och ge ut en årsbok.<sup>5</sup>

Den föreslagna omorganisationen kom inte till stånd. Huvudskälet var att RF och SCIF redan hunnit revidera sitt samarbetsavtal när utredningens betänkande presenterades. Enligt den nya överenskommelsen hade RF visserligen fått ökat inflytande över förvaltningen och fördelningen av idrottens offentliga stöd. Den stora vinnaren var emellertid SCIF som genom dessa eftergifter lyckats undvika hotet att helt utmanövreras från idrottens ledning.

Inom kort skulle dualismen inom idrottsrörelsens ledning att få en permanent lösning.<sup>6</sup> Förändringen åstadkoms dock inte genom statligt ingripande – utan på initiativ från kungahuset. I RF hade kronprins *Gustav Adolf* ( sedermera *Gustav VI Adolf*) varit ordförande sedan organisationen bildades 1903. I SCIF hade han dessutom övertagit sin faders ordförandeskap 1907. Han hade således en unik position inom svensk idrottsrörelse och lång erfarenhet av den konkurrens och rivalitet som ofta präglade samarbetet mellan RF och SCIF.

I februari 1930 presenterade kronprinsen en promemoria där han konstaterade ”vissa olägenheter” med två idrottsorganisationer på nationell nivå. Därefter föreslogs frankt att RF framöver skulle anförtros hela ansvaret för idrottsrörelsens ekonomi och den oinskränkta ledningen av den aktiva verksamheten medan SCIF endast skulle tilldelas en allmänt understödande och propagerande roll. Efter viss uppståndelse valde SCIF att acceptera kronprinsens

<sup>5</sup> SOU 1922:8, *Utredning angående statsunderstöd för idrottens främjande, avgiven av tillkallade sakkunniga.*

<sup>6</sup> För en historik över SCIF, se Jan Lindroth, ”Centralföreningens historia” i *Hundra år i idrottens tjänst. En jubileumsbok för Sveriges Centralförening för Idrottens Främjande* (Stockholm 1997).

förslag med följden att RF från 1931 blev ensam kvar i idrottsrörelsens ledning.

Med kronprisens ingripande stärkte således RF sin ställning i svensk idrottspolitik. Men nyordningen hade ett pris. Från statsmakternas sida begärdes nämligen att de särskilda bestämmelser och den statliga representation som tidigare funnits i SCIF skulle överföras till RF. Med början 1931 uppstod således den något märkliga situationen att ett regeringsombud hade säte på central styrelsenivå i en föreningsdemokratiskt uppbyggd folkrörelse.

### 2.3.3 Idrottsrörelsen vinner en högvinst på tipset

Att idrottens legitimitetskris nått vägs ände vid ingången av 1930-talet fick inga omedelbara effekter på statens idrottsstöd. Bidragen förblev på låg nivå, huvudsakligen till följd av statsfinansiella svårigheter och den djupa lågkonjunktur som kännetecknande perioden. Med inrättandet av *AB Tipstjänst* 1934 skulle situationen förändras drastiskt.

Bakgrunden till *Tipstjänst* var statsmakternas försök att råda bot på en illegal men synnerligen utbredd tipsverksamhet som hade vuxit fram successivt under 1920-talet.<sup>7</sup> Inledningsvis hade denna spelverksamhet i stor utsträckning utgjorts av lokala idrottsföreningar vilka anordnat små och relativt harmlösa tipstävlingar i syfte att stärka den egna föreningskassan. Med tiden hade det hela dock utvecklats till en storindustri där idrottsklubbar, privata spelbolag och dagspressen i hård konkurrens tävlade om den tipsintresserade allmänhetens gunst. I början av 1930-talet hade "tipsraseriet" nått sådana proportioner att de politiska makthavarna insåg att det skulle vara svårt att i praktiken förhindra människor från att fortsätta tippa. Samtidigt kunde man inte acceptera det "privat-geschäft" eller den avsaknad av kontroll och säkerhet som präglade den illegala tipsrörelsen. Lösningen blev därför att reglera spelverksamheten, det vill säga legalisera tips som spelform och låta ett nyinrättat bolag, *AB Tipstjänst*, få ensamrätt att bedriva verksamheten under statlig kontroll. För att kompensera de många idrottsföreningar som därmed gick miste om en betydande

---

<sup>7</sup> Den illegala tipsrörelsens utveckling och betydelse för svensk idrott ges i Torbjörn Andersson, *Kung fotboll. Den svenska fotbollens kulturhistoria från 1800-talets slut till 1950* (Stockholm/Stehag 2002), s. 347–360, samt Norberg (2004), kap. 4.

inkomstkälla beslutades dessutom att spelbolagets hela vinst skulle reserveras till idrottens främjande.

Regeringens beslut blev en högvinst för svensk idrottsrörelse. Här talar de faktiska beloppen sitt tydliga språk. Under hela perioden 1913–1934 hade idrottsrörelsens sammanlagda statsstöd uppgått till drygt två miljoner kronor. Det följande året började tipsmedlen att delas ut. Resultatet blev ett anslag på över 1,2 miljoner kronor. Detta var bara en blygsam början. Redan 1936 steg vinsten till över fyra miljoner kronor. År 1938 uppgick Tipstjänsts vinst till hela 13 miljoner kronor. Enbart under åren 1935–1939 tillfördes närmare 23 miljoner kronor till idrottsrörelsen.

Med tiden visade sig Tipstjänst vara en allt för god affär. Redan 1936 lät statsmakterna överföra mindre delar av spelöverskottet till statskassan. Med utbrottet av andra världskriget 1939 kom dråpslaget. Som ett led i beredskapspolitiken beslutades om kraftiga besparingar över hela statsbudgeten. Idrottsrörelsen fick dra sitt strå till stacken. Av tipsmedlens utlovade 7,5 miljoner kronor återstod endast två. I riksdagen motiverades de indragna tipspengarna som en tillfällig åtgärd, orsakad av kriget. Men även efter krigsslutet 1945 visade riksdagen inget intresse att av leva upp till sitt tidigare tipslöfte. Istället vidhölls principen att Tipstjänsts överskott skulle tillfalla statskassan medan det offentliga idrottsstödet återigen skulle baseras på skattemedel och med hänsyn till vad det statsfinansiella läget kunde tillåta. Den direkta kopplingen mellan statens eget tipsbolag och idrottsrörelsens offentliga statsstöd var således förlorad – och detta för decennier framåt.

Tipsfrågans utveckling under åren 1934–1939 kan beskrivas som att idrottsrörelsen först drog en vinstlott – och att denna lott efter några få men lönsamma år gick förlorad. Det finns dock skäl att invända mot ett sådant synsätt. Även på längre sikt fick nämligen tipset ekonomiska och politiska effekter för svensk idrotts existensvillkor. För det första skapade tipsmedlen under 1930-talet möjligheter för idrottsrörelsen att kraftigt utveckla sin verksamhet. Resultatet visade sig inte minst i en omfattande upprustning och nyanläggning av idrottsanläggningar över hela landet. För det andra kunde statsmakterna under 1940-talet inte bortse från att idrottsrörelsen en gång utlovats hela överskottet från statens tipsverksamhet. Även om idrottsrörelsens statsanslag således återigen utdelades över statsbudgeten, var det politiskt omöjligt att återgå till de låga bidragssummor som beviljats före 1935. Även efter kriget till-

delades idrottsrörelsen således anslag i miljonbelopp. Med tiden ökade bidragen dessutom betydligt. Därmed kan tipsfrågan under 1930-talets andra hälft ses som en något oväntad men utlösande faktor till att den frivilligt organiserad idrotten integrerades i det socialdemokratiska folkhemsbygget och svensk välfärdspolitik.

## 2.4 Idrottspolitik i välfärdsstaten – perioden 1945–1970

### 2.4.1 Idrottsrörelsens fortsatta expansion

Med freden inträdde en ny period i svensk samhällsutveckling, präglad av ekonomisk högkonjunktur, sjunkande arbetslöshet och förbättrade levnadsnivåer. Ett stort antal socialpolitiska reformer infördes såsom höjda folkpensioner, allmänna barnbidrag och en allmän sjukförsäkring. Samtidigt ökade medborgarnas fritid genom lagstiftning om kortare arbetsveckor och förlängd semester.

Efterkrigstidens första decennier blev omvälvande även för svensk idrott. Den snabba expansion som idrottsrörelsen fått uppleva under mellankrigstiden visade inga tecken på avmattning. I RF mer än tredubblades antalet medlemskap från en dryg halv-miljon 1945 till hela 1,7 miljoner tjugo år senare. Antalet föreningar ökade under samma period från cirka 7 700 till 11 300. Tillväxten ska i främst tillskrivas 1940- och 1950-talens stora ungdomskullar och att kvinnor i långt större utsträckning än tidigare nu anslöt sig till den organiserade föreningsidrotten.

Parallellt med idrottsrörelsens expansion breddades idrotten som samhällsfenomen. Av särskild betydelse för denna process var *motionsidrottens* definitiva genombrott.<sup>8</sup> Med ett stigande intresse för motion och hälsa hos den vuxna befolkningen blev idrott inte längre liktydigt med ungdom, att göra mål, springa fortast eller hoppa högst. Idrott blev istället en samlingsbeteckning för en mångfald av skilda aktiviteter – från elitinriktad tävlingsidrott till motionsidrott och friluftsliv. Idrottens ursprungliga karaktär av ungdomsfostran blev således kompletterad med ett brett motions- och hälsoperspektiv som möjliggjorde för folk i alla åldrar att idrotta och motionera utifrån sina egna mål och förutsättningar.

---

<sup>8</sup> Motionsidrottens utveckling i Sverige under efterkrigstiden behandlas i Hans Bolling, *Sin egen hälsas smed: idéer, initiativ och organisationer inom svensk motionsidrott 1945–1981* (Stockholm 2005).

Medan det ökade motionsintresset främjade idrottens tillgänglighet för äldre åldersgrupper, bidrog andra processer till att idrottandet även sjönk i åldrarna. Viktigt i detta sammanhang var nya statliga bidragsformer riktade direkt till föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet samt ökade insatser inom RF och dess specialförbund för att organisera och utveckla sin ungdomsverksamhet.

Det ska tilläggas att årtiondena efter andra världskriget starkt påverkades av kommunernas och landstingens expansion och ökade ansvar för det lokala och regionala idrottslivets utveckling. Framförallt åren 1955–1965 innebar en verklig kommunalisering av idrotten där inte minst huvudmannaskap och skötsel av anläggningar och andra idrottsfaciliteter övertogs av kommunala organ från att tidigare ha varit föreningarnas ansvarsområden. Denna process fick till följd att kommunerna utvecklades till idrottsrörelsens största bidragsgivare med understöd vida större än det statliga anslaget.<sup>9</sup>

#### 2.4.2 Nya perspektiv på idrottens samhällsnytta

Med början i 1940-talet kunde även nya mönster urskiljas i statsmakternas syn på idrottens samhällsnytta. Utan tvekan hade idrottsrörelsen nu fått en samhällsacceptans utan tidigare motstycke. Detta märktes inte minst i riksdagens idrottsdebatter, vilka i stort sett saknade kritiska uttalanden. Att idrott var samhällsnyttigt hade blivit en självklarhet. Frågan var inte längre om verksamheten förtjänade statens stöd utan hur stora anslag som det statsfinansiella läget kunde tillåta.

Förändringen visade sig även i de argument med vilka riksdagens och regeringens företrädare beskrev idrottens samhällsnytta. Det vore visserligen fel att hävda att tidigare synsätt helt försvann. Förändringen bestod snarare i att nya argument tillkom och att redan etablerade tankegångar formulerades i delvis nya termer. Man kan säga att idrottens förtjänster allt mer började beskrivas ur ett *samhällsekonomiskt perspektiv* och med betoning på verksamhetens *positiva externa effekter*. Som exempel började tidigare så vanliga begrepp som ”folkhälsa” att ersättas med

---

<sup>9</sup> För en historisk redogörelse av den kommunala idrottspolitikens utveckling, se Paul Sjöblom, *Den institutionaliserade tävlingsidrotten: kommuner, idrott och politik i Sverige under 1900-talet* (Stockholm 2006).



resonemang om idrotten som rekreation och meningsfull fritid, motvikt till industrisamhällets och urbaniseringens negativa följder samt medel för att höja den arbetsföra befolkningens produktionskapacitet. En liknande tyngdförskjutning visade sig i statsmakternas syn på idrottens betydelse för ungdomen. Från tidigare fokus på idrottens karaktärsdanande effekter riktades diskussionen nu in på idrottens indirekta förtjänster; som lämplig fritidssysselsättning, en ”skola i demokrati” samt allmänt skydd mot ungdomsbrottslighet och ungdomsfylleri. Utvecklingen kan sammanfattas som att den tidigare så borgerligt präglade idrottsretoriken gav vika och ersattes med nya perspektiv av tydlig folkhemskaraktär.

### 2.4.3 RF:s myndighetsutövning ifrågasätts<sup>10</sup>

Även om statsbidragen höjdes kontinuerligt under 1950- och 1960-talet ansåg idrottens företrädare att summorna på inga sätt stod i paritet med rörelsens snabba tillväxt. Behoven var stora och målet inställt på att förmå riksdag och regering till en omfattande idrottspolitisk offensiv. Denna satsning blev dock försenad – i stor utsträckning till följd av interna konflikter inom idrottsrörelsen. Problemet var att RF under efterkrigstiden inte längre utgjorde paraplyorganisation för all frivilligt organiserad idrottsutövning i landet. År 1945 hade nämligen *Svenska Korporationsidrottsförbundet* (sedan 1989 *Korpen. Svenska Motionsidrottsförbundet*) bildats och profilerat sig som ett motionsinriktat alternativ till den mer tävlingsorienterade idrotten i RF:s regi. Därtill hade *Skid- och friluftsförbundet* (sedan 1975, *Friluftsförbundet*) lämnat RF 1955 och positionerat sig som en separat del av idrottsrörelsen med särskild friluftprofil.

Den nya och ökade organisatoriska pluralismen inom idrottsrörelsen hade omedelbart orsakat konflikter och rivalitet – och den känsligaste frågan handlade om just statens idrottsstöd. RF hade ända sedan 1930-talet agerat som ställföreträdande idrottsmyndighet i frågor kopplade till förvaltning och fördelning av statens idrottsstöd. Till grund för detta korporativa samarbete med staten låg RF:s ställning som idrottsrörelsens gemensamma centralorganisation. Med framväxten av betydande idrottsorganisationer utanför RF hade dock bilden förändrats. För Korpen och Friluftsförbundet

<sup>10</sup> För en redogörelse av den s.k. myndighetsfrågan, se Norberg (2004), kapitel 10.

främjandet var det helt enkelt svårt att acceptera att en konkurrerande idrottsorganisation hade ett tongivande inflytande över ett anslag som alla gjorde anspråk på. Dessutom anklagade de RF för att i anslagsfrågor gynna sina egna tävlingsinriktade specialförbund på utomstående organisationers bekostnad. Man hävdade att detta dels berodde på att RF var alltför tävlingsinriktat och därmed inte hade den rätta förståelsen för motionsidrottens förutsättningar, dels att RF medvetet ”svältfödde” utomstående organisationer för att på så sätt förmå dessa att inlemma sig i RF-komplexet.

### *1955 års idrotts- och friluftsutredning*

Motsättningarna mellan idrottsrörelsens olika parter och de problem som följde i hanteringen av statens idrottsstöd blev föremål för mycket diskussion. Under perioden 1955–1970 tillsattes sammanlagt tre statliga idrottsutredningar för att försöka lösa frågan.

Enligt den första, *1955 års idrotts- och friluftsutredning*, borde en *statlig nämnd* inrättas och ersätta RF som beredningsorgan av idrottens offentliga stöd.<sup>11</sup> Åtgärden motiverades på flera sätt. Först och främst ansåg utredningen att den rådande ordningen – med RF ”i myndighets ställe” – saknade legitimitet eftersom förbundet inte längre omfattade hela idrottsrörelsen. Därtill fann man att RF inte i samma utsträckning som en statlig nämnd kunde utgöra en opartisk rådgivare i anslagsfrågor – särskilt inte i frågan om lån och bidrag till kommuner eller stöd åt organisationer utanför förbundet. Slutligen uppfattades en offentlig myndighet som bästa sättet att säkerställa kontroll och effektivitet i anslagens användning.

Föga förvånande uppskattades förslaget av Korpen och Friluftsförbundet. Med en statlig nämnd för beredning av statens idrottsanslag skulle RF inte längre kunna missgynna utomstående organisationer i anslagsfrågor. Dessutom skulle de – tillsammans med RF – erhålla representation i den föreslagna nämnden vilket ytterligare skulle stärka deras inflytande i fördelningsfrågor.

Inom RF var tongångarna däremot inte lika positiva. Förbundet motsatte sig kraftfullt förslaget – och detta av två skäl. Först och främst menade RF att en statlig idrottsmyndighet skulle innebära

---

<sup>11</sup> SOU 1957:41, *Idrotten och sambället. Betänkande om statens stöd till idrott och friluftsliv. 1955 års idrotts- och friluftsutredning*.

en *otillbörlig ökad statlig styrning* över den frivilligt organiserade idrotten. För det andra befarades att förslaget skulle *underminera idrottsrörelsens fortsatta sammanhållning* i ett gemensamt organisationskomplex. För att förstå den senare farhågan måste hänsyn tas till förbundets organisatoriska struktur. Inom RF betraktades den egna organisationen framförallt som ett samarbetsorgan för idrottsrörelsens olika grenar. Det var inte i RF – utan i de många specialförbunden – som den konkreta idrottsverksamheten organiserades. Utifrån detta perspektiv ansågs det således principiellt felaktigt att jämställa den egna sammanslutningen med Korpen och Friluftsrådet. Eftersom dessa utomstående organisationer bedrev idrottsaktiviteter borde de snarare betraktas som två specialförbund vilka frivilligt valt att stå utanför RF-komplexet. Just RF:s karaktär av samarbetsorgan för – åtminstone merparten av – idrottsrörelsens olika grenar motiverade således dess roll som idrottsrörelsens samarbetspart gentemot staten. Om utredningens förslag realiserades skulle dock det framtida samarbetet undermineras. Korpen och Friluftsrådet skulle legitimeras som självständiga folkrörelser med egen representation i den statliga nämnden. Därmed skulle den rådande splittringen inom idrottsrörelsen befästas. Därtill fanns risken att även andra specialförbund skulle välja att bryta sig ur RF för att i egenskap av egna "folkrörelser" nå representation i den statliga nämnden för att på så sätt försöka förbättra sina möjligheter till höjda anslag. RF:s ställföreträdande myndighetsroll och inflytande i statsanlägsfrågor hade med andra ord utvecklats till en viktig maktresurs. Det utgjorde ett kitt som höll rörelsen samman. Med en statlig nämnd ovanför RF riskerade emellertid förbundets legitimitet som idrottens sammanhållande kraft att gå förlorat.

Med RF i spetsen skapades det en betydande opinion mot utredningens förslag. Inom kort stod det även klart att betänkandet inte skulle föranleda någon proposition från regeringens sida.

### *1957 års idrottsutredning*

Eftersom förslaget om en statlig idrottsmyndighet rönt kritik i den RF-ledda delen av idrottsrörelsen, valde regeringen att pröva en rakt motsatt strategi. År 1957 tillsattes en ny idrottsutredning med framförallt två uppgifter. Den första var att försöka åstadkomma en sammanslagning av RF och Korpen. Den andra var undersöka om

Friluftsförbundet framöver endast skulle ges statligt stöd via den s.k. fritidsfonden. Om båda dessa åtgärder realiserades skulle idrottsrörelsen återigen vara samlad under en gemensam huvudorganisation – med följderna att RF återigen skulle få legitimitet inom hela idrottsrörelsen som regeringens ställföreträdande myndighet i anslagsfrågor.

De nya utredningsdirektiven visar på en intressant och paradoxal problematik. Uppenbarligen hade regeringen tagit intryck av kritiken mot att en statlig nämnd skulle få en allt för styrande roll över den frivilliga idrottsrörelsen. Mot denna bakgrund blev målet att ena idrottsrörelsen och därmed försvara en ordning där idrottens egna led tilldelades ett stort inflytande över fördelningen av statens idrottsstöd. Men för att upprätthålla just idrottsrörelsens oberoende i förhållande till staten var man de facto villig till långtgående statlig intervention i frågor kopplade till idrottsrörelsens organisationsstruktur. Målet att stärka idrottsrörelsens självständighet motiverade således en hög grad av statlig styrning.

1957 års idrottsutredning lyckades dock inte genomföra sitt uppdrag. Under denna period var motsättningarna mellan RF och Korpen allt för stora för att en sammanslagning skulle vara möjlig och i maj 1962 begärde utredningen därför att befrias från sitt uppdrag.

#### *1965 års idrottsutredning – ”Idrott åt alla”*

I november 1965 tillsattes återigen en statlig idrottsutredning – den tredje i ordningen inom en tioårsperiod. Orsakerna bakom utredningens tillkomst är flera. Först och främst hade den s.k. myndighetsfrågan ännu inte fått någon lösning. Därtill var ett ökat statligt stöd att vänta. Redan 1955 års idrotts- och friluftsutredning hade föreslagit höjda statliga bidrag till idrotten och friluftslivet, men eftersom inget tidigare utredningsförslag utmynnat i en regeringsproposition hade denna sedan länge efterlängtade statliga offensiv uteblivit. Ett särskilt uppdrag för utredningen var därför att närmare utreda riktlinjerna för det allmännas stöd – bl.a. frågor rörande kommuners ansvar för nybyggandet av idrottsanläggningar, idrottens instruktörsverksamhet samt behovet av ökad idrottsforskning.

I juni 1969 lade utredningen fram ett betänkande med titeln ”Idrott åt alla” (SOU 1969:29). Detta utredningsförslag har med

rätta gått till hävderna som en milstolpe i den svenska idrottsrörelsens historia. I betänkandet föreslogs en brett upplagd statlig offensiv över hela idrottsfältet. Bland reformerna kan nämnas ett ökat anläggningsstöd, resurser till ledareutbildning och särskilda insatser till handikappidrotten och idrottsrelaterad forskning. Likaså föreslogs kraftigt höjda statsbidrag till idrottsrörelsens organisationer fördelat över en femårsplan.

Lika viktigt som de faktiska reformerna var det idrottspolitiska synsätt som utredningen presenterade. Istället för att försöka urskilja idrottens olika verksamheter (såsom ”breddidrott” och ”elitidrott”) valdes den idag närmast klassiska definitionen av idrott som:

... alla de tävlingsmässiga och andra fysiska aktiviteter som människor utför för att uppnå ett visst resultat eller få motion och fysiskt aktiv rekreation.

I betänkandet presenterades även ett förslag rörande statsanslagets förvaltning. Utredningens slutsats var att RF borde ges fullt förtroende att agera ställföreträdande idrottsmyndighet. Förslaget motiverades bland annat som ett värnande av idrottsrörelsens oberoende och med att RF redan tidigare visat god förmåga att hantera denna uppgift. I detta samband deklarerade utredningen även sin önskan att vissa utanförstående idrottsorganisation skulle ansluta sig till RF-kollektivet och man förnekade inte att det egna förslaget kunde påskynda en sådan process.

Utredningens förslag – som med stor majoritet kom att accepteras i riksdagen – måste ses som en seger för idealet om självständiga men statsunderstödda folkrörelser. Den största vinnaren var naturligtvis RF, som skulle få sin myndighetsroll både befäst och utvidgad till att även gälla friluftsområdet. På motsvarande sätt var Korpen och Friluftsförbundet de stora förlorarna eftersom deras största möjlighet till inflytande i anslagsfrågor vore att ge upp sin organisatoriska självständighet. Det ska tilläggas att Korpen anslöt sig till RF 1976 medan Friluftsförbundet har förblivit en självständig organisation.

## 2.5 Den statliga idrottspolitikerna från 1970-talet till idag

### 2.5.1 Allmänna utvecklingslinjer

Utan tvekan har svensk idrott genomgått stora förändringar sedan 1970-talet. Med motionsidrottens etablering har många idrottsutövare ersatt sitt föreningsmedlemskap med årskort på kommersiella gym eller oorganiserat motionerande i skog och mark. Resultatet har blivit att breddidrottens tidigare så naturliga förankring i den ideella samhällssektorn fått konkurrens av idrott i marknadens eller i föreningslös regi. Samtidigt har idrotten – och i synnerhet elitidrotten – fått uppleva en snabbt tilltagande professionaliserings- och kommersialiseringsprocess.<sup>12</sup> Inte minst en begynnande bolagiseringen av elitidrottsklubbar i grenar som fotboll och ishockey vittnar om organisatoriska förändringar som på sikt kan förändra idrottsrörelsen i grunden.

Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att idrottsrörelsen fortsatt att växa. I frågan om medlemmar har RF ökat från cirka 2,2 miljoner 1968 till cirka 3,2 miljoner idag. Under samma period har antalet föreningar ökat från drygt 12 000 till 20 000. I en tid när många delar av den ideella sektorn uppvisat tydliga problem med nyrekrytering och med att upprätthålla ett engagemang hos sina medlemmar, har idrottsrörelsen således gått mot strömmen och därmed ytterligare befast sin position som en av landets största folkrörelser.<sup>13</sup>

Till viss del måste utvecklingen sedan 1970-talet ses som ett resultat av ett ökat offentligt stöd. Med riksdagens idrottspolitiska beslut 1970 i enlighet med ”Idrott åt alla” fick idrottsrörelsen på allvar skörda frukterna av välfärdsstatssamhällets framväxt. Under en följd av år höjdes statsanslaget kontinuerligt och i snabb takt. Enbart det s.k. organisationsstödet ökade från drygt 40 miljoner kronor 1970 till nära 144 miljoner kronor ett årtionde senare. Även på kommunal nivå gjordes satsningar i form av anläggningsbyggande, nolltaxa och höjda bidrag. Resultatet blev att rörelsen som helhet kunde genomgå en omfattande såväl materiell som

---

<sup>12</sup> Tomas Peterson, ”En allt allvarligare lek. Om idrottsrörelsens partiella kommersialisering 1967–2002”, i Jan Lindroth & Johan R Norberg (red), *Ett Idrottssekel. Riksidrottsförbundet 1903–2003* (Stockholm 2002).

<sup>13</sup> För en allmän redogörelse av idrottsrörelsen som en del i den ideella sektorn, se Johan R Norberg, *Idrotten i den ideella sektorn. En kunskapsöversikt*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2004:6.

organisatorisk upprustning. För RF:s del markerades den nya tiden inte minst genom utökad kansliorganisation lokaliserad till Idrottens hus i Farsta söder om Stockholm. Med tiden följde reformer inom ledarutbildningen, tillkomsten av idrottsgymnasier och särskilda satsningar på bland annat idrottsforskning.

### 2.5.2 Idrottens ökade statliga stöd via spelmarknaden<sup>14</sup>

För idrottsrörelsen blev 1970-talet således en period präglad av allmän upprustning och kontinuerligt höjda statsanslag. I slutet av det följande decenniet började dock en ny situation att framträda. Att landets ekonomi försämrades fick snabbt konsekvenser för det statliga idrottsstödet. Vissa bidrag, såsom statens stöd till kommunala idrottsanläggningar, slopades. På andra områden höjdes visserligen anslaget, men inte i takt med kostnadsökningar och kronans försämrade värde. Även 1990 års skatteomläggning blev problematisk. Enligt RF:s egna beräkningar medförde enbart förändrade momsregler ökade kostnader för idrottsrörelsens med upp emot en halv miljard kronor.

Intressant nog fann idrottsrörelsen egna vägar att delvis kompensera de minskade statsanslagen. År 1989 började spelformen BingoLotto att sändas på lokal-TV i Göteborg på initiativ av Göteborgs distriktsförbund. Efter en trevande start vann programmet i popularitet och 1990 genererades tio miljoner kronor till Göteborgs idrottsliv. Det stora genombrottet inföll den följande hösten när programmet började sändas i nationell TV. Med den populära programledaren Leif "Loket" Olsson i spetsen utvecklades BingoLotto på kort tid till det svenska folkets nya lördagsunderhållning. Idrottsföreningar som valde att hoppa på tåget kunde omedelbart se resultatet i form av ökade inkomster. År 1992 uppgick idrottsrörelsens samlade förtjänst till 260 miljoner kronor. Det följande året blev resultatet 865 miljoner. Redan nu inbringade BingoLotto belopp vida överstigande statens idrottsstöd. Under de följande åren fortsatte BingoLotto att öka i popularitet. År 1997 nåddes en kulmen med tittarsiffror på närmare 2 miljoner i veckan, drygt 3,1 miljarder kronor i total omsättning

---

<sup>14</sup> Idrottsrörelsens ökade intäkter från spelmarknaden behandlas i Johan R Norberg, "Idrottsrörelsen och spelpengarna – högvinst eller nitlott?" i *Svensk idrottsforskning* nr 3 (2005) och Johan R Norberg, "Idrottens spelberoende och statens idrottsberoende", publicerad på [www.idrottsforum.org](http://www.idrottsforum.org) (2005).

och ett vinstöverskott till idrottsrörelsen på över en miljard kronor.

För många idrottsföreningar blev försäljning av Bingolotter snabbt en dominerande inkomstkälla. Under senare år har emellertid spelet förlorat i popularitet. Varken nya spelformer, ändrade sändningstider eller byte av programledare har än så länge kunnat bryta den nedåtgående trenden. Minskningen började märkas redan vid millennieskiftet. Därefter har såväl lottförsäljningen som tittarsiffrorna sjunkit markant med följderna att idrottsrörelsens intäkter på BingoLotto mer än halverats sedan toppåret 1997.

Parallellt med BingoLottos frammarsch i början av 1990-talet togs politiska initiativ för att ytterligare stärka föreningslivets ställning på spelmarknaden. En bidragande orsak var den rådande lågkonjunktorens negativa inverkan på idrottens offentliga stöd. En andra förklaringsfaktor låg i spelmarknadens utveckling. Under 1970- och 1980-talet hade spelmarknaden upplevt en kraftig tillväxt. Vinsterna hade dock i huvudsak tillfallit de statliga spelbolagen och ATG. Förlorarna var folkrörelsernas traditionella varulotterier och bingospel vars andel av spelmarknaden närmast halverats. Detta hade skapat stort missnöje och rest krav på reformer.

Mot denna bakgrund presenterade den borgerliga regeringen på våren 1994 ett brett reformpaket i syfte att stärka föreningslivets ställning på spelmarknaden. Vissa åtgärder, som höjda penningvinster och skattelättnader, syftade till att öka konkurrenskraften för folkrörelsernas befintliga lotterier och bingospel. Andra förslag var avsedda att mer drastiskt stärka den ideella sektorns position på spelmarknaden. Framförallt skulle en ny spelform introduceras, s.k. värdeautomater, vars överskott oavkortat skulle tillföras föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet (80 procent till idrottsrörelsen och 20 procent till övriga ungdomsorganisationer). Vidare föreslogs att Tipstjänst skulle övergå i folkrörelsernas ägo.

Förslagen godkändes av riksdagen. En försäljning av Tipstjänst kom däremot aldrig till stånd. Efter regimskiftet hösten 1994 avbröt den nya socialdemokratiska regeringen omedelbart pågående förhandlingar. Nya utredningar tillsattes med målet att istället pröva en sammanslagning av Tipstjänst och Penninglotteriet. I juni 1995 beslutades dessutom att Tipstjänst skulle ges ensamrätt att bedriva det nya värdeautomatspelet men att spelets överskott skulle tillföras föreningslivet. Året därpå godkände riksdagen även



en sammanslagning av de statliga spelbolagen och AB Svenska Spel kunde bildas.

Det nya värdeautomatspelet introducerades sommaren 1996 under namnet Jack Vegas. Spelformen är närmast att betrakta som en variant på traditionella s.k. ”enarmade banditer”. Lanseringen gick inledningsvis trögt, delvis till följd av att automaterna fick oväntad konkurrens av ”Lyckohjul” och andra snarlika spel av mer eller mindre olaglig karaktär. Det första året blev omsättningen därför blygsamma 24 miljoner kronor. Men i takt med att antalet automater ökade steg även omsättningen. Redan efter två år passerades miljardstrecket. År 2001 hade Jack Vegas utvecklats till Sveriges mest populära spel med hela 11 procent av den totala marknaden.

Spelautomaternas popularitet gav tydliga effekter på statens idrottsstöd. Det första året som pengar utdelades, 1999, genererade Jack Vegas 50 miljoner kronor till idrottsrörelsen utöver det traditionella idrottsanslaget. Därefter ökade beloppen i snabb takt. År 2002 uppgick bidraget till 363 miljoner kronor. År 2003 blev resultatet 606 miljoner kronor. Totalt sett genererade värdeautomatspelet under åren 1999–2003 över 1,3 miljarder kronor till svensk idrott.

AB Svenska Spels värdeautomater utgör alltså landets mest populära spelform med en omsättning på över 6,8 miljarder kronor för 2006.<sup>15</sup> Spelets koppling till statens idrottsstöd har dock minskat. Sedan 2005 erhåller nämligen föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet ett årligt spelbidrag baserat på AB Svenska Spels totala vinst.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det offentliga stödet till idrottsrörelsen ökat markant sedan millennieskiftet till följd av nya bidrag via statens intäkter från spelmarknaden. De höjda bidragen har framförallt möjliggjort en förstärkning av det statliga lokala aktivitetsstödet och tillkomsten av större utvecklingsprojekt såsom det s.k. ”handslaget” åren 2004–2007 och det efterföljande ”idrottslyftet”. En redogörelse för idrottsrörelsens intäkter från spelmarknaden ges i kapitel 5.

---

<sup>15</sup> *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2006*, Lotteriinspektionen, diarienummer 31/2007, tabell 4.

### 2.5.3 Förändringar i den statliga idrottspolitikerna sedan 1970-talet

I den statliga idrottspolitikens utveckling sedan 1970-talet kan man se ett antal olika och delvis motstridiga processer. I frågan om RF:s myndighetsutövning kan konstateras att förbundet fått ökade uppgifter på vissa områden – men fråntagits ansvar på andra. I enlighet med riksdagens idrottspolitiska beslut 1970 tilldelades Naturvårdsverket ansvaret för anläggningsstödet till idrotten. Med början 1982 överfördes dock dessa uppgifter till RF. Sedan början av 1990-talet har RF dessutom övertagit ansvaret för det lokala aktivitetsstödet till idrottsföreningar från Statens ungdomsråd. Inom friluftslivets område har utvecklingen varit den motsatta. Med 1970 års idrottspolitiska beslut blev nämligen RF ställföreträdande myndighet i friluftsfrågor. Till följd av att regeringens ombud i Riksidrottsstyrelsen togs bort 1993 infördes en nyordning där friluftsorganisationernas anslagsäskanden vidarebefordrades från RF till regeringen för beslut. Regeringen bröt då också bort dessa organisationers andel av lokala aktivitetsstödet till idrottsrörelsen och fördelade dessa på respektive friluftsorganisation. År 2000 skildes friluftsanslaget helt från den statliga idrottspolitikerna i samband med att bidraget till friluftsorganisationerna beräknades inom det nya statsanslaget *Stöd till friluftsorganisationer*.

Även i statens relation till idrottsrörelsen syns delvis motstridiga processer. I vissa avseenden har RF:s självständighet accentuerats. Som exempel kan nämnas att riksdagen 1983, på förslag av Riksdagens revisorer, avskaffade den dåvarande ordningen med statliga revisorer för granskning av RF:s ekonomiska verksamhet. Åtgärden motiverades med att förbundets egen kontroll var av den arten att statlig revision inte längre ansågs nödvändig. I juli 1993 upphörde även systemet med ett statligt ombud i RF:s centrala ledning med motiveringen att idrottsrörelsens självständighet i förhållande till staten skulle stärkas.

Parallellt med att staten vidtagit reformer i syfte att öka idrottsrörelsens oberoende, går det att se allmänna tendenser till ökad statlig styrning av det statliga stödet. Sedan 1970-talet har nämligen målformuleringarna i den statliga bidragsgivningen både breddats och blivit mer explicita samtidigt som redovisningskraven har ökat. Som exempel på prioriterade områden under senare tid kan nämnas antidopning, jämställdhet, integration och idrott för funktionshindrade. Liknande utvecklingsprocesser – som sammanhänger med

att mål och resultatstyrning infördes i den offentliga förvaltningen under slutet av 1980-talet – har även noterats i statens generella politik riktade till den ideella sektorn.<sup>16</sup>

Statens ökade intresse att styra idrottspolitiken blev särskilt märkbar 1996 genom tillsättandet av en ny statlig idrottsutredning – den femte i ordningen sedan 1921. I utredningsdirektiven påtalade dåvarande idrottsminister Leif Blomberg (s) att drygt 25 år passerat sedan statens idrottspolitik senast blivit föremål en allmän översyn. Som särskilt viktiga områden omnämndes därefter elitidrottens tilltagande kommersialisering, följderna för idrotten av ett svenskt EU-medlemskap och ungdomens förändrade fritidsvanor. Men detta var inte allt. Utredningen fick även i uppdrag att föreslå nya och tydligare mål för statens idrottspolitik och dessutom att ”pröva möjligheterna och lämpligheten för regering och riksdag att närmare styra anslagets inriktning”.

Utredningens arbete utmynnade i betänkandet ”Idrott och motion för livet” (SOU 1998:76). Utredningens förslag och synpunkter vittnade om både förändring och kontinuitet. Nyordningarna handlade framförallt om försök att anpassa statens idrottspolitik till de principer om resultatstyrning som präglade svensk statsförvaltning sedan slutet av 1980-talet. Inom ramen för detta presenterades nya, övergripande mål för statens framtida idrottspolitik, förslag att RF:s myndighetsroll i anslagsfrågor skulle regleras i en särskild förordning och en modell för uppföljning och utvärdering av statens idrottsstöd. Med kontinuitet avses att utredningen varken i sin syn på idrottens samhällsnytta eller RF:s myndighetsroll avvek nämnvärt från de riktlinjer som fastställdes redan med 1970 års ”Idrott åt alla”-beslut.

---

<sup>16</sup> Se t.ex. Filip Wijkström & Tommy Lundström, *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället* (Stockholm 2002) s. 19–20, s. 220–223.

# 3 Perspektiv på förhållandet mellan idrottsrörelsen och staten<sup>1</sup>

## 3.1 Inledning

Understöd är den ofrie mannens märke. Idrotten kan icke leva, icke utvecklas så som vi alla önska utan en av allas offervilja buren entusiasism. Och denna är svår att väcka om borden alltid är dukade och maklighet och anspråk blivit idrottsmannens kännetecken. (Erik Bernström, ledamot av Sveriges Centralförening för idrottens främjande)<sup>2</sup>

Det finns ingen social rörelse i vår tid, som kan umbära statsmakternas åtminstone moraliska stöd, även om den avstår från det ekonomiska. Vi måste således inom vår organiserade idrott arbeta i bästa samförstånd med statsmakterna och taga hänsyn till tillbörliga önskemål från det hållet.<sup>3</sup> (Carl Svedelius, ledamot av RF:s förvaltningsutskott)

Citaten ovan här hämtade från debatter inom idrottsrörelsens ledning under början av 1920-talet. I båda fallen diskuterades förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen. De två idrottsledarnas ståndpunkter var däremot mycket olika. Enligt Bernström hade statens idrottsstöd begränsat idrottsrörelsens självständighet och därtill inverkat negativt på medlemmarnas idealitet och offervilja. Enligt Svedelius var det tvärtom självklart att idrottsrörelsen skulle vara lyhörd för statsmakternas synpunkter – och detta oavsett om idrotten uppbar statligt stöd eller ej.

De två uttalandena utgör tidiga exempel på en problematik som diskuterats kontinuerligt inom svensk idrott ända sedan det statliga

---

<sup>1</sup> Detta kapitel baseras på och har delvis tidigare publicerats i Johan R Norberg, "Nya tider och gamla problem" i SOU 1998:33, *Historia, ekonomi & forskning. Rapporter till Idrottsutredningen*, och Johan R Norberg, *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrottspolitik 1913–1970*, Malmö Studies in Sport Sciences 1 (Stockholm 2004), kap. 1 och 14.

<sup>2</sup> Citat hämtat från Lindroth (1987), s. 109.

<sup>3</sup> Citat hämtat från Norberg (2004), s. 101.

idrottsanslagets uppkomst 1913. Det grundläggande problemet är att statligt stöd till frivillig verksamhet alltid medför ett frihetsproblem till följd av båda parter delvis motsatta intressen. Eller som statsvetaren och folkrörelseforskaren Hilding Johansson tydligt formulerade saken i början av 1950-talet:

Staten har ett intresse att bestämma och kontrollera, hur dessa medel användes. Idrottsrörelsens intresse är att själv få avgöra sina angelägenheter.<sup>4</sup>

Att problematiken är ständigt närvarande i svensk idrottspolitik råder det ingen tvekan om. Som exempel kan nämnas den debatt som uppstod i samband med tillsättande av 1996 års parlamentariska idrottsutredning. I utredningens uppdrag ingick bland annat att föreslå ”nya tydligare mål för statens stöd till idrotten” och att pröva ”möjligheter och lämpligheten för regering och riksdag att närmare styra anslagets inriktning”.<sup>5</sup> Detta skapade viss oro inom idrottsrörelsen och föranledde Riksidrottsförbundet (RF) att i sin anslagsframställan för 1998 framhålla det naturliga i att staten ville få en totaluppfattning om idrottens sätt att använda bidragen men med tillägget att idrottsrörelsen ”som fri och självständig folkrörelse” själv måste få formulera sina mål och sin inriktning.” Idrottsrörelsens ståndpunkt förtydligades även av RF:s ordförande, Arne Ljungqvist, som i en ledare i Svensk idrott underströk att ”idrottens innehåll och mål sätter vi själva, genom vår egen sakkunskap och våra demokratiskt fattade beslut. Sedan är det en annan sak att vi är öppna för en konstruktiv diskussion i olika frågor”.<sup>6</sup>

Syftet med detta kapitel är att diskutera och ge perspektiv på relationen mellan staten och idrottsrörelsen. Inledningsvis visas att spänningsförhållandet mellan statlig styrning och idrottsrörelsens självständighet ytterst kan härledas till en konflikt mellan två delvis oförenliga men lika viktiga demokratiska ideal: *idealet om ett representativt folkstyre* och *idealet om självständiga folkrörelser*. Därefter följer en mer ingående analys av båda parter delvis motsatta intressen och utgångspunkter. Idrottsrörelsens relation till staten analyseras utifrån begreppet *autonomi*. Statens relation till idrottsrörelsen analyseras med utgångspunkt i vad staten *kan* respektive *bör* göra. Avslutningsvis visas att de principiella svårigheter som finns

<sup>4</sup> Hilding Johansson, ”Idrotten och samhället” i *Svensk idrott. En ekonomisk, historisk och sociologisk undersökning utförd på uppdrag av Sveriges riksidrottsförbund med anledning av dess femtioårsjubileum* (Malmö 1953), s. 85.

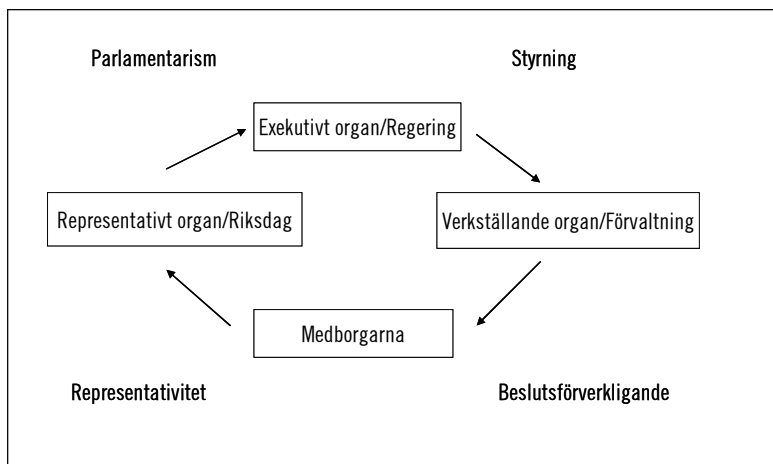
<sup>5</sup> Kommittédirektiv 1996:84. *Stöd till idrotten*.

<sup>6</sup> *Svensk idrott* nr 3, 1997.

inbyggda i svensk idrottspolitik i praktiken kunnat lösas genom att staten och idrottsrörelsen ingått ett s.k. *implicit kontrakt*.

### 3.2 Statens stöd till idrottsrörelsen: ett klassiskt demokratiskt dilemma

Figur 3.1 Den representativa demokratiska beslutsprocessen



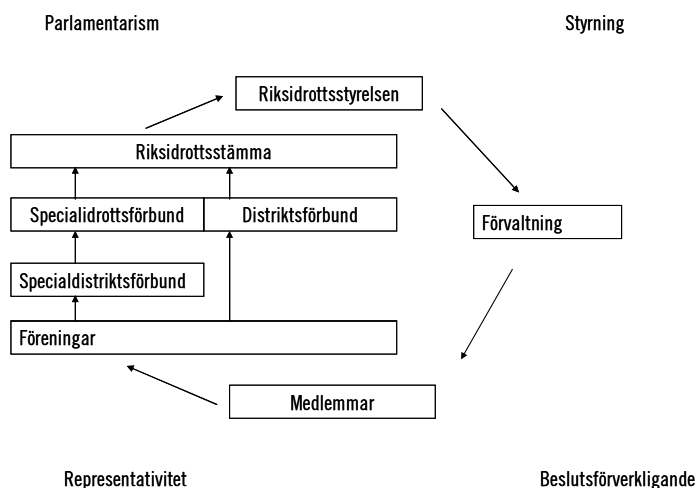
Enligt regeringsformens första paragraf ska all offentlig makt i Sverige utgå från folket. Det svenska politiska systemet bygger således på tanken att medborgarna ska styra sig själva. Detta åstadkoms genom att medborgarna, via politiska partier, i allmänna val utser ett representativt organ, riksdagen, som i folkets namn ska besluta i gemensamma angelägenheter. Därefter får ett exekutivt organ, regeringen, med tillhörande förvaltning till uppgift att verkställa de offentliga besluten i enlighet med riksdagens intentioner. Dessa beslut påverkar i sin tur tillvaron för medborgarna, som kan reagera med nya krav och önskemål.

Denna beskrivning av den offentliga politiska processen är naturligtvis en grov förenkling. Samtliga led i den politiska styrningskedjan kan på olika sätt problematiseras och nyanseras. Massmedias och intresseorganisationers inflytande måste beaktas. Därtill har den svenska förvaltningen en självständighet som naturligtvis påverkar politikens reella utformning. Av betydelse för den fortsatta diskussionen är dock att statsmakterna, det vill säga riks-

dagen och regeringen, företräder *alla* medborgare. Denna tanke finns implicit uttalat i begrepp som ”allmänviljan” och ”offentlig” politik. Det är dessutom i detta avseende som politiska partier tydligast kan avgränsas från det övriga organisationsväsendet. Kännetecknande för politiska partier är att de har program som avser att spegla hela samhället, medan t.ex. intresseorganisationer i specifika frågor vill främja vissa grupperns önskemål i förhållande till andra grupper.

Viktigt är även att statsmakterna – i enlighet med den representativa demokratins princip – har ett grundläggande intresse av att *styra* över offentliga medels nyttjande. Riksdag och regering har de facto ett uppdrag att förverkliga det svenska folkstyret. Detta medför ett ansvar att säkerställa att offentliga medel utnyttjas på ett effektivt sätt för att uppnå de mål som riksdagen ställer. Statlig styrning av offentliga medel är således nödvändigt för att den demokratiska styrningskedjan inte ska kortslutas. Det är både naturligt och önskvärt ur ett demokratiteoretiskt perspektiv.

**Figur 3.2 Riksidrottsförbundets representativa beslutsprocess**



I regeringsformens andra kapitel fastställs de svenska medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, såsom yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet. Det svenska statsskicket bygger således inte enbart på principen att medborgarna ska representeras av sina politiskt valda företrädare. Vi har även rätt att själva organi-

sera oss för att driva våra intressen. Att så sker är dessutom mycket vanligt. I internationella jämförelser utmärker sig Sverige – liksom de övriga nordiska länderna – genom den rika förekomsten av frivilliga organisationer. I stort sett alla intressen är sedan länge organiserade i frivilliga former och det stora flertalet medborgare tillhör åtminstone en ideell förening.<sup>7</sup>

Med sina närmare tre miljoner medlemmar utgör *Riksidrottsförbundet* (RF) ett av Sveriges i särklass största frivilliga organisationskomplex. Och precis som den offentliga beslutsprocessen, är förbundets maktstruktur uppbyggt enligt representativa principer. Den interna beslutsprocessen bygger på att medlemmarna i lokala föreningar, via special- och distriktsförbund, utser ett representativt organ, RF-stämman, för beslut i gemensamma frågor. Därefter får ett exekutivt organ, Riksidrottsstyrelsen med tillhörande administration, till uppgift att verkställa besluten i enlighet stämans (och ytterst medlemmarnas) intentioner. Likheterna är således stora. Det finns dock även skillnader. Medan det svenska statskicket bygger på principen att medborgarna ska styra sig själva, baseras RF på principen att *medlemmarna* ska styra sig själva. Förbundets valda företrädare har således endast ett ansvar inför sina medlemmar och inte inför hela befolkningen. Därtill är RF:s engagemang huvudsakligen koncentrerat till frågor kopplade till idrott och fysisk aktivitet medan den statliga politiken i princip kan omfatta alla samhällsfrågor. I förhållande till de offentliga institutionerna representerar RF därmed ett *särintresse*.

Både principen om statlig styrning av offentliga medel och principen om oberoende folkrörelser kan således motiveras utifrån grundläggande demokratiska principer. I situationer där statligt stöd utgår till ideella organisationer uppstår därmed ett klassiskt demokratiteoretiskt dilemma. Å ena sidan kan styrning i den statliga bidragsgivningen endast ske på bekostnad av ideella organisationers oberoende. Å andra sidan kan avsaknad av styrning få till följd att statens politik inte leder till de mål och intentioner som riksdag och regering beslutat om. Oavsett hur statsmakterna än väljer att agera, leder politiken till att grundläggande ideal i det svenska demokratiska systemet både uppmuntras – och utmanas.

---

<sup>7</sup> Jfr Olof Petersson, *Nordisk politik* (6:e uppl, Stockholm 2005).



### 3.3 Idrottsrörelsens relation till staten

Att frågan om idrottsrörelsens självständighet i förhållande till staten intar en så central position i den idrottspolitiska debatten kan tyckas – åtminstone principiellt – märkligt. Om idrottsrörelsens främsta intresse vore att begränsa statens inflytande, borde ju den naturliga lösningen vara att i möjligaste mån *undvika* kontakter med den offentliga sfären. I praktiken har dock idrottsrörelsens strategi alltid varit den rakt motsatta. Redan i samband med att den moderna föreningsidrotten började ta form under 1800-talets sista decennier, väcktes tanken på statligt stöd för den idrottsliga verksamheten. Frågan om idrottsrörelsens självständighet i förhållande till staten är således komplicerad eftersom den både inrymmer idrottsrörelsens intresse av självbestämmande och dess förväntningar på offentligt stöd.

I detta avsnitt diskuteras idrottsrörelsens relation till staten. Analysen tar sin utgångspunkt i begreppet *autonomi*. Inledningsvis skisseras en modell som definierar autonomi som det samlade värdet av aktörers handlingsutrymme och handlingsförmåga. Därefter diskuteras varför autonomi är viktigt för idrottsrörelsen samt svårigheten att förena ett intresse av autonomi med behov av externt stöd.

#### 3.3.1 Vad menas med autonomi?

Begrepp som *autonomi*, *makt* och *styrning* är vanligt förekommande i samhällsvetenskaplig teoribildning. Kännetecknande är att begreppen är svåra att definiera och att en allmänt accepterad begreppsanvändning saknas. I detta sammanhang ska autonomi förstås som *organiserade kollektivs förmåga att självständigt kontrollera det egna agerandet*. Begreppet syftar således på organisatorisk autonomi och kan ses som synonymt med termer som ”oberoende” och ”självbestämmande”. Det kan tilläggas att skillnaden mellan autonomi och det närliggande begreppet makt är att det senare vanligtvis reserveras till ”kontroll över andras beteende” medan autonomi relateras till det *egna* handlandet.<sup>8</sup>

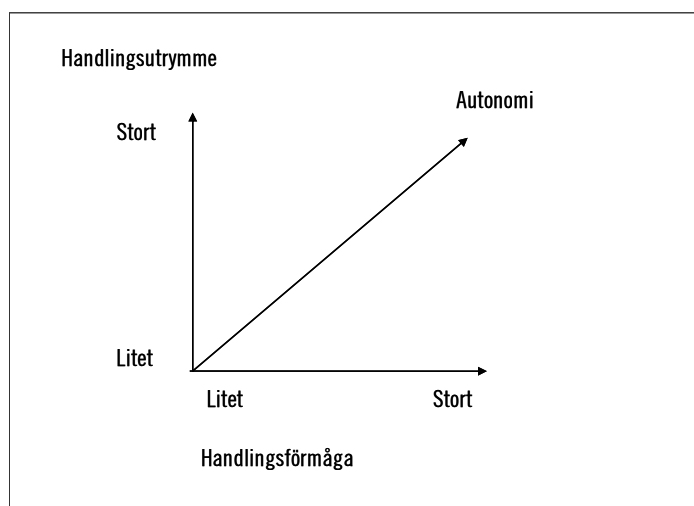
---

<sup>8</sup> Robert Alan Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control* (New Haven 1982), s. 16–20, Li Bennich-Björkman, *Statsstödda samhällskritiker. Författarautonomi och statsstyrning i Sverige* (Linköping 1991), s. 28–33. Urban Lundberg, ”Bortom folkrörelsebegreppet: Staten och idrottens autonomi” i *Idrott, historia och samhälle* (1997), s. 92–93.

Autonomi ska vidare förstås som ett relationellt begrepp. Det förekommer ofta att handlingar utförs vilka i princip kan kallas autonoma av det enkla skälet att ingen är intresserad av att förhindra aktiviteten i fråga. Denna form av autonomi är dock trivial och därmed ointressant. Det är således ingen tillfällighet att forskare vanligtvis reserverar autonomibegreppet för relationer mellan aktörer och till situationer där en maktdimension åtminstone indirekt är närvarande. När man till exempel studerar idrottsrörelsens autonomi i förhållande till statsmakterna förutsätts att den senare parten kan – och vill – påverka idrottsrörelsens agerande på olika sätt.<sup>9</sup>

Enligt förvaltningsforskaren Lennart Lundquist kan autonomibegreppet konkretiseras utifrån de två dimensionerna *handlingsutrymme* och *handlingsförmåga*. Med handlingsutrymme avses i vilken utsträckning som en aktör är fri att styra sitt eget handlande utan påverkan från andra aktörer. Med handlingsförmåga åsyftas på motsvarande sätt en aktörs reella kapacitet att utföra handlingar efter eget gottfinnande.<sup>10</sup> Sammanförs de båda dimensionerna blir graden av autonomi ett samlat värde enligt följande figur:

**Figur 3.3** Autonomi som det sammanlagda värdet av handlingsutrymme



Källa: Lundquist (1987), s. 38–39.

<sup>9</sup> Bennich-Björkman, s. 30–31.

<sup>10</sup> Se Lennart Lundquist, *Implementation steering. An Actor-Structure Approach* (Lund 1987), s. 38–39. Se även Joakim Tranquist, *Vem äger travsportens framtid? om folkrörelser och självständighet*, opublicerad magisteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet (2002), s. 14–16.

Betraktat på detta sätt blir autonomi både en fråga om aktörers frihet att välja sina egna mål och förmågan att i praktiken förverkliga dessa. Konkretiserat till idrottens område kan en idrottsförenings önskan att anlägga en egen idrottsplats tolkas i termer av stort handlingsutrymme under förutsättning att beslutet fattats utan inflytande från yttre grupper. Men för att föreningen ska kunna betraktas som autonom krävs även kapacitet att genomföra detta beslut. Om det till exempel visar sig att kommunen av olika skäl förhindrar föreningen från att hyra eller köpa den mark där idrottsplatsen är tänkt att anläggas, blir föreningens handlingsförmåga låg och dess autonomi följaktligen begränsad. Det självvalda beslutet att skapa en idrottsplats blir i praktiken en ouppnåelig dröm. Om kommunen istället genom bidrag eller subventioner hjälper föreningen att förverkliga sina planer har de politiska beslutsfattarna aktivt förbättrat föreningens handlingsförmåga och därmed även stärkt dess autonomi. Ett tredje – och något mer komplicerat – scenario uppstår om kommunen visserligen ger föreningen ett ekonomiskt bidrag, men samtidigt kräver att den framtida anläggningen ska vara tillgänglig för skolbarn under dagtid. Situationen kan då tolkas som att de kommunala beslutsfattarna i viss utsträckning begränsat föreningens handlingsutrymme (eftersom de inte längre är ensamma om att avgöra hur anläggningen ska utnyttjas) men samtidigt förstärkt dess handlingsförmåga eftersom anläggningen kommer till stånd.

### 3.3.2 Varför är autonomi viktigt?

Det är otvetydigt att idrottsrörelsen har – och alltid har haft – en strävan att både formulera och förverkliga sin idrottsliga verksamhet utan påverkan från yttre krafter. Det återstår nu att diskutera varför autonomi är så viktigt för idrottsrörelsen. I detta sammanhang kommer fyra mer generella argument att skisseras.

Ett första argument handlar om idrottsrörelsens *föreningsdemokratiska organisationsstruktur*. Detta argument är grundläggande och har redan diskuterats i avsnitt 3.2 ovan. Eftersom den RF-ledda idrottsrörelsen baseras på principen att medlemmarna ska styra sig själva, riskerar yttre påverkan alltid att kortsluta den egna beslutsprocessen. Ur detta perspektiv är idrottsrörelsens autonomi-strävande lika oproblematiskt och självklart som att alla organisationer – oavsett om det handlar om företag, intresseorganisationer

eller andra sammanslutningar – har ett naturligt intresse av att utforma sin verksamhet utifrån sina egna målsättningar och utan inflytande från andra aktörer.

Ett närliggande argument är att självbestämmande är särskilt viktigt för just *ideella organisationer*. Detta argument bygger på två antaganden. Det första är att det finns specifika samhälleliga värden i att människor gör frivilliga insatser (till exempel genom att främja samhällsengagemang, socialt kapital och kontaktytor mellan människor). Det andra antagandet är att medborgarnas incitament till frivilligt arbete minskar om deras handlingsutrymme begränsas genom olika former av statliga restriktioner eller pålagor. Enligt detta perspektiv riskerar således statlig styrning av frivilligt organiserade idrottsaktiviteter att underminera idrottsrörelsens fundament av ideellt arbete. Argumentet är intressant eftersom det indikerar att staten kan ha ett egenintresse av att medvetet begränsa sitt inflytande.

Ett tredje argument kan benämnas som idrottsrörelsens *kunskapsöverläge*. Detta argument utgår från tanken att verksamheter alltid utformas mest effektivt av de aktörer som har störst kompetens på områden. I likhet med att läkare är mest lämpade att vårda sjuka, har idrottsrörelsens egna sammanslutningar störst erfarenhet av att organisera frivilliga idrottsliga aktiviteter. Eftersom idrottsrörelsen således är mest kompetent på idrottsområdet bör den även ges förtroendet att självständigt utforma sin egen verksamhet. Ett belysande exempel på denna ståndpunkt är följande uttalande av RF:s ordförande Karin Mattsson:

Det är både rimligt och bra att regeringen pekar ut inom vilka övergripande områden den vill att statens stöd till idrottsrörelsen ska verka och vad vi förväntas uppnå. Men jag är övertygad om att den samlade idrottsrörelsen bättre än regeringen kan avgöra hur pengarna bör nyttjas för att uppnå målen.<sup>11</sup>

Ett fjärde argument är att autonomi är en *förutsättning för idrotten som samhälls- och kulturfenomen*. Här är utgångspunkten tanken att idrott som kulturform utgör en ”skapad verklighet” vid sidan av det omgivande, ”riktiga”, samhället. Detta får, som filosofen Mikael Lindfelt påpekat, betydelse för hur man kan förhålla sig till frågor om idrottens nytta. Lindfelt avfärdar inte att idrott kan utövas av olika orsaker – till exempel med avsikt att uppnå hälsa, rekreation eller prestige. Idrott kan även utnyttjas för externa mål-

<sup>11</sup> *Svensk Idrott* nr 2 (2007).

sättningar, såsom ökad integration eller jämställdhet i samhället. Han gör dock en distinktion mellan syfte i idrott och syfte med idrott, och mellan *interna* och *externa* målsättningar. Poängen är att det visserligen kan finnas externa drivkrafter till varför människor utövar idrott eller att staten stödjer verksamheten, men att dessa indirekta mål inte kan tillåtas påverka själva idrottsutövandets former utan att idrottens autonomi går förlorad.<sup>12</sup>

Autonomitanken måste i detta perspektiv förstås så att inga för idrotten själv externa målsättningar skall få bestämma vad som kan eller bör uppfattas som idrottens interna målsättningar. Varken idrottsliga eller konstnärliga värden kan påverkas av att dessa uttryck för mänsklig verksamhet används i andra syften än vad denna verksamhet själv ger uttryck för utan att verksamhetens autonomitanke förstörs.<sup>13</sup>

Idrottslig verksamhet kan således - i likhet med konst - konsumeras av andra. Den kan uppskattas, säljas eller bli redskap för externa mål. Men att försöka styra innehållet i idrotten som kulturfenomen innebär omedelbart ett illegitimt övertramp. På samma sätt som en konstnärs frihet går förlorad om externa intressen avgör vad som ska målas, menar Lindfelt att idrottens karaktär skadas om utomidrottsliga värderingar får påverka dess form och innehåll.

### 3.3.3 Idrottsrörelsens dilemma – att förena autonomi med externt stöd

Mot bakgrund av diskussionen ovan kan idrottsrörelsens relation till staten preciseras. Det går att föreställa sig en situation där idrottsrörelsen är fullständigt oberoende i förhållande till det omgivande samhället. Om vi bortser från de begränsningar, som uppstår av viss rättslig reglering och rent geografiska förhållanden, skulle idrotten vara en ideell och aktivitetsinriktad rörelse som klarade sig själv genom medlemmarnas frivilliga insatser samt intäkter från egna idrottsevenemang och medlemsavgifter. Idrottsrörelsens autonomi skulle vara hög i fråga om handlingsutrymme medan dess handlingskraft vore avhängig av de resurser man förfogade över i form av ideellt arbete och egenfinansiering.

Denna bild är emellertid endast en tankekonstruktion. Idrottsrörelsen har aldrig sökt en position helt isolerad från det omgivan-

<sup>12</sup> Mikael Lindfelt, *Idrott och moral. Reflektioner över idrottens ideal* (Nora 1999), s. 31–37.

<sup>13</sup> Lindfelt, s. 31–32.

de samhället. Tvärtom har man alltid eftersträvat att öka den reella handlingskraften genom externa bidrag i olika former. Sådant har uppfattats som nödvändigt för att verksamheten ska kunna bedrivas och utvecklas och därmed även i medlemmarnas intresse. Teoretiskt sett kan stöd uppbringas från olika håll – den offentliga sektorn, marknaden eller den civila samhällssfären.

Det svårösta problemet för idrottsrörelsen är att förena ett beroende av ekonomisk hjälp utifrån med ett intresse av autonomi. Alla stödformer tenderar att skapa autonomiproblem. En rörelse som i huvudsak understöds genom bidrag från näringslivet riskerar att förmås prioritera sådant som sponsorer vill ha. På samma sätt kan det statliga stödet påverka idrottslivets utformning i enlighet med den offentliga maktens intentioner. Idrottsrörelsens relation till staten måste således ses som en balansakt mellan potentiellt oförenliga mål: att förmå staten att bidra till rörelsens ökade handlingskraft utan att detta (åtminstone allt för mycket) inverkar på den egna rörelsens handlingsutrymme. Denna balansakt måste dessutom analyseras mot bakgrund av vad marknaden och den civila samhällssfären har att erbjuda samt följderna av att helt undvika utomstående samarbetspartners.

### 3.4 Statens relation till idrottsrörelsen

I detta avsnitt diskuteras inledningsvis statens faktiska möjligheter att påverka idrottsrörelsens organisation och verksamhet (vad staten *kan* göra). Därefter skisseras olika perspektiv på hur staten mer övergripande kan förhålla sig till den frivilligt organiserade idrotten (vad staten *bör* göra).

#### 3.4.1 Hur kan staten påverka idrottsrörelsen?

”Att styra” betyder i sin mest allmänna innebörd att bestämma över någon eller något. *Styrning* är således synonymt med makt och inflytande.<sup>14</sup> I statsvetenskapliga sammanhang används termen framförallt inom förvaltningsforskningen och refererar då till statsmakternas förmåga att förmå myndigheter och ämbetsverk att agera i enlighet med de politiska beslutsfattarnas intentioner.<sup>15</sup> I

<sup>14</sup> Olof Petersson & Donald Söderlind, *Förvaltningspolitik* (Stockholm 1992; 1993), s. 211.

<sup>15</sup> Lennart Lundquist, *Förvaltningen i det politiska systemet* (Lund 1971, 2:a upplagan 1977), s. 4.

detta sammanhang omfattar begreppet även statsmakternas medvetna försök att påverka idrottsrörelsen att agera i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner.

Det är naturligtvis stor skillnad på de offentliga beslutsfattarnas styrning av den egna förvaltningen och hur de kan agera gentemot icke-statliga organisationer. I förvaltningsteoretiska sammanhang förutsätts inte minst att statsmakterna har auktoritet över förvaltningens tjänstemän och att styrningen därför är legitim. Implicit finns denna auktoritetsrelation uttalad i formuleringar som att förvaltningsapparaten ”står till regeringens förfogande” eller utgör regeringens ”förlängda arm”.<sup>16</sup> En sådan självklar auktoritetsrelation återfinns däremot inte i statsmakternas förhållande till icke-statliga organisationer (förutom vid sådana tillfällen då dessa utför rena myndighetsuppgifter). En analys av riksdagens och regeringens påverkan på idrottsrörelsen kan således inte enbart beröra vilka potentiella styrningsmöjligheter som står beslutsfattarna till buds. Viktigt är även hur dessa strategier kan tänkas bli bemötta av organisationer som inte nödvändigtvis finner denna styrning legitim. Mer konkret måste hänsyn tas till i vilken utsträckning som idrottsrörelsen 1) över huvud taget tolererar den statliga interventionen 2) accepterar innehållet i den förda politiken 3) är beredd att samarbeta med staten i frågor där denna formulerat målen eller definierat gränserna för vad som ska åstadkommas.<sup>17</sup> Poängen är inte att statsmakternas agerande nödvändigtvis måste överensstämma med idrottsrörelsens egna mål och värderingar. Däremot understryker legitimitetsperspektivet att idrottsrörelsens intressen och värnande om självbestämmande utgör ett viktigt hänsynstagande som statsmakterna har att beakta i valet att styra och i vilka former. Eller som statsvetaren Bo Rothstein har formulerat saken:

Argumentet är att ett aldrig så väl konstruerat och organiserat offentligt åtgärdsprogram näppeligen kommer att kunna genomföras om det saknar förtroende – antingen hos de grupper mot vilka politiken riktar sig eller hos medborgarna i stort.<sup>18</sup>

Med antagandet att legitimitet är en viktig aspekt i statens agerande gentemot idrottsrörelsen blir följdfrågan vilka faktiska möjligheter

<sup>16</sup> Judith E. Gruber, *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance* (California 1988), s. 85–92, Bengt-Owe Birgersson & Jörgen Westerståhl, *Den svenska folkstyrelsen* (Stockholm 1980, 5:e uppl. 1992) s. 24.

<sup>17</sup> Jfr Bo Rothstein, *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik* (Stockholm 1994), s. 124–125.

<sup>18</sup> Rothstein (1994), s. 87.

statsmakterna har att styra. Nedan presenteras ett antal strategier. Styrformerna härrör från förvaltningsforskningen men har anpassats till idrottspolitikens område, det vill säga till situationer då statsmakternas motpart är frivilliga organisationer istället för offentliga myndigheter. Strategierna är *normgivningsmakt, finansmakt, utnämningmakt, kontrollmakt, organisation och information/informella kontakter*.<sup>19</sup>

Statsmakternas första möjlighet att styra idrottsrörelsen är att utforma bestämmelser av olika slag, s.k. *normgivningsmakt* eller *legal styrning*. I denna kategori ingår riksdagens lagstiftningsmakt, förordningar från regeringen och myndigheters olika föreskrifter. Styrningsformen är att betrakta som en beslutskedja där underordnade instanser måste ha stöd i bestämmelser utformade av en överordnad. Denna styrform är vanlig inom den offentliga förvaltningen men inte lika självklar inom idrottspolitiken. Till saken hör att idrottsrörelsen består av ideella föreningar med rätt till självbestämmande. Åtminstone mer långtgående försök från statsmakternas sida att reglera idrottsrörelsens verksamhet via påbud och förbud riskerar således att uppfattas som illegitima intrång på föreningsfrihetens område.

Att den legala styrningen har begränsningar ur ett legitimitetsperspektiv innebär inte att den aldrig har tillämpats. Som exempel kan nämnas att den s.k. ordningsstadgan för rikets städer förbjöd idrottstävlingar på de större kyrkliga helgdagarna under 1900-talets första hälft. Ett annat exempel utgör förbudet mot professionell boxning under perioden 1970–2006. Slutligen kan nämnas att RF:s myndighetsroll i frågor kopplade till statens idrottsstöd numera är reglerat i lag (1995) och preciserat i en särskild förordning (1999).

Till statens förfogande står även *finansmakten* eller s.k. *ekonomisk styrning*, det vill säga att genom bidrag, subventioner, avgifter och skatter försöka frammana ett visst beteende inom idrottsrörelsen. Kännetecknande för dessa styrmedel är att de avser att skapa ekonomiska incitament för bidragsmottagare att agera på olika sätt, men att de – till skillnad från lagar och förordningar – åtminstone formellt inte framtvingar specifika handlingar.<sup>20</sup>

Utan tvekan har ekonomisk styrning, i form av såväl bidrag som skatter, alltid utgjort huvudfåran i den statliga idrottspolitiken. Eftersom statliga medel till ideell verksamhet vanligtvis innehåller

<sup>19</sup> Jfr *Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer* (Statskontoret 2004:17), s. 45–47.

<sup>20</sup> Petersson & Söderlind, s. 213.



olika former av bestämmelser rörande bidragets ändamål och disposition, innefattar ekonomisk styrning dessutom alltid ett visst mått av legal styrning. Bidragsbestämmelser kan dock vara mer eller mindre preciserade.

Med *utnämningssmakt* eller s.k. *rekryteringsstyrning* avses att statsmakterna antingen direkt utser den egna förvaltningens personal eller mer generellt anger särskilda krav för personer i offentlig tjänst. Som exempel kan nämnas att regeringen utser landshövdingar och de högsta chefsbefattningarna i större myndigheter. I likhet med den legala styrningen är detta en påverkansmetod med klara legitimitetsbegränsningar eftersom den utgör ett intrång i icke-statliga sammanslutningars föreningsdemokratiska rätt att utse sina egna ledare. Inte förvånande är således statliga representanter i ideella organisationers centrala styrelser synnerligen ovanligt. Intressant nog har emellertid metoden – som visats i kapitel två – tillämpats inom just idrottspolitiken. Redan med de första statsanslagen fick nämligen regeringen representation på styrelsenivå i den för tiden så betydelsefulla *Sveriges centralförening för idrottens främjande* (SCIF). I början av 1930-talet överfördes detta ombud till RF. De statliga ombuden avskaffades först 1993 och med hänvisning till att idrottsrörelsens ställning som oberoende och demokratisk folkrörelse skulle stärkas.<sup>21</sup>

Med *kontrollmakt* avses främst revision. Även denna styrform har statsmakterna tillämpat i sin relation till idrottsrörelsen. Ett villkor för statligt stöd 1913 – förutom statlig representation i idrottsrörelsens ledning – var nämligen att statliga revisorer skulle få möjlighet att granska idrottsrörelsens ekonomiska verksamhet. Systemet avskaffades 1983 på förslag av Riksdagens revisorer och med motiveringen att RF:s egen kontroll var av den arten att statlig revision inte längre ansågs nödvändigt.

Med *organisationsstyrning* avses i förvaltningsteoretiska sammanhang statsmakternas möjlighet att bestämma hur den offentliga verksamheten ska vara organiserad, utvecklas, minskas eller läggas ned.<sup>22</sup> Överfört till idrottspolitikens område handlar denna styrningsform både om organisering av den egna, statliga, politiken och olika åtgärder i avsikt att påverka idrottsrörelsens organisationsstruktur.

Ett framträdande kännetecken för svensk idrottspolitik är att den statliga idrottsbyråkratin alltid varit begränsad. Framförallt har

<sup>21</sup> Prop. 1992/93:100, bil.8.

<sup>22</sup> Torbjörn Larsson, *Det svenska statskicket* (1993), s. 223.

möjligheten att skapa en förvaltningsmyndighet för idrottsfrågor aldrig utnyttjats till förmån för ett korporativt samarbete med idrottens egna organisationer, framförallt RF. Frågan om en särskild idrottsmyndighet diskuterades dock under åren 1955–1970 men kom slutligen att avföras efter starkt motstånd från RF (se avsnitt 2.4.3).

Det finns även tillfällen då statliga företrädare utnyttjat förekomsten av statsstöd till att kräva organisatoriska förändringar inom idrottsrörelsen. Som tidigare omnämnts, tvekade inte 1965 års idrottsutredning att intervensera i den organisatoriska tvisten mellan RF och de utanförstående Korpen och Friluftsförbundet. Enligt utredningens synsätt var det olyckligt att de senare två förbundet inte frivilligt uppgick i RF och man betonade därför ”ett mycket nära samband” mellan kraftigt ökade anslag till idrottsrörelsen framöver och ”den organisatoriska rationalisering som en anslutning” skulle utgöra.<sup>23</sup>

Slutligen kan statsmakterna genom *information* och *informella kontakter* ge sin syn på hur idrottsrörelsens verksamhet ska bedrivas eller utvecklas. Utmärkande för denna styrningsform är en önskan att ändra idrottsrörelsens agerande genom ökad kunskap eller ändrade värderingar.<sup>24</sup>

### 3.4.2 Vad bör staten göra? Perspektiv på statens förhållande till idrottsrörelsen

En andra dimension i den statliga idrottspolitiken handlar om motiven bakom statsmakternas agerande. Denna dimension analyseras här utifrån antagandet att politiska ställningstaganden omfattar tre skilda element. För det första bygger politiska ställningstaganden på *verklighetsomdömen*, det vill säga i princip verifierbara påståenden om specifika samhällsfenomen. För det andra finns *värdeomdömen* liktydigt med subjektiva värderingar av fenomenet i fråga. För det tredje och slutligen återstår *handlingsrekommendationer* vilka är de konkreta åtgärder som förespråkas.<sup>25</sup> De två första elementen är intimt förknippade med varandra och kan sammanfattas som statens syn på den frivilligt organiserade idrottens värde för individ och samhälle (idrottens ”samhällsnytta”).

<sup>23</sup> SOU 1969:29, *Idrott åt alla*, s. 172–173.

<sup>24</sup> Petersson & Söderlind, s. 213.

<sup>25</sup> Jfr Klas Åmark, *Makt eller moral. svensk offentlig debatt om internationell politik och svensk utrikes- och försvarspolitik 1938–1939* (Stockholm 1973), s. 16–19.

Den tredje aspekten – idrottspolitiska handlingsrekommendationer – är mer komplicerad. Problemet är att en statlig uppfattning om idrottens eventuella samhällsnytta inte leder till en självklar handlingsrekommendation. Om statsmakterna exempelvis ser positiva värden i den frivilliga idrotten går det naturligtvis att argumentera för ett (ökat) statligt stöd – men det går även att hävda en passiv statlig hållning, till exempel med åberopande av att staten inte bör engagera sig i ideella sammanslutningars verksamheter. På motsvarande sätt leder en negativ syn på idrott inte heller till en självklar politisk strategi. Det är både fullt möjligt att hävda att statsmakterna inte bör stödja en verksamhet som inte anses förtjänt av det eller tvärtom förorda anslag i syfte att påverka idrottsrörelsen i en mer samhällsnyttig och positiv riktning. Frågan om statens idrottspolitiska roll och ansvar innehåller således en egen dynamik. Det är en aspekt som måste separeras från idéer om idrottens *värde* för individ och samhälle.

Mot denna bakgrund inställer sig frågan varför staten över huvud taget ska engagera sig idrottspolitiskt. Är inte valet att idrotta vars och ens privatsak? Vad har staten för rätt att inkräkta i den civila samhällsfären och medborgarnas fritidsval? Och är det rimligt att offentliga medel utdelas till verksamheter som endast omfattar delar av befolkningen? Hur man svarar är naturligtvis en fråga om politiska värderingar. Poängen i detta sammanhang är dock en annan. Frågorna visar att relationen mellan staten och idrottsrörelsen ingår i ett större problemkomplex. I sin förlängning aktualiseras den politiska filosofins kärnfråga om statens roll i medborgarnas val av ”det goda livet”.<sup>26</sup>

Nedan presenteras tre skilda idrottspolitiska handlingsrekommendationer. Perspektiven är renodlade idealtyper, härledda ur en modern politisk-filosofisk debatt om ”vad staten *bör* göra” i förhållande till sina medborgare.<sup>27</sup> De första två har rötter i en liberal idétradition medan det tredje är baserat på s.k. kommunitaristiska utgångspunkter. Syftet är inte att värdera de olika ståndpunkterna, utan att visa olika ståndpunkter i frågan hur staten mer generellt kan förhålla sig till den frivilligt organiserade idrotten.

---

<sup>26</sup> Jfr Roger Blomgren, *Staten och filmen. Svensk filmpolitik 1909-1993* (Stockholm 1998), s. 10–11.

<sup>27</sup> Perspektiven diskuteras utförligt i Norberg (2004) och inspirerats av Blomgren (1998), Bennich-Björkman (1991) och Rothstein (1994).

*Liberal filosofi och statlig neutralitet*

Ett grundläggande element i liberal filosofi är tanken att vi som individer har rätt att självständigt välja våra livsprojekt. Vi ska inte behöva acceptera de traditioner och sedvänjor som genomsyrar det samhälle vi lever inom, eller de roller vi råkat få på grund av köns-, klass eller kulturtillhörighet. Tvärtom stadgar liberalismen att vi ska ha möjlighet att själva utforska, pröva och avgöra vilket liv som är att föredra. Berövas vi denna grundläggande rätt till självbestämmande blir vi behandlade som barn och inte som fullvärdiga samhällsmedlemmar.<sup>28</sup>

Denna liberala princip om individens självbestämmande grundas på framförallt två antaganden. En första utgångspunkt är att människor är kapabla att bilda sig egna och välgrundade ståndpunkter om vad som är gott och att därefter kunna agera i enlighet med dessa val.<sup>29</sup> En andra utgångspunkt är att det finns olika men fullt jämbördiga uppfattningar om vad som gör ett liv värt att leva.<sup>30</sup> Liberal teori, såsom den utvecklats under senare decennier, ser således meningsskiljaktigheter och konflikter i frågan om ”det goda livet” som i grunden olösliga. De betraktas som subjektiva omdömen och värderingar vilka inte är möjliga att försvara eller kritisera utifrån objektiva eller rationella kriterier.<sup>31</sup>

På ett övergripande plan har liberala teoretiker en tämligen enig syn på statens förhållande till sina medborgare. Principen är att staten ska vara *neutral* till medborgarnas val av livsprojekt. Eftersom omdömen om det goda livet inte kan rangordnas eller värderas ska staten inte heller ta ställning, till exempel genom att fördela resurser på ett sådant sätt att vissa grupper och deras önskemål premieras på andras bekostnad. Människor har naturligtvis rätt att själva eller i samarbete med likasinnade agera och propagera för sina egna uppfattningar. *Staten* ska dock vara neutral i värdefrågor och behandla alla medborgare och deras önskemål med lika omtanke och respekt.<sup>32</sup> Den svenska grundlagens stadgande om fri

---

<sup>28</sup> Bo Lindensjö, ”Ett teorilandskap i fågelperspektiv – från liberal autonomi till nietzscheansk perspektivism” i Bo Lindensjö, Ulf Mörkerstam & Jouni Reinikainen (red) *Liberalismen och den moderna demokratin* (Lund 1996), s. 11–12, Will Kymlika, *Modern politisk filosofi. En introduktion* (Nora 1990), s. 201–203.

<sup>29</sup> Rothstein (1994), s. 40.

<sup>30</sup> Kymlika (1990), s. 201–203, Rothstein (1994), s. 42.

<sup>31</sup> Raymond Plant, *Modernt politiskt tänkande* (Göteborg 1993), s. 83–84, Jfr Lindensjö, s. 11–12.

<sup>32</sup> Kymlika (1990), 201–208, Rothstein (1994), s. 39–44, Blomgren, s. 11–14.

åsiktsbildning och religionsfrihet kan ses som konkreta uttryck för denna ståndpunkt.<sup>33</sup>

Principen om en neutral stat således är allmänt accepterad inom liberal teoribildning. Oenighet råder däremot om hur en sådan politik ska utformas i praktiken. Vissa liberaler förespråkar att statens ska förhålla sig *passiv* och neutral i fråga om medborgarnas val – att staten likt en domare endast har till uppgift att övervaka att den enskildes strävan att fullfölja sitt självständigt valda livsprojekt inte sker på bekostnad av andras lika rättigheter. Andra förespråkar en mer *aktiv* politik där staten även har till uppgift att förse medborgarna med resurser och möjligheter att kunna förverkliga sina självvalda mål.<sup>34</sup>

*Den passivt neutrala ståndpunkten: ”staten ska inte bedriva idrottspolitik”*

Till grund för den passivt neutrala ståndpunkten ligger ett negativt frihetsbegrepp. Frihet likställs med avsaknad av tvång. Företrädare för den passivt neutrala ståndpunkten avfärdar således tanken att frihet även måste inkludera individers faktiska förmåga att realisera sina mål. De menar att sådana hänsynstaganden med nödvändighet innehåller värderande uppfattningar om vilka resurser som är mest relevanta för människans frihet, vilket i sin tur strider mot den liberala grundprincipen att en politisk doktrin inte får härledas ur en uppfattning om det ”goda”.<sup>35</sup>

Konsekvensen av det negativa frihetsbegreppet blir en minimal stat med tydligt begränsade funktioner: dess huvudsakliga uppgifter består i att skydda medborgarnas liv och egendom och säkerställa att ingångna avtal och överenskommelser upprätthålls. Alla mer omfattande offentliga åtagande, till exempel offentlig skola och sjukvård, strider obönhörligen mot individens rätt att slippa tvång och kan således inte accepteras. Beskattning är endast godtagbart för att bekosta den begränsade statens grundläggande skyddsavgifter.<sup>36</sup>

I enlighet med liberalismens neutralitetsprincip har individerna i detta samhälle full frihet att själva välja hur de vill leva sina liv under förutsättning att deras val inte inkräktar på andra medborga-

<sup>33</sup> Rothstein (1994), s. 42.

<sup>34</sup> Blomgren, s. 11–14.

<sup>35</sup> Plant, s. 227–239.

<sup>36</sup> Kymlika (1990), s. 100–103.

res frihet. Möjligheten att i praktiken realisera sina mål avgörs av vilket utbud av möjligheter som står dem till buds och vilka resurser de själva äger. I den minimala staten är med andra ord individerna hänvisade till att förverkliga sina självvalda livsprojekt via transaktioner på en fri marknad eller genom ideellt arbete. Den passivt neutrala ståndpunkten lämnar inget utrymme för staten att främja medborgarnas möjlighet till självförverkligande.<sup>37</sup>

Det passivt neutrala perspektivet leder till en mycket konkret idrottspolitisk handlingsrekommendation. *Staten ska över huvud taget inte bedriva idrottspolitik*. Ståndpunkten kan försvaras på olika sätt. En möjlighet är att hävda att idrott är en *privat angelägenhet*. Om människor önskar gå samman i föreningar och förbund och idrotta ska de ha full frihet att göra detta. Staten ska däremot varken stödja eller motverka sådana strävanden, eftersom det vore ett illegitimt kränkande av dessa individers oberoende.<sup>38</sup> Argumentet, som lätt kan åberopas med hänvisning till vår grundlagsstadgade åsikts- och föreningsfrihet, bygger på ett värnande av de idrottandes intresse att slippa statlig inblandning.

Om omsorgen i stället riktas mot dem som inte vill tillhöra idrottsrörelsen, kan rena *rättviseaspekter* anföras. Tanken är att staten inte har rätt att fördela allmänna resurser till aktiviteter som endast gynnar delar av befolkningen, eftersom detta ofrånkomligen innebär att medborgare som är likgiltiga för idrott tvingas bidra till andra medborgares idrottsintresse.<sup>39</sup>

En tredje möjlighet är att försvara den passivt neutrala ståndpunkten utifrån ett *marknadsliberalt synsätt*. Argumentet skulle i sådana fall kunna formuleras som att statligt stöd till idrotten bör undvikas, eftersom det riskerar att skapa en omfattning på idrottsrörelsen som överstiger den tid, kraft och pengar som medlemmarna själva är villiga att offra.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Bland företrädarna för en passiv stat återfinns bland annat Friedrich August von Hayek och Robert Nozick. Se särskilt von Hayek, *The Constitution of Liberty* (1960) och R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia* (1974).

<sup>38</sup> Blomgren, s. 25–26.

<sup>39</sup> *Ibid.*, s. 26.

<sup>40</sup> Lundberg, s. 97.

*Den aktivt neutrala ståndpunkten: ”staten i idrottsrörelsens tjänst”*

Långt ifrån alla liberaler accepterar det begränsade utrymme som det passivt neutrala perspektivet lämnar för statliga åtgärder. Detta beror på att det kan finnas många orsaker till att individer inte kan realisera sina självständigt valda livsprojekt. Ett problem kan vara att samhällets resurser är fördelade så att vissa möjligheter endast blir tillgängliga för ett fåtal. Ett annat problem kan vara att den öppna marknaden inte lyckas tillhandahålla ett tillräckligt utbud av möjligheter. För en person som till exempel föredrar Wagner-operor, och som är beredd att betala frikostigt för att uppleva just dessa, är det onekligen ett problem om stadens alla marknadsanpassade teaterscener endast visar komedier och operetter. Ställt inför detta faktum kan liberaler hävda att staten måste vara *aktiv* för att upprätthålla *olika* föreställningar om det goda livet, men samtidigt neutral till *innehållet* i dessa föreställningar.<sup>41</sup>

Till grund för denna aktivt neutrala ståndpunkt ligger ett positivt frihetsbegrepp. Frånvaron av tvång är inte tillräcklig för att göra en människa fri. Reell frihet uppnås när en person har möjlighet att realisera sina självvalda livsprojekt, vilket ofta förutsätter resurser och befogenheter.<sup>42</sup> Mot denna bakgrund har staten ett ansvar att gripa in och förse medborgarna med tillräckliga resurser och ett reellt utbud av valmöjligheter. Detta måste dock utifrån pluralistiska och icke-paternalistiska grunder, det vill säga utan att staten samtidigt förespråkar att en viss föreställning om ”det goda” är bättre än andra. I den aktivt neutrala ståndpunkten förenas således tanken om individens frihet med argument för en mer omfattande välfärdspolitik. Offentlig skolundervisning, sjukvård och liknande verksamheter kan accepteras eftersom det skapar förutsättningar för enskilda individer att realisera sina självvalda livsprojekt.<sup>43</sup>

Överfört till idrottspolitikens område leder den aktivt neutrala ståndpunkten till handlingsrekommendationen att *staten ska agera i idrottsrörelsens tjänst*, det vill säga aktivt möjliggöra att så många människor som möjligt har reella idrottsliga valmöjligheter utan att samtidigt peka ut vissa idrottsliga aktiviteter som bättre än andra.

---

<sup>41</sup> Joseph Raz, *The Morality of Freedom* (Oxford 1986), kapitel 14, se särskilt s. 375, Jfr Blomgren, s. 13, Rothstein (1994), s. 45–47.

<sup>42</sup> Plant, s. 252–254.

<sup>43</sup> Emil Uddhammar, *Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet* (Stockholm 1993), s. 138.

Ett första argument för denna ståndpunkt kan benämnas som ”*hjälp till självhjälp*”. Tanken är att idrottsrörelsen av olika skäl inte förmår att utveckla sin fulla potential utan statens stöd. I avsaknad av offentliga bidrag blir idrottsrörelsen prisgiven marknaden och vad den egna rörelsens medlemmar förmår i form av ideella insatser. Risk föreligger därför att idrottsrörelsen varken geografiskt eller socialt får nationell räckvidd, att potentiellt livskraftiga idrottsföreningar kvävs i sina lindor och att endast de mer populära och inkomstbringande idrottsgrenarna överlever. Mot denna bakgrund kan statsmakterna gripa in och ge bidrag. Även riktade satsningar till barn-, kvinno- och handikappidrott kan inordnas i detta perspektiv om uppfattningen är att dessa grupper reella valmöjligheter måste stärkas.<sup>44</sup>

Ett närliggande argument kan vara att idrottsrörelsen av olika skäl är förtjänt av statligt stöd men att verksamheten skulle *lida skada* om statsmakterna inte samtidigt värnade om rörelsens oberoende. Inte minst kan befaras att statliga krav, regleringar och riktade anslag ska hämma det frivilliga incitamentet och därmed inverka negativt på idrottsrörelsens kår av oavlönade ledare. Överväganden av denna karaktär är för övrigt långt ifrån ovanliga i andra sammanhang. Inom till exempel forskarvärlden framförs ofta vikten av att anslag och stipendier inte utformas på sätt som underminerar forskningens frihet.

*Den perfektionistiska ståndpunkten: ”idrottsrörelsen i statens tjänst”*

Mot liberalismens värnande om en neutral stat står politiska teorier vilka hävdar att staten inte alls ska vara neutral i förhållande till medborgarnas val av ”det goda livet”. Bland dessa teorier, vilka ibland getts samlingsbeteckningen *perfektionism*, har den filosofiska debatten under senare tid dominerats av en s.k. kommunitär idériktning. Ett av kommunitarismens mer framträdande kännetecken är dess kritik mot liberalismens strävan efter värdeneutralitet. Enligt det kommunitära synsättet handlar politik alltid om specifika samhällen med specifika värderingar. Vad enskilda individer uppfattar som rätt och eftersträvansvärt är ett resultat av de traditioner, sedvänjor och den historia som präglar den sociala gemenskap som individen tillhör. Det ”goda livet” kan således inte defini-

---

<sup>44</sup> Lundberg, s. 96.



eras universellt – det är däremot möjligt att fastställa inom ramen för olika sociala gemenskaper.

Enligt komunitära teoretiker finns det således verksamheter och livsprojekt som – givet en specifik gemenskap – är bättre än andra. Vidare ligger det i allas vårt intresse att eftersträva just dessa. Den politiska handlingsrekommendationen till staten blir därmed uppenbar: staten *ska* ta ställning i frågan om vad som är eftersträvansvärt och styra samhällets resurser mot sådana verksamheter. Som Bo Rothstein konstaterar är den komunitära staten:

... liktydig med en moralisk ordning som står för vissa bestämda värderingar byggda t.ex. på idéer om etnicitet, nationalism, gemensam historia och kultur och ett gemensamt öde för dem som innefattas i dessa storheter. Staten har som uppgift att på olika sätt befrämja att vissa specifika kulturella värderingar etableras och vidmakthålles hos medborgarna därför att kollektivet/majoriteten anser att vissa sätt att leva är bättre, dvs. mer moraliskt korrekta än andra.<sup>45</sup>

Vilka medel och metoder har då staten rätt att använda i syfte att säkerställa att medborgarnas tillgodogör sig sådant som fastslagits som ”gott”? Ska medborgarna tvingas att rätta sig efter statligt fastställda kriterier för vad som konstituerar det goda livet? Få företrädare för den perfektionistiska ståndpunkten är beredda att försvara en sådan drastisk strategi. Kännetecknande för perfektionism är inte att staten nödvändigtvis ska ha en uppfattning i alla frågor som rör människors väl och ve. Frågan är snarare huruvida det som staten *gör motiveras med hänsyn till att det främjar det goda*. Det senare är för övrigt inte alls ovanligt. Många inslag i det svenska statsskicket kan betecknas som perfektionistiska. Som exempel kan nämnas att den svenska läroplanen stadgar att lärare ska främja vissa specifika värderingar hos sina elever och att skatten på alkohol- och tobak är hög i syfte att begränsa medborgarnas konsumtion av dessa produkter.<sup>46</sup>

Den perfektionistiska ståndpunkten ger en idrottspolitisk handlingsrekommendation som väsentligt avviker från ovan nämnda perspektiv: *staten ska stödja den ”goda” idrotten och/eller motverka den ”dåliga”*. Utgångspunkten är inte längre individens valmöjligheter utan att staten genom politiska och offentliga medel ska dirigera den idrottsliga praktiken mot specifika samhällsnyttiga mål. Enligt detta perspektiv har staten således både rätt och skyl-

---

<sup>45</sup> Rothstein (1994), s. 48.

<sup>46</sup> Ibid., s. 44, Blomgren s. 16.

dighet att lägga sig i frågor som rör idrottens innehåll – något som tidigare perspektiv avfärdat. Detta kan ta sig olika uttryck. En variant är att fördela de offentliga resurserna till olika idrotter utifrån uppfattningar om deras skilda värde och samhällsnytta – att exempelvis orientering är bättre än brottning. En annan variant är att med olika medel försöka förmå idrottsrörelsen att öka inslaget av allmän motionsverksamhet på bekostnad av grenspecifik träning och idrottsliga prestationer.

I det perfektionistiska perspektivet har idrottsrörelsens självbestämmande lågt värde. Viktigare är att idrotten gör sådana saker som staten uppskattar. Politiken kan således sammanfattas som att *idrottsrörelsen ska agera i statens tjänst*. Formuleringen ska inte förstås som att staten nödvändigtvis måste överta all idrottslig verksamhet och, såsom i de forna öststaterna, organisera idrotten i offentlig regi. Inte heller måste medborgarna tvingas till regelbunden idrottsutövning. Det centrala är istället att statens idrottsstöd får en fundamentalt annan innebörd utifrån ett perfektionistiskt synsätt jämfört med om politiken utgick från den aktiva neutralitetens grunder. I det perfektionistiska perspektivet har staten till uppgift att leda samhällsutvecklingen och medborgarna mot specifika mål och ideal. Det statliga stödet till idrottsrörelsen ska således inte uppfattas som ett generellt bidrag eller en check in blanco. Enligt det perfektionistiska perspektivet måste tvärtom idrottsrörelsen, om den vill ha statens stöd, vara villig att även acceptera statligt inflytande.

Resonemanget kan sammanfattas på följande sätt:

**Tabell 3.1** Idealtypsbestämning av tre idrottspolitiska ståndpunkter

Ståndpunkt	Passiv neutralitet	Aktiv neutralitet	Perfektionism
"Det goda livet"	Subjektivt	Subjektivt	Objektivt
Frihetsbegrepp	Negativt frihet	Positiv frihet	Ej frihet
Statens förhållande till medborgarna och "det goda livet"	Passivt	Verka för pluralism och valfrihet	Partiskt, Staten ska främja "det goda" och motverka "det dåliga"
Synen på idrottsrörelsens autonomi	Viktigt	Viktigt	Mindre viktigt
Idrottspolitisk handlingsrekommendation	Staten ska ej bedriva idrottspolitik	Staten i idrottsrörelsens tjänst	Idrottsrörelsen i statens tjänst

### 3.5 Ett implicit kontrakt mellan staten och idrottsrörelsen

Redogörelsen har hittills pekat på principiella intresseskillnader, konflikter och dilemman i relationen mellan staten och idrottsrörelsen. Dessa motsättningar är oundvikliga och ett resultat av parternas skilda utgångspunkter och ansvarsområden. Både statens intresse av styrning och idrottsrörelsens värnande om självbestämmande kan dessutom försvaras genom åberopande av grundläggande demokratiska principer. En naturlig följdfråga blir därmed hur dessa intresseskillnader i praktiken påverkat svensk idrottspolitik. Har statens och idrottsrörelsens skilda mål och intressen utmynnat i svårlösta och långdragna konflikter? Har den ena parten genomdrivit sin vilja på bekostnad av den andres? Eller har det tvärtom gått att skapa samarbetsformer som både statens och idrottsrörelsens företrädare kunnat acceptera?

I detta sammanhang bör det nämnas att den moderna svenska idrottspolitikens historia är relativt utförligt kartlagd.<sup>47</sup> Och även om det naturligtvis funnits meningsskiljaktigheter, framstår svensk idrottspolitik som i huvudsak befriad från större konflikter. Relationerna mellan staten och idrottsrörelsen har för det mesta varit goda. Parternas delvis skilda intressen har sällan omöjliggjort vare sig samverkan eller samförståndslösningar. Därtill har statens syn på idrottens samhällsnytta ofta varit identisk med idrottsrörelsens. Den mest framträdande motsättningen har inte varit ideologisk utan istället handlat om idrottsrörelsens ständiga intresse av höjda anslag mot statsmakternas värnande av statens finanser.

Den generellt sett låga konfliktgraden i svensk idrottspolitik måste ses som ett resultat av ett antal samverkande faktorer. Viktigt är inte minst traditioner i det svenska politiska systemet. Den form av korporativ samverkan som präglat relationerna mellan staten och idrottsrörelsen utgör närmast urtypen för den konsensusanda och kompromisskultur mellan stat och ideella organisationer som kännetecknat svensk välfärdspolitik och som i internationella jämförelser brukar inordnas i epitetet ”den svenska modellen”.<sup>48</sup> Bidragande är även att idrottsfrågor – åtminstone fram till senare decennier – sällan skapat partipolitiska skiljelinjer. I jämförelse med många andra samhällsfrågor har idrotten närmast

---

<sup>47</sup> Se t.ex. Johansson (1953), Lindroth (1974), Lindroth (1989), Norberg (2004), Bolling (2005) och Sjöblom (2006).

<sup>48</sup> För en diskussion, se Per Thullberg & Kjell Östberg (red), *Den svenska modellen* (Lund 1994).

varit en politisk frizon (i likhet med t.ex. jakt och trosfrågor) där partiernas företrädare kunnat agera efter egen övertygelse och utan krav att följa en gemensam partilinje. Därtill har idrottsrörelsens egna företrädare vanligtvis undvikit konfrontationsinriktad politik till förmån för goda relationer med den politiska makten.

En betydande del av förklaringen måste dock även sökas i idrottspolitikens konkreta utformning. Att svensk idrottspolitik sällan lett till öppna konflikter beror i stor utsträckning på de underliggande ansvarsnormer och premisser som utgjort grunden för det statliga idrottsstödet. Syftet med nedanstående avslutande diskussion är därför att lyfta fram dessa ansvarsnormer och därigenom visa hur staten och idrottsrörelsen i praktiken lyckats skapa ett förhållandevis välfungerande samarbete trots sina delvis motsatta intressen.

### 3.5.1 Det implicita kontraktet

Som visats i kapitel två, kan rötterna till dagens svenska idrottspolitik spåras till 1900-talets början och idrottsrörelsens strävan att få ett generellt och permanent statsbidrag för allmän idrottsverksamhet. SCIF:s och RF:s argument för statsstöd följde två huvudlinjer. För det första framhölls att idrott som samhälls- och kulturfenomen skapade ett mervärde som kom hela samhället till del: att idrotten var *samhällsnyttig*. För det andra hävdades att idrottsrörelsen var *i behov av statens hjälp* för att kunna utveckla sin fulla potential. Enligt deras synsätt var varken det civila samhällets bidrag, i form av idrottsutövarnas ideella insatser och medlemsintäkter, eller marknadens ännu så blygsamma summor således tillräckliga för att säkerställa idrottsrörelsens sociala och geografiska expansion. Problembeskrivningen kan därmed sammanfattas som att den frivilligt organiserade idrotten utgjorde en samhällelig tillgång – men att denna tillgång riskerade att stagnera eller helt gå om intet utan statens hjälpande hand.

Efter återkommande propåer bevekades 1913 års riksdag, med resultatet att idrottsrörelsen tilldelades sitt första årliga och generella statsbidrag. Beslutet kan ses som ett uttryck för att statsmakterna accepterade såväl tanken på idrottens samhällsnytta som beskrivningen av rörelsens ekonomiska problem. Därmed har vi även närmat oss det mest övergripande målet i statens idrottspolitik. Det statliga idrottsstödet tillkom inte för att vidga den offent-

liga sfärens primära ansvarsområden. Målet var inte att föra en ”övertagandets politik” där den frivilligt organiserade idrotten skulle ersättas av en ny verksamhet i offentlig regi.<sup>49</sup> Det dominerande syftet var istället att främja aktiviteter i den ideella samhällssektorn, det vill säga stärka idrottsrörelsens förutsättningar att vara och förbli en frivillig verksamhet *skild från* staten, marknaden och det civila samhället.

Det statliga idrottsstödet skapades således utifrån aktivt neutrala utgångspunkter. Målet var varken att styra eller omforma verksamheten. Tvärtom handlade det om att via statligt stöd stärka idrottsrörelsens eget handlingsutrymme och ställning som autonom och ideell folkrörelse. Detta värnande av idrottens autonomi omfattade såväl idrottsrörelsens relation till staten som övriga samhällssektorer. Tanken var visserligen inte att idrottsrörelsen genom offentligt stöd helt skulle befrias från ett beroende av varken ideella insatser eller marknaden. Däremot kunde statens bidrag skapa balans mellan idrottsrörelsens olika finansieringskällor. Vi kan tala om en ekonomisk riskspridning mellan stat, marknad och det civila samhället vilket i sin tur skulle stärka idrottsrörelsens reella oberoende inom den ideella samhällssektorn.

Även om den statliga idrottspolitikens således hade aktivt neutrala förtecken, går det inte att förneka att statsmakterna såg vissa risker förknippade med att bevilja offentliga medel till icke-statliga organisationer. En första fråga var om idrottsrörelsens ledning var *kapabel* att hantera dessa bidrag. Det fanns med andra ord ett visst intresse hos statsmakterna att *övervaka* idrottsrörelsens anslagshantering och därmed försäkra sig om att pengarna inte utnyttjades på fel sätt samt att bidragsgivningen var effektivt och rationellt uppbyggd. En andra fråga handlade om det statliga stödets *långsiktiga konsekvenser*. Bidraget var till för att uppmuntra idrottsrörelsens ideella krafter och fick därmed inte utmynna i en passiviserande understödsanda eller ständigt höjda och orealistiska bidragskrav. Mot denna bakgrund infördes ett ytterligare element i den statliga idrottspolitikens. Förutom målet att stärka idrottsrörelsens förankring i den ideella samhällssektorn gällde det att säkerställa att även idrottsrörelsens egna förbund och föreningar verkade *i samma riktning*. Det var alltså viktigt att markera principen att statens stöd inte var en gåva för idrotten att fritt förfoga över – att

---

<sup>49</sup> Jfr Tommy Lundström & Filip Wijkström (1997 b), *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring* (Sköndal 1995, 2:a uppl. 1997), s. 28–38, särskilt s. 37.

idrottsrörelsens rätt till statsanslag tvärtom förutsatte en motsvarande plikt till *egenansvar*.

Statens stöd till idrottsrörelsen kan således inte betraktas som en enkelriktad process, med staten som bidragsgivare och idrottsrörelsen som mottagare. Mer rimligt är att betrakta statsstödet som skapat utifrån föreställningen om ett *partnerskap* och ett samarbete där båda parter har specifika rättigheter och skyldigheter vilka balanseras mot varandra. Vissa aspekter av detta partnerskap blev tidigt formaliserade och explicita, framförallt via utförliga regleringsbrev. Andra aspekter har snarare haft karaktären av vaga eller outtalade förväntningar. Tillsammans har de dock skapat vad som närmast är att betrakta som ett *implicit kontrakt* mellan staten och idrottsrörelsen. Principerna i detta kontrakt, vars grunder lades redan 1913, löper som en röd tråd i svensk idrottspolitik och utgör än idag ett axiom i relationen mellan staten och idrottsrörelsen.<sup>50</sup>

För statsmakternas del kan det implicita kontraktet beskrivas på följande sätt. Först och främst har riksdag och regering åtagit sig *ett övergripande ansvar för idrottsrörelsens utveckling och existensvillkor*. Detta ansvar utgår från en grundtanke om att idrottsrörelsen utför en samhällsnyttig insats. Därtill baseras det på en bedömning av att varken de frivilliga organisationernas egna insatser eller marknaden kan garantera den frivilliga idrottens fortsatta expansion och sunda utveckling.

Statens ansvar förenas med vissa rättigheter. Inte förvånande har statsmakterna förbehållit sig all slutgiltig bestämmanderätt i frågor rörande bidragets omfattning och fördelning. Därtill har insyn krävts i idrottsrörelsens anslagshantering. Detta har åstadkommit på olika sätt. Under perioden 1913–1983 tillämpades principen att statligt utsedda revisorer hade rätt att årligen granska idrottsrörelsens räkenskaper. Under perioden 1913–1993 hade dessutom statliga representanter säte i idrottsrörelsens högsta ledning och med befogenhet att föra alla frågor av direkt eller indirekt ekonomisk innebörd till regeringen för slutgiltig prövning. Båda dessa kontrollåtgärder bröt visserligen med principen om icke-statliga organisationers rätt till självbestämmande. Samtidigt var det åtgärder som idrottsrörelsens ledning var villig att acceptera eftersom de utgjorde förutsättningar för det offentliga stödet.

Även för idrottsrörelsen har det implicita kontraktet medfört både rättigheter och skyldigheter. Först och främst har kontraktet

<sup>50</sup> Jfr Anders Berge, *Medborgarrätt och egenansvar. De sociala försäkringarna i Sverige 1901–1935* (Lund 1995), s. 124, samt Norberg (1998), s. 79–80.

medfört en rätt till statsunderstöd förenat med relativt stort självbestämmande. Denna rättighet kan ses som en omformulering av statens idrottspolitiska skyldighet. Innebörden är att idrottsrörelsen bedriver en samhällsnyttig men icke-statlig verksamhet och att man därmed har rätt att ställa – åtminstone begränsade – ekonomiska krav på staten förenat med stora möjligheter att självständigt besluta över bidragens nyttjande. Det är utifrån denna princip som den s.k. korporativa anslagsmodellen skapats, det vill säga en situation där RF agerar som ställföreträdande myndighet i frågor rörande idrottsanslagets fördelning och administration.

Med statsanslaget har även vissa förpliktelser följt. Dessa kan sammanfattas som skyldigheten att *självmant eftersträva en fortsatt samhällsnyttig utveckling i den ideella samhällssektorn*. Som formuleringen visar, är detta en ansvarsnorm med två dimensioner. Den första handlar om idrottsrörelsens egenansvar att främja den egna verksamhetens ideella karaktär. I statsanslagets ursprungliga riktlinjer stadgades exempelvis att statens stöd skulle utgöra en ”sporre till självverksamhet” och särskilt underlätta för rörelsens fortsatta sociala och geografisk expansion. Liknande resonemang framkom även i principer som att statens anläggningsstöd inte fick överstiga de kostnader som föreningarna själva kunde åstadkomma, antingen i form av ideellt arbete eller kontanta insatser. Budskapet var således att statens stöd var avsett att uppmuntra – men på intet sätt ersätta – idrottsrörelsens ideella krafter.

Denna s.k. frivillighetsprincip har sällan vållat några större konflikter i statens relation till idrottsrörelsen, vilket naturligtvis sammanhänger med att idrottsrörelsen alltid självmant värnat om sin idealitet. Det finns dock två potentiella utvecklingsscenarier där principen ställs på sin spets. En första situation skulle uppstå om idrottsrörelsens många ideella ledare började kräva ekonomisk kompensation från stat och kommun för sitt arbete. En sådan utveckling vore liktydig med att idrottsrörelsen självmant övergav sin förankring i den ideella samhällssektorn genom ett närmande till den offentliga sfären. En andra situation skulle uppstå om idrottsrörelsen övergav den traditionella föreningsmodellen till förmån för olika marknadsanpassade bolagiseringslösningar. Båda scenarier har i viss utsträckning redan fått genomslag i svensk idrott. Genom det offentliga stödet har många förbund fått ökade ekonomiska möjligheter till fast anställd personal. Därtill har vissa klubbar bolagiserat sin elitverksamhet. Merparten av allt arbetet inom idrottsrörelsen sker dock alltjämnt på ideell basis – och en

viktig förutsättning för det statliga idrottsstödet i sin nuvarande form är att idrottsrörelsen aktivt försvarar och upprätthåller sin karaktär av frivillig folkrörelse.

Den andra dimensionen handlar om idrottsrörelsens ansvar att *självmant eftersträva en samhällsnyttig utveckling* av sin verksamhet. Att definiera och bedöma idrottens samhällsnytta är naturligtvis svårt. Poängen i detta sammanhang är dock den mer allmänna principen att statens stöd alltid förutsatt att idrottsrörelsens aktiviteter ska vara positiva för samhället och att idrottsrörelsen därmed har ett viktigt ansvar att värna och upprätthålla denna nytta.

Principen om idrottens samhällsnytta kom framförallt att ifrågasättas under mellankrigstiden. Som visats i kapitel två drabbades idrottsrörelsen av en svår legitimitetskris under 1920-talet följt av kraftiga sänkningar i det offentliga bidraget. De många kritiska synpunkter på idrottsrörelsens karaktär och utveckling som präglade perioden kan sammanfattas i uppmaningen till de ansvariga för idrottsrörelsen att hålla den egna medlemskåren i strama tyglar. Den frivilligt organiserade idrotten skulle vara och förbli en samhällsnyttig, skötsam och ansvarstagande rörelse där idrottsutövandet inte blev ett självändamål utan ett medel för större och sociala strävanden – annars fanns risken att staten skulle ompröva eller helt avskaffa sitt offentliga idrottsstöd.

Med tiden avklingade emellertid kritiken och de livliga idrottsdebatter som präglade mellankrigstiden saknar motsvarighet under följande decennier. Några ytterligare anslagsminskningar med hänvisning till negativa utvecklingstendenser inom idrotten har heller aldrig gjorts. Detta betyder dock inte att legitimitetskrisen gått obemärkt förbi. Inom idrottsrörelsen vittnade riksdagens missnöje under 1920-talet om nödvändigheten av att både tydliggöra och upprätthålla idrottens samhällsnytta. Inom RF och dess specialförbund vidtogs således en rad åtgärder för att både stävja olämpliga utvecklingstendenser inom de egna leden och samtidigt förklara och synliggöra idrottens samhälleliga förtjänster. Detta arbete pågår alltjämnt. Att idrottsrörelsen kontinuerligt verkar för att både utveckla och motivera sina aktiviteter kan visserligen ses om ett naturligt led i en folkrörelsens verksamhet. Men det kan även ses som ett uttryck för det implicita kontraktet. För en rörelse som både vill uppbära statligt stöd och därtill åtnjuta stor handlingsfrihet följer ett stort ansvar att motivera sin samhällsnytta och att utvecklas i takt med samhällsutvecklingen.



### 3.5.2 Statens förväntningar på den "goda" idrottsrörelsen

Betraktat på detta vis – som ett implicit kontrakt – framträder de komplexa och delvis motsägelsefulla dragen i svensk idrottspolitik. Framförallt två aspekter förtjänar uppmärksamhet. Den första handlar om graden av styrning i den statliga idrottspolitik. I enlighet med aktivt neutrala utgångspunkter har statsmakterna visserligen generellt och medvetet begränsat sina styrningsambitioner. Samtidigt kan det inte förnekas att avsaknaden av preciserade regleringar och bidragskrav alltid uppvägs av tydliga *förväntningar*. Formellt sett har således idrottsrörelsen haft goda möjligheter att självständigt utforma sin verksamhet. Reellt sett har man dock tvingats acceptera att förekomsten av statligt stöd även öppnat upp för en *dialog* med staten om innehållet i idrottsrörelsens samhällsnytta och egenansvar. På så sätt har statsmakterna kunnat undvika alltför styrande åtgärder utan att samtidigt förlora ett inflytande – och detta även i frågor där idrottsrörelsen med fog kunnat återöppna sin föreningsdemokratiska rätt till självbestämmande.

Den andra aspekten rör den statliga idrottspolitikens neutralitet. Som det implicita kontraktet visar, har statens politik aldrig varit neutral i en objektiv mening. Målet har visserligen varit att uppmuntra idrottsrörelsens ideella och frivilliga karaktär. Men politiken har samtidigt förutsatt en motprestation i form av idrottsrörelsens samhällsmedvetna egenansvar. Det senare innebär att statens agerande utgått från en idealbild av hur den "goda" idrottsrörelsen ska vara, agera och utvecklas. Politiken har således alltid innehållit värderande, "perfektionistiska" inslag kopplade till idrottsrörelsen som samhälls- och kulturfenomen. Något tillspetsat kan man säga att statsmakterna endast accepterat att agera "i idrottsrörelsens tjänst" under förutsättning att idrottsrörelsen självmant agerat "i statens tjänst" – och detta genom att upprätthålla sin karaktär av samhällsnyttig och ansvarstagande rörelse i den ideella samhällssektorn.

Det implicita kontraktet löper som en röd tråd genom den svenska idrottspolitikens historia. Viktigare än statsmakternas olika strategier för att konkret och handgripligt försöka påverka idrottsrörelsens agerande – genom förändringar i anslags- och skattepolitiken, med statliga ombud i RF:s ledning osv. – är således samarbetets dubbla karaktär av rättigheter och skyldigheter, av idrottsrörelsens frihet under egenansvar. Idrottsrörelsen har i stor utsträckning statsmakternas förtroende att självständigt utforma

sin verksamhet – men samtidigt en skyldighet att beakta statsmakternas förväntningar och utforma en verksamhet som harmonierar med statliga intressen.

### 3.5.3 Nya tider – och omförhandlat kontrakt?

Det implicita kontraktet mellan staten och idrottsrörelsen kan således spåras tillbaka till tidigt 1900-tal och i det statliga idrottsstödet tillkomst. Det var dock först med 1970 års idrottspolitiska riksdagsbeslut "Idrott åt alla" som dess premisser blev formaliserade. Huvudbudskapet var nämligen att staten och idrottsrörelsen var överens om idrottens mål och samhällsnytta. Därtill var beslutet ett uttryck för statens stora tilltro till RF:s förmåga att axla ett samhällsansvar och dess kapacitet att förvalta statliga resurser. Mot denna bakgrund fastslogs följaktligen principen att idrottsrörelsen själv skulle svara för sin inriktning och verksamhet – medan statens primära uppgift var att bistå med ekonomiskt stöd.

Än idag kan de principer som fastslogs 1970 betraktas som utgångspunkt för statens relation till idrottsrörelsen. Samtidigt kan det konstateras att förändringar inom såväl idrotten som den offentliga förvaltningen skapat spänningar vilka kan tolkas som att det implicita kontraktet nu är under omförhandling. För idrottens del har utvecklingen sedan 1970-talet bland annat kännetecknats av ökad konkurrens där den traditionella föreningsmodellen utmanats av andra idrottsliga motionsformer i kommersiell eller oorganiserad regi. Inom vissa idrotter har samtidigt professionaliserings- och kommersialiseringsprocesser drastiskt ändrat elitklubbar och elitidrottarens ekonomiska förutsättningar vilket resulterat i nya intäkter i form av sponsring och reklamavtal och en begynnande bolagisering av föreningsverksamheten. Parallellt har idrottsdebuten sjunkit i åldrarna vilket stärkt föreningsidrottens betydelse som organiserad uppfostringsmiljö för barn och ungdomar. Från statens sida kan det på motsvarande sätt konstateras ökade förväntningar på att idrottsrörelsen ska bidra till att lösa samhällspolitiska problem kopplade till bland annat jämställdhet och integration. Därtill har övergången till s.k. resultatstyrning i den offentliga förvaltningen under 1990-talet medfört både utförligare målformuleringar och tydligare återrapporteringskrav kopplade till idrottens offentliga stöd. Slutligen har de s.k. spelpengarnas tillkomst kraftigt ökat det offentliga stödets omfattning med

följden att idrottspolitiken starkare än tidigare knutits till en mer generell välfärdspolitik. Utvecklingen kan sammanfattas som att svensk idrott diversifierats vilket medfört ökade skillnader mellan den s.k. elit- och breddidrottens ekonomiska förutsättningar och intressen. Därtill har staten ökat sitt idrottspolitiska engagemang men samtidigt ersatt tidigare implicita förväntningar med explicita välfärdspolitiska mål vilket idrottsrörelsen uppfattat som en begränsning i dess självständighet och handlingsutrymme. Mycket har således hänt sedan 1970 och i förlängningen blir frågan hur staten och idrottsrörelsen idag ser på idrottens samhällsroll och det implicita kontraktets dubbla karaktär av rättigheter och skyldigheter för båda parter.

## 4 Den statliga idrottspolitikens mål och syften

### 4.1 Inledning

I detta och nästföljande kapitel presenteras den nuvarande statliga idrottspolitikens mål och utformning. I detta kapitel koncentreras framställningen till *motiven* bakom statens idrottsstöd. Därefter, i kapitel fem, analyseras hur dessa mål konkretiseras i ett antal skilda bidrag till frivilligt organiserad idrottsverksamhet.

Den historiska redogörelsen i kapitel 2 visade att motiven bakom statens stöd till idrottsrörelsen förändrats i takt med samhällsutvecklingen. Detta är även tydligt i statens nuvarande idrottspolitik. De mål och synsätt rörande idrottsrörelsens samhällsnytta som framträder i budgetpropositioner och andra idrottspolitiska dokument är både uttryck för pågående förändringsprocesser inom idrotten och en återspeglning av normer och ideal i den moderna samhällsdebatten. Som exempel kan nämnas idrottens betydelse för folkhälsan. Att idrott är positivt för människors fysiska och psykiska välbefinnande har visserligen framhållits ända sedan den moderna idrottsrörelsen uppstod i Sverige under slutet av 1800-talet. Samtidigt är det ett perspektiv som fått förnyad aktualitet under senare år parallellt med en tilltagande samhällsdebatt om s.k. vällivnadssjukdomar och minskad fysisk aktivitet hos den svenska befolkningen. Ett annat exempel utgör elitidrotten. Den kommersialiserings- och professionaliseringsprocess som kännetecknat elitidrottens utveckling under senare decennier har även satt tydliga spår i statens idrottspolitik. Å ena sidan har elitidrotten fått ökad acceptans som självständigt samhälls- och kulturfenomen. Å andra sidan har dess närmande till marknadssektorn föranlett politiska markeringar att offentligt stöd endast kan komma ifråga för ideellt organiserad idrottsutövning.

Kapitlet inleds med en kort redogörelse för den statliga idrottspolitikens organisatoriska ramar. Därefter, i avsnitt 4.3, diskuteras motiven bakom statens nuvarande stöd till idrottsrörelsen. Efter som idrottspolitikerna sedan 2001 ingår i den s.k. folkrörelsepolitiken, inleds analysen med en kort presentation av detta övergripande politikområde. Därefter följer en analys av statens idrottspolitiska mål och syften med utgångspunkt i 1999 års idrottsproposition och den förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet som infördes samma år. Slutligen kommenteras hur idrottspolitikens inriktning preciserats i regeringens budgetpropositioner från millennieskiftet till idag.

## 4.2 Den statliga idrottspolitikens organisatoriska ramar

I den statliga beslutsprocessen ingår idrottspolitikerna i kulturpolitiken. I regeringens förslag till statsbudget sorterar idrottsfrågor under utgiftsområde 17, *Kultur, medier, trossamfund och fritid* och inom politikområdet *Folkrörelsepolitik*. I budgetpropositionen föreslås dels omfattningen och inriktningen av det idrottsanslag som ges över statsbudgeten, dels att riksdagen ger regeringen sitt godkännande att på AB Svenska Spels bolagsstämma verka för att ytterligare medel tillförs idrotten enligt regeringens närmare anvisningar.

I riksdagen har kulturutskottet det primära ansvaret att bereda idrottspolitiska frågor. Inom Regeringskansliet handläggs förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden rörande idrott vid Kulturdepartementet sedan 2007. Kulturministern är tillika idrottsminister. Den övriga folkrörelsepolitiken sorterar däremot under Integrations- och jämställdhetsdepartementet samt miljödepartementet.

Enligt den parlamentariska styrningskedjans enklaste former ska politiska beslut verkställas av offentliga myndigheter och ämbetsverk. I praktiken är detta dock bara en av många olika förvaltningslösningar i moderna välfärdsstater.<sup>1</sup> En annan möjlighet är att staten delegerar politikens genomförandeled till s.k. privaträttsliga organ. Denna korporativa förvaltningsmodell är vida tillämpad i Sverige och inte minst utnyttjad på idrottspolitikens område.

<sup>1</sup> Jfr Bo Rothstein, "Välfärdsstat, implementering och legitimitet" i *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 1 (1987).

Kännetecknande för svenska förhållanden är således att idrottsrörelsens egen paraplyorganisation, Riksidrottsförbundet (RF), fått statens förtroende att agera ”i myndighets ställe” i frågor kopplade till fördelningen och administreringen av statens idrottsstöd. Som visats i kapitel 2, lades grunden till denna korporativa förvaltningsmodell redan i samband med statsanslagets tillkomst i början av 1900-talet. Formellt stadfästes dock RF:s myndighetsroll genom riksdagsbeslut först 1970.

Den korporativa förvaltningsmodellen inom svensk idrottspolitik är rättsligt reglerad. Sedan 1999 finns en lag ”om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund” som fastslår att RF ”prövar frågor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet i enlighet med vad regeringen bestämmer”.<sup>2</sup> Samma år utfärdade regeringen dessutom en förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet.<sup>3</sup> I denna förordning stadgas syften och förutsättningar för statens idrottsstöd. Därtill fastslås att RF prövar frågor om statsbidrag och att bidragsmottagande organisationer ska inkomma med sådana redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som förbundet bestämmer.

De övergripande idrottspolitiska mål som fastslås i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet konkretiseras på framförallt tre sätt. I *budgetpropositionen* analyserar regeringen utförligt och kontinuerligt idrottspolitikens inriktning och utveckling. För anslaget över statsbudgeten utfärdas dessutom årliga s.k. *riktlinjer* till RF. I dessa riktlinjer, vilka närmast är att jämföra med verksamhetsdelen av en myndighets regleringsbrev, preciseras den statliga idrottspolitikens mål, syften och återrapporteringskrav fördelat över olika verksamhetsgrenar.<sup>4</sup> Dessa riktlinjer kompletteras med ett *regleringsbrev* som innehåller statsanslaget och dess anslagsposter med villkor. Slutligen beslutar regeringen årligen om idrottsrörelsens disposition av medel från AB Svenska Spel.

---

<sup>2</sup> SFS 1999:361, *Lag om ändring i lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund*.

<sup>3</sup> SFS 1999:1147, *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet*.

<sup>4</sup> Här kan tilläggas att regleringsbrev inte kan utfärdas till ideella organisationer. I samband med att regeringen beslutar om riktlinjer för statens idrottsstöd utfärdas dock ett regleringsbrev till Kammarkollegiet, som ombesörjer själva utbetalningen av idrottsrörelsens statsstöd. Se Riksrevisionen, *Offentlig förvaltning i privat regi. Statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*, RiR 2004:15, s. 17.

## 4.3 Mål och syften i statens stöd till idrottsrörelsen

### 4.3.1 Folkrörelsepolitiken

Folkrörelsepolitik infördes som ett eget politikområde i statsbudgeten 2001. Nyordningen motiverades med behovet av att skapa ”ett samlat synsätt och agerande från statens sida” rörande dels relationer till folkrörelser och föreningar av olika slag, dels villkor och förutsättningar för föreningslivets verksamhet. Vidare fastslogs att folkrörelsepolitiken är inriktad på att ”stödja, uppmuntra och skapa förutsättningar för olika grupper att bilda och delta i föreningar och liknande sammanslutningar för att tillgodose gemensamma behov och intressen.”<sup>5</sup>

Folkrörelsepolitiken är ett brett politikområde som omfattar generella frågor kring bidragsgivning till organisationer, villkor för föreningar och folkrörelser vad gäller lagstiftning och finansiering, regeringens och statsförvaltningens dialog och samverkan med föreningar och folkrörelseorganisationer samt statistik, forskning och övrig kunskapsbildning om folkrörelser och föreningar. Idrottspolitik är en specifik del av folkrörelsepolitiken. Folkrorelsepolitiken omfattar även stöd till allmänna samlingslokaler, kvinnoorganisationer och friluftorganisationer.

Folkrörelsepolitikens övergripande mål är att ”människor skall ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar”. I regeringens budgetpropositioner motiveras detta mål efter två huvudlinjer. Det första motivet är *demokrati*. Redan 2001 fastslogs att basen för ett demokratiskt samhälle utgörs av ett starkt föreningsliv där medborgarna ges ”möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet”. En aktiv folkrörelsepolitik utgör därmed ett led i regeringens insatser för att ”utveckla, fördjupa och bredda demokratin” i det svenska samhället.<sup>6</sup> Det andra motivet är *social ekonomi*. Begreppet har under senare år blivit allt vanligare i diskussionen om den ideella sektorns samhällsnytta. En bidragande förklaring är det svenska EU-medlemskapet och att social ekonomi sedan 1989 är officiell term inom EU för frågor rörande Kooperationer, ömsesidiga bolag, föreningar och stiftelser. Framförallt tre uppgifter brukar tillskrivas den sociala ekonomins olika sammanslutningar: att skapa nya arbetstillfällen, integrera marginaliserade grupper samt fylla en

<sup>5</sup> Prop. 2000/2001:1 Utgiftsområde 17, s. 123–125.

<sup>6</sup> Ibid., s. 124.

demokratisk funktion.<sup>7</sup> Inom ramen för den statliga folkrörelsepolitiken utnyttjas begreppet främst för att markera föreningslivets positiva effekter på företagande och sysselsättning, inte minst för landbygden där ideell verksamhet anses ha stor betydelse för byars och bygders överlevnad och utveckling”.<sup>8</sup>

Av regeringens budgetpropositioner att döma, är demokrati-målet det tyngsta i regeringens folkrörelsepolitik. Medan skrivningarna om social ekonomi tonats ned sedan 2001 har demokrati-aspekterna kontinuerligt utvecklats och preciserats. Som exempel framhölls 2003 att människors samhällsengagemang har *brottsförebyggande effekter* och ökar medborgarnas känsla av trygghet. Därmed kunde folkrörelsepolitiken även bidra till ett tryggare samhälle.<sup>9</sup> Det följande året framhölls föreningslivets värde som *demokratiskola*, det vill säga att ideell verksamhet ”skapar och utvecklar särskilda förutsättningar för den representativa demokratin bl.a. genom att medlemmarna får träna sig i och blir vana vid att gemensamt argumentera, värdera och fatta beslut”.<sup>10</sup> I 2005 års budgetproposition framhölls på motsvarande sätt föreningslivets betydelse för *mänskliga rättigheter*:

Genom att delta och engagera sig kan medborgarna också reagera om en grundläggande rättighet ifrågasätts, hotas eller kränks. Det är också i det demokratiska samtalet som avvägningar mellan olika rättigheter bäst kan göras. Här spelar föreningslivet en viktig roll som mötesplats och arena för sådana och andra samtal och möten mellan människor.<sup>11</sup>

I ett vidare perspektiv inrymmer statens folkrörelsepolitik – precis som idrottspolitiken – ett spänningsförhållande mellan statlig styrning och den ideella sektorns självbestämmande. Å ena sidan finns det formuleringar i budgetpropositionerna vilka enkelt kan förstås som varianter av en s.k. *aktivt neutralitetspolitik* (jämför kapitel 3). Som exempel har politiken en uttalad strävan att ”stödja, uppmuntra och skapa förutsättningar för” ideell verksamhet. Vidare framhålls återkommande att ”sammanslutningarnas självständighet och oberoende, såväl gentemot det offentliga som gentemot det privata näringslivet” utgör ett grundläggande värde för folkrörelse-

<sup>7</sup> Filip Wijkström. *Svenskt organisationsliv – framväxten av en ideell sektor* (Stockholm 1999). Jfr Johan R Norberg, *Idrotten i den ideella sektorn*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2004:6, s. 10–11.

<sup>8</sup> Prop. 2000/2001:1, Utgiftsområde 17, s. 124–125.

<sup>9</sup> Prop. 2002/2003:1, Utgiftsområde 17, s. 124.

<sup>10</sup> Prop. 2003/2004:1, Utgiftsområde 17, s. 118.

<sup>11</sup> Prop. 2004/2005:1, Utgiftsområde 17, s. 124.



politiken.<sup>12</sup> Å andra sidan motiveras folkrörelsepolitikern utifrån explicita idéer om att de ideella organisationerna ska tillföra samhället ett *mervärde* i form av demokrati och social ekonomi. Stödet är således inte enbart ett allmänt erkännande av de frivilliga organisationernas egenvärde utan även en strategi för att realisera externa samhälleliga mål. Därtill gjordes ett tillägg i 2004 års budgetproposition som visar att statens neutralitet aldrig kan vara absolut i frågan om offentliga medel. Där underströks nödvändigheten av att skattemedel används på ett ändamålsenligt sätt och att en viktig uppgift inom folkrörelsepolitiken därmed blir att ”finna vägar för att kunna kombinera statens behov av kontroll med föreningarnas behov av integritet och självständighet”.<sup>13</sup>

I september 2007 lämnade den s.k. *Folkrörelseutredningen* sitt slutbetänkande, *Rörelser i tiden*. Utredningens uppdrag var att föreslå den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning. Resultatet blev en rad förslag i frågor från folkrörelsepolitikens samordning, bidragsprinciper, finansiering till behovet av ett forskningsprogram om det civila samhället. I frågan om statens folkrörelsepolitiska mål föreslogs däremot inga ändringar.<sup>14</sup>

#### 4.3.2 Idrottspolitiken

##### *Idrottspolitikens tre grundstenar*

Den nuvarande statliga idrottspolitikens mål och inriktning baseras på 1999 års idrottspolitiska riksdagsbeslut i enlighet med regeringens proposition *En idrottspolitik för 2000-talet*<sup>15</sup>. I propositionen föreslogs att statens idrottspolitik ska bygga på *tre grundstenar*.

Den första grundstenen är en strävan att uppmuntra och ge möjligheter till barns, ungdomars och vuxnas motion och idrott i syfte att främja en god *folkhälsa*.<sup>16</sup> Utgångspunkten är dels att folkhälsa i sig utgör en viktig komponent för det svenska välfärds-samhället, dels en befarad negativ utvecklingsspiral där människor i olika åldrar ”inte motionerar i tillräcklig omfattning, vilket på sikt leder till sämre hälsa”. Det ligger således i hela samhällets intresse

<sup>12</sup> Se t.ex. prop. 2000/2001:1, Utgiftsområde 17, s. 124.

<sup>13</sup> Prop. 2003/2004:1, Utgiftsområde 17, s. 120.

<sup>14</sup> SOU 2007:66, *Rörelser i tiden. Slutbetänkande av utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden*.

<sup>15</sup> Prop. 1998/99:107, *En idrottspolitik för 2000-talet – folkhälsa, folkrörelse och underhållning*.

<sup>16</sup> För det s.k. folkhälsomålet, se prop. 1998/99:107, s. 27–35.

att främja alla människors möjlighet att utöva idrott och motion utifrån sina egna intressen och förutsättningar. Särskilt viktigt är dessutom att tidigt ge barn och ungdomar goda och livslånga motionsvanor.

Ett viktigt kännetecken för idrottspolitikens s.k. folkhälsomål är att idrott och motion inte enbart avgränsas till den verksamhet som idrottsrörelsen organiserar. Även spontana och oorganiserade motionsaktiviteter, friluftsliv och skolans bildning utgör exempel på betydelsefulla verksamheter som kan stärka den svenska befolkningens allmänna hälsotillstånd. Av detta följer att idrottspolitikens folkhälsomål har stor räckvidd och omfattar alltifrån den övergripande samhällsplaneringen till skolans verksamhet och stöd till frivilliga organisationer. Ansvaret att förverkliga politiken är dessutom delat mellan staten, kommunerna, idrottsrörelsen och de organisationer som bedriver friluftsliv- och främjandeverksamhet. Alla parter uppmanas att både var för sig och i nära samverkan pröva nya former för att motverka tendenser till minskade motionsaktiviteter hos den svenska befolkningen.

Medan idrottspolitikens folkhälsomål formuleras som ett brett samhällsuppdrag där idrottsrörelsen utgör en av flera parter, är den andra grundstenen mer explicit inriktad på idrottsrörelsens verksamhet.<sup>17</sup> Mer konkret stadgas att staten aktivt ska stödja en *fri och självständig idrottsrörelse* byggd på ideellt engagemang och som bedriver en bred verksamhet, som värnar om ”god etik, som ger lika förutsättningar för flickor och pojkar, kvinnor och män, som arbetar aktivt för integration samt värnar om demokratisk fostran”. Formuleringen är intressant genom att den framhåller idrottsrörelsens självständighet men samtidigt uttrycker statliga förväntningar på hur idrottsrörelsen ska vara och agera. Redan i utgångspunkten för statens stöd till idrottsrörelsen framkommer således den ständigt närvarande spänningen mellan statlig styrning och idrottsrörelsens autonomi.

Man kan vidare konstatera att statens förväntningar på idrottsrörelsen har delvis skilda fokus. Med formuleringar om god etik och demokratisk fostran riktas intresset till hur idrottsrörelsen utformar sin verksamhet. De etiska aspekterna konkretiseras genom resonemang om att idrotten till sin natur bygger på ”en känsla för ärlighet och rent spel” och att idrottsrörelsen har ett viktigt ansvar för att motverka dopning och olika former av

---

<sup>17</sup> För det s.k. folkrörelsemålet, se prop. 1998/99:107, s. 27, 36–46.

drogmissbruk hos sina utövare. På motsvarande sätt preciseras de demokratiska aspekterna till medlemmarnas reella möjlighet till inflytande:

Regeringen vill betona vikten av att idrottsrörelsen fortsätter sitt arbete att kontinuerligt utveckla och förbättra sin verksamhet efter de aktivas behov och önskemål. Det är en viktig del av idrottsrörelsens demokratiska fostran att varje människa kan påverka såväl genom en demokratiskt uppbyggd mötesverksamhet som i den vardagliga träningen och tävlingen. Det är således väsentligt att varje deltagare blir delaktig i de beslut som formar verksamheten.<sup>18</sup>

Statens förväntningar i frågor rörande integration och jämställdhet handlar istället om idrottsrörelsens tillgänglighet. Utgångspunkten här är att alla – oavsett ålder, kön, socioekonomi, härkomst och funktionshinder – ska vara lika välkomna i den idrottsliga gemenskapen. Viktigt är även resursernas fördelning. Som exempel påpekas att idrottsrörelsens jämställdhetsarbete inte enbart kan bedömas utifrån den könsmissiga fördelningen i styrelser och på andra ledande befattningar, utan även måste innefatta kvinnor och mäns lika tillgång till ”lokaler, utrustning och ekonomiskt stöd för att utöva sin idrott”.<sup>19</sup>

Idrottspolitikens tredje grundsten handlar om statens relation till den *kommersiella underhållningsidrotten*.<sup>20</sup> Bakgrunden ska framförallt sökas i den tilltagande kommersialisering som präglade den yppersta eliten inom vissa idrotter under senare decennier och den s.k. bolagiseringsdebatt som inleddes under 1990-talets andra hälft till följd av vissa elitklubbers önskan att ombilda sig till aktiebolag. I idrottspropositionen kommenteras denna utveckling på två sätt. Å ena sidan erkänns ”underhållnings-” eller ”artist-idrotten” som ett självständigt samhälls- och kulturfenomen vilket skapar förströelse och glädje för många idrottsintresserade människor och som därtill har en stark tillväxtpotential på arbetsmarknaden. Å andra sidan understryks att idrottsrörelsen har en given plats inom den ideella sektorn och att statens ”traditionella syn” präglats av den frivilliga idrottens förmåga att samla såväl bredd- som elitverksamhet inom ett och samma organisationskomplex. Slutsatsen blir därmed att kommersiellt bedrivna elitidrott inte bör subventioneras med offentliga medel. För de idrottsorganisationer som väljer att ersätta den traditionella

---

<sup>18</sup> Prop. 1998/99:107, s. 37.

<sup>19</sup> Ibid., s. 45.

<sup>20</sup> Ibid., s. 27, 46–47.

föreningsformen med mer marknadsanpassade organisationslösningar begränsas statens uppgift till att övervaka att verksamheten bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt och på marknadsmässiga villkor.

#### *Statliga mål i relation till idrottsrörelsens självständighet*

I 1996 års idrottsutrednings betänkande *Idrott och motion för livet* föreslogs att inriktningen på statens idrottsstöd skulle preciseras i ett övergripande mål och fem s.k. verksamhetsmål.<sup>21</sup> Förslaget rönste viss kritik i remisshanteringen. Inte minst ansåg RF att det var principiellt olämpligt att staten formulerade verksamhetsmål för den självständiga idrottsrörelsens aktiviteter. Mot denna bakgrund gjordes ett förtydligande i 1999 års idrottsproposition. Enligt regeringen ska staten som bidragsgivare inte till någon del ställa upp mål för *idrottsrörelsens verksamhet*. Däremot ska staten ange mål, syften och riktlinjer för *sin bidragsgivning*. Den principiella skillnaden är således att staten formulerar syften för vad man vill uppnå med statsbidraget till idrotten medan idrottsrörelsen självständigt sätter mål för den egna verksamheten. Vidare tillades i idrottspropositionen att en sådan grundläggande ansvarsfördelning är ändamålsenlig eftersom den ger staten möjlighet att uttrycka viljeinriktningar och förväntningar på vad statsbidraget ska leda till – utan att man samtidigt föreskriver *hur* dessa mål ska åstadkommas.<sup>22</sup>

#### *Syften och förutsättningar i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet*

I den förordning ”om statsbidrag till idrottsverksamhet” som utfärdades till följd av 1999 års idrottspolitiska riksdagsbeslut, fastslås således inga mål för idrottsrörelsens verksamhet. Däremot preciseras syftet med statens bidrag till idrottsrörelsen.<sup>23</sup> Statsanslaget avser att stödja verksamhet som:

1. bidrar till att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för motion och idrott samt deras möjligheter att utöva inflytande över och ta ansvar för sitt idrottande

---

<sup>21</sup> SOU 1998:76, *Idrott och motion för livet*, s. 197–200.

<sup>22</sup> Prop. 1998/99:107, s. 48–50.

<sup>23</sup> SFS 1999:1177, *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet*.

2. gör det möjligt för alla människor att utöva idrott och motion
3. syftar till att ge kvinnor och män lika förutsättningar att delta i idrottsverksamhet
4. främjar integration och god etik
5. bidrar till att väcka ett livslångt intresse för motion och därmed främjar en god hälsa hos alla människor.

Som förutsättningar stadgas vidare att statsbidrag lämnas för att:

1. utveckla barns och ungdomars samt funktionshindrades intresse för idrott samt deras möjligheter att få allsidig träning efter vars och ens fysiska och psykiska förutsättningar
2. utveckla kvaliteten i idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet samt i idrottsverksamhet i övrigt så att verksamheten främjar en god etik, ökat deltagande, ideellt engagemang, jämställdhet och integration
3. möjliggöra förberedelser inför och deltagande i internationell tävlingsverksamhet
4. skapa bättre möjligheter för elitsatsande ungdomar att kombinera sin idrottsutövning med utbildning vid riksrekryterande idrottsgymnasier.

Som framgår, är förordningen formulerad i relativt allmänna och vida termer. Ett tydligt fokus läggs dock på allas lika möjlighet att utöva motions- och idrottsaktiviteter (oavsett ålder, kön, härkomst eller funktionshinder) och värdet av att skapa ett livslångt intresse för idrott och fysisk aktivitet. Vidare understryks vikten av idrottsutövarnas möjlighet till inflytande och ansvar samt att verksamheten ska utgå från vars och ens egna fysiska och psykiska förutsättningar. Förordningen undviker emellertid frågan om idrottsrörelsens självständighet. Varken bland syftena eller i förutsättningarna för statsbidrag återfinns formuleringar om att idrottsrörelsen utgör en fri och självständig rörelse. Däremot fastslås att RF har till uppgift att pröva och administrera statens idrottsstöd.

*Syften och mål uttryckta i budgetpropositioner sedan millennieskiftet*

Medan förordningen fastslår den statliga idrottspolitikens övergripande syften, ger budgetpropositionerna en möjlighet för regeringen att konkretisera politikens inriktning. Som styrdokument är budgetpropositionerna således centrala eftersom de inte bara preciserar motiven bakom statens idrottsstöd, utan även redogör för specifika insatser inom politikområdet och bedömningar av vilka resultat som uppnåtts. Budgetpropositionerna kan således ses som fördjupningar och konsekvensanalyser av de idrottspolitiska mål och syften som fastlogs med 1999 års riksdagsbeslut och i förordningen från samma år.

I de delar av budgetpropositionerna från 2000 till idag som rör idrottspolitikens *inriktning* märks dock mycket få förändringar sedan riksdagens idrottspolitiska beslut 1999. Idrottspolitikens tre grundstenar markeras vanligtvis med den övergripande och inledande formuleringen att ”målen för idrottspolitikerna är att ge flickor och pojkar, kvinnor och män möjlighet att motionera och idrotta för att främja en god folkhälsa, att stödja en fri och självständig idrottsrörelse samt att ge kvinnor och män positiva upplevelser av idrott som underhållning.”<sup>24</sup> Därefter följer kortare resonemang med utgångspunkt i dessa grundstenar.

I frågan om *folkhälsa* framhålls vanligtvis värdet av att barn och ungdomar tidigt utvecklar goda och bestående motionsvanor. Viktigt är även att staten, kommunerna och idrottsrörelsen samverkar för att ”bryta den utveckling som innebär att många människor i olika åldrar inte motionerar i behövlig omfattning, vilket på sikt riskerar att leda till sämre hälsa”.<sup>25</sup>

I formuleringarna rörande *folkrörelseidrotten* framhålls återkommande att den fria och självständiga idrottsrörelsen med sitt omfattande ideella engagemang och sin breda verksamhet är väl förtjänt av statens aktiva stöd. Detta stöd bör vidare vara inriktat på:

... sådan verksamhet som främjar bredd- och motionsidrott, värnar om god etik och ger lika möjligheter för kvinnor och män med olika social bakgrund och ekonomiska förutsättningar. Flickor måste ges lika möjligheter som pojkar att delta utifrån sina intressen och förutsättningar. Syftet skall också vara att främja demokrati, aktivt

---

<sup>24</sup> Se t.ex. prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 17, s. 139.

<sup>25</sup> Prop. 2006/07 Utgiftsområde 17, s. 138.

eftersträva integration och god tillgänglighet för funktionshindrade samt en god folkhälsa.<sup>26</sup>

I frågor kopplade till den kommersiella *underhållningsidrotten* går det att skönja en viss förändring över tid. I budgetpropositionerna för åren 2001–2003 vidareutvecklades 1999 års idrottspropositioners delvis kritiska anmärkningar rörande idrottens kommersialisering. Som exempel påpekades 2001 att det inom idrottsrörelsen under senare år uppdagats flera fall av tvivelaktiga ageranden i frågan om skatter och sociala avgifter. Mot denna bakgrund framhölls det som en trovärdighetsfråga för idrottsrörelsen att balansera det ideella och kommersiella perspektivet ”så att folkrörelsens karaktär inte går förlorad”.

Det är vidare angeläget att idrotten hanterar mötet mellan det ideella och det kommersiella på ett sådant sätt att det är tydligt vilken verksamhet som är ideell respektive kommersiell. En sammanblandning riskerar att skada såväl idrottens egen identitet som dess relationer med omvärlden.<sup>27</sup>

Under senare år saknas liknande uttalande om marknadskrafternas potentiellt negativa inverkan på föreningsidrottens ideella karaktär. Istället konstateras kortfattat – och i mer positiva tongångar – att underhållningsidrotten har sitt värde genom att skapa förströelse och glädje för många idrottsintresserade och att elitidrottare är bra förebilder som kan inspirera barn och ungdomar till att själva börja idrotta.<sup>28</sup>

#### 4.4 Idrottsrörelsen och samhällsnyttan

Sammanfattningsvis kan konstateras att statens idrottspolitik innehåller ett antal och delvis skilda målformuleringar, fördelat över tre områden. Det första området är *folkhälsa*. Kännetecknande för detta perspektiv är att idrotten kopplas till den övergripande välfärdspolitik och en samhällsutveckling präglad av stigande ohälsa och minskad fysisk aktivitet. Mot denna bakgrund framhålls samhällsnyttan av motions- och idrottsaktiviteter för alla medborgare utifrån deras egna intressen och förutsättningar. Kännetecknande är vidare att ansvaret för att förverkliga detta folk-

---

<sup>26</sup> Se t.ex. prop. 2002/03 Utgiftsområde 17, s. 126.

<sup>27</sup> Prop. 2000/01 Utgiftsområde 17, s. 126.

<sup>28</sup> Prop. 2006/07 Utgiftsområde 17, s. 139.

hälsomål är delat mellan staten, kommunerna och de frivilliga organisationer som bedriver idrotts- och friluftaktiviteter. Inom detta område utgör således idrottsrörelsen endast en av flera parter.

Ett andra område utgör de mål som är explicit inriktade på *den frivilligt organiserade idrottsrörelsen*. Flera av dessa mål har det primära syftet att stärka idrottens tillgänglighet med utgångspunkt i att alla människor oavsett faktorer som ålder, kön, socioekonomi, härkomst och funktionshinder ska ha lika möjlighet, resurser och villkor att delta i idrottsrörelsens breda verksamhet. Därtill finns mål med fokus på hur idrottsrörelsens bedriver och organiserar sina aktiviteter. Ett sådant exempel är demokrati, det vill säga tanken att alla medlemmar ska ha lika möjlighet till inflytande och delaktighet i såväl föreningarnas mötesverksamhet som den praktiska idrottsutövningen.

Det tredje och sista området är främst en principiell markering rörande den s.k. *underhållningsidrotten*, det vill säga elitidrott på rent kommersiella villkor. Utgångspunkten här är att sådan verksamhet visserligen kan vara positiv som förströelse för många idrottsintresserade, men att statligt stöd inte kan komma ifråga för kommersiellt bedrivna idrottsverksamheter.

Det kan konstateras att samtliga idrottspolitiska mål – liksom den övergripande folkrörelsepolitiken – utgår från idéer om att idrottsverksamhet genererar s.k. positiva externa effekter. Utgångspunkten är således inte att idrott som kultur- och samhällsfenomen har ett *egenvärde* som i sig är värt statligt stöd. I detta avseende skiljer sig idrottspolitiken från exempelvis kulturpolitiken där statens stöd åtminstone delvis ska främja ”konstnärlig förnyelse och kvalitet” och ett bevarande ”av det svenska kulturarvet”. Idrottsrörelsen betraktas inte som en kulturyttring i denna mening. Däremot kan idrottsrörelsen vara *till gagn* för samhället – till exempel genom att generera folkhälsa och en meningsfull tillvaro för många människor, integrera marginaliserade grupper och främja demokratiska och etiska ideal. Lite tillspetsat kan man således säga att idrottsrörelsen inte får statligt stöd för att man finns – utan för vad man faktiskt åstadkommer.

Mot denna bakgrund skapas en viss dubbelhet i statens förhållande till idrottsrörelsens självständighet. Å ena sidan markeras återkommande att idrottsrörelsens är en obunden folkrörelse med rätt att självständigt utforma sin verksamhet. Å andra sidan baseras statens idrottspolitik på tydliga förväntningar på att idrottsrörelsen ska producera samhällsnytta i olika former. Därmed förbehåller sig



staten rätt att formulera mål och syften för sin bidragsgivning med följd att den potentiella konflikten mellan statlig styrning och idrottsrörelsens autonomi är och förblir en integrerad del av svensk idrottspolitik.

## 5 Den statliga politikens omfattning och finansiering

### 5.1 Inledning

I detta kapitel analyseras den statliga idrottspolitikens omfattning och finansiering. Kapitlet inleds med en allmän diskussion om de många och skilda resurser som tillförs idrottsrörelsen från samhällets olika sektorer. Därefter koncentreras framställningen till det offentliga idrottsstödet – dess omfattning, finansiering och fördelning.

### 5.2 Resursströmmarna till idrotten ur ett fågelperspektiv

Idrottsrörelsen tillförs resurser i många former och från samtliga samhällssektorer. I en analys av det statliga stödets omfattning och inriktning är det således rimligt att inledningsvis placera in statens bidrag i ett större sammanhang – som en del av de totala resursströmmarna till idrottsrörelsen. Detta är dock förknippat med flera svårigheter. Ett första problem är *brist på kunskap*. I flera aspekter av idrottsrörelsens finansiering saknas aktuella och tillförlitliga uppgifter. Detta gäller inte minst idrottsrörelsens intäkter från marknadssektorn. Trots att den tilltagande kommersialiseringen och professionaliseringen utgör en av senare decenniernas viktigaste förändringsprocesser, saknas nästan helt vetenskapliga studier av exempelvis idrottsrörelsens intäkter från sponsringsmarknaden. Av detta följer att många uppgifter om idrottens totala ekonomi baseras på uppskattningar och bedömningar – och i vissa fall är inte ens detta möjligt.

Ett andra problem är att avgöra *vilka intäktskällor* som bör ingå i en redogörelse av resursströmmarna till idrottsrörelsen. Här utgör

lönebidrag ett tydligt exempel. Enligt uppgifter framtagna av den föregående statliga idrottsutredningen mottog idrottsrörelsens förbund och föreningar drygt 1,2 miljarder kronor 1996 från landets länsarbetsnämnder i form av lönebidrag.<sup>1</sup> Detta innebar att lönebidrag utgjorde en av idrottsrörelsens största, enskilda inkomstkällor.<sup>2</sup> Tyvärr saknas aktuella jämförbara siffror. Mer intressant är dock den principiella frågan om lönebidrag alls bör betraktas som en resurs till idrottsrörelsen. Lönebidrag är en löne-subvention till arbetsgivare i syfte att främja anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga. Därmed bör idrottsrörelsens intäkter via lönebidrag snarare betraktas som ett uttryck för de ideella organisationers samhällsengagemang än som ett indirekt stöd till idrottslig verksamhet. Som ytterligare exempel på svårbedömda och svåruppskattade resursströmmar till idrottsrörelsen kan nämnas samhällskostnader för polisbevakning i samband med större evenemang och sjukvårdskostnader för enskilda individers skador i samband med idrottsutövning.

Slutligen återstår svårigheten att tolka uppgifter om idrottsrörelsens intäkter på ett rimligt sätt. Här är problemet att idrottsrörelsens förbund och föreningar är synnerligen olika till utformning, omfattning och inriktning. Medan vissa föreningar bedriver storskalig verksamhet i flera idrottsgrenar, äger sina egna anläggningar och har hundratals aktiva medlemmar är andra föreningar närmast en formaliserad organisering av ett mindre kamratgängs sociala samvaro och gemensamma idrottsintresse. Medan vissa idrottsföreningar är starkt beroende av kommersiella intäkter i form av reklam och sponsorer är andra nästan uteslutande egenfinansierade genom medlemmarnas frivilliga insatser och årsavgifter. Även om det vore möjligt att kartlägga de aggregerade resursströmmarna till idrottsrörelsen återstår således att analysera hur resurserna fördelas inom idrottsrörelsen. Först därefter är det möjligt att bedöma föreningars och förbunds reella existensvillkor och deras olika beroendeförhållanden till det civila samhället, staten och marknaden.

Med dessa reservationer redogörs här kortfattat för de viktigaste resursströmmarna till idrottsrörelsen vid sidan av det offentliga

---

<sup>1</sup> Åsa Annerstedt, Anders Björkman & Jonas Persson, "Finansieringen av idrottsrörelsen. En kartläggning av idrottsrörelsens intäkter m.m." I SOU 1998:33, *Historia, ekonomi, forskning. Fem rapporter om idrott. Rapporter till Idrottsutredningen*.

<sup>2</sup> Jfr. SOU 1998:76, *Idrott och motion för livet*, s. 114.

stödet och – om möjligt – bedömningar av deras omfattning och relativa betydelse.

### *Resurser från det civila samhället*

Intuitivt likställs ofta resurser och stöd med sådana direkta ekonomiska flöden som kan noteras i bokföringar och årsredovisningar. Det enskilt största stödet till idrottsrörelsens verksamhet är dock något helt annat och består av de många medlemmarnas *frivilliga och oavlönade arbete*. Om samtliga ideella ledare i idrottsrörelsen hade krävt betalt för sina insatser skulle kostnaderna bli betydande. Enligt RF uppgår värdet av idrottsrörelsens drygt 600 000 ledares frivilliga arbete till cirka 20 miljarder kronor årligen.<sup>3</sup> Andra studier indikerar än högre belopp. Enligt en omfattande medborgarundersökning av Ersta Sköndal Högskola utfördes närmare 176 miljoner timmar ideellt arbete inom idrottsrörelsen 2005. Om alla dessa timmar skulle ersättas med en genomsnittslön för arbetare och tjänstemän inom privat sektor skulle resultatet bli närmare 30 miljarder kronor.<sup>4</sup> Detta resonemang är självklart enbart teoretiskt eftersom det inte tar hänsyn till vad köpare av dessa tjänster skulle vara beredda att betala.

Idrottsrörelsens medlemmar bidrar inte enbart med ideella insatser. En betydande intäktskälla för landets idrottsföreningar är även medlemmars direkta ekonomiska stöd i form av *medlems- och träningsavgifter*. Enligt en föreningsstudie utförd av RF 2003 utgjorde dessa närmare 30 procent av en genomsnittlig (lokal) idrottsförenings totala intäkter.<sup>5</sup> Uppräknat till aggregerad nivå handlar det om strax över 3,7 miljarder kronor per år. En betydande del av idrottsrörelsens verksamhet finansieras således via de egna medlemmarnas (eller deras föräldrars) privatekonomi.

Inom föreningarna utförs även många aktiviteter med syfte att finansiera den egna idrottsverksamheten. Som exempel kan större evenemang och tävlingar ge inkomster i form av *publikintäkter, startavgifter* och *försäljning* av olika slag. Enligt RF:s föreningsstudie uppgick detta till cirka 12 procent av de lokala föreningarnas

<sup>3</sup> Riksidrottsförbundets hemsida: <http://www.rf.se/t3.asp?p=14549>, tillgänglig 2007-08-06.

<sup>4</sup> Beräkningarna har utförts i samarbete med Julia Grosse på Ersta Sköndal Högskola. För en mer ingående redogörelse av ideella insatser inom idrottsrörelsen, se Lars-Erik Olsson, *Frivilligt arbete inom idrotten*. Riksidrottsförbundet FOU 2007:4.

<sup>5</sup> *Idrottens föreningar – en studie om idrottsföreningarnas situation*. Riksidrottsförbundet, FOU-rapport 2005:3, s. 18.

samlade intäkter.<sup>6</sup> Samtidigt bör det understrykas att variationen inom idrottsrörelsen är stor. Startavgifter är naturligtvis av särskild betydelse för klubbar som återkommande arrangerar större cuper eller breda motionsarrangemang. Likaså förutsätter publikintäkter vanligtvis att föreningen har idrottsutövare eller lag i publikdragande idrotter. Samtidigt kan det inte förnekas att idrottsföreningarnas totala intäkter genom olika publika arrangemang är betydande. En fingervisning ges i RF:s årliga enkätundersökning om det svenska folkets tävlings- och motionsvanor som bland annat innehåller frågor om hushållens utgifter för att titta på olika idrotts-evenemang. Resultatet i 2006 års mätning visade att det svenska folket i genomsnitt betalade 430 kronor per år för att titta på idrott.<sup>7</sup> Uppräknat till att omfatta hela den svenska befolkningen (i åldern 7–70 år) blir resultatet att enbart publikintäkter ger idrottsrörelsen 3,2 miljarder kronor årligen.

Även *spelmarknaden* utgör en viktig inkomstkälla för idrottsrörelsen. En betydande del av statens nuvarande idrottsstöd baseras på det statliga spelbolaget AB Svenska Spels vinstöverskott (se mer nedan). Därutöver genererar landets idrottsföreningar stora intäkter genom att själva arrangera lotterier och bingospel. Det senare är att betrakta som en form av *egenfinansiering* och ett bidrag från det civila samhället eftersom intäkterna förutsätter att föreningarnas egna medlemmar är aktiva som lottförsäljare eller arrangörer av spelformerna i fråga.

Idrottsrörelsens egenfinansiering via spelmarknaden ökade markant under 1990-talet. Den främsta förklaringen var *BingoLotto*, ett lotteri i det folkrörelseägda spelbolaget *Folkspels* regi byggt på principen att ideella föreningar avyttrar lotter mot provision. BingoLotto lanserades på nationell nivå 1991 och blev på kort tid en av Sveriges mest populära spelformer. Kulmen nåddes 1997 med en total omsättning på drygt 3,1 miljarder kronor och ett överskott till idrottsrörelsens på över en miljard kronor. Under senare år har dock idrottsrörelsens egengenererade intäkter från spelmarknaden minskat. Bidragande till denna negativa utveckling är att både BingoLotto och traditionellt bingospel förlorat i popularitet. Men detta innebär inte att BingoLotto och annan lottförsäljning saknar betydelse för det lokala idrottslivets finansiering. År 2006 tillfördes idrottsrörelsen cirka 324 miljoner kronor via

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Uppgift från RF.

Folkspels olika produkter (BingoLotto, Sverigelotten m.m.).<sup>8</sup> År 2005 omsatte traditionellt Bingospel drygt 1,6 miljarder kronor vilket innebar en total behållning på cirka 150 miljoner kronor.<sup>9</sup> Hur mycket av vinsten som tillföll landets idrottsföreningar är dock oklart. I frågan om övriga lotterier kan tilläggas att idrottsföreningar 2005 erhöll drygt 17 miljoner kronor på s.k. rikslotterier.<sup>10</sup> Även om idrottsrörelsens egengenererade intäkter från spelmarknaden således har minskat under det senaste decenniet uppgår dessa intäkter alltjämt till – uppskattningsvis – cirka 400 miljoner kronor årligen.

### *Resurser från marknadssektorn*

Marknadens stöd till idrottsrörelsen utgörs av olika former av kommersiella överenskommelser till ömsesidig nytta för samtliga parter. Kännetecknande för dessa intäkter är att de företrädesvis tillfaller förbund och elitidrottsklubbar inom kommersiellt gångbara idrotter. Av stor betydelse är inte minst *sponsring* och *reklamavtal*. Som tidigare påpekats är detta i huvudsak ett utforskat område. Däremot är det uppenbart att dessa intäkter är betydande och i stark tillväxt. Enligt RF:s egna beräkningar uppgår idrottsrörelsens sponsrings- och reklamintäkter till drygt en miljard kronor årligen, varav specialförbundens del utgör drygt 180 miljoner kronor.<sup>11</sup> Det faktiska beloppet är troligtvis betydligt högre. En förklaring är att specialidrottsförbundens och de elitinriktade föreningarnas sponsrings- och reklamintäkter ibland kanaliseras till närslutna aktieföretag vars intäkter inte ingår i RF:s beräkningar. Därtill baseras RF:s uppgifter delvis på uppgifter från 2003 samtidigt som de totala reklaminvesteringarna i landet ökat kraftigt sedan dess. Enbart för 2006 noterade *Institutet för Reklam- och Mediestatistik* (IRM) en tillväxt på mediemarknaden med nästan 10 procent till totalt 60,4 miljarder kronor. Sponsringen, vars omfattning uppskattades till drygt 4,3 miljarder kronor, var dessutom den sektor som ökade mest.<sup>12</sup> Ett ytterligare skäl att räkna upp beloppet är att analysföretaget Temo (nuvarande Synovate) 2005 bedömde att idrotten mottar hela 59 procent av

<sup>8</sup> Uppgift från Folkspel.

<sup>9</sup> *Den svenska spelmarknaden år 2005*, Lotteriinspektionen (2006), s. 9.

<sup>10</sup> Uppgift från Lotteriinspektionen.

<sup>11</sup> Uppgifter från RF.

<sup>12</sup> "Reklammarknaden år 2006 på högvarv", pressrelease från IRM daterad 2007-04-17.

den totala sponsringen i Sverige.<sup>13</sup> I sådana fall bör idrottsrörelsens totala sponsringsintäkter snarare överstiga 2,5 miljarder kronor om året.

Andra exempel på betydelsefulla men i huvudsak utforskade marknadsintäkter är förbundens och elitföreningarnas intäkter av *TV-rättigheter*, olika *kommersiella samarbetsprojekt* och *försäljning/uthyrning av spelare*. Som belysande exempel kan nämnas att Svenska Fotbollförbundet årligen analyserar de 14 allsvenska klubbarnas ekonomi. År 2006 uppgick klubbarnas samlade intäkter till 931 miljoner kronor. Intäkterna kom nästan uteslutande från marknadssektorn. Störst intäkter genererade reklam och sponsring (260 miljoner kronor) och publikintäkter (225 miljoner kronor). Därefter följde s.k. tips- och mediemedel (drygt 175 miljoner kronor) och intäkterna via försäljning och uthyrning av spelare (141 miljoner kronor).<sup>14</sup>

### *De olika samhällssektorernas relativa betydelse*

I början av 1990-talet utförde *Tommy Lundström* och *Filip Wijkström* en bred och ingående kartläggning av hela den svenska ideella sektorn.<sup>15</sup> Källmaterialet bestod av en enkät som besvarades av närmare 2600 ideella och ekonomiska föreningar, stiftelser och samfälligheter. Dessa uppgifter kompletterades därefter med data från Statistiska centralbyrån (SCB) och intervjuer med företrädare för den ideella sektorn och för stat och kommun.

I undersökningen kartlades bland annat varifrån de frivilliga organisationerna fick sina pengar. Detta datamaterial bröts därefter ned i tre skilda kategorier. Den första kategorin var *offentliga källor*, det vill säga olika former av direkta transfereringar från stat, landsting och kommuner. I den andra kategorin, *privata gåvor och donationer* ingick bland annat kollekt och gåvor men även olika former av företagssponsring. Den sista kategorin bestod av sådana intäkter som *de ideella organisationerna genererade själva*, såsom medlemsavgifter, försäljning av lotter och inträdesintäkter på evenemang. Resultatet blev följande:

---

<sup>13</sup> "Kulturens del av sponsorkakan minskar", pressrelease från Synovate daterad 2005-07-08.

<sup>14</sup> Kjell Sahlström, *Analys av allsvenska föreningarnas ekonomi 2006* (Svenska Fotbollförbundet 2007), s. 6.

<sup>15</sup> Tommy Lundström & Filip Wijkström, *The Nonprofit Sector in Sweden* (Manchester 1997). Se även Filip Wijkström & Tommy Lundström, *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället* (Stockholm 2002).

Tabell 5.1 De ideella organisationernas inkomstkällor 1992, i procent (%)

Verksamhetsområde	Offentliga medel	Egengenererade medel	Gåvor m.m.	Summa
Idrott	24	62	14	100
Annan fritid	13	77	10	100
Konst och kultur	52	43	5	100
Arbetsmarknad	5	92	3	100
Utbildning och forskning	54	42	4	100
Reg. utveckling och boende	11	89	0	100
Politik, identitet, intresse	31	47	22	100
Social omsorg	71	20	9	100
Övriga	23	51	26	100
Genomsnitt	32	58	10	100

Källa: Wijkström & Lundström (2002), s. 169.

Ett intressant resultat i studien var att resursströmmarna inom den ideella sektorn fördelade sig mycket olika. Idrottsrörelsen, liksom organisationer inom kategorierna arbetsmarknad, regional utveckling och boende samt fritid, kännetecknades av att de i huvudsak var egenfinansierade. Föreningar inom områden som social omsorg, utbildning och forskning samt kultur utmärkte sig på motsvarande sätt genom att till stor del finansieras med offentliga bidrag. I kategorin ”övriga” återfanns bland annat frikyrkliga organisationer, vilket förklarar den relativt stora andelen gåvor (kollekt).

Inom idrottsrörelsen dominerade de egenfinansierade intäkterna starkt (62 %) medan det offentliga stödet (24 %) var i det närmaste dubbelt så stort som marknadens bidrag (14 %). När RF 2003 genomförde sin senaste föreningsstudie blev resultatet likartat. Enligt föreningarnas egna bedömningar, fördelade sig nämligen deras intäkter på följande sätt:



**Tabell 5.2** Idrottsföreningars uppskattning av det senaste verksamhetsårets intäkter (%)

Årtal	1994	2003
Statligt lokalt aktivitetsstöd	6,0	6,7
Kommunala bidrag, verksamhet	10,2	8,8
Kommunala bidrag, lokal/drift	7,2	4,6
Övriga bidrag/gåvor (projektbidrag, fonder etc.)	–	3,8
Medlemsavgifter/träningsavgifter	15,7	29,3
Egna arrangemang (publik, startavgifter)	8,4	8,0
Reklam och sponsring	7,8	6,8
BingoLotto, bingo och lotterier	18,1	17,5
Försäljning	6,0	4,1
Övrigt	20,5	10,3
<i>Totalt</i>	<i>≈100</i>	<i>≈100</i>

*Källa:* Idrottens föreningar, s. 18.

Som tabell 5.2 visar, uppgick de egengenererade intäkterna (medlems- och träningsavgifter, startavgifter, publikintäkter, lottförsäljning samt annan försäljning) till närmare 59 procent 2003. Det offentliga stödet utgjorde drygt 20 procent av föreningarnas totala intäkter medan marknadens bidrag i form av reklam och sponsring var närmare 7 procent.

Det finns skäl att hantera resultaten från båda dessa studier med viss försiktighet. Lundströms och Wijkströms kartläggning utfördes redan i början av 1990-talet. Dessutom studerades endast direkta ekonomiska transfereringar som bidrag och ersättningar men inte värdet av kommunala anläggningssubventioner eller olika former av skattelättnader. Om även sådana bidrag ingått i studien hade således det offentliga stödets relativa andel varit avsevärt större. För RF:s studie bör understrykas att endast lokala idrottsföreningar ingick. Dessutom baserades undersökningen inte på ekonomiska data utan på föreningsföreträdares bedömningar av olika intäkters relativa storlek.

Med dessa reservationer finns det ändå skäl att se studiernas resultat som indikatorer på olika samhällssektorer relativa betydelse för idrottsrörelsens totala finansiering. Inte förvånande intar stödet från *det civila samhället* en särställning. På lokal föreningsnivå utgör frivilligt, oavlönat arbete och medlems- och träningsavgifter de viktigaste tillgångarna. Av betydelse är även intäkter från

egna arrangemang och försäljning av lotter. Därefter följer stöd från *offentlig sektor*, såväl i form av direkta bidrag som indirekt stöd genom skattelättnader och subventionerade anläggningskostnader. I detta sammanhang kan tilläggas att kommunerna alltjämt står för merparten av det offentliga idrottsstödet även om statens bidrag ökat väsentligt under senare år (se mer nedan). Slutligen återstår idrottsrörelsens intäkter från *marknadssektorn* – resursströmmar som visserligen är betydande och på snabb tillväxt men alltjämt begränsade i jämförelse med övriga samhällssektorer.

Samtidigt måste man komma ihåg att detta är bedömningar på aggregerad nivå. För enskilda sammanslutningar kan situationen naturligtvis te sig helt annorlunda. En allsvensk fotbollsklubb med inkomster från sponsringskontrakt, spelarförsäljning och publikintäkter kan inte jämföras med en mindre judoklubb vars enda inkomster består av medlemsavgifter, lokalt aktivitetsstöd och försäljning av skraplotter. Idrottsrörelsens olika föreningar och förbund lever i skilda världar. De har olika förutsättningar och olika existensvillkor – och de står i skilda beroendeförhållanden till staten, marknaden och det civila samhället.

### 5.3 Det statliga idrottsstödet finansiering och utveckling

Det offentliga stödet till idrottsrörelsen har under 1900-talet – generellt sett – baserats på två övergripande principer. Den första principen är en relativt tydlig ansvarsfördelning i bidragsgivningen mellan nationell, regional och lokal nivå. Det statliga stödet har således främst varit inriktat på de nationella förbunden medan landstingen gett bidrag till RF:s distriktsförbund och kommunerna ansvarat för offentligt stöd till det lokala föreningslivet. Det stora undantaget utgör det s.k. LOK-stödet som är ett statligt stöd riktat direkt till de lokala idrottsföreningarnas barn- och ungdomsverksamhet.

Den andra principen är att statens stöd baserats på *skattemedel*. Kännetecknande är således att statsbidraget till idrottsrörelsen utgjort en särskild utgiftspost i statsbudgeten – och detta till skillnad från bland annat Norge och Danmark där motsvarande bidrag

sedan 1940-talet baserats på statliga intäkter från de nationellt reglerade spelmarknaderna.<sup>16</sup>

Båda dessa generella principer har i stor utsträckning frångåtts under senare år. Som visats i kapitel 2, har idrottsrörelsens traditionella anslag över statsbudgeten sedan 1990-talet kompletterats med nya bidrag från AB Svenska Spels överskott. Detta har i sin tur medfört kraftigt ökade statliga åtaganden riktade direkt till idrottsrörelsens föreningar på lokal nivå.

### 5.3.1 Statsanslag och bidrag via spelmarknaden – stödformer med skilda logiker

Att staten under senare år kopplat delar av idrottsstödet till spelmarknaden har inte enbart inneburit en väsentlig förstärkning av statens totala idrottsstöd – det har även infört nya beroendeförhållanden och maktdimensioner i idrottsrörelsens förhållande till både staten och marknadssektorn. Förklaringen är att statsanslag och s.k. spelpengar är offentliga finansieringsmodeller med skilda politiska logiker. Innan vi övergår till att närmare studera omfattningen och utvecklingen av dagens statliga idrottsstöd finns det därför skäl att mer principiellt diskutera de två bidragsformernas kännetecken och idrottspolitiska konsekvenser.

#### *Anslag över statsbudgeten*

Statsanslag är den ”traditionella” formen av statligt stöd till idrottsrörelsen. Det är en stödform som instiftades redan 1913 och som därefter utgjort ett fundament i statens idrottspolitiska åtagande. Grundläggande kännetecken för statsanslag är att det finansieras via statens samlade intäkter (i huvudsak skatter) och att stödet fastställs inom ramen för den årliga budgetprocessen. Av detta följer åtminstone tre idrottspolitiska konsekvenser. Först och främst är statsanslaget inordnat i en process där såväl stödets

---

<sup>16</sup> För den statliga idrottspolitikens finansiering via spelintäkter i Norge och Danmark, se Nils Asle Berggard, ”Spillet om spillemidlene” i (red) Per Mangset & Hilmar Rommetvedt, *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill* (Fagbokforlaget 2002), Matti Goksøyr (red), *Kropp, kultur og tippeskamp. Statens idrettskontor, STUI og Idrettsavdelningen 1946–1996* (Oslo 1996), Bjarne Ibsen & Henning Eichberg, *Dansk idrettspolitik – mellem frivillighed og statslig styring* (Köpenhamn 2006). För en skandinavisk jämförelse, se Johan R Norberg, ”A Mutual Dependency – The Nordic Sport and the State” i Meinander & Mangan (red), *The Nordic World. Sport in Society* (1998).

omfattning som inriktning kontinuerligt *prövas mot andra åtaganden på statsbudgeten*. Beslut om höjda eller sänkta bidragsnivåer fattas ytterst av riksdagen utifrån bedömningar av idrottsrörelsens ekonomiska situation i förhållande till andra offentliga ändamål och statens finansiella handlingsutrymme.

En andra konsekvens är att statsanslaget utdelas *inom ramen för finanspolitikens utgiftstak*. Utgiftstaket i statsbudget infördes 1997 och innebär ett åtagande från regeringens sida att hålla statens totala utgifter inom av riksdagen i förväg fastställda ramar. Utgiftstaket fastställs i regel tre år i förväg och medför vissa begränsningar för riksdagen att (på kort tid) kraftigt öka enskilda utgiftsposter utan att samtidigt sänka andra anslag eftersom det finns en total kostnadsnivå i statsbudgeten som inte får överskridas. Därtill är det en princip som skapar viss förutsägbarhet eftersom ramarna för kommande års statsbudgetar fastställs i förväg. Ett uttryck för detta är att regeringens budgetpropositioner inkluderar beräkningar av olika anslags förväntade utveckling under de två närmast följande budgetåren.<sup>17</sup>

En tredje och mer allmän konsekvens är att idrottsrörelsens statsanslag tenderar att bli *konjunkturberoende*. I likhet med andra offentliga utgiftsområden är statens förutsättningar att stödja idrottsrörelsen intimt kopplat till det statsfinansiella läget och de offentliga intäkternas storlek. Detta konjunkturberoende blev inte minst tydligt i början av 1990-talet då en djup lågkonjunktur snabbt fick återverkningar i form av frysta – och reellt sänkta – idrottsanslag<sup>18</sup>

### *Bidrag via spelmarknaden*

Ett alternativ till traditionella statsanslag är att koppla idrottsrörelsens offentliga finansiering till statens intäkter från spelmarknaden. Detta är en finansieringsmodell som tillämpats i ökande omfattning i svensk idrottspolitik under det senaste decenniet.

För närvarande tilldelas idrottsrörelsen statligt stöd via AB Svenska Spel i tre former. Det första är ett *generellt spelbidrag* som delats ut sedan början av 1990-talet. Beloppet har ökat successivt och uppgår sedan 1998 till 60 miljoner kronor årligen. Kännetecknande är vidare att RF självständigt beslutar över bidragets

<sup>17</sup> Se t.ex. prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 17, s. 126.

<sup>18</sup> SOU 1998:76, *Idrott och motion för livet*, s. 116.

disposition och att RF valt att kanalisera merparten vidare i form av organisationsstöd till specialidrottsförbunden.

Den andra kategorin utgör det särskilda *vinstdelningssystem* som beslutades av riksdagen 1996.<sup>19</sup> Detta stöd var ursprungligen knutet till vinstöverskottet från en specifik spelform i AB Svenska Spels sortiment, s.k. värdeautomater. Sedan år 2004 baseras bidraget istället på en andel av AB Svenska Spels *totala* överskott. Vinstdelningssystemet är öronmärkt till föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet och har följande utformning: först reserveras ett grundbelopp på närmare 3,2 miljarder kronor av AB Svenska Spels totala överskott. Dessa medel tillförs oavkortat statskassan. Vinst därutöver delas lika mellan föreningslivet och staten. Av föreningslivets andel får idrottsrörelsen drygt 80 procent medan resterande belopp tillfaller övriga ungdomsorganisationer och utdelas via Ungdomsstyrelsen. Idrottsrörelsens andel utnyttjas huvudsakligen för att finansiera det statliga lokala aktivitetsstödet.

Det tredje bidraget består av ytterligare medel vilka hämtas från statens andel av vinstdelningssystemet. Detta bidrag har i huvudsak reserverats för olika former av utvecklingsprojekt. Av betydelse är framförallt den s.k. handslagssatsning som tillförde idrottsrörelsen en miljard kronor under perioden 2003–2007 samt det s.k. Idrottslyftet som med början 2007 tillför idrottsrörelsen 500 miljoner kronor årligen.

För staten kan det finnas flera och delvis skilda motiv till att komplettera eller ersätta traditionellt statsanslag till idrottsrörelsen med intäkter från marknaden.<sup>20</sup> Ett första skäl kan, som tidigare påpekats, vara svårigheten att öka stödet på annat sätt. Att idrottsrörelsen idag får betydande belopp via AB Svenska Spel är ett resultat av 1990-talets lågkonjunktur och en politisk strävan att finna nya finansieringslösningar i en tid när höjningar av det traditionella anslaget inte ansågs möjligt. En andra argumentationslinje kan vara att idrott som samhällsfenomen har "rätt" till intäkter från spelmarknaden eftersom idrottsevenemang ofta är föremål för olika former av tips och vadhållningsspel. Detta argument var tongivande vid tillkomsten av det generella spelbidrag som RF erhållit sedan början av 1990-talet. Det är även ett perspektiv som varit vanligt förekommande i våra nordiska grannländer. Slutligen återstår argument vilka snarast handlar om att skapa *spelpolitisk legitimitet*.

---

<sup>19</sup> Prop. 1995/1996:169, *Sammanslagning av Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst m.m.*

<sup>20</sup> För en diskussion, se Johan R. Norberg, "Idrottsrörelsen och spelpengarna – högvinst eller nitlott?" i *Svensk idrottsforskning* nr 3 (2005).

Eftersom hasardspel utgör ett kontroversiellt politikområde med risk för negativa effekter i form av spelmissbruk och social misär kan stödet för en statligt reglerad spelverksamhet stärkas om överskottet tillfaller aktiviteter som uppskattas av allmänheten. Detta argument är särskilt tydligt i ett historiskt perspektiv. Nästa alla spelformer som idag är tillåtna i Sverige (lotterier, totalisatorspel, tips och värdeautomater) har en gång legaliserats med hänvisning till att vinstöverskottet skulle öronmärkas för specifika allmännyttiga ändamål.<sup>21</sup>

De logiker som kännetecknar statliga bidrag via spelmarknaden skiljer sig i stor utsträckning från traditionella anslag. Huvudskälet är att finansieringslösningar där specifika organisationer eller verksamheter garanteras medel från statens spelintäkter tenderar att distanseras från den övriga statsbudgeten och de principer som styr dess utformning. Här utgör det s.k. vinstdelningssystemet det mest tydliga exemplet. Att idrottsrörelsen är garanterad en viss andel av AB Svenska Spels vinstöverskott innebär de facto att detta stöd inte prövas mot andra statliga utgifter. Inte heller påverkas bidraget av finanspolitikens utgiftstak. Beloppets storlek avgörs dessutom inte av riksdagen utan fastställs när AB Svenska Spel redovisar sitt vinstresultat.

En direkt följd av att vinstdelningssystemet baseras på ett principbeslut av riksdagen från 2003 är att bidragshanteringen i praktiken avförts från riksdagens dagordning. Som exempel kan nämnas att budgetpropositionen för 2007 endast kortfattat meddelade vilket belopp idrottsrörelsen erhöll det föregående året och att kommande års vinstöverskott från AB Svenska Spel skulle fastställas på bolagets förestående bolagsstämma.<sup>22</sup> Fåordigheten i budgetpropositionen må vara en följd av att bidraget till sin konstruktion inte föranleder ett beslut från riksdagens sida – men det medför samtidigt att det *största* enskilda statliga bidraget till idrottsrörelsen (för 2007 blev idrottsrörelsens andel drygt 656 miljoner kronor) är den statliga stödform som får minst uppmärksamhet när riksdagen behandlar statens idrottsstöd.

För de övriga två bidragen från AB Svenska Spel är situationen något annorlunda. I likhet med vinstdelningssystemet ingår dessa inte i statsbudgeten. Däremot finns det inga principbeslut som

---

<sup>21</sup> För lotterier, se Orsi Husz, *Drömmars värde: varuhus och lotteri i svensk konsumtionskultur 1897–1939* (Stockholm 2004). Tipsets tillkomst behandlas i Johan R. Norberg, *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrottspolitik 1913–1970* (Stockholm 2004), kapitel 4.

<sup>22</sup> Prop. 2006/2007:1, Utgiftsområde 17, s. 138–139.

fastslår vare sig bidragens utformning eller storlek. Istället tillämpas metoden att regeringen i budgetpropositionen föreslår bidragens storlek och att riksdagen därefter ger sitt godkännande till regeringen att på AB Svenska Spels kommande bolagsstämma verka för att beslut ska tas.<sup>23</sup>

Att bidrag via spelmarknaden utdelas vid sidan av den övriga statsbudgeten innebär att dessa bidrag är mindre konjunkturberoende än traditionella statsanslag. Att det största spelbidraget – vinstdelningssystemet – därtill har karaktären av en ”rättighet” medför dessutom att riksdagen frivilligt av sagt sig ett visst mått av inflytande över det statliga idrottsstödet omfattning. Sammantaget kan således bidrag via spelmarknaden i allmänhet – och det s.k. vinstdelningssystemet i synnerhet – betraktas som finansieringslösningar vilka stärkt idrottsrörelsens autonomi i förhållande till den politiska makten och den statsfinansiella situationen. Denna autonomi är dock på intet sätt absolut – och detta av framförallt två skäl. För det första kan riksdagen aldrig frånsäga sig den yttersta bestämmanderätten i frågor kopplade till statens idrottsstöd. Även om den faktiska omfattningen på idrottsrörelsens andel av vinstdelningssystemet inte årligen fastställs av riksdagen, återstår alltid möjligheten för den lagstiftande församlingen att justera – eller helt avskaffa rådande bidragsprinciper. I denna mening kan idrottsrörelsens statliga stöd aldrig betraktas som en oinskränkt rättighet.<sup>24</sup> För det andra uppvägs idrottsrörelsens ökade autonomi i förhållande till staten av ett nytt och motsvarande *beroende av spelmarknadens utveckling*. Även statligt stöd över spelmarknaden innebär således ett risktagande. Om statens intäkter från spelmarknaden ökar kan det generera betydande bidragshöjningar vilka svårligen kunnat realiseras inom ramen för finanspolitikens utgiftstak. Minskar däremot statens intäkter får detta emellertid lika omedelbara effekter i form av sänkta eller helt uteblivna bidrag. Statligt stöd via spelmarknaden kan således stärka idrottsrörelsens autonomi i förhållande till staten och den statsfinansiella situationen – men det sker till priset av ett ”spelberoende”.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ett tydligt exempel på detta är att riksdagen 1939 frångick ett tidigare beslut från 1934 om att hela AB Tipstjänsts överskott skulle tillfalla idrottsrörelsen. Se Norberg (2004), kapitel 4.

<sup>25</sup> Jfr Norberg (2005).

### 5.3.2 Det statliga idrottsstödet utveckling under den senaste 10-årsperioden

I tabell 5.3 redovisas det statliga idrottsstödet utveckling under åren 1997–2007.

**Tabell 5.3 Det statliga idrottsstödet utveckling 1997–2008 (MSEK)**

Årtal	Anslag Stöd till idrotten	Bidrag via AB Svenska Spel	Summa
1997	480,2	55,0	535,2
1998	483,2	55,0	538,2
1999	470,2	110,0	580,2
2000	462,2	153,0	615,2
2001	457,2	260,0	717,2
2002	455,2	423,2	878,4
2003	454,7	766,7	1 221,4
2004	448,2	867,5	1 315,7
2005	448,2	1 014,6	1 462,8
2006	455,6	1 019,5	1 475,1
2007	445,6	1 216,1	1 661,7
2008	445,6	1 394	1 839,6

Som tabellen visar, har det totala statliga idrottsstödet ökat från cirka 535 miljoner kronor till drygt 1,8 miljarder kronor under åren 1997–2008. Detta motsvarar en ökning på drygt 340 procent under en tioårsperiod. Vidare framkommer att ökningen uteslutande består av ökade bidrag via AB Svenska Spel medan anslaget över statsbudgeten tvärtom sänkts med cirka 35 miljoner kronor sedan 1997. Detta har medfört en väsentlig tyngdförskjutning i statens finansiering av sitt offentliga idrottsstöd. 1997 utgjorde idrottsrörelsen bidrag från spelmarknaden blott 10 procent av statens samlade idrottsstöd – elva år senare dominerar bidraget från AB Svenska Spel med hela 75 procent.

### 5.4 Fördelningen av statens idrottsstöd över statsbudgeten

I detta avsnitt redogörs för det statliga stöd som utgår över statsbudgeten under *ramanslag 30:1 Stöd till idrotten*. Merparten av detta bidrag utgör olika former av organisationsstöd till RF och dess medlemsförbund samt SOK. Därefter – avsnitt 5.5 och 5.6 –



analyseras de bidrag som på motsvarande sätt finansieras via statens intäkter från spelmarknaden. Det bör dock understrykas att gränserna mellan statens olika finansieringskällor inte alltid är entydiga. Ett exempel utgör statens stöd till RF:s specialförbund. Även om förbunden främst finansieras genom anslag över statsbudgeten, erhåller de även kompletterande stöd via AB Svenska Spel. Sådana överlappningar kommer att framgå av redogörelsen.

#### 5.4.1 Statligt stöd till RF:s verksamhet och administration

För RF som central paraplyorganisation för den organiserade idrottsrörelsen utgör statens stöd den oavkortat största intäktskällan. År 2006 mottog förbundet anslag på nära 1,5 miljarder kronor. Därutöver erhöll förbundet 7,1 miljoner kronor i form av andra bidrag och uppdragsersättningar samt 27,7 miljoner kronor som ersättning för hyra och utförda tjänster.<sup>26</sup> Förbundets verksamhet är således nästan helt – till närmare 98 procent – finansierat via offentliga medel.

Merparten av förbundets intäkter, cirka 90 procent, förs vidare i form av bidrag och uppdragsersättningar. RF:s omkostnader för sin egen kansliorganisation (löner, arvoden, lokalkostnader och dylikt) uppgick år 2006 till 59,6 miljoner kronor.<sup>27</sup>

#### 5.4.2 RF:s bidrag till specialidrottsförbunden

En betydande del av statens idrottsstöd kanaliseras via RF till specialidrottsförbunden. Dessa bidrag kommer från framförallt tre källor. Merparten hämtas ur det ordinarie statsbidraget. Fram till 2005 fastställdes och redovisades denna del dessutom som en särskild anslagspost i regeringens regleringsbrev. Därefter ingår SF-bidraget i den nya och mer övergripande anslagsposten ”för verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen”. Förutom statsbidraget tillförs specialidrottsförbunden merparten av det särskilda och av riksdagen godkända bidraget på 60 miljoner som årligen utbetalas från AB Svenska Spel samt bidrag från RF:s ränteintäkter.

---

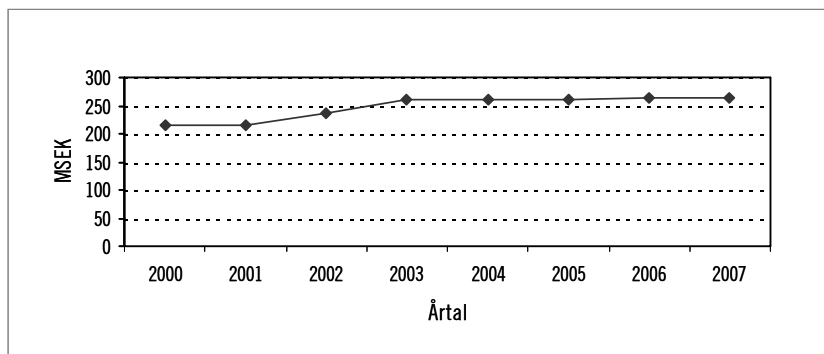
<sup>26</sup> RF:s årsredovisning för 2006, s. 35.

<sup>27</sup> Uppgift från RF.

RF:s totala s.k. *basbidrag* till specialidrottsförbunden har ökat från 214 miljoner kronor 2000 till 264,5 miljoner kronor 2007, en ökning på 24 procent (se diagram 5.1).

SF-bidraget utgör inte specialidrottsförbundens enda statliga intäktskälla. Exempel på andra bidrag är administrativt stöd för att hantera olika utvecklingsprojekt samt internationella stimulansbidrag. Genom satsningen ”Idrottslyftet” 2007 har specialidrottsförbunden dessutom tillförts ytterligare bidrag på drygt 109 miljoner kronor för förbunds- och verksamhetsutveckling.

**Diagram 5.1 RF:s basbidrag till specialidrottsförbunden**



Källa: RF:s verksamhetsberättelser med årsredovisningar 2000–2006 samt uppgifter från RF.

SF-stödet fördelas av Riksidrottsstyrelsen efter förslag från en särskild beredningsgrupp. Bidragsfördelningen baseras på bedömningar av specialidrottsförbundens utveckling över tid med utgångspunkt i antalet LOK-aktiviteter, utbildningsinsatser, föreningar och aktiva medlemmar. Av betydelse är även specialförbundens årsberättelser samt återkommande dialoger mellan RF och varje enskilt specialidrottsförbund.

#### *Specialidrottsförbundens beroende av statsbidrag*

RF:s specialidrottsförbund är inbördes mycket olika – och likaså storleken på deras tilldelade bidrag. År 2006 erhöll *Korpen – Svenska Motionsidrottsförbundet* det största enskilda SF-bidraget på drygt 22 miljoner kronor. Det lägsta beloppet, 456 000 kronor, tilldelades *Svenska Issegelförbundet*.

Ett intressant mått på specialidrottsförbundens beroende av offentligt stöd är statsbidragets relativa andel av deras samlade intäkter. Detta mått, den s.k. *självfinansieringsgraden*, sammanställs årligen av RF och presenteras i förbundets verksamhetsberättelse. Den stora variationen är slående (se tabell 5.5). För vissa SF utgör statsbidraget en mycket ringa del. Som exempel kan nämnas *Svenska Fotbollförbundet* (med drygt 21 miljoner kronor i bidrag) och *Svenska Golf förbundet* (6,6 miljoner kronor) som uppvisade en självfinansieringsgrad 2006 på 95 respektive 93 procent. För andra SF utgör statsbidraget den absolut största inkomstkällan. Lägst självfinansieringsgrad, 16 procent, uppvisade *Svenska Bob- och Rodelförbundet* (911 000 kronor).

**Tabell 5.5 Specialidrottsförbundens självfinansieringsgrad (2006)**

SF med <i>hög</i> självfinansieringsgrad		SF med <i>låg</i> självfinansieringsgrad	
Förbund	(%)	Förbund	(%)
Fotboll	95	Bob/Rodel	16
Golf	95	Akademisk idrott	26
Bilsport	88	Skridsko	28
Skidor	86	Casting	29
Ishockey	83	Varpa	29
Innebandy	82	Curling	30
Konståkning	82	Vattenskidor	35
Motorcykel	80	Draghund	35

*Källa:* RF:s verksamhetsberättelse med årsredovisning 2006, s. 66.

### 5.4.3 RF:s bidrag till distriktsförbunden

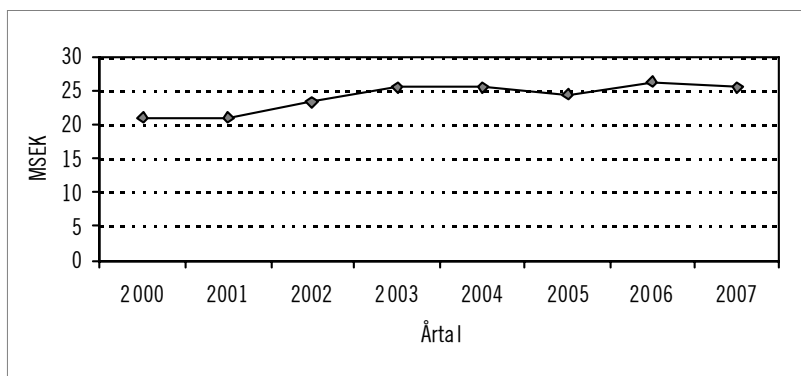
RF utdelar även ett organisationsstöd till sina distriktsförbund (DF). Bidragets nuvarande fördelningsprinciper fastställdes av Riksidrottsstyrelsen 1989 och innebär att distriktsförbunden tilldelas dels ett *förvaltningsbidrag* baserat på antalet lokala idrottsföreningar i distrikten, dels ett *verksamhetsbidrag* med utgångspunkt i antalet utförda LOK-stödsaktiviteter.<sup>28</sup>

Som framgår av diagram 5.2, har DF-bidraget ökat från 21,1 till 25,4 miljoner kronor under perioden 2000–2007 (motsvarande en ökning på 20 procent). Dessutom kan tilläggas att minskningen med en miljon kronor 2005 kompenseras retroaktivt det följande året,

<sup>28</sup> Uppgifter från RF.

med följden att DF-bidraget i praktiken legat på 25,4 miljoner kronor sedan 2003.

**Diagram 5.2 RF:s bidrag till distriktsförbunden**



Källa: RF:s verksamhetsberättelse med årsredovisningar 2000–2006 samt uppgifter från RF.

#### 5.4.4 Statligt stöd till elitidrott

Det statliga stödet till idrottsrörelsen är inte systematiskt uppdelat eller organiserat mellan bredd- respektive elitinriktade idrottsaktiviteter. Det är således svårt att bedöma i vilken omfattning det totala idrottsstödet fördelas mellan dessa två verksamheter. Problematiken behandlas i kapitel 9. Det finns dock två poster i statens regleringsbrev som är explicit inriktade på elitidrottsverksamhet. Det rör sig om stöd till olympisk/paralympisk verksamhet och stöd till specialidrott inom gymnasieskolan.

##### *Statligt stöd till olympisk verksamhet*

Att följa utvecklingen av det statliga stödet till Sveriges Olympiska Kommitté (SOK) utifrån regeringens regleringsbrev är förknippat med vissa svårigheter. Bidragande är att hanteringen av SOK:s stöd reformerats vid flera tillfällen sedan millennieskiftet.

Sedan 2007 får SOK ett samlat statsbidrag på 40 miljoner kronor. Tidigare tillämpades principen att SOK tilldelades olika bidrag för administration, deltagande i olympiska spel och talangutveckling. SOK har idag frihet att självständigt fördela bidraget

mellan dessa områden. SOK:s samlade bidrag är preciserat i regeringens regleringsbrev men utbetalas via RF.

Det administrativa stödet beslutades t.o.m. 2006 av RF som en del av statsanslaget.<sup>29</sup>

Bidraget till förberedelser och deltagande i olympiska spel har fram till förändringen 2007 preciserats av regeringen i regleringsbrevet efter dialog med SOK, men utbetalats via RF. Fram till 2000 tillämpades principen att bidrag beviljades samma år som spelen hölls. Därefter började bidraget att beräknas för längre tidsperioder och fördelas jämnt mellan åren. Motivet är dels att SOK:s kostnader i ökande grad uppträder åren före ett OS, dels att undvika ”ryckighet” i statsanslaget mellan olika år.

SOK:s medel för talangutveckling av elitidrottare ingår i en större satsning som påbörjades 1998 genom en överenskommelse mellan SOK, näringslivet och regeringen. Stödet låg inledningsvis på 10 miljoner kronor, utökades senare till 15 miljoner kronor och uppgick 2006 till 23 miljoner kronor. De första åren avsattes medlen i regleringsbrevet till regeringens förfogande så att regeringen fattade beslut om stödet först efter en särskild redovisning av näringslivets bidrag. Medlen överfördes därefter till SOK via RF.

I tabell 5.7 redovisas det statliga stödets utveckling sedan 2000 enligt uppgifter från SOK.

**Tabell 5.7 Statens stöd till Sveriges Olympiska Kommitté 2000–2007 (MSEK)**

År	Adm.	OS	Talangprogram	Summa
2000	2,1	17,0	10,0	29,1
2001	2,2	8,2	10,0	20,4
2002	2,4	10,3	15,0	27,7
2003	3,0	13,0	15,0	31,0
2004	3,0	13,0	15,0	31,0
2005	3,0	12,0	15,0	30,0
2006	3,0	14,0	23,0	40,0
2007		(ospecificerat)		40,0

Källa: SOK.

<sup>29</sup> Under 2000 och 2001 beslutade regeringen om administrationsbidragets storlek.

*Statligt stöd till paralympisk verksamhet*

Sedan 1980-talet har regeringen även beviljat statligt stöd till Svenska handikappidrottsförbundet (SHIF) för deltagande i Paralympics (se tabell 5.8). Detta bidrag har sedan 2001 kompletterats med särskild talangsatsning inom handikappidrotten. I likhet med statsbidraget till SOK tillämpas sedan 2007 principen att SHIF får ett samlat bidrag och därmed har frihet att själv fördela medlen mellan Paralympics och talangutveckling. Dock erhåller SHIF sitt administrationsbidrag separat från RF.

**Tabell 5.8 Statligt stöd till Paralympics och talangsatsning inom svensk handikappidrott 2000–2007 (MSEK)**

År	Paralympics	Talangprogram	Summa
2000	5,2	-	5,2
2001	2,6	1,7	4,3
2002	-	3,5	3,5
2003	3	3,5	6,5
2004	4	3,5	7,5
2005	2	3,5	5,5
2006	2	3,5	5,5
2007	(ospecificerat)		5,5

Källa: SHIF.

*Statligt stöd till specialidrott inom gymnasieskolan*

En särskild post inom statens idrottsanslag utgör även *bidrag till specialidrott inom gymnasieskolan*. Bidraget syftar till att skapa möjligheter för elitsatsande ungdomar att kombinera sin idrottsutövning med studier vid riksrekryterande idrottsgymnasier (s.k. riksidrottsgymnasier).

Benämningen riksidrottsgymnasier avser dels att det är ett gymnasium med riksintag, dels att eleverna är på en nationellt hög idrottslig nivå med mål att bli elitidrottare. Systemet är utformat så att studenterna läser ett nationellt gymnasieprogram men utnyttjar studiemomentet ”individuellt tillval” för den egna specialidrotten.

Under perioden 2005/06–2007/08 läste drygt 1300 elever vid något av landets 60 riksidrottsgymnasier. Det statliga stödet till verksamheten är riktat till de kommuner som ansvarar för utbildningen. Bidraget prövas och fördelas av RF i enlighet med förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet. Bidraget

uppgick 2007 till 39 miljoner kronor, vilket är en ökning med 2,6 procent sedan millennieskiftet.<sup>30</sup>

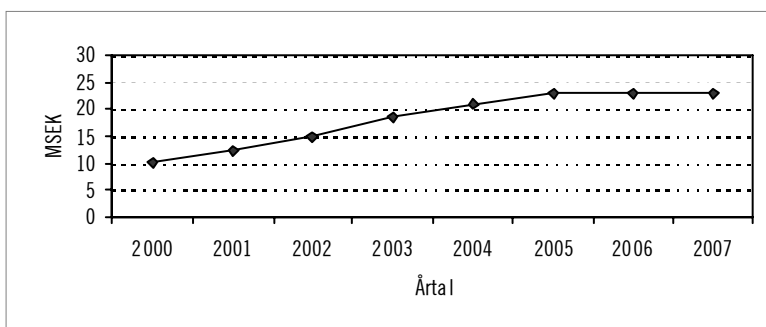
#### 5.4.5 Övrigt idrottsstöd över statsbudgeten

##### *Insatser mot dopning*

Statens idrottsstöd över statsbudgeten finansierar även *insatser mot dopning*. Sedan budgetåret 1999 utgör detta område en egen post i regleringsbrevet. Medlen utnyttjas framförallt för att finansiera verksamheten för Dopingkommissionen och RF:s särskilda enhet i dopningsfrågor, den s.k. Antidopinggruppen. Därtill avsätts medel till bland annat Dopingsjourens förebyggande arbete och forsknings- och utvecklingsprojekt inom ramen för Dopinglaboratoriet på Karolinska Universitetssjukhuset i Huddinge.

Som diagram 5.3 visar, har anslagsposten mer än fördubblats sedan 2000. Enligt företrädare för RF har ökningen möjliggjort en kvalitetssäkring av antidopningsarbetet. Verksamheten är idag certifierad enligt kraven i det internationella samarbetsorganet WADA:s standard för dopingkontroll och enligt kvalitetsstandarderna ISO 9001:2000.

Diagram 5.3 Insatser mot dopning



Källa: Regleringsbrev avseende anslag 30:1 Stöd till idrotten 1999–2007.

<sup>30</sup> För en presentation av riksidrottsgymnasierna, se *Riksidrottsgymnasier. Informationshäfte om riksidrottsgymnasierna 2005–08*, Riksidrottsförbundet (2005).

*Stöd till idrottsforskning*

Slutligen utgör även stöd till idrottsforskning en egen post i statens regleringsbrev. Detta bidrag har RF under senare år fördelat mellan tre områden. En första del tillförs *Centrum för Idrottsforskning* (CIF). CIF:s huvuduppgift är att initiera, samordna, stödja och informera om idrottsforskning. Dess totala budget har sedan 2002 legat konstant på cirka 20 miljoner kronor om året, varav RF:s stöd utgjort 13 miljoner kronor, utbildningsdepartementet svarat för cirka 6 miljoner kronor och resterande medel genererats via egen verksamhet. Resurserna används huvudsakligen till att stödja idrottsrelaterad forskning och tjänster. Visst stöd ges även till ett antal organisationer med idrottsvetenskaplig inriktning. Bland övrig verksamhet kan nämnas anordnandet av forskningskonferenser och tidningen *Svensk idrottsforskning* som utkommer med fyra nummer per år.

Sedan 2002 har RF även avsatt två miljoner kronor årligen till sin egen *forsknings- och utvecklingsverksamhet* (FoU).<sup>31</sup> Dessa aktiviteter omfattar såväl rena forskningsuppdrag som olika former av utvecklingsarbete och informationsspridning. Resultat av RF:s FoU-verksamhet presenteras kontinuerligt som rapporter i RF:s egen FoU-serie och kan även hämtas elektroniskt via förbundets hemsida.

Slutligen avsätter RF fem miljoner kronor årligen till finansiering av *Elitidrottscentrums* (EIC) verksamhet på Bosön för icke-olympiska specialidrottsförbund som kompensation för statens elitidrottsstöd till olympiska idrotter.

Det ska tilläggas att anslaget "Bidrag till idrottsforskning" i regeringens regleringsbrev har sänkts från 20 miljoner kronor 2005 till dagens 13 miljoner kronor per år. Förklaringen är att både RF:s egen FoU-verksamhet och stödet till EIC numera ingår i det övergripande ramanslaget "Verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen".

---

<sup>31</sup> För en redogörelse av RF:s FoU-verksamhet, se Ingemar Ericson, Karin Redelius & Johan R Norberg, "Presentation av Riksidrottsförbundets forsknings- och utvecklingsverksamhet" i *Svensk idrottsforskning* nr 2 (2006).



Tabell 5.10 RF:s fördelning av statsbidraget till idrottsforskning

År	CIF	FoU	Övrigt	Statsbidrag (MSEK)
2000	5	-	5	10
2001	10	-	5	15
2002	13	2	5	20
2003	13	2	5	20
2004	13	2	5	20
2005	13	2	5	20
2006	13	-	-	13
2007	13	-	-	13

Källa: Regleringsbrev samt uppgifter från CIF och RF.

#### 5.4.6 Kontroll, återrapportering och uppföljning av idrottens bidrag över statsbudgeten

Riksidrottsförbundets fördelning och hantering av statens idrottsstöd ska återrapporteras till regeringen. Dessa återrapporteringskrav fastställs årligen genom regeringsbeslut i särskilda *riktlinjer*. För budgetåret 2007 fastslogs att RF:s redovisning skulle fördelas över följande verksamhetsgrenar:

- Barn och ungdomsverksamhet
- Verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen
- Insatser mot dopning
- Idrottsforskning
- Specialidrott inom gymnasieskolan

Inom var och en av dessa verksamhetsgrenar preciserades därefter olika återrapporteringskrav. Som exempel kan nämnas att RF för anslaget till *Verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen* ska redovisa medlens fördelning mellan RF:s centrala kansli, distriktsidrottsförbunden och specialidrottsförbunden. Vidare ska RF redovisa inriktning och effekter av de olika förbundens arbete för integration, jämställdhet och mot diskriminering, hur stödet fördelats mellan kvinnor och män i olika åldrar samt en bedömning av hur stor andel av bidraget som använts för direkt eller indirekt stöd till bredd- respektive elitverksamhet.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Riktlinjer för statens stöd till idrotten budgetåret 2007, regeringsbeslut 2006-12-21.

## 5.5 Statligt lokalt aktivitetsstöd

### 5.5.1 LOK-stödets utformning

Det statliga lokala aktivitetsstödet ("LOK-stödet") är ett generellt, statligt stöd som utgår till lokala och ideella ungdomsorganisationer. Stödformen är att betrakta som ett *verksamhetsbidrag* i den meningen att bidraget är riktat till specifika aktiviteter som organisationer bedriver. För de bidrag som avser idrottsföreningar gäller särskilda regler, beslutade av Riksidrottsstyrelsen 1997. Bidragsberättigade är ideella föreningar vilka är medlemmar i något av RF:s specialidrottsförbund. Bidrag utgår dels för *sammankomster*, dels för *deltagartillfällen*. Bidragsberättigade deltagare är barn och ungdomar i åldern 7–20 och ledare i åldern 13–20 år. Bidrag utgår till maximalt 30 deltagare per sammankomst.<sup>33</sup> För deltagare och ledare inom handikappidrott finns ingen övre åldersgräns.

LOK-stödet är ett bidrag som utbetalas i efterskott som ersättning för redan utförda aktiviteter. Därtill finansieras bidraget genom idrottsrörelsens andel av det s.k. vinstdelningssystemet med AB Svenska Spel. Hur stora belopp som föreningarna kan få varierar således och styrs av dels AB Svenska Spels överskott (som avgör bidragets totala omfattning), dels antalet utförda aktiviteter hos de lokala idrottsföreningarna (som avgör hur många som ska dela på bidraget). För 2007 var bidraget för sammankomster 22,5 kronor och bidraget per deltagare 7,50 kronor. Av detta följer att det lägsta belopp som kunde utfalla för ett aktivitetstillfälle var 45 kronor medan det högsta beloppet var 247,50 kronor.

### 5.5.2 LOK-stödets tillkomst och utveckling

#### *Historisk bakgrund*

Generella statliga aktivitetsbidrag till det lokala föreningslivets ungdomsverksamhet har funnits i över 50 år. En första variant var det s.k. *fritidsgruppsstöd* som inrättades i mitten av 1950-talet. Bakgrund ska sökas i avskaffandet av motboken och en därmed befarad oro över ökad alkoholkonsumtion hos ungdomar. Syftet med bidraget var således att uppmuntra sunda fritidsaktiviteter hos det

<sup>33</sup> Se RF:s regler med kommentarer för statligt lokalt aktivitetsstöd. Beslutade av RS den 8 december 1997 samt reviderade av RS den 21–22 november 2002, den 1–2 december 2003 och den 3 oktober 2006 (Riksidrottsförbundet, u.å.).

uppväxande släktet – och inte minst den s.k. ”föreningslösa ungdomen” som ansågs utgöra en särskild riskgrupp. Det kan tilläggas att bidraget ursprungligen inte var avsett för idrottsverksamhet eller aktiviteter som redan åtnjöt statsbidrag i andra former. Det visade sig dock svårt att i praktiken hålla idrottsrörelsen utanför. Redan efter några år utgjorde idrottsföreningar den största organisationen av fritidsgrupper i hela landet. Genom riksdagsbeslut 1958 blev RF dessutom huvudman för idrottsrörelsens fritidsgrupper i frågan om rekvisition, kontroll och redovisning. Detta underlättade idrottsföreningarnas bidragshantering och resulterade i att verksamheten eskalerade ytterligare. I slutet av 1960-talet beräknades att hela 90 procent av landets samtliga fritidsgrupper fick sina bidrag fördelade av RF. Samtidigt konstaterades att bidraget medfört ett totalt tillskott på 56 miljoner kronor till idrottsrörelsen under perioden 1958–1968. Därmed hade fritidsgruppsstödet på kort tid blivit ett av idrottsrörelsens största, statliga bidrag.<sup>34</sup>

1971 ersattes fritidsgruppsstödet av ett nytt, generellt bidrag till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet, *statligt lokalt aktivitetsstöd*. Det nya bidraget utformades av Statens ungdomsråd och i förarbetet framhölls dels föreningslivets allmänna betydelse för samhället och demokratin, dels värdet av att förebygga social missanpassning bland ungdomen och uppmuntra föreningsverksamhet som alternativ till kommersiella fritidsaktiviteter. Vidare skulle bidrag utgå i proportion till omfattningen av föreningarnas aktiviteter, vara enkelt och inte styra föreningsverksamhetens form eller innehåll. Resultatet blev en bidragsmodell där 10 kronor per sammankomst utgick för planerade aktiviteter anordnade av en ungdomsorganisation i vilken minst fem personer i åldern 12–25 deltog och där aktiviteten omfattande minst en timmes tid.<sup>35</sup>

#### *Förändringar i LOK-stödet sedan 1971*

LOK-stödet har genomgått ett antal förändringar under åren. Inte förvånande har bidragsbeloppen varierat. Därtill sänktes den nedre åldersgränsen 1977 från 12 till 7 år. Av mer principiell betydelse är emellertid ett antal förändringar vad gäller bidragets utformning och RF:s myndighetsroll.

---

<sup>34</sup> Norberg (2004), kapitel 6.

<sup>35</sup> Rolf Sandahl, ”LOK-stödets effekter. Utvärdering av LOK-stödet” i SOU 1998:33, *Historia, ekonomi & forskning. Rapporter till Idrottsutredningen*, s. 28–31.

Redan 1971 hade RF blivit huvudman för idrottsföreningars LOK-stöd i frågan om administration och kontroll. Genom riksdagsbeslut 1989 fastslogs dessutom att RF ”torde vara bäst lämpat att utforma de regler som bör ligga till grund för fördelningen av idrottens del av det statliga lokala aktivitetsstödet”. Dessa utökade befogenheter att påverka bidragets utformning utnyttjades omedelbart av RF. En särskild arbetsgrupp tillsattes med direktivet att pröva ”andra konstruktioner av stödet, som på ett bättre sätt stämmer med hur idrottsaktiviteter bedrivs, och om möjligt (är) än mer rättvist t.ex. i frågan om lagidrotter – individuellt idrottande”. Resultatet, fastslaget av Riksidrottsstyrelsen 1991 och genomfört det följande året, blev dagens modell med bidrag för såväl sammankomster som deltagartillfällen. Ett fast belopp på 10 kronor skulle utgå per sammankomst. Därutöver skulle två kronor utgå per deltagare. Vidare beslutades att bidrag skulle utgå till högst 20 deltagare per grupp. Slutligen sänktes det lägsta antalet deltagare från fem till tre i syfte att tillgodose de individuella idrotter som ibland hade svårt att samla större grupper till sina aktiviteter.<sup>36</sup>

Efter beslut på RF-stämman 1997 – och efter regeringens medgivande 2001 – genomfördes nya förändringar. Med början 2002 sänktes den övre åldersgränsen från 25 till 20 år. Samtidigt höjdes antalet bidragsberättigade per grupp till totalt 30 personer. Därtill ökade kraven på detaljredovisningen av föreningarnas LOK-aktiviteter. Tidigare hade föreningen endast behövt redovisa det totala antalet sammankomster och deltagartillfällen. Med början 2002 skulle redovisningen även vara uppdelad på kön samt i skilda ålderskategorier. Slutligen centraliserades själva LOK-stödshanteringen. Tidigare hade varje distriktsförbund administrerat stödet till sina respektive föreningar. Nu koncentrerades detta arbete till RF:s centrala nivå.<sup>37</sup>

### *LOK-stödets utveckling*

Som tabell 5.11 visar, har LOK-stödet varierat i storlek under det senaste decenniet. Värt att notera är framförallt bidragets kraftiga ökning åren 2000–2003. Denna ökning var ett direkt resultat av att idrottsrörelsen sedan 1998 tilldelades nya statliga medel via

<sup>36</sup> Ibid., s. 33–34.

<sup>37</sup> Tor-Erik Henriksson, Mattias Hjelmberg & Ola Stadler, *Streck för miljoner – en utredning av det statliga lokala aktivitetsstödet* (Riksidrottsförbundet 2006).

AB Svenska Spel. Under åren 1998–2003 baserades LOK-stödet huvudsakligen på AB Svenska Spels nettovinst från värdeautomat-spelen Jack Vegas och Miss Vegas. Med början 2004 har bidraget istället baserats på idrottens andel av det totala överskottet från AB Svenska Spel.

**Tabell 5.11 LOK-stödets utveckling 1997–2007**

År	Belopp (MSEK)	Ersättning per sammankomst (SEK)	Ersättning per deltagartillfälle (SEK)
1997	185	12	2,1
1998	180	12	2
1999	225	12	2,5 och 2,8
2000	240,5	12	2,9 och 2,7
2001	331,6	13,5	4,1
2002	441,4	15,9	5,3
2003	670,1	24,0	8,0
2004	638,6	23,1	7,7
2005	674,9	22,5	7,5
2006	559,6	21,6	7,2
2007	636,1	22,5	7,5

*Källa:* Henriksson m.fl. (2006) samt uppgifter från RF.

Det kan tilläggas att många kommuner har egna motsvarigheter av lokalt aktivitetsstöd. Utformningen och omfattningen av dessa bidrag varierar. Kännetecknande för det kommunala aktivitetsstödet är även att bidraget ofta är *differentierat* i syfte att stimulera en viss inriktning i det lokala föreningslivet. Exempel på sådana strategier är att bevilja olika bidragsbelopp för olika målgrupper såsom högre bidragsnivåer för flickverksamhet, funktionshindrade eller ungdomar med invandrarbakgrund. Det är även vanligt att kommuner särskilt stimulerar ungdomars föreningsdeltagande genom högre bidrag till äldre åldersgrupper.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> *Föreningspolitik och föreningsstöd*, s. 35.

## 5.6 Statliga projektmedel: PLI, handslaget och idrottslyftet

En tredje mer generell, statlig bidragsform till idrottsrörelsen är *projektstöd*, det vill säga medel till specifika och tidsmässigt avgränsade aktiviteter. Att staten beviljar medel till särskilda utvecklingsinsatser inom idrotten är vanligt. Kännetecknande är vidare att sådana bidrag i huvudsak riktas till verksamheter på nationell nivå, det vill säga för verksamheter inom RF och dess specialidrotts- och distriktsförbund. Ett sådant exempel utgör projektet ”Idrottsresurser på lika villkor” där regeringen 2000 beviljade RF särskilda medel för att under tre år verka för en rättvis fördelning av samhällets samlade resurser till olika idrottsverksamheter.<sup>39</sup> Mindre vanligt är statliga projektmedel riktade till lokal idrottsverksamhet. Detta sammanhänger med den tidigare nämnda principen att staten primärt stödjer nationella förbund och verksamheter medan det lokala föreningslivet framförallt utgör ett kommunalt ansvarsområde. Undantag har dock förekommit. Som exempel kan nämnas att regeringen avsatte 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden i mitten av 1980-talet för utvecklingsåtgärder inom barn- och ungdomsidrotten med följderna att 440 olika lokala utvecklingsprojekt kunde iscensättas under en tvåårsperiod.

Mot denna bakgrund framstår utvecklingen under senare år som exceptionell. Det är nämligen främst inom området lokalt inriktade utvecklingsprojekt som statens idrottsstöd har ökat. Mest välkänt är naturligtvis det s.k. ”Handslaget” under åren 2004–2007. Men som framställningen nedan visar, var denna satsning inte ny utan snarare en vidareutveckling – låt vara kraftig – av projektidéer vilka påbörjats flera år tidigare.

### 5.6.1 Projektstöd under perioden 1999–2004

#### *Projekt Lokal Idrottsutveckling (1998–2002)*<sup>40</sup>

Genombrottet för senare års lokalt inriktade projektbidrag kan förläggas till hösten 1998 och regeringens beslut att under en treårsperiod avsätta sammanlagt 60 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för att stimulera utveckling och förnyelse av idrotts-

<sup>39</sup> Slutrapport projekt *Idrottsresurser på lika villkor*, Riksidrottsförbundet (u.å.).

<sup>40</sup> För en redogörelse av PLI-projektet, se Ds 2002:43, *Lokal idrottsutveckling med stöd ur Allmänna arvsfonden. Slutrapport från Idrottsarbetsgruppen*.

verksamhet för barn, ungdomar och personer med funktionshinder. I satsningen – som tillkom kort efter att 1996 års statliga idrottsutredning lämnat sitt slutbetänkande – underströks att de nya projektmedlen främst skulle riktas till föreningslivets idrottsverksamhet för barn och ungdomar på lokal nivå. Som särskilt prioriterade områden framhölls jämställdhet och integration, verksamhet och metoder för barn- och ungdomsidrotten, samspelet idrottlek-fritid-hälsa, att öka barns, ungdomars och funktionshindrades delaktighet för att stärka en levande demokrati i föreningslivet samt att uppmuntra till samarbete mellan olika idrottsföreningar, mellan idrottsföreningar och övriga föreningslivet och mellan idrottsföreningar och skolan.

Satsningen på lokal idrottsutveckling hanterades av Arvsfundsdelegationen och projektet bedrevs åren 1999–2002. Totalt utdelades nästan 60 miljoner till sammanlagt 207 projekt över hela landet. 35 idrotter fanns representerade och de beviljade bidragen varierade mellan 10 000 kronor och 650 000 kronor per år.

I februari 1999 tillsattes även den s.k. *idrottsarbetsgruppen* inom regeringskansliet under riksdagsledamot Eva Johanssons (s) ledning. Arbetsgruppens uppgift var att bistå Arvsfundsdelegationen i beredning av ärenden och genomförande av satsningen.

I samband med satsningen bildade RF och SISU Idrottsutbildarna dessutom ett samverkansprojekt: PLI – Projekt Lokal Idrottsutveckling. Målet var att inspirera och stimulera ledare på alla nivåer inom idrottsrörelsen att utveckla verksamheter för barn och ungdomar efter de visioner och riktlinjer som formulerats i idrottens idéprogram *Idrotten vill*. Arbetet inriktades främst på att informera om PLI-satsningen, bistå förbund och föreningar i arbetet med att ansöka om och genomföra utvecklingsprojekt, tillvarata projektens erfarenheter och skapa mötesplatser för erfarenhetsutbyte.

I en slutrapport från idrottsarbetsgruppen 2002 konstaterades att satsningen fått stort genomslag inom idrottsrörelsen. Möjligheter hade skapats för förbund och föreningar att pröva och förverkliga nya idéer och verksamheter. Därtill visade satsningen på behovet av fortsatta insatser inom flera områden varav de viktigaste bedömdes vara ledarutveckling, samarbete mellan idrottsföreningar och skolan, idrott för personer med funktionshinder samt delaktighet och mångfald. Mot denna bakgrund föreslogs bland annat att regeringen skulle vidta ytterligare åtgärder för att stimulera ledarutbildning och ledarrekrytering inom idrotten, ett utvecklat

samarbetet mellan skolan och idrottsföreningar samt att insatser skulle göras, såväl inom det offentliga som inom idrottsrörelsen, för att stärka en idrottsutveckling byggd på mångfald och alla människors delaktighet.

”Den stora barn- och ungdomssatsningen” (2001–2004)

PLI-projektet följdes av fortsatta satsningar. Under åren 2001–2004 beviljades nya statliga medel till tre delprojekt under samlingsnamnet ”Den stora barn- och ungdomssatsningen”. Bidragen uppgick till totalt 120 miljoner kronor fördelat över tre år, vilket innebar en fördubbling jämfört med det tidigare PLI-projektet.

Det första delprojektet hade titeln *Unga ledare* och riktade sig till ungdomar i åldern 16–25 år.<sup>41</sup> Totalt avsattes 39 miljoner kronor. Målet var att dels öka andelen ungdomar som ledare av idrottsaktiviteter i föreningar, dels öka andelen ungdomar, särskilt unga kvinnor, med förtroendeuppdrag inom idrottens olika organisationer. Projektet genomfördes åren 2001–2003 i samverkan mellan RF och SISU Idrottsutbildarna. Samtliga distriktsförbund och totalt 40 specialidrottsförbund deltog i verksamheten som huvudsakligen bestod av utbildningar och mötesplatser för ungdomar.

Det andra delprojektet var en fortsättning av *Projekt Lokal Idrottsutveckling* i RF:s egen regi.<sup>42</sup> Satsningen – totalt 45 miljoner kronor fördelat över tre år – finansierades genom av regeringen särskilt beviljade medel från RF:s andel av vinstdelningssystemet med AB Svenska Spel. Det övergripande syftet var att inspirera och stimulera ledare till förnyelse och utveckling av idrottsverksamheten för barn och ungdomar i enlighet med RF:s policydokument *Idrotten vill*. Fem områden prioriterades: integration, jämställdhet, verksamhet och metodutveckling, ökad delaktighet och inflytande samt samverkan mellan föreningar och skolan. Sammanlagt 239 projektidéer beviljades medel under perioden 2002–2004. RF var huvudman men bedrev projektet i samarbetade med SISU Idrottsutbildarna.

Det tredje delprojektet var en utbildningssatsning kallad *Ledarfokus*. Satsningens var ett komplement till det nya PLI-projektet och genomfördes av SISU Idrottsutbildarna på uppdrag av RF. Syftet var bland annat att höja kvaliteten på idrottens utvecklings-

<sup>41</sup> Se *Slutredovisning av projekt ”Unga ledare” 2001–2003* (Riksidrottsförbundet 2004).

<sup>42</sup> Se *Projekt Lokal idrottsutveckling för barn och ungdomar 2002–2004* (Riksidrottsförbundet u.å.).



och utbildningsverksamhet och främja att föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet genomsyrades av de riktlinjer och värderingar som formulerats i *Idrotten vill*. Totalt disponerades 36 miljoner kronor under perioden 2002–2004. Satsningen finansierades via medel från RF:s del av vinstdelningssystemet med AB Svenska Spel.

### 5.6.2 "Handslaget"

*... ett handslag för Sveriges barn och ungdomar...*

Inför riksdagsvalet hösten 2002 lanserade den socialdemokratiska regeringen ett förslag om att kraftigt öka det statliga stödet till särskilda utvecklingsinsatser inom den lokala föreningsidrotten. I det valmanifest som presenterades i augusti formulerades satsningen som "ett handslag för Sveriges barn och ungdomar" där sammanlagt en miljard kronor från statens andel av AB Svenska Spels överskott skulle tillföras idrotten under den kommande mandatperioden under förutsättning att idrottsrörelsen tog på sig att "öppna dörrarna för fler, hålla tillbaka avgifterna, satsa mer på flickidrotten, delta i kampen mot droger och intensifiera samarbetet med skolorna".<sup>43</sup>

Den nya satsningen innebar en väsentlig ökning av statens projektmedel till idrottsrörelsen. Bidraget skulle dessutom öka stegvis. Det första året skulle 100 miljoner kronor delas ut. Därefter skulle beloppet höjas med ytterligare 100 miljoner kronor per år för att uppgå till totalt 400 miljoner kronor år fyra.

Valet resulterade i att riksdagen antog regeringens förslag till "Handslag" och efter valet inleddes ett omfattande arbete inom idrottsrörelsen med att organisera den nya satsningen. Under 2003 diskuterades ingående hur resurserna skulle hanteras och fördelas. Regeringen beslutade i maj 2003 disposition av medel från AB Svenska Spel och angav i beslutet närmare förutsättningar för Handslagets första år. Frågan behandlades därefter på RF-stämman senare i maj. Under den följande hösten skickades ett fördelningsförslag ut på remiss till special- och distriktsidrottsförbunden. Först i december samma år kunde Riksidrottsstyrelsen besluta om handslagspengarnas fördelning för det första året. Resultatet blev följande:

---

<sup>43</sup> *Tillsammans för trygghet och utveckling – Socialdemokraternas valmanifest 2002–2006.*

- 35 miljoner kronor avsattes till lokala idrottsföreningar via specialidrottsförbunden och utifrån varje förbunds egen utvecklingsstrategi inom "handslagets" målområden.
- 30 miljoner kronor avsattes till lokala idrottsföreningar för samverkansprojekt med skolan.
- 18,5 miljoner kronor avsattes till speciella insatser i föreningar eller förbund via RF.
- 15 miljoner kronor avsattes till special- och distriktsförbunden för att bland annat täcka merkostnader kopplade till administrationen av "handslaget".
- 1,5 miljoner kronor avsattes till RF för utvärdering, information och rådgivning.

Regeringen beslutade därefter årligen på RF:s förslag disposition av medel för Handslagets genomförande. Redan år två genomfördes vissa förändringar. Framförallt ökade medelstilledningen till föreningsstöd via specialidrottsförbunden (från 35 till 50 procent av det totala beloppet) medan föreningsstödet via distriktsförbunden sänktes (från 30 till 20 procent). Därtill medförde de höjda bidragsbeloppen att satsningen på särskilda insatser kunde utvecklas med insatser på ledarförsörjning.

Handslaget påbörjades den 1 januari 2004 och slutfördes i juni 2007. Enligt RF:s egna uppgifter kom över två miljoner barn och ungdomar att delta i en handslagssatsning under de fyra åren. En utförligare redogörelse för och utvärdering av satsningen ges i kapitel 9.

### 5.6.3 "Idrottslyftet"

I budgetpropositionen för 2007 föreslog den nya alliansregeringen att det avslutade handslagsprojektet skulle följas av en "ny utvidgad satsning på svensk idrott". För det första året föreslogs ett belopp på 500 miljoner kronor.<sup>44</sup> Kort därefter presenterade RF ett förslag till inriktning på den nya satsningen.<sup>45</sup> Som utgångspunkt framhölls att den totala satsningen borde bygga på erfarenheter från Handslaget och att huvudinriktningen skulle vara:

---

<sup>44</sup> Prop. 2006/2007:1, Utgiftsområde 17, s. 138–139.

<sup>45</sup> "Nya Handslaget" En särskild satsning på idrotten, Riksidrottsförbundet 2006-12-08.

... att öppna dörrarna till idrotten för fler barn- och ungdomar och utveckla verksamheten så de väljer att idrotta längre upp i åldrarna. Allt arbete ska utgå från ett jämställdhets- och ett jämlikhetsperspektiv.

Vidare föreslogs att satsningen skulle riktas till fyra områden: 1) att utveckla förbund och föreningar 2) öka tillgängligheten till anläggningar och idrottsmiljöer 3) rekrytera och utveckla ledare 4) samverka med skolan.

I maj 2007 beslutade regeringen att den nya satsningen skulle benämnas ”Idrottslyftet – mer för fler”.<sup>46</sup> I enlighet med förslag från RF beslutades även att medelsfördelningen under Idrottslyftets första år skulle vara följande:

**Tabell 5.12 Medelsfördelning av Idrottslyftet år 1 (MSEK)**

	MSEK	%
Föreningsstöd <i>varav</i>	280	56
Via SF	(200)	(40)
Via DF (skola)	(80)	(16)
Speciella insatser <i>varav</i>	90	18
projekt	(5)	(1)
tillgänglighet/fysiska förutsättningar	(50)	(10)
ledarförsörjning	(35)	(7)
Utvecklingsstöd <i>varav</i>	122	24,4
Verksamhetsutveckling SF	(33)	(6,6)
Verksamhetsutveckling DF	(7)	(1,4)
Förbundsutveckling SF	(75)	(15)
Förbundsutveckling DF	(7)	(1,4)
Utvärdering, rådgivning etc.	8	1,6
<i>Summa</i>	<i>500</i>	<i>100</i>

*Källa:* uppgifter från Regeringskansliet.

<sup>46</sup> Sveriges Riksidrottsförbunds disposition av medel från AB Svenska Spel, Regeringsbeslut 2007-05-16, dnr Ku2007/608/KR, Ku 2007/1694/KR (delvis).

*Kontroll, återrapportering och uppföljning av Idrottslyftet*

I samband med att regeringen fastställde Idrottslyftets omfattning och inriktning beslutades att en samlad utvärdering av satsningens första år ska lämnas till Regeringskansliet i december 2008. RF:s redovisning ska innehålla bedömningar av hur många fler flickor och pojkar som har börjat idrotta och motionera till följd av satsningen och i vilken omfattning de har stimulerats till att fortsätta idrotta högre upp i åldern. Vidare ska framgå vilka insatser som förbunden gjort för att stärka sin verksamhet och organisation och vilka insatser som gjorts i frågan om ledarutveckling, intensifiering av samarbetet med skolorna och förbättrad tillgängligheten till idrottsverksamhet.<sup>47</sup>

## 5.7 Övrigt offentligt stöd till idrottsrörelsen

### 5.7.1 Övrigt statligt stöd till idrottsrörelsen

Merparten av statens idrottsstöd utdelas inom ramen för det traditionella statsanslaget och genom bidrag via AB Svenska Spel. I viss utsträckning tilldelas dock idrottsrörelsen kompletterande stöd över andra poster i statsbudgeten. Av störst betydelse i detta sammanhang är Utbildningsdepartementets bidrag till idrottsrörelsens ledar- och utbildningsverksamhet. För 2007 erhöll SISU Idrottsutbildarna 140 miljoner kronor för utbildningsinsatser vilket innebär en fördubbling av anslaget jämfört med föregående år. Parallellt tillfördes Centrum för idrottsforskning (CIF) drygt 6,3 miljoner kronor av Utbildningsdepartementet utöver de 13 miljoner kronor som kanaliseras via RF.<sup>48</sup>

I viss utsträckning bör även statens stöd till friluftslivet nämnas. Detta bidrag uppgick 2007 till närmare 25 miljoner kronor. Bland de organisationer som erhåller stöd ur detta anslag finns organisationer såsom *Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund* och *Svenska Frisksportförbundet* vilka kan ses som tillhörande idrottsrörelsen i vid mening.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Prop. 2006/2007:1, Utgiftsområde 16, s. 189, s. 265.

<sup>49</sup> Prop. 2006/2007:1, Utgiftsområde 17, Politikområde 30, *Folkrörelsepolitik*.

### 5.7.2 Det regionala idrottsstödet

Landstingens bidrag till idrotten består huvudsakligen av stöd till RF:s distriktsidrottsförbund. Dessvärre är kunskapsläget begränsat om det regionala idrottsstödet omfattning och utveckling över tid. Likaså saknas sammanställningar och analyser av distriktsidrottsförbundens olika intäktskällor och ekonomiska situation. Mot denna bakgrund lät Idrottsstödsutredningen rekvidera in samtliga DF:s verksamhetsberättelser för 2006. Ambitionen var dels att bedöma det regionala idrottsstödet totala omfattning, dels att studera relationen mellan distriktsidrottsförbundens olika intäktskällor. En mer ingående kartläggning visade sig dock inte möjlig till följd av dels många och varierade intäktskällor, dels förbundens skilda redovisningsprinciper. Medan vissa DF ingående redovisade sina intäkter och bidrag valde andra förbund att endast summariskt redovisa sin omsättning fördelad över ett begränsat antal övergripande kategorier.

Efter kompletterande uppgifter från ett begränsat antal distriktsidrottsförbund kunde konstateras att RF:s 21 distriktsidrottsförbund 2006 hade totala intäkter på drygt 280 miljoner kronor. Landstingens stöd uppgick till 93,8 miljoner kronor motsvarande 33 procent av förbundens totala intäkter. RF:s ordinarie bidrag till förbunden uppgick till 26,4 miljoner kronor (9 %). Vidare konstaterades att 13 förbund redovisade EU-bidrag och 9 förbund även uppgick kommunalt stöd (totalt cirka 7 %).

### 5.7.3 Det kommunala idrottsstödet

Det är svårt att ge en enhetlig bild av det kommunala stödet till idrotten. I enlighet med den kommunala självstyrelsen är det nämligen upp till varje enskild kommun att självständigt både avgöra om den vill stödja det lokala föreningslivet – och *i vilka former*. Såväl omfattningen som inriktningen på det kommunala föreningsstödet är således synnerligen variationsrika. Likaså är tendenser och utvecklingsskeenden över tid svåra att bedöma, eftersom förändrade bidragsnivåer i en kommun inte nödvändigtvis åtföljs av liknande förändringar hos andra.

Med dessa reservationer kan kommunernas föreningsstöd indelas i tre övergripande kategorier. Den första är *kontantbidrag*, det vill säga direkta transfereringar av olika slag. Enligt en studie av

Svenska Kommunförbundet från 2003 förekommer ett 20-tal olika varianter av kontantbidrag bland landets kommuner, varav de vanligaste utgör aktivitetsstöd, bidrag till ledareutbildningar och stöd till lokal-anläggningskostnader. De totala kontantbidragen uppskattades till 1,3 miljarder kronor varav merparten, cirka en miljard kronor, tillföll idrottsföreningar.<sup>50</sup>

En andra kommunal stödform är olika former av *dolda subventioner*, liktydigt med föreningslivets fria eller rabatterade nyttjande av lokaler, utrustning och material. Detta stöd uppskattades av Kommunförbundet till mellan 4 och 4,5 miljarder kronor per år, varav idrottens del uppgick till cirka 3,5 miljarder kronor.

Den tredje kategorin utgörs av olika former av *immateriellt stöd* som kommunerna kan förmedla till föreningslivet såsom administrativt stöd för lokalbokningar, rådgivning och utbildningsinsatser. Till denna kategori hör även att kommuner bistår föreningar med personal, resurser och förlustgarantier vid större evenemang och sammankomster. Enligt Kommunförbundets studie har denna stödform ökat under senare år. Däremot bedömdes det inte som möjligt att värdera bidragsformens omfattning.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> *Föreningspolitik och föreningsstöd* (2004), s. 34, *Om kultur- och fritidssektorena. Kostnader*. Svenska Kommunförbundet (2004), s. 7.

<sup>51</sup> *Föreningspolitik och föreningsstöd* (2004), s. 38.

## DEL 2. Utvärdering

I betänkandets andra del presenteras vår utvärdering av statens stöd till idrottsrörelsen. Detta arbete har i flera avseenden varit förknipat med svårigheter. Ett första problem handlar om det ojämna kunskapsläget. Det statliga stödet till idrottsrörelsen är omfattande och fördelat på en rad skilda organisationer, verksamheter och aktiviteter. På vissa områden finns det forskning, statistik och ingående återsrapportering av hur idrottsrörelsen utnyttjat dessa medel. På andra områden är kunskapsläget betydligt sämre. Därtill har Idrottsstödsutredningen varken haft tid eller resurser till kompletterande forskningsinsatser. Den utvärdering som presenteras i följande fyra kapitel är således en analys utifrån ett befintlig – och delvis otillräckligt – kunskapsläge. Det är dock vår förhoppning att det förslag till ny uppföljningsmodell som presenteras i betänkandets sista del ska förbättra möjligheten till framtida utvärderingar av det statliga stödets effekter.

Ett andra problem är att statens stöd endast utgör en av många resurser som tillförs idrottsrörelsens sammanslutningar och aktiviteter. Att särskilja det statliga idrottsstödet och dess effekter från föreningslivets övriga intäktskällor är ofta en omöjlighet. Det finns således relativt goda förutsättningar att utifrån befintlig forskning göra bedömningar av idrottsrörelsens totala verksamhet – men det är svårt att avgöra på vilka sätt och i vilken utsträckning som just statens stöd bidragit till dessa aktiviteters utformning.

Ett tredje och närliggande problem är avsaknaden av jämförelsepunkt. Statens stöd till idrottsrörelsen har – som visats i kapitel fem – ökat kraftigt under det senaste decenniet: från cirka 535 miljoner kronor 1997 till drygt 1,8 miljarder kronor 2008. Ökningen har både förstärkt redan befintliga stödformer såsom det statliga lokala aktivitetsstödet och skapat utrymme för betydande utvecklingsprojekt i form av Handslaget och Idrottslyftet. Att bidragsökningen haft stor betydelse för idrottsrörelsens existensvillkor är uppen-

bart. Det är dock svårt att bedöma hur idrottsrörelsens verksamhet hade utvecklats under dessa år om anslagsökningarna uteblivit.

Ett fjärde problem handlar om att bedöma vad som är rimliga resultat i en analys av en så komplex och mångfacetterad verksamhet som idrottsrörelsen. Till saken hör att staten visserligen formulerat mål för sitt idrottspolitiska stöd, men att dessa mål – inte minst med hänsyn till idrottsrörelsens självständighet – formulerats i förhållandevis allmänna termer och utan tydliga utvärderingsmått. Av detta följer begränsade möjligheter att värdera huruvida olika förändringsprocesser eller utvecklingsarbeten inom idrottsrörelsen gett avsett resultat. Eller för att använda en liknelse från idrottens egen värld: det är svårt att bedöma ett höjdhopp i avsaknad av en ribba.

Redovisningen av vår utvärdering har följande disposition. I kapitel sex anläggs ett teoretiskt perspektiv på utvärderingen med begreppsparat föreningsfostran och tävlingsfostran. I kapitel sju analyseras barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö med utgångspunkt i aktuell samhällsvetenskaplig idrottsforskning. Kapitel åtta kompletterar bilden med en diskussion av föreningsidrotten i relation till folkhälsa, jämställdhet och integration. Slutligen – i kapitel nio – görs en mer ingående utvärdering av fyra specifika bidragsformer: statsbidraget till specialidrottsförbunden, det statliga LOK-stödet, den s.k. handslagssatsningen och statens stöd till elitidrotten.



## 6 Teoretiska utgångspunkter: föreningsfostran och tävlingsfostran

### 6.1 Behovet av ett analytiskt redskap

Idrottsstödsutredningens uppdrag är att utvärdera om effekterna av statens stöd till idrotten stämmer överens med de av riksdagen och regeringen angivna syftena. För att en sådan utvärdering ska vara både genomförbar och trovärdig krävs analytiska redskap i form av en *teori*. Med hjälp av teori kan man identifiera, systematisera och jämföra olika former av mänskligt handlande samt formulera antaganden om regelbundenheter i detta handlande och sannolikheter för att dessa regelbundenheter upprepas, liksom relationerna mellan dem. Teorier kan ha olika generaliseringsanspråk: de kan uttala sig om allt ifrån individuella handlingsmönster till hur hela samhällen hänger ihop och fungerar. Därtill är teorier ofta – åtminstone inom samhällsvetenskapen – baserade på dikotomier. Som klassiska exempel kan nämnas Emile Durkheims distinktion mellan *mekanisk* och *organisk solidaritet*, Ferdinand Tönnis begreppspar *gemeinschaft* och *gesellschaft* och Karl Marx polaritet mellan *bourgeoisie* och *proletariat*.

Även i denna utvärdering baseras analysen på ett teoretiskt begreppspar. Innan denna dikotomi presenteras, finns det dock skäl att kortfattat kommentera två av analysens utgångspunkter. Den första kommentaren rör *relationen mellan idrotten och samhället*. Idrott är ett socialt fenomen. Bakom idrottens regler återfinns alltid mer övergripande sociala regler för mänsklig samlevnad. Att idrottslig verksamhet utformas i – och påverkas av – den omgivande samhälleliga kontexten är en självklarhet och ett grundläggande axiom i sociologisk idrottsrelaterad forskning. Som exempel kan nämnas att Norbert Elias och Eric Dunning i flera

verk kunnat påvisa hur idrottens regler och förutsättningar har förändrats över tid som en följd av mänsklighetens sociala utveckling medan Allen Guttman spårat tävlingsidrottens utformning i den allmänna organisatoriska och teknologiska rationalisering av det mänskliga samhället som det moderna kapitalistiska systemet möjliggjort.<sup>1</sup> Av idrottens koppling till samhället följer att en vetenskaplig analys av idrottliga aktiviteter alltid bör inkludera ett ”utifrånperspektiv” där det omgivande samhällets struktur och inflytande beaktas.

Lika viktigt är dock att anlägga ett ”inifrånperspektiv”. Även om idrotten utformas och utövas mitt i samhället, lever den i många avseende sitt eget liv. Varje idrottspraktik har sina egna regler, normer och logiker. Det vägs, mäts och klockas, det tävlas och rangordnas. Till idrottslivet hör också samvaro, resor och täta relationer över generationsgränser. Kring träning och tävling skapas ofta hela miniatyrsamhällen med egna värderingar och praktiker. Man kan vara sämst i skolan men samtidigt kung i ishockeyrinken. Man kan vara lågutbildad, arbetslös och isolerad i samhället men samtidigt en uppbyren föreningsledare. Många aspekter av det som sker inom idrotten förutsätter således att verksamheten analyseras ”inifrån” och med utgångspunkt i idrottens egna premisser.

En grundläggande utgångspunkt för vår analys är således att idrotten måste betraktas som ett avgränsat socialt fält, identifierbart genom sin egen verksamhetslogik. Detta fält bestäms av ett antal faktorer såsom det omgivande samhällets dominerande institutioner (stat, marknad och civilsamhälle), strukturella faktorer (klass, genus, etnicitet m.m.) samt större samhälleliga processer (kommersialisering och professionalisering). Metodologiskt tar därmed en analys av idrotten i samhället – vad som kan förklaras av idrotten självt och vad som måste förklaras av att idrotten utgör en del av samhället – formen av ett ständigt fokuseringsskifte. Och ju tydligare ett perspektiv blir, desto mer angeläget blir det att byta perspektiv för att även se det andra, och relationerna dem emellan.

Vår andra kommentar rör *den teoretiska begreppsapparatusens roll*. De analytiska begrepp som används i denna utvärdering utgör s.k. *idealtyper* i Max Webers mening<sup>2</sup>. Med detta menas att begreppen är beskrivningar härrörande från verkliga förhållanden men renod-

---

<sup>1</sup> Standardverk på området är Norbert Elias & Eric Dunning, *Från riddarspel till fotbollscup: sport i sociologisk belysning* (Stockholm 1986), Allen Guttman, *From Ritual to Record: The Nature of Modern Sports* (New York 1978).

<sup>2</sup> Max Weber, *Ekonomi och samhälle* (Lund 1983).

lade i syfte att tydliggöra karakteristiska drag i specifika företeelser. En idealtyp ger således en *förenklad* bild av verkligheten ungefär på samma sätt som en karikatyr. En duktig tecknare kan med några få pennstreck skissera exempelvis ett ansikte och få oss att le igenkännande. Om denna teckning därefter jämförs med ett fotografi förstår man emellertid hur många fler pennstreck som skulle krävas för att framställa ett verkligt porträttligt ansikte. En idealtyp av idrottslig verksamhet kan jämföras med de begränsade pennstreck som konstruerade karikatyren. Den kan aldrig göra fullständig rättvisa åt det myller av praktiker som bedrivs i idrottens många förbund och föreningar. Men just genom att förenkla – på ett systematiskt och konsistent sätt – kan den däremot fånga, beskriva och analysera väsentliga aspekter i den idrottsliga mångfalden och därmed underlätta en analys av verksamhetens utformning och effekter.

Mot denna bakgrund kan vårt teoretiska begreppspar presenteras. Begreppen renodlar två former av fostran som är centrala inom framförallt idrottens barn- och ungdomsverksamhet – *föreningsfostran* och *tävlingsfostran*. Begreppen kan även betraktas som två grundläggande uppdrag vilka ska vägleda idrottens ledare och tränare i umgänget med de aktiva. Det ena uppdraget har sitt ursprung i samhället – det andra kommer från idrotten självt.

## 6.2 Föreningsfostran och tävlingsfostran<sup>3</sup>

I kapitel 1 visades att idrottsliga aktiviteter utövas i samtliga av samhällets olika sektorer. Den vanligaste organisationsformen i Sverige är dock *den ideella föreningens* – åtminstone i frågan om barns och ungdomars frivilliga idrottande. Det är även den frivilligt organiserade idrotten som uppbär statligt stöd och som därmed är föremål för denna utvärdering.

Att idrott bedrivs i ideella sammanslutningars regi innebär inte enbart att aktiviteterna är organiserade på ett visst sätt. Med föreningsformen följer även specifika demokratiska värderingar, normer och ideal. Ett sådant ideal är att verksamheten ska vara tillgänglig och öppen för alla oavsett faktorer som kön, ålder,

<sup>3</sup> För studier av idrottsrörelsen utifrån perspektiven föreningsfostran och tävlingsfostran, se Tomas Peterson, "En allt allvarigare lek. Om idrottsrörelsens partiella kommersialisering 1967–2003", i Jan Lindroth & Johan R. Norberg (red) *Ett idrottssekel. Riksidrottsförbundet 1903–2003* (Stockholm 2002), Tomas Peterson, *Landskrona BoIS som uppfostrings- och utbildningsmiljö*, publicerad på [www.idrottsforum.org](http://www.idrottsforum.org) (februari 2005).

socioekonomi och härkomst. Föreningsdemokratins princip stadgar vidare att alla som ingår i verksamheten ska ha lika möjligheter att kunna framföra sina åsikter och att föreningens aktiviteter ska grundas på och utformas i enlighet med majoritetens beslut. Annorlunda uttryckt ska föreningsmässigt bedriven idrottsverksamheten både vara en garanti för – och en skola i – demokratiska förhållningssätt och processer. Därmed handlar föreningsidrott om mer än att utveckla specifika idrottsliga färdigheter. Alla medlemmar – inte minst barn och ungdomar – ska även tillgodogöra sig en *föreningsfostran* enligt principer om att alla ska få vara med, känna delaktighet och kunna utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och intressen.

Kännetecknande för föreningsfostran är att det lyfter fram samhälleliga värden och principer vilka – åtminstone delvis – kan särskiljas från själva idrottsverksamheten. Utmärkande är vidare att just dessa föreningsdemokratiska värden i stor utsträckning sammanfattar statens mål med sitt idrottsstöd (se mer nedan). Av detta följer dock inte att föreningsfostran är ”externa” samhälleliga principer vilka så att säga pådyvlats idrottsrörelsen utifrån. Det betyder inte heller att föreningsfostran är oförenligt med idrottsrörelsens egna målsättningar. Tvärtom. De principer om öppenhet, delaktighet och jämlikhet som omfattas av begreppet härrör ur svensk folkrörelsetradition och utgör sedan länge ett grundläggande inslag i den svenska idrottsrörelsens självförståelse.

Det andra uppdraget – *tävlingsfostran* – är idrottens eget. Tävlingsfostran ska här förstås som en samlingsbeteckning för alla de principer och värderingar som omgärdar tävlingsidrottens interna logik. Det handlar både om den grenspecifika utbildning som idrottsrörelsens många förbund och föreningar tillhandahåller i skilda idrottsaktiviteter och den mer generella konsten att handskas med själva tävlandet. Att delta i idrottslig tävlingsverksamhet innebär med nödvändighet att bli jämförd med andra: att vinna eller förlora, att komma etta, tvåa eller kanske sist. Det handlar även om principer/förhållningssätt som vanligtvis är nödvändiga för att vinna, såsom att övning ger färdighet och att träning är utgångspunkt för allt som händer under en tävling eller match. Nära kopplat är även etiska frågor om alltifrån regelbrott till fusk och dopning. Lika centralt är konsten att kunna hantera den egna rollen och förmågan i relation till laget eller träningsgruppen (såsom att ”bli uttagen” eller ”sitta på bänken”) och vilka förhållningssätt man utvecklar till sina

medtävlare och medspelare, konkurrenter och motståndare, till ledare, funktionärer och publik.

Vän av ordning kan invända att all idrottsutövning inte innehåller ett tävlingsmoment. För många som exempelvis motionsjoggar eller tränar på ett gym kan den idrottsliga aktiviteten bedrivas utan ett tävlingsinslag. Detta är riktigt. Samtidigt kan det inte förnekas att den stora merparten av *föreningsidrotten* handlar om organiserade idrottsverksamheter där ett tävlingsmoment utgör både aktivitetens essens och inre logik. Även om *betydelsen* av att vinna kan variera mellan träningsgrupper/lag, föreningar och åldersgrupper, är det rimligtvis få verksamheter inom den frivilligt organiserade idrottsrörelsen där aktiviteterna utformas utan koppling till denna tävlingslogik.

### *Två fostransformer i konflikt och/eller samverkan?*

Både föreningsfostran och tävlingsfostran är således att betrakta som grundläggande värden i ideellt organiserad idrottsutövning. De kan även betraktas som två parallella uppdrag vilka ska vägleda idrottens ledare och tränare i umgänget med de aktiva. Medan föreningsfostran står för den medborgarfostran som deltagande i föreningslivet antas leda till avser tävlingsfostran de mått och steg som antas skapa de bästa idrottsutövarna. Medan uppdraget att bedriva föreningsfostran kan sägas härröra från samhället – kommer tävlingsfostran från idrotten själv.

Alla föreningar som bedriver tävlingsidrott måste utveckla strategier för att hantera båda dessa fostransformer. Detta är inte alltid enkelt. Även om förenings- och tävlingsfostran på inga sätt utgör varandras motsatspar, kan de stå i en konfliktfylld relation till varandra. Föreningsfostran är den princip som tydligast uttrycker den specifika svenska idrottsmodellens folkrörelseideal. Dess mål är bredd, allas lika värde och medlemmarnas möjlighet att kunna delta på sina egna villkor och utifrån sina egna förutsättningar. Tävlingsfostran är på motsvarande sätt den princip som kanske bäst fångar idrottens egenvärde, dess oregisserade dramatik och spänningsmoment. Tveklöst är det även tävlingsverksamheten och inte det omgärdande föreningslivet som lockar de stora barn- och ungdomsgrupperna till idrotten. Problemet är dock att medan föreningsfostran har som mål att främja bredd och jämbördighet, avser tävlingsfostran alltid att skapa *åtskillnad* mellan individer. I

tävlingar jämförs och rangordnas prestationer. Ur varje grupp ska någon koras som segrare. Idrottens tävlingsmoment må således i mångt och mycket utgöra verksamhetens livsnerv – men det är samtidigt en princip som inte med självklarhet kan förenas med de bredd- och jämlikhetsmål som utgör kärnan i föreningsfostran. Lite tillspetsat kan problemet således sammanfattas som att föreningsfostran utgår från principen att ”många ska bli fler” (eller åtminstone att ”många ska bli kvar”) medan tävlingsfostran utgår från tävlandets logik om att ”många ska bli färre”.

Det finns inga generella svar på frågan hur idrottsrörelsens föreningar i praktiken hanterar förhållandet mellan dessa två delvis motstridiga uppdrag. Självklart finns det föreningar som nästan enbart ägnar sig åt föreningsfostran och där tävlandet har en underordnad roll. I andra änden av skalan återfinns de s.k. elitföreningar vilka nästan enbart ägnar sig åt tävlingsfostran. På motsvarande sätt kan man finna föreningar vars mål är att så tidigt som möjligt selektera fram en potentiell framtida elit medan andra konsekvent låter alla barn och ungdomar vara med utifrån sina egna förutsättningar och intressen. Det stora flertalet befinner sig rimligtvis *mellan* dessa ytterligheter. De försöker således så gott det går att förena idrottsliga prestationer och talangutveckling (tävlingsfostran) med att samtidigt erbjuda en allmänt positiv och utvecklande verksamhet för så många barn- och ungdomar som möjligt (föreningsfostran). Många gör det säkerligen även på ett föredömligt sätt. Problem riskerar dock att uppstå när tävlingsfostran får en allt för dominerande roll – särskilt i den verksamhet som riktas till yngre åldersgrupper. Med ett allt för snävt fokus på resultat och mätbara prestationer riskerar de ungas idrottslek att ersättas av vuxenidrottens allvar. I jakten på segrar följer snabbt krav på omfattande träning, specialisering och – med tiden – selektion. Att idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet återkommande rönt kritik av såväl media, föräldrar, samhällsdebattörer som forskarsamfundet för negativa inslag som ”toppning”, utslagning, föräldrappress och hårt uppskruvad resultat- och prestationshets, handlar i samtliga fall om situationer där tävlingsfostran fått orimliga proportioner. Det är problem som uppstår när barns och ungdomars idrottande utformats med den seniora vuxenidrotten som förebild och med förbiseende av de ungas egna behov och intressen och deras skilda fysiska och psykiska utvecklingstakt.

### 6.3 Vad vill staten uppnå? Vad vill idrottsrörelsen?

Föreningsfostran och tävlingsfostran fångar således två parallella uppdrag inom föreningsmässigt organiserad idrottsverksamhet. De utgör principer som kan förenas – men som samtidigt står i en konfliktfylld relation till varandra. En följdfråga blir därmed hur staten, som idrottsrörelsens främsta bidragsgivare, ser på denna problematik. Och vad anser idrottsrörelsen själv? Innan vi således närmar oss frågan hur den konkreta barn- och ungdomsidrotten utformas i relation till dessa två fostransformer, finns det skäl att studera hur staten och idrottsrörelsen förhåller sig till dessa aspekter på en normativ nivå.

*Statens idrottspolitiska mål: att främja föreningsfostran*

I kapitel 4 gavs en redogörelse för statens nuvarande idrottspolitiska mål och syften. En övergripande slutsats var att det ekonomiska stödet till idrottsrörelsen framförallt handlar om att främja s.k. *positiva externa effekter*. Utgångspunkten är således inte att idrott som kultur- och samhällsfenomen är förtjänt av statligt stöd utifrån sina egna premisser. Snarare motiveras stödet med hänvisning till att idrottsrörelsens verksamhet anses vara *till gagn för samhället* på olika sätt.

De samhällsnyttiga mål som staten vill uppmuntra genom sitt idrottsstöd kan fördelas i två övergripande kategorier. Det första är *folkhälsa*. Här är tanken att folkhälsa i sig utgör en viktig komponent för det svenska välfärdssamhället och att idrottsrörelsen kan bidra till att motverka sådana negativa tendenser till ökad ohälsa som följer av bristande fysisk aktivitet hos många människor. Inom idrottspolitikens folkhälsomål framhålls särskilt vikten av att tidigt ge barn och ungdomar goda och livslånga motionsvanor.

Statens andra idrottspolitiska mål handlar om *att stärka och utveckla demokratin inom idrottens föreningsliv*. Resurserna till idrottsrörelsen är avsedda att göra föreningsidrotten tillgänglig för alla oberoende av faktorer som ålder, kön, social och etniskt tillhörighet, fysiska och psykiska förutsättningar eller geografisk hemvist. Därtill ska stödet utveckla demokratiska tanke- och handlingsformer där framförallt barn och ungdomar ges möjligheter att utöva ett inflytande över och ta ansvar för sitt idrottande.

Statens idrottsstöd kan således betraktas som ett uppdrag till idrottsrörelsen att dels aktivera så många som möjligt (och så länge som möjligt), dels främja demokratiska umgängesformer, grundade på respekt, likaberättigande och öppenhet. Målet är att idrottsrörelsen ska ha möjlighet att ta hand om alla som söker sig till verksamheten och låta var och en utvecklas allsidigt enligt sina egna förutsättningar. Annorlunda uttryckt är statens idrottspolitiska mål liktydigt med att främja *föreningsfostran*.

*”Idrotten vill” – att skapa balans mellan föreningsfostran och tävlingsfostran*

Medan staten framhåller föreningsfostran och externa samhälls-effekter som mål för sitt idrottspolitiska stöd, kan idrottsrörelsens mål sammanfattas som en strävan att *skapa balans mellan förenings- och tävlingsfostran*. Detta är särskilt tydligt i idrottsrörelsens gemensamma visionsdokument *Idrotten vill*.

*Idrotten vill*, antaget vid RF:s stämma i Umeå 1995, är utan tvekan ett betydelsefullt dokument. En förklaring är ideologisk. Som visionsdokument betraktat saknar nämligen *Idrotten vill* tidigare motsvarigheter. Visserligen finns det flera tidigare exempel på att idrottsrörelsen i skrift redogjort för sin verksamhet och motiverat dess samhällsnytta. *Idrotten vill* är dock mer än en propagandapamflett. Det är en text som eftersträvar ett helhetsgrepp på föreningsidrottens mångfacetterade verksamhet, som inte tvekar för att problematisera svåra avvägningsfrågor och som dessutom ger tydliga riktlinjer för hur de egna medlemsorganisationerna bör hantera dessa. Därmed är *Idrotten vill* inte endast en beskrivning av idrottens samhällliga förtjänster – den är även en förmaning och ett rättesnöre. Och en stor del av de frågor som diskuteras i dokumentet handlar om just spänningen mellan förenings- och tävlingsfostran.<sup>4</sup>

På ett övergripande plan baseras *Idrotten vill* på två utgångspunkter. Den första är att *både förenings- och tävlingsfostran utgör självklara inslag i all föreningsmässigt organiserad idrott*. Även om merparten av utrymmet ägnas åt frågor med koppling till tävlingsfostran understryks återkommande föreningsdemokratiska aspek-

---

<sup>4</sup> För en analys av *Idrotten vill*, se Lars-Magnus Engström, Johan R. Norberg & Joakim Åkesson, *Idrotten vill. En utvärdering av barn- och ungdomsidrotten*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2007:1.



ter såsom värdet av medlemsinflytande och att verksamheten ska vara öppen för alla som så önskar. Den andra utgångspunkten är att *idrottsrörelsens verksamhet är uppdelad efter ålder och ambitionsnivå*. Verksamheten fördelas på kategorierna *barnidrott* (0–12 år), *ungdomsidrott* (13–20 år) och *vuxenidrott* (över 20 år). Tanken är vidare att aktiviteterna inom dessa ålderskategorier ska ha olika utformning, framförallt i frågan om tävlingsmomentets roll och betydelse.

Enligt *Idrotten vill* har barnidrotten som övergripande mål att främja de ungas allsidiga utveckling. Barnen ska ges utlopp för sitt rörelsebehov, sin glädje och spontanitet. Vidare ska de under lekfulla former få möjlighet att pröva på olika idrotter. Även föreningsfostran är viktigt. Mer konkret framhålls att de unga ska göras delaktiga i utformningen av och innehållet i den egna idrottsverksamheten. De ska även få lära sig demokratins spelregler, ta hänsyn till varandra och tidigt vänjas vid att ta ansvar för egen och gemensam utrustning. I frågan om tävlingsmomentets roll framhålls följande:

För barn är tävlingen ett naturligt inslag i idrotten, liksom i leken. Men den måste bli just en del av leken och ha som mål att barnet har roligt och lär sig idrotten. Betydelsen av tävlingsresultat i barnidrotten bör avdramatiseras och barn ska ges lika möjligheter att delta. Vi ska pröva alternativa tävlingsformer för barnen, där de i stor utsträckning tävlar mot sig själva och sina egna resultat i stället för mot varandra. Samtidigt kan vi inom idrotten lära barn att handskas med såväl vinst som förlust, vilket ger lärdomar för livet.<sup>5</sup>

Utifrån ett fostransperspektiv kan resonemangen sammanfattas som att tävlingsmomentet i barns idrottande både utgör en självklarhet och ett potentiellt problem. Å ena sidan är tävlingar naturliga inslag vilka kan ge värdefulla ”lärdomar för livet”. Å andra sidan påpekas risken för att en snäv fokusering på tävlingar gör verksamheten osunt seriös, prestigefylld och prestationsinriktad. I förlängningen hotar selektion och utslagning. Mot denna bakgrund formuleras ståndpunkten att tävlingsmomentet måste behandlas *annorlunda* i barnidrotten än inom ungdoms- och vuxenidrotten. I barnidrotten ska tävlingen vara underordnad leken och inte präglas av vuxenidrottens allvar. De unga ska snarare tävla mot sig själva än jämföras med andra. Vidare ska alla barn kunna delta oavsett prestationsförmåga.

---

<sup>5</sup> *Idrotten vill* (2005), s. 11.

Även i de avsnitt i *Idrotten vill* som behandlar *ungdomsidrotten* intar diskussionen om tävlingsmomentet en central plats. Redan inledningsvis fastslås att barnidrottens ledande principer om ”lekfullhet och allsidig träning” ska ha fortsatt giltighet under de första åren inom ungdomsidrotten. Med ungdomsidrotten påbörjas dock samtidigt ”en naturlig differentiering mellan olika idrottsliga ambitionsnivåer”. Enkelt uttryckt är det således i tonåren som ungdomars skilda talanger och ambitioner ska tillåtas få genomslag. Därmed är det nu möjligt att tala om ”breddidrott” respektive ”elit-inriktad idrott” – även om det samtidigt framhålls att närmandet till den vuxna idrottens tävlingslogik måste ske successivt och med hänsyn till varje individs särskilda behov, förutsättningar och utvecklingstakt.

Att tävling, selektion och rangordning är legitima principer inom ungdomsidrotten får emellertid inte drabba de unga negativt. Även pojkar och flickor som inte tillhör de bästa liksom de som självmant önskar att begränsa sina ambitioner måste alltså beredas plats. Likaså ska det vara möjligt att kunna idrotta utan mål att delta i tävlingsaktiviteter. Annars riskerar stora ungdomsgrupper att exkluderas ur den idrottsliga gemenskapen:

All tillgänglig statistik visar att det framför allt är under tonåren idrottsrörelsen tappar medlemmar. Delvis beror detta på en naturlig process där ungdomar får andra intressen som upptar deras tid. Men i alltför många föreningar saknas verksamheter som lockar de flickor och pojkar som gärna vill fortsätta att idrotta, men med en lägre tävlingsmässig ambitionsnivå eller helt utan tävlingsinslag.<sup>6</sup>

Sammanfattningsvis karakteriseras ungdomsidrotten i *Idrotten vill* som en länk mellan en lekfull barnidrott och en mer seriöst upplagd och elitinriktad vuxenidrott. I ungdomsidrotten ska tävlingsmomentet få ökat spelrum. Särskilda insatser för elit- och talangutveckling ska nu få förekomma. Däremot får ökad specialisering och elitsatsningar inte ske på bekostnad av de sämre eller mindre motiverade. Rekommendationen är således att ungdomsidrotten ska kännetecknas av mångfald i både utformning och ambitionsnivå. Alla ungdomar ska beredas plats – och i den omfatt

---

<sup>6</sup> Ibid., s. 14.

ning man själv önskar. Till och med de pojkar och flickor ”som först i tonåren söker sig till idrottsrörelsen” ska ges möjlighet att delta både som aktiva och ledare. Ett ökat fokus på tävlingsfostran är följaktligen naturligt inom ungdomsidrotten – men det får inte ske på bekostnad av föreningsfostran.