

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

Internet: 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

Sammanfattning	13
-----------------------------	-----------

Författningsförslag	51
----------------------------------	-----------

Del 1 Utgångspunkter

1 Den svenska idrottsrörelsens organisation och sammansättning.....	57
--	-----------

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
--	----

2 Statlig idrottspolitik under 1900-talet – en historik	79
--	-----------

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
3	Perspektiv på förhållandet mellan idrottsrörelsen och staten.....	103
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
4	Den statliga idrottspolitikens mål och syften	135
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
5	Den statliga politikens omfattning och finansiering	149
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

6	Teoretiska utgångspunkter: föreningsfostran och tävlingsfostran.....	189
6.1	Behovet av ett analytiskt redskap.....	189
6.2	Föreningsfostran och tävlingsfostran	191
6.3	Vad vill staten uppnå? Vad vill idrottsrörelsen?	195
7	Barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö.....	201
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

8	Föreningsidrott, folkhälsa, jämställdhet och integration.....	241
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
9	Utvärdering av fyra statliga bidragsformers effekter.....	273
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

10	Förslag till ny inriktning på statens stöd till idrotten	341
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 samhällliga 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.

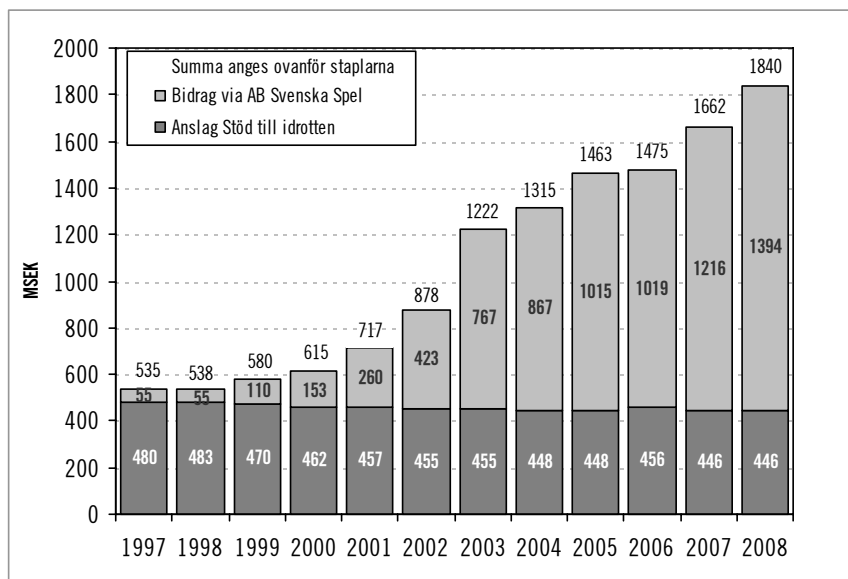
Sedan 2004 har den direkta kopplingen till värdeautomatspelen ersatts av ett s.k. *vinstdelningssystem*. Dagens princip är att staten först reserverar ett grundbelopp på närmare 3,2 miljarder kronor av AB Svenska Spels totala överskott. Dessa medel tillförs statskassan. Vinst därutöver delas lika mellan 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 återrapporeringsrutiner och analyser av bidragens effekter.

Specialidrottsförbundens basbidrag

Att utvärdera RF:s *basbidrag till specialidrottsförbunden* visade sig svårt. Trots tydliga återrapporeringskrav från regeringen gör RF endast begränsade insatser för att följa upp hur dessa medel används. En första slutsats blev därför att förbundets uppföljning och återrapporering 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 realiseras. 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 riksidrottsgymnasier?

Vi föreslår att även friskolor ska kunna tilldelas statsbidrag för riksidrottsgymnasier.

Enligt förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet kan endast *kommunala* huvudmän tilldelas statsbidrag för riksidrottsgymnasier (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 öronmärkning, 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 rymmer 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 uppföljningssystem för idrottspolitik.

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.¹ 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-

¹ 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”.² 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*.³ 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

² RF:s Stadgar i lydelse efter RF-stämman 2007, kapitel 1.

³ 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.⁴

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

⁴ 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?⁵

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

⁵ 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.⁶

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.⁷

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).⁸ 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*

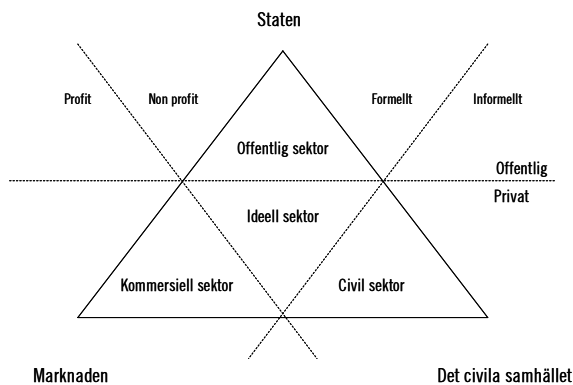
⁶ Jfr Norberg (2004), s. 22–25.

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

⁸ 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:

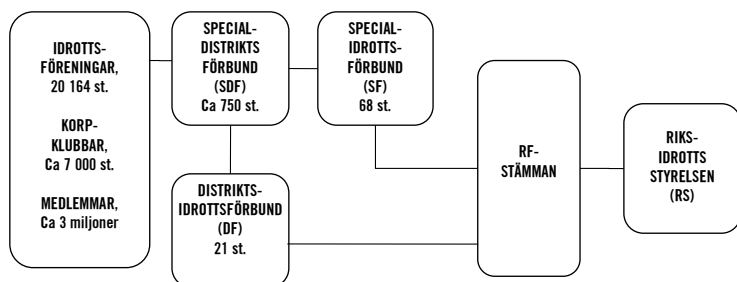
- a. är *organiserade* i föreningar och förbund till skillnad från till exempel oorganiserat joggande i skog och mark
- b. är av *ideell karaktär* till skillnad från exempelvis kommersiella gym- och träningsanläggningar
- c. bedrivs *utanför den offentliga sektorn* till skillnad från exempelvis skolans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

1.2 Riksidrottsförbundet och dess medlemsorganisationer⁹

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.¹⁰ 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



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

¹⁰ 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.¹¹

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.¹²

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

¹¹ 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.

¹² 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.¹³

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.¹⁴ 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.¹⁵ Samma år konstaterades att

¹³ Ibid.

¹⁴ Uppgift från RF.

¹⁵ *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.¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸

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.

¹⁶ Det fanns dock inget förbund utan män i styrelsen.

¹⁷ För information om SHIF, se www.shif.se

¹⁸ För information om SDI, se 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.¹⁹

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 2003.²⁰ 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

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

²⁰ *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). Könstilldelningen 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 könstilldelningen 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.²¹

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.

²¹ 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.²² 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.²³

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:

²² *Idrotten vill*, Riksidrottsförbundet (2005).

²³ 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”.²⁴ 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*.²⁵ 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 studiecirkel 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.²⁶ I SISU Idrottsutbildarna ingår även Bosön Idrottsfolkshögskola samt bokförlaget SISU Idrottsböcker AB.

²⁴ Se *Stadgar för SISU med stadgeändringar antagna av SISU-stämman 2005*.

²⁵ Röstlängd för SISU-stämman 2007.

²⁶ *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.²⁷ 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*.²⁸ 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.²⁹

²⁷ SOU 1998:76, *Idrott och motion för livet*, s. 104.

²⁸ Stadgar för Sveriges Olympiska Kommitté (SOK), Kap. 1 § 1.

²⁹ 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.³⁰

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

³⁰ 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.³¹ 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.³² 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.³³

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*

³¹ *Friskis&Svettis Riks årsredovisning och revisionsberättelse F&S Årsstämma 2007.*

³² Stadgar för den ideella föreningen Friskis&Svettis, kap. 2.1.

³³ 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 historik¹

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.

¹ 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. Rapport 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.²

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

² 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 allena rådande. 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.³

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

³ 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”.⁴

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-

⁴ 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.⁵

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.⁶ 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

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

⁶ 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.⁷ 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

⁷ 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.⁸ 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.

⁸ 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.⁹

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

⁹ 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 ifrågasätts¹⁰

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

¹⁰ 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.¹¹ 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

¹¹ 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 Friluftsförbundet. 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 Friluftsförbundet 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 statsanlagsfrågor 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 följden 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.¹² 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 befest sin position som en av landets största folkrörelser.¹³

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

¹² 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).

¹³ 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 spelmarknaden¹⁴

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

¹⁴ 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 (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 2006.¹⁵ 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.

¹⁵ *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 friluftorganisationernas 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 friluftorganisation. År 2000 skildes friluftsanslaget helt från den statliga idrottspolitikerna i samband med att bidraget till friluftorganisationerna beräknades inom det nya statsanslaget *Stöd till friluftorganisationer*.

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.¹⁶

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 präglat 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.

¹⁶ 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 staten¹

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 entusiasiasm. 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)²

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.³ (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

¹ 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.

² Citat hämtat från Lindroth (1987), s. 109.

³ 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.⁴

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 anslaget inriktning”.⁵ 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”.⁶

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

⁴ 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.

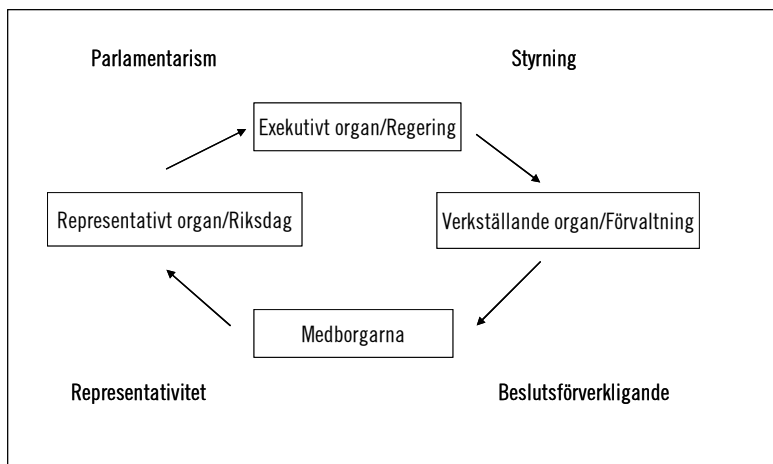
⁵ Kommittédirektiv 1996:84. *Stöd till idrotten*.

⁶ *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



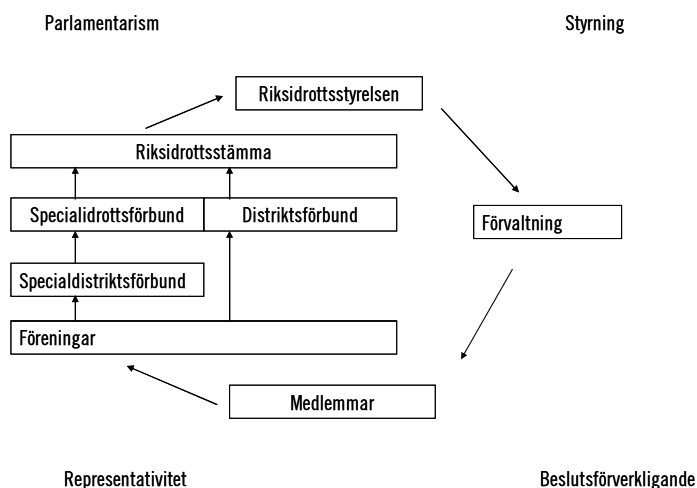
Enligt regeringsformens första paragraf ska all offentlig makt i Sverige utgå från folket. Det svenska politiska systemet bygger således på tanken att medborgarna ska styra sig själva. Detta åstadkoms genom att medborgarna, via politiska partier, i allmänna val utser ett representativt organ, riksdagen, 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.⁷

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.

⁷ 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?

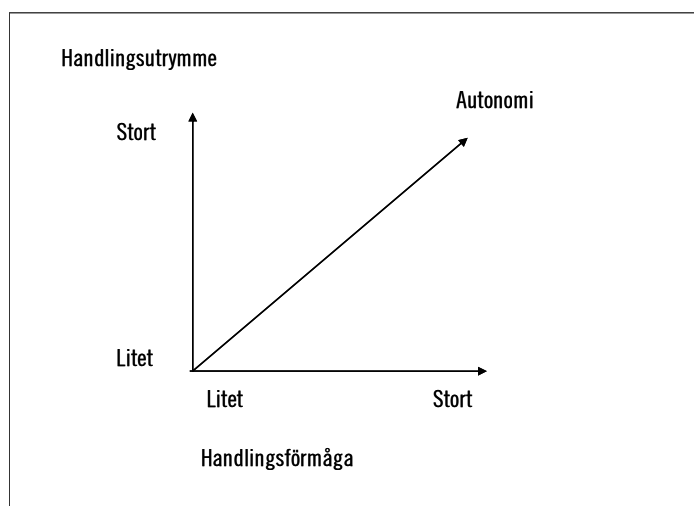
Begrepp som *autonomi*, *makt* och *styrning* är vanligt förekommande i samhällsvetenskaplig teoribildning. Kännetecknande är att begreppen är svåra att definiera och att en allmänt accepterad begreppsanvändning saknas. I detta sammanhang ska autonomi förstås som *organiserade kollektivs förmåga att 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.⁸

⁸ 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.⁹

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.¹⁰ 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.

⁹ Bennich-Björkman, s. 30–31.

¹⁰ 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 oproblemiskt 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.¹¹

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-

¹¹ *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.¹²

Autonomitanke 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.¹³

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-

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

¹³ 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 svårlösta 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.¹⁴ 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.¹⁵ I

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

¹⁵ 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”.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸

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

¹⁶ 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.

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

¹⁸ 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*.¹⁹

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.²⁰

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

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

²⁰ 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 såldes 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.²¹

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.²² 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

²¹ Prop. 1992/93:100, bil.8.

²² 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.²³

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.²⁴

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.²⁵ 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”).

²³ SOU 1969:29, *Idrott åt alla*, s. 172–173.

²⁴ Petersson & Söderlind, s. 213.

²⁵ 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”.²⁶

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.²⁷ 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.

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

²⁷ 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.²⁸

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.²⁹ En andra utgångspunkt är att det finns olika men fullt jämbördiga uppfattningar om vad som gör ett liv värt att leva.³⁰ 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.³¹

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.³² Den svenska grundlagens stadgande om fri

²⁸ 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.

²⁹ Rothstein (1994), s. 40.

³⁰ Kymlika (1990), s. 201–203, Rothstein (1994), s. 42.

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

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

åsiktsbildning och religionsfrihet kan ses som konkreta uttryck för denna ståndpunkt.³³

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.³⁴

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”.³⁵

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 skyddsuppgifter.³⁶

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-

³³ Rothstein (1994), s. 42.

³⁴ Blomgren, s. 11–14.

³⁵ Plant, s. 227–239.

³⁶ 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.³⁷

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.³⁸ 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.³⁹

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.⁴⁰

³⁷ 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).

³⁸ Blomgren, s. 25–26.

³⁹ *Ibid.*, s. 26.

⁴⁰ 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.⁴¹

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.⁴² 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.⁴³

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.

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

⁴² Plant, s. 252–254.

⁴³ 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.⁴⁴

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 värdenneutralitet. 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-

⁴⁴ 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.⁴⁵

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.⁴⁶

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-

⁴⁵ Rothstein (1994), s. 48.

⁴⁶ 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.⁴⁷ 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”.⁴⁸ Bidragande är även att idrottsfrågor – åtminstone fram till senare decennier – sällan skapat partipolitiska skiljelinjer. I jämförelse med många andra samhällsfrågor har idrotten närmast

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

⁴⁸ 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.⁴⁹ 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 idrottspolitiken 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 idrottspolitiken. 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

⁴⁹ 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.⁵⁰

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

⁵⁰ 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 åberopa 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. vällvnadssjukdomar 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 idrottspolitiken 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 idrottspolitiken 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.¹ 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.

¹ 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”.² Samma år utfärdade regeringen dessutom en förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet.³ 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.⁴ 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.

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

³ SFS 1999:1147, *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet*.

⁴ 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."⁵

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. Folkrörelsepolitiken 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.⁶ 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

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

⁶ Ibid., s. 124.

demokratisk funktion.⁷ 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”.⁸

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.⁹ 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”.¹⁰ 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.¹¹

I ett vidare perspektiv inrymmer statens folkrörelsepolitik – precis som idrottspolitik – 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-

⁷ 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.

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

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

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

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

politiken.¹² 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”.¹³

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.¹⁴

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*¹⁵. 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*.¹⁶ 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

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

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

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

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

¹⁶ 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. Ansvar för 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.¹⁷ 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

¹⁷ För det s.k. folkhälso-målet, 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.¹⁸

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”.¹⁹

Idrottspolitikens tredje grundsten handlar om statens relation till den *kommersiella underhållningsidrotten*.²⁰ 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

¹⁸ Prop. 1998/99:107, s. 37.

¹⁹ Ibid., s. 45.

²⁰ 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.²¹ 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.²²

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.²³ 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

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

²² Prop. 1998/99:107, s. 48–50.

²³ 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.”²⁴ 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”.²⁵

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

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

²⁵ Prop. 2006/07 Utgiftsområde 17, s. 138.

eftersträva integration och god tillgänglighet för funktionshindrade samt en god folkhälsa.²⁶

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.²⁷

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.²⁸

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-

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

²⁷ Prop. 2000/01 Utgiftsområde 17, s. 126.

²⁸ 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.¹ Detta innebar att lönebidrag utgjorde en av idrottsrörelsens största, enskilda inkomstkällor.² 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

¹ 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*.

² 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.³ 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.⁴ 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.⁵ 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

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

⁴ 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.

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

samlade intäkter.⁶ 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.⁷ 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

⁶ Ibid.

⁷ Uppgift från RF.

Folkspels olika produkter (BingoLotto, Sverigelotten m.m.).⁸ År 2005 omsatte traditionellt Bingospel drygt 1,6 miljarder kronor vilket innebar en total behållning på cirka 150 miljoner kronor.⁹ 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.¹⁰ Även om idrottsrörelsens egengenererade intäkter från spelmarknaden således har minskat under det senaste decenniet uppgår dessa intäkter alltså 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.¹¹ 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.¹² Ett ytterligare skäl att räkna upp beloppet är att analysföretaget Temo (nuvarande Synovate) 2005 bedömde att idrotten mottar hela 59 procent av

⁸ Uppgift från Folkspel.

⁹ *Den svenska spelmarknaden år 2005*, Lotteriinspektionen (2006), s. 9.

¹⁰ Uppgift från Lotteriinspektionen.

¹¹ Uppgifter från RF.

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

den totala sponsringen i Sverige.¹³ 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).¹⁴

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.¹⁵ 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:

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

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

¹⁵ 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.¹⁶

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

¹⁶ 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.¹⁷

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 – idrottsanslag¹⁸

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

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

¹⁸ 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 1996.¹⁹ 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.²⁰ 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*.

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

²⁰ 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.²¹

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 bidragshandlingen 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.²² 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

²¹ 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 folkehälsan. Studier i statlig idrottspolitik 1913–1970* (Stockholm 2004), kapitel 4.

²² 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.²³

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 avsagt 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.²⁴ 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”.²⁵

²³ Ibid.

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

²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷

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.

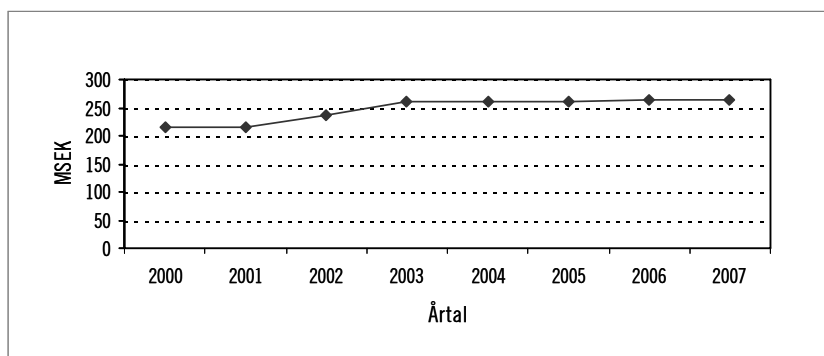
²⁶ RF:s årsredovisning för 2006, s. 35.

²⁷ 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

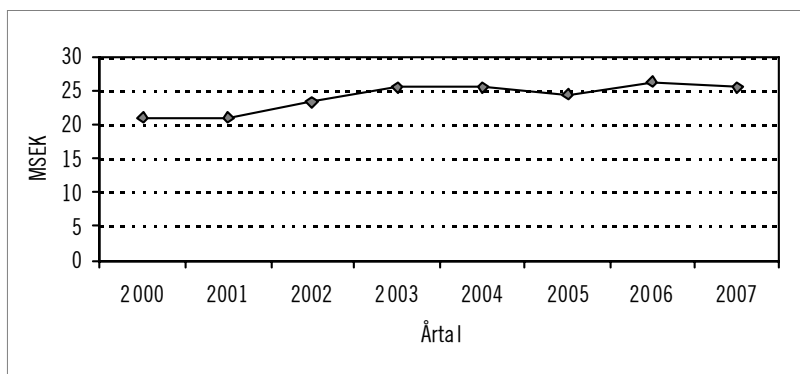
RF utdelar även ett organisationsstöd till sina distriktsförbund (DF). Bidragets nuvarande fördelningsprinciper fastställdes av Riksidrottsstyrelsen 1989 och innebär att distriktsförbunden tilldelas dels ett *förvaltningsbidrag* baserat på antalet lokala idrottsföreningar i distrikten, dels ett *verksamhetsbidrag* med utgångspunkt i antalet utförda LOK-stödsaktiviteter.²⁸

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,

²⁸ 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.²⁹

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.

²⁹ 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.³⁰

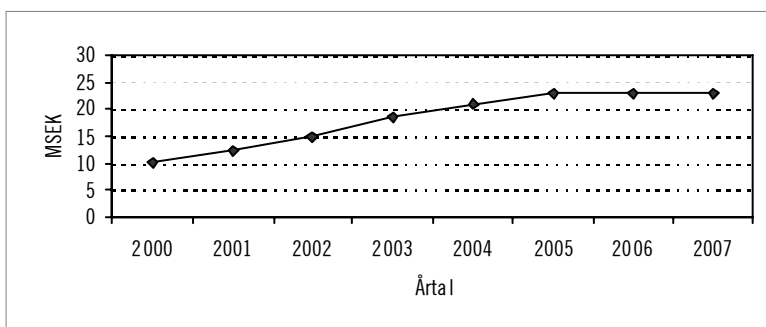
5.4.5 Övrigt idrottsstöd över statsbudgeten

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.

³⁰ 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).³¹ 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".

³¹ 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.³²

³² 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.³³ 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

³³ 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.³⁴

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.³⁵

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.

³⁴ Norberg (2004), kapitel 6.

³⁵ 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.³⁶

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.³⁷

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

³⁶ Ibid., s. 33–34.

³⁷ 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.³⁸

³⁸ *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.³⁹ 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 följden 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)*⁴⁰

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-

³⁹ Slutrapport projekt *Idrottsresurser på lika villkor*, Riksidrottsförbundet (u.å.).

⁴⁰ 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 Arvsfondsdelegationen 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 Arvsfondsdelegationen 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.⁴¹ 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.⁴² 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-

⁴¹ Se *Slutredovisning av projekt ”Unga ledare” 2001–2003* (Riksidrottsförbundet 2004).

⁴² 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".⁴³

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:

⁴³ *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.⁴⁴ Kort därefter presenterade RF ett förslag till inriktning på den nya satsningen.⁴⁵ Som utgångspunkt framhölls att den totala satsningen borde bygga på erfarenheter från Handslaget och att huvudinriktningen skulle vara:

⁴⁴ Prop. 2006/2007:1, Utgiftsområde 17, s. 138–139.

⁴⁵ "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”.⁴⁶ 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.

⁴⁶ 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.⁴⁷

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.⁴⁸

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.⁴⁹

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Prop. 2006/2007:1, Utgiftsområde 16, s. 189, s. 265.

⁴⁹ 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 rekvirera 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.⁵⁰

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.⁵¹

⁵⁰ *Föreningspolitik och föreningsstöd* (2004), s. 34, *Om kultur- och fritidssektorena. Kostnader*. Svenska Kommunförbundet (2004), s. 7.

⁵¹ *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 återrapportering 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 begreppsparet 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.¹ 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 mening². Med detta menas att begreppen är beskrivningar härrörande från verkliga förhållanden men renod-

¹ 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).

² 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 tävlingsfostran³

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,

³ 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 (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 samhällseliga 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.⁴

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-

⁴ 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.⁵

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.

⁵ *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.⁶

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

⁶ 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.

7 Barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö¹

7.1 Inledning

En utgångspunkt för statens stöd till idrottsrörelsen är att verksamheten ska utgöra en trygg och sund uppfostringsmiljö där barn och unga utvecklas till goda och ansvarstagande medborgare. Följande citat, hämtat från 1999 års regeringsproposition, är belysande:

Idrott ger gemenskap. För många människor är kamratskapet i idrottsföreningen ett avgörande skäl för att engagera sig. Barn och ungdomar får i föreningen en trygg social gemenskap som bidrar till att de skapar sig en egen identitet. De lär sig att respektera och umgås med andra människor, också över generationsgränser, kulturella och etniska gränser. Genom ledarna och äldre aktiva får barn och ungdomar positiva vuxna förebilder och genom att man aktivt främjar en ökad integration mellan idrott för funktionshindrade och andra får barnen och ungdomarna en naturlig inställning till olika funktionshinder. Inom idrotten kan de lära sig hur kroppen fungerar och ta ställning mot sådant som är skadligt och nedbrytande, t.ex. användningen av droger. (Proposition 1998/99:107, En idrottspolitik för 2000-talet).

Ett framträdande mål i statens idrottspolitik är således att idrottsrörelsen ska utgöra en *socialisationsarena* där unga människor internaliserar positiva beteendemönster, normer och värderingar genom en idrottslig praktik och i mötet med andra människor. Och även om förväntningarna kan betraktas som högt ställda, är det

¹ Delar av detta kapitel baseras på och har tidigare publicerats i Tomas Peterson, *Landskrona BoIS som uppfostrings- och utbildningsmiljö*, publicerad på www.idrottsforum.org (februari 2005), Johan R. Norberg, *Forskning om barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö*, i Lars-Magnus Engström, Johan R. Norberg & Joakim Åkesson, *Idrotten vill. En utvärdering av barn- och ungdomsidrotten*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2007:1, samt Johan R. Norberg & Susanne Ljunglöf, *Idrott, kön och genus – en kunskapsöversikt*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2003:1.

visioner som staten delar med idrottsrörelsen själv. Redan i förordet till RF-idrottens gemensamma visionsdokument *Idrotten vill* fastslås att idrottslig verksamhet syftar till att ”utveckla människor positivt i alla avseenden” och att idrottsrörelsen därmed vill verka för ”ett bra samhälle”.² I frågan om barns idrottande görs därefter följande tillägg:

För många barn är idrottsföreningarna, näst efter hemmet och skolan, den viktigaste miljön för fostran och utveckling. De attityder och värderingar som förmedlas där präglar i stor utsträckning barns och ungdomars personliga utveckling. Vi ska därför sträva efter att i föreningen ge dem goda vanor samt en kamratlig och trygg social gemenskap.³

En naturlig följdfråga är om statens och idrottsrörelsens förväntningar kan anses vara infriade. Är idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet en sund uppfostringsmiljö – och i sådana fall på vilka sätt? Ett entydigt svar kan inte ges. Med sina drygt 20 000 lokala föreningar är idrottsrörelsen en synnerligen heterogen rörelse där skilda verksamheter, normer och föreningskulturer naturligtvis påverkar barn och ungdomar på olika sätt. Samtidigt har ett relativt stort antal forskare under senare år intresserat sig för just idrottsrörelsens socialisationseffekter. Mot denna bakgrund är syftet i detta kapitel att, med utgångspunkt i rådande forskningsläge, utvärdera den uppfostringsmiljö som idrottsrörelsen tillhandahåller.

7.2 Barn och ungdomars föreningsidrottande: verksamhetens omfattning och utveckling över tid

Analysen av barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö inleds med en övergripande beskrivning av föreningsidrottens ställning och betydelse i de ungas liv. När börjar man idrotta? När slutar man – och varför? Inverkar faktorer som kön, socioekonomi och etnicitet på barns och ungdomars benägenhet att söka sig till föreningsidrotten? Och vad vet vi egentligen om den grupp ungdomar som aldrig tillhört en idrottsförening? Redogörelsen är brett

² *Idrotten vill* (2005), s. 3.

³ *Ibid.*, s. 11.

upplagd och avser att utgöra en fond till den följande och mer ingående analysen av idrotten som uppfostringsmiljö.

Presentationen av ungdomars idrotts- och motionsvanor baseras på tre större kartläggningar. En första viktig informationskälla utgör RF:s egen statistik. Förbundet har sedan 1998 utfört återkommande kartläggningar av ungdomars tävlings- och motionsvanor i samarbete med Statistiska Centralbyrån (SCB). Datainsamlingen baseras på en enkät som skickas till 3000 ungdomar i åldern 13–20 år. Materialet sammanställs därefter och redovisas kontinuerligt i särskilda rapporter och på förbundets hemsida.

En andra informationskälla utgör rapporten ”Unga och föreningsidrotten”, författad av sociolog Mats Trondman på uppdrag av Ungdomsstyrelsen. Projektets övergripande syfte var att undersöka om ungdomars föreningsidrottande ”som de själva beskriver och upplever det” kunde anses motsvara statens idrottspolitiska ambitioner ur ett folkrörelse- och folkhälsoperspektiv. Källmaterialet bestod av en omfattande enkät vilken besvarades av närmare 1600 ungdomar i ålder 13–20 år.⁴

Slutligen har information hämtats från ett större forskningsprojekt rörande ungdomars fritids- och kulturliv som pedagogerna Per Nilsson och Bengt Larsson bedrivit sedan mitten av 1990-talet. Projektet – som tillkom på uppdrag av RF, Statens kulturråd och Ungdomsstyrelsen – bestod initialt av två delstudier: en riksrepresentativ och en kontextuell. I den förstnämnda fick drygt 3 000 ungdomar mellan 13 och 25 år besvara en postenkät rörande sina fritidsvanor. Den följande kontextuella studien omfattade närmare 1 600 ungdomar i 16-årsåldern i fyra socioekonomiskt, geografiskt och etniskt skilda miljöer. Projektet utmynnade 1998 i Nilssons rapport ”Fritid i skilda världar”.⁵ Därefter har Larsson följt upp den kontextuella studien vid två tillfällen, 2002 och 2007, och redovisat resultaten i avhandlingen ”Ungdomarna och idrotten”.⁶

⁴ Mats Trondman, *Unga och föreningsidrotten. En studie om föreningsidrottens plats, betydelser och konsekvenser i ungas liv*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:9, se särskilt kapitel 5.

⁵ Per Nilsson, *Fritid i skilda världar. En undersökning om ungdomar och fritid i ett nationellt och kontextuellt perspektiv*, Ungdomsstyrelsens utredningar nr 11 (Stockholm 1998).

⁶ Bengt Larsson, *Ungdomarna och idrotten: Tonåringars idrottande i fyra skilda miljöer* (Stockholm 2008).

Idrottens ställning i ungas fritidskultur

Samstämmig forskning vittnar om idrottens anmärkningsvärt starka ställning inom barn- och ungdomskulturen. I RF:s studie av ungdomars tävlings- och motionsvanor 2005 uppgav hela 56 procent av samtliga tillfrågade i åldern 13–20 år att de tillhörde en idrottsförening.⁷ I Trondmans och Nilssons motsvarande undersökningar blev andelen något lägre, 44 procent.⁸ Till detta ska läggas alla de ungdomar som tidigare tillhört en idrottsförening men som av olika skäl slutat. Dessa utgör en stor majoritet av de utanförstående. I RF:s studie var det enbart 10 procent som uppgav att de aldrig tillhört en idrottsförening. I Trondmans undersökning utgjorde motsvarande kategori 14 procent. Föreningsidrott är följaktligen en aktivitet som engagerar många och som de allra flesta unga (närmare 90 procent) har egen erfaren av.

Ytterligare indikatorer på idrottens betydelse är ungdomars positiva inställning till verksamheten. När Nilsson ställde frågan vilka fritidsaktiviteter som ungdomar *tyckte mest om* att göra, så placerades idrott högt. Hela två tredjedelar av samtliga tillfrågade ungdomar nämnde någon form av idrott bland de aktiviteter som betydde mest för dem.⁹ Endast att ”umgås med kompisar” nådde en högre svarsfrekvens. Trondmans studie gav ett liknande resultat. Hela 58 procent svarade att idrott har mycket stor eller ganska stor betydelse i deras liv medan endast en av fem svarade att idrott hade ganska liten (11 procent) eller mycket liten/ingen betydelse (9 procent). Vidare ansåg över två tredjedelar att egenskapen ”vara duktig i idrott” var något som gav hög status i den egna ungdomskulturen.¹⁰

Idrott är dessutom en viktig del av de ungas nöjeskonsumtion. Som exempel kan nämnas att 85 procent av de tillfrågade i Trondmans ungdomsstudie uppgav att de sett sportprogram på TV under de senaste tolv månaderna. Nästan hälften, 44 procent, sade sig se sportprogram minst en gång i veckan. Nästan alla ungdomar – hela 92 procent – sade sig även besökt åtminstone en idrottstävling under det senaste året. En dryg tredjedel hävdade till och med att de gör det minst en gång i veckan.¹¹

⁷ *Ungdomars tävlings- och motionsvanor*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2005:6, s. 8.

⁸ Trondman, s. 33, Nilsson, s. 76.

⁹ Nilsson, s. 78–79.

¹⁰ *Ibid.*, s. 78–79, Trondman, s. 32.

¹¹ Trondman, s. 36.

När börjar man idrotta?

Föreningsidrott är en aktivitet som man vanligtvis söker sig till i redan unga år. I Trondmans studie framkom att nästan sju av tio ungdomar börjat träna i en idrottsförening före åtta års ålder (se tabell 7.1). Nästan var fjärde uppgav att de var fem år eller yngre medan endast knappt en av tio börjat efter elva års ålder.

Tabell 7.1 Idrotts- och tävlingsdebuten

Unga föreningsidrottares ålder när de började träna i en idrottsförening (procent)		Unga föreningsidrottares ålder när de började tävla i en idrottsförening (procent)	
5 år eller yngre	24	5 år eller yngre	3
6 år	23	6 år	13
7 år	20	7 år	19
8 år	9	8 år	16
9 år	8	9 år	13
10 år	7	10 år	12
11 år eller äldre	9	11 år eller äldre	24
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>Totalt</i>	<i>100</i>

Källa: Trondman (2005), s. 40–41.

Även tävlandet påbörjas tidigt – om än något senare än själva föreningsdebuten. Mer än var tredje (35 procent) av de föreningsaktiva uppgav att de börjat tävla före åtta års ålder. Uppgifterna bekräftas i RF:s undersökningar. Dessutom visar RF:s data att både förenings- och tävlingsdebuten sjunkit i åldrarna under senare år. Det är idag betydligt vanligare att barn börjar idrotta i 5–6 års ålder än i slutet av 1990-talet. Pojkar börjar ofta tävla i 7–8 års ålder medan flickor vanligtvis börjar något år senare.¹²

Hur många idrotter har de unga erfarenhet av?

En förutsättning för att hitta en idrott som man tycker om, är lämpad för och beredd att satsa på, är möjligheten att prova på *olika* idrottsaktiviteter. Detta är även något som idrottsrörelsen själv uppmärksammat. Inte minst i *Idrotten vill* framhålls att barns möjlighet att utveckla ett livslångt idrottsintresse och fysiska grundfärdigheter sammanhänger med deras reella möjlighet att prova på

¹² *Ungdomars tävlings- och motionsvanor*, s. 11–12.

olika idrottsaktiviteter.¹³ Mot denna bakgrund är det positivt att de flesta unga uppger att de har varit aktiva i mer än en föreningsidrott. I Trondmans ungdomsstudie uppgav nästan nio av tio (88 procent) att de deltagit i mer än en föreningsidrott under sin livstid. Närmare hälften (45 procent) sade sig ha varit aktiva i fyra eller fler idrotter. Inte förvånande noterade Trondman även att det främst är under de tidiga barn- och ungdomsåren som man prövar på olika idrotter för att därefter koncentrera sig på en eller ett fåtal. Vissa idrotter, som fotboll, gymnastik, ridning, simning och ishockey, är dessutom typiska ”förstavalsidrotter” med omfattande barnverksamhet.¹⁴

Hur mycket idrottar man – och varför?

Idrott är inte enbart en populär sysselsättning för barn och ungdomar. Det är även en aktivitet som upptar en stor del av deras fritid. I Trondmans studie fick de unga uppge hur mycket tid som de lade ned på sitt föreningsidrottande. Resultatet visade att hela 40 procent tränade minst 9 timmar i veckan. Blott 12 procent sade sig idrotta två timmar eller mindre.¹⁵ RF:s undersökningar har gett ett liknande resultat. I 2005 års kartläggning av ungdomars idrotts- och motionsvanor uppgav hela 81 procent att de tränade minst 2–3 gånger i veckan. Nästan en tredjedel (30 procent) sade sig dessutom träna dagligen eller nästan dagligen. Några större ålderskillnader kunde inte utläsas. Däremot framkom vissa könsmissiga mönster. Det var betydligt fler pojkar än flickor som uppgav att de tränade dagligen eller nästan varje dag. Omvänt var det betydligt fler flickor som sade sig träna åtminstone en gång i veckan.¹⁶ Detta mönster – som även framkommit i andra studier – indikerar att pojkar och flickor har något olika inställningar till sitt idrottande. Av allt att döma verkar pojkar ofta tillämpa principen ”allt eller inget” medan flickor i större utsträckning väljer att idrotta ”åtminstone något”.¹⁷

Det är även tydligt att barn och ungdomar framförallt idrottar för rekreation snarare än prestation. I Trondmans studie uppgav

¹³ *Idrotten vill*, s. 11.

¹⁴ Trondman, s. 41–44.

¹⁵ *Ibid.*, s. 45.

¹⁶ *Ungdomars tävlings- och motionsvanor*, s. 31.

¹⁷ Jfr Johan R. Norberg & Susanne Ljunglöf, *Idrott, kön och genus – en kunskapsöversikt*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2003:1, s. 11.

över hälften att de idrottade ”för att det är roligt”. En betydande minoritet, var fjärde person, sade sig dock ha som mål att i framtiden tillhöra den internationella eller svenska idrottseliten.¹⁸ I detta sammanhang kan tilläggas att motiven till att idrotta förändras med stigande ålder. Medan barn och ungdomar framförallt motiverar sitt deltagande med ”att det är roligt” och för ”att man får tävla” betonar vuxna företrädesvis värdet av hälsa och att hålla sig i form.¹⁹

Idrottsmönster kopplat till socioekonomi, kön, geografi och etnicitet

Även om de flesta ungdomar tillhör eller har tillhört en idrottsförening, är det tydligt att faktorer som kön, socioekonomi, geografi och etnisk bakgrund inverkar på ungas idrottsmönster. Det är alltså jämnt så att pojkar föreningsidrottar i större utsträckning än flickor. Enligt RF:s statistik tillhör exempelvis 62 procent av alla pojkar i åldern 13–20 en idrottsförening mot 51 procent av alla flickor i samma ålder. På motsvarande sätt ökar benägenheten att föreningsidrotta i takt med stigande hushållsinkomst. En indikator på detta är att 62 procent av alla ungdomar som bor i villa föreningsidrottar jämfört med 42 procent av ungdomar som bor i en hyresrätt.²⁰

Ett intressant exempel på hur ungdomars idrottande kan kopplas till geografi, kön och etnicitet ges i Per Nilssons studie *Fritid i skilda världar*.²¹ Ett led i undersökningen var nämligen en s.k. kontextuell studie omfattande närmare 1600 ungdomar i 16-årsåldern (årskurs 9) i fyra geografiska områden ”där den sociala miljön väsentligt skiljer sig såväl socioekonomiskt, etniskt som geografiskt men där andra förhållanden som t.ex. könsfördelningen är jämn.” Mer konkret studerades ungdomar från:

1. en utpräglad skogsbygd i norra Dalsland och södra Värmland (Bengtsfors/Årjäng)
2. en mellanstor stad (Luleå),
3. Stockholms innerstad (Södermalm och Östermalm)
4. Stockholms invandratäta södra förorter (Flemingsberg, Tumba och Vårby).

¹⁸ Trondman, s. 46.

¹⁹ Uppgift från RF.

²⁰ *Ungdomars tävlings- och motionsvanor*, s. 8.

²¹ Jfr Norberg & Ljunglöf.

I undersökningen framkom tydliga variationer i andelen ungdomar som uppgav att de ägnade sig åt föreningsidrott. Störst andel idrottande ungdomar återfanns i Luleå (67 procent av flickorna, 69 procent av pojkarna). För ungdomarna i invandrartäta Stockholms syd var motsvarande siffror 28 procent för flickor och 59 procent för pojkar. Liknande skillnader framkom i ungdomarnas motionsvanor. På frågan ”Hur mycket motionerar du på din fritid för närvarande?” fördelade sig svaren på följande sätt:

Tabell 7.2 16-åringars motionerande på sin fritid fördelat efter område och kön (≈procent)

Fysisk aktivitet	Bengtstors		Luleå		Sthlm city		Sthlm syd	
	F	P	F	P	F	P	F	P
Nästan inget	9	15	7	12	10	14	15	12
Ganska lite	26	21	9	8	16	15	22	14
Gång 1 ggr/v	22	17	14	5	17	11	25	17
Jogging 1 ggr/v	23	20	26	18	36	24	26	25
Regelb. träning flera ggr/v	21	27	44	58	21	35	12	31
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Källa: Fritid i skilda världar, s. 109.

I tabell 7.2 bekräftas den allmänna tendensen att pojkar i större utsträckning tränar mycket eller nästan inget alls medan flickor är starkare företrädare mellan dessa två ytterligheter. Flickor i Stockholms invandrartäta södra förorter utgör dock ett undantag. Endast här var det fler flickor än pojkar som uppgav sig vara i det närmaste fysiskt inaktiva. Andelen flickor som ägnade sig åt regelbunden träning var dessutom betydligt lägre i Stockholm syd än i de övriga geografiska områdena.²² Intrycket är således att pojkar med utländsk bakgrund föreningsidrottar och är fysiskt aktiva i samma utsträckning som pojkar med svenskfödda föräldrar men att flickor med utländsk bakgrund däremot är förhållandevis svagt representerade på båda dessa områden.

I Larssons uppföljning av den kontextuella studien bekräftas många av Nilssons resultat.²³ Som exempel kan här nämnas, att pojkar i större utsträckning än flickor är föreningsaktiva, att ungdomars idrottsvanor skiljer sig åt beroende på vilken ort de bor i

²² Nilsson, s. 109, 120.

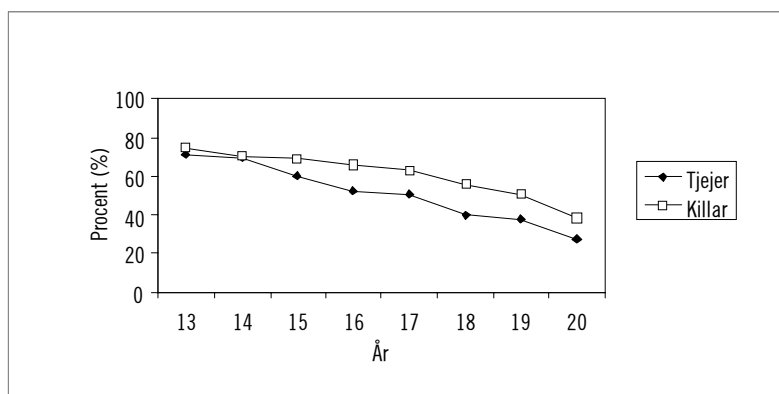
²³ Bengt Larsson, *Ungdomarna och idrotten: Tonåringars idrottande i fyra skilda miljöer* (Stockholm 2008).

och att ungdomars idrottande ökar i takt med socioekonomisk status. Det senare är dessutom särskilt tydligt i föreningsidrotten. Det är således mindre socioekonomiska skillnader hos ungdomar som tränar utanför föreningsidrotten (exempelvis på gym) än bland dem som tränar i en idrottsförening.

När slutar man att föreningsidrotta – och varför?

Som ovan påpekats, väljer det stora flertalet barn och ungdomar att åtminstone någon gång prova på att idrotta i en idrottsförening. För vissa blir dock mötet med föreningsidrotten en relativt kort erfarenhet. I RF:s studie av ungdomars idrotts- och motionsvanor uppgav 34 procent av de tillfrågade i åldern 13–20 år att de slutat att föreningsidrotta. I Trondmans motsvarande undersökning var avhopparna 41 procent. I båda studierna framkom dessutom att avhoppet ökar i takt med stigande ålder och att flickor tenderar att sluta tidigare än pojkar.²⁴

Diagram 7.1 Andelen som tränar/tävlrar i en idrottsförening



Källa: RF:s undersökning av ungdomars idrotts- och motionsvanor 2005.

När ungdomar tillfrågas *varför* de slutat att föreningsidrotta blir svaret vanligtvis att de förlorat intresset, fått andra intressen eller har brist på tid.²⁵ Utifrån ungdomars egen självförståelse handlar avhopp således sällan om faktorer som ekonomi, skador, föräldra-

²⁴ *Ungdomars tävlings- och motionsvanor*, s. 22, Trondman, s. 125.

²⁵ *Ungdomars tävlings- och motionsvanor*, s. 13, Trondman, s. 124.

press eller utslagning (att ”inte längre platsa”). I Trondmans studie meddelade dessutom påfallande många av de s.k. avhopparna, drygt hälften, att de absolut eller troligen kommer att börja föreningsidrotta igen. Endast sju procent hävdade att de absolut inte kunde tänka sig göra detta.

Trondman studerade om specifika samhällsliga faktorer kunde kopplas till den grupp ungdomar som lämnat föreningsidrotten. Resultatet visade att andelen avhoppare var större hos unga som 1) endast bodde med en förälder 2) hade svag sociogeografisk förankring 3) kom från invandrartäta, segregerade områden 4) vars familjer hade ett svagt ”idrottskapital” det vill säga att föräldrarna saknade egna erfarenheter av att vara ledare eller aktiva inom föreningsidrotten.²⁶

Vilka är de utanförstående - de som aldrig börjat föreningsidrotta?

En heltäckande bild av ungdomars föreningsidrottande kan aldrig tecknas genom att man enbart studerar de som är – eller har varit – aktiva. Lika viktigt är att analysera den grupp som aldrig varit med: *de utanförstående*. Vad kännetecknar dessa ungdomar? Vad anser de om idrott och i vilken utsträckning skulle de själva kunna tänka sig att börja föreningsidrotta?

Inledningsvis kan konstateras att de utanförstående är en relativt liten grupp. Endast cirka 10–14 procent av landets ungdomar uppger att de aldrig tillhört en idrottsförening.²⁷ Inte förvånande uppvisar många i denna grupp även ett relativt begränsat intresse för just idrott. I Trondmans ungdomsstudie svarade var fjärde person av de utanförstående att idrotten betyder mycket litet eller inget alls i deras liv. Vidare ansåg endast ett fåtal att idrottsliga prestationer gav hög status inom ungdomskulturen. I allmänhet visade de utanförstående även ett lågt intresse för att titta på sport på TV eller besöka idrottsevenemang. Det fanns dock en ”relativt stor minoritet” som bröt detta mönster. Ungefär var fjärde person, som aldrig tillhört föreningsidrotten, uppgav att idrotten hade stor eller ganska stor betydelse i deras liv, att de ser på sportprogram varje vecka och besöker idrottstävlingar åtminstone varje månad. För att ytterligare komplicera bilden meddelade nästan hälften av de utanförstående att de absolut (16 procent) eller troligen

²⁶ Trondman, s. 119–134.

²⁷ *Ungdomars tävlings- och motionsvanor*, s. 12, Trondman, s. 137.

(31 procent) skulle börja föreningsidrotta i framtiden.²⁸ För idrottsföreningar med intresse av att locka till sig nya ungdomar utgör således åtminstone delar av gruppen utanförstående ett potentiellt rekryteringsmaterial.

I övrigt utmärkte sig de utanförstående i Trondmans studie på bland annat följande sätt:

- De var i större utsträckning flickor än pojkar, särskilt flickor av utländsk härkomst.
- De kom i stor utsträckning från invandrartäta, segregerade bostadsområden.
- De kom i stor utsträckning från familjer med låg utbildning.
- De hade i mindre utsträckning föräldrar som varit idrottsaktiva eller verksamma som idrottsledare.

Utifrån ett folkhälsoperspektiv behöver det inte nödvändigtvis vara problematiskt att vissa ungdomsgrupper står utanför *föreningsidrotten*. De kan ju motionera på egen hand, till exempel genom att gå på gym eller att jogga/träna i oorganiserad regi. Dessvärre visar dock RF:s statistik att det är ungdomar som redan tillhör idrottsföreningar som samtidigt är de som motionerar i störst utsträckning utanför den organiserade idrotten. Över hälften, 58 procent, av alla de ungdomar som föreningsidrottar ägnar sig även åt motionsaktiviteter i oorganiserad regi. Bland de utanförstående är andelen motionärer betydligt lägre – endast 42 procent.²⁹ Inom den grupp ungdomar som inte tillhör föreningsidrotten finns således ett stort antal fysiskt inaktiva.

7.3 Tre studier av idrottens som uppfostringsmiljö³⁰

I detta avsnitt presenteras tre mer övergripande studier av idrotten som uppfostringsmiljö. Bidragens gemensamma nämnare är ett intresse av att förstå och analysera den fostran som sker inom föreningsidrottens barnverksamhet. Forskarnas infallsvinklar och vetenskapliga metoder är olika – i viss mån även deras resultat. Till-

²⁸ Trondman, s. 138–140.

²⁹ *Ungdomars tävlings- och motionsvanor*, s. 15.

³⁰ Delar av avsnitt 6.4–6.6 i detta kapitel har tidigare publicerats i Johan R. Norberg, "Forskning om barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö" i Lars-Magnus Engström, Johan R. Norberg & Joakim Åkesson, *Idrotten vill. En utvärdering av barn- och ungdomsidrotten*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2007:1.

sammans ger de dock en intressant, om än komplex, bild av idrottens socialiserande aspekter.

Barnidrottens ”dolda läroplan”

Ett första bidrag är pedagogen Karin Redelius avhandling ”Ledarna och barnidrotten”. Som titeln antyder, hade studien som övergripande syfte att öka kunskapen om idrottsrörelsens barn- och ungdomsledare: vilka de är, deras syn på idrotten och vilka egenskaper de vill förmedla och utveckla hos barn.³¹ Utgångspunkt var dels idrottens socialiserande förmåga, det vill säga att barn och ungdomar via idrotten och dess ledare ”medvetet och omedvetet kan tänkas införliva såväl färdigheter, vanor och kunskaper som normer och värderingar”, dels att samhällsutvecklingen medfört att det inte längre är självklart vad dagens idrottsledare ska förmedla till de unga. Eller som Redelius själv formulerade saken:

Vad som ska förmedlas till barn i dag, vad arvet från de vuxna till barnen ska bestå av, ter sig inte självklart utan förefaller istället vara upp till enskilda fostrares föreställningar om vad uppdraget ska innebära. Detta gäller idrottsledare i högre grad än exempelvis lärare, då idrottsrörelsen till skillnad från skolan inte har en föreskrivande läroplan.³²

Undersökningen baserades på en enkät riktad till drygt 500 barn- och ungdomsledare inom idrotterna basket, fotboll, golf, gymnastik, simning och ridsport.³³ Därtill gjordes ett antal kompletterande intervjuer, företrädesvis med ledare i fotboll och basket.³⁴

Redelius närmade sig frågan om idrottens uppfostringsmiljö genom att undersöka *vilka egenskaper som ledarna ansåg viktiga att utveckla hos barn*. Detta gjordes på flera sätt. I enkäten fanns bland annat en lista på sammanlagt 40 olika möjliga karaktärsdrag där ledarna uppmanades att markera de fem som de ansåg mest viktiga att utveckla hos barn. Därtill fanns en öppen fråga där ledarna med egna ord fick formulera vad de ville förmedla som idrottsledare. Slutligen undersökte Redelius även mer indirekt vad ledarna vill ge

³¹ Karin Redelius. *Ledarna och barnidrotten. Idrottsledarnas syn på idrott, barn och fostran*, (Stockholm, 2002 a).

³² *Ibid.*, s. 29.

³³ Som jämförelsematerial riktades enkäten även till blivande idrottslärare och blivande fritidsledare. Se Redelius (2002 a), kapitel 5.

³⁴ Redelius (2002 a), s. 68.

barnen genom att hon i de kompletterande intervjuerna fokuserade på vilka regler som ledarna ville att barnen skulle följa.³⁵

Intressant nog gav de tre infallsvinklarna något olika resultat. På den första frågan med fasta svarsalternativ blev de vanligaste svaren att ledarna ville utveckla *ärlighet, ansvarsfullhet, självständighet och kreativitet* hos barnen. När ledarna istället med egna ord fick beskriva vad de ville förmedla framkom aspekterna *glädje, social kompetens, personlighetsutveckling* och *moraliska värderingar*. Vidare framhölls idrottens *hälsobefrämjande* egenskaper och *social prevention*, det vill säga att idrotten motverkar mindre utvecklande aktiviteter som att ”hänga på stan”, spela dataspel och dylikt.³⁶ Även om svaren var något olika – och även om Redelius dessutom noterade vissa skillnader mellan såväl företrädare för olika idrotter som mellan manliga och kvinnliga idrottsledare – pekade resultatet så långt mot en relativt samstämmig bild av en ledarkår vars uttalade ambition var att utveckla barn till ärliga, ansvarfulla, självständiga och kreativa individer. En tydlig diskrepans framkom dock när ledarna i de kompletterande intervjuerna fick beskriva sin egen verksamhet, hur de ville att barnen skulle uppträda och vilka regler de hade. Dessa utsagor vittnade om en betydligt mer auktoritärt styrd och reglerad verksamhet.

Här är det ingen tvekan om vad som gäller: Kom i tid, hör av dig om du inte kan träna, ha med dig adekvat utrustning, ”flamsa inte omkring” på träningen, var tyst när jag pratar, gör ditt bästa! Och barnen gör troligen detta, eftersom ledaren har sanktioner som exempelvis skolan aldrig kommer i närheten av, då ledaren kan säga: Sköter du dig inte får du stå över. Passar det inte, kan du gå.³⁷

Redelius noterade således en motsättning mellan ledarnas uttryckta mål och deras praktik. Intressant nog beskrev ledarna dessutom en verklighet som i stor utsträckning överensstämde med egenskaper som funnits listade i enkäten, men som få uttryckligen värdesatt. De uttryckte således en ambition av att främja kreativitet och självständighet men bedrev i praktiken en verksamhet som istället premierade egenskaper såsom att vara behärskad, plikttrogen, lydig och punktlig. Det senare sammanfattade Redelius som ett *skötsam-*

³⁵ Valet att studera regler motiverades med att uppfostran innehåller tre komponenter: vägledning, bedömning och sanktioner, se Redelius (2002 a), s. 174–175.

³⁶ Redelius (2002 a), kapitel 9.

³⁷ Ibid., s. 199.

betsideal vilket närmast var att betrakta som ”barnidrottens dolda läroplan”.³⁸

Slutsatsen blir att istället för att vara en glädjefull och kreativ miljö, framstår barnidrotten genom ledarnas egna beskrivningar av praktiken som en tämligen auktoritärt styrd miljö med stark social kontroll, där allvaret och det seriösa tycks dominera över det lekfulla, fantasi-eggande och självständiga.³⁹

Olika idrotter – olika fostran

Även pedagogen Staffan Karp har studerat idrotten som uppfostringsmiljö. Men medan Redelius närmade sig området via barnidrottens ledare, valde Karp att vända sig till de idrottande barnen själva och deras föräldrar. Resultatet, avhandlingen ”Barn, föräldrar och idrott”, visar framförallt att olika idrotter tenderar att skapa helt skilda socialisationsprocesser.⁴⁰

Det övergripande syftet i undersökningen var ”att beskriva och förstå idrottens betydelse för idrottsaktiva barn, deras föräldrar och familjen”, särskilt ur ett fostransperspektiv. Själva studien baserades på s.k. kvalitativa djupintervjuer med totalt 18 familjer vars barn (i åldern 10–13 år) var aktiva inom idrotterna fotboll och golf. Karp valde således medvetet att undersöka socialisationsprocesser inom två populära men relativt olika idrotter. Medan fotboll fick representera en fysiskt inriktad lagidrott med bred och aktiv rekrytering av ungdomar från olika socioekonomiska skikt fick golfsporten företräda en mer mentalt och tekniskt inriktad individuell idrott där ungdomar företrädesvis rekryteras från mer välbeställda samhällsgrupper.⁴¹

Karp noterade tydliga skillnader i de sociala kompetenser som barn fostrades till genom de två idrotterna. I fotbollen lärde sig barnen värdet av att samarbeta och underställa sig kollektiva mål. De fick även lära sig principer för över- och underordning och att acceptera sortering och utsortering. Vidare fick de lära sig att ”den som har makten kan avgöra när den formella ideologin gäller och när den kan sättas ur spel”. I golfen fick barnen på motsvarande sätt lära sig att hävda sin individualitet. Även självkontroll var vik-

³⁸ Ibid., s. 200.

³⁹ Ibid., s. 179.

⁴⁰ Staffan Karp, *Barn, föräldrar och idrott. En intervjustudie om fostran inom fotboll och golf* (Umeå 2000).

⁴¹ För en diskussion om valet av idrotter, se Ibid., s. 46–49.

tigt, det vill säga att behålla en behärskad fasad trots inre känslorstormar i svåra situationer. Därtill uppmuntrades barnen genom golfen att vara ”den som kontrollerar och inte den som kontrolleras”.⁴²

En fostran till ”normalitet”

Ett tredje bidrag om idrottens socialisationsaspekter är etnologen Jesper Fundbergs avhandling ”Kom igen, gubbar!”.⁴³ I studien analyserades pojkfotbollen som uppfostringsmiljö med särskilt fokus på *manlighetsfostran*. Konkret riktades intresset mot vad som uppfattas som *normalitet* inom ramen för manlig fostran i pojkfotbollen – och vilka uttryck denna normalitet tar sig.

Fundberg valde en kvalitativ ansats. Under sammanlagt fyra års tid följdes ett pojkfotbollslag i en medelklassförort till Stockholm – från att barnen var 11 år till att de fyllde 15 år. Förutom återkommande intervjuer med barn, tränare och föräldrar närvarade Fundberg kontinuerligt vid träningar, matcher och turneringar. Dessutom gjordes omfattande fältanteckningar och videoupptagningar. Resultatet blev en ingående skildring av ett pojkfotbollslags vardagsliv. Med utförliga exempel och beskrivningar analyserade Fundberg hur pojkarna, deras ledare och föräldrar talade och agerade i alltifrån omklädningsrum och träningar till matcher och resor.

Fundberg noterade tidigt att varken de unga pojkarna eller deras ledare självmant resonerade eller talade i termer av maskulinitet. Inte heller betraktade de sig själva som någon särskild kategori (till exempel ”unga, svenskfödda pojkar av medelklassbakgrund”). Deras självbild och tankar om maskulinitet manifesterades istället *implicit* och i beskrivningar av *andra*. Genom att i ord och handlingar beskriva vilka de *inte* uppfattade sig som – och vilka grupper de *inte* ansåg sig tillhöra – så beskrev de således, låt vara mer indirekt, även sig själva. Och en förklaring till deras svårighet att beskriva sig själva var, enligt Fundberg, att de närmast oreflekterat betraktade sig själva i en position som ”bärare av normalitet” medan de andra snarare representerade det avvikande och det onormala.

⁴² Ibid., s. 256.

⁴³ Jesper Fundberg, *Kom igen, gubbar! Om pojkfotboll och maskuliniteter* (Stockholm 2003).

Men vad kännetecknade då de andra? Enligt Fundberg kan pojkarnas och ledarnas utsagor sammanföras till de tre kategorierna "bögen", "kärringen" och "invandraren". Pojkarnas olika skämt, gester och kroppsliga framställningar av homosexuella tolkade Fundberg som ett sätt att i en sexualiserad terminologi hantera känsliga frågor om intimitet och fysisk närhet. Eftersom fotboll är en idrott med stora inslag av fysisk närhet – från tacklingar och ryggdunkar på fotbollsplanen till omklädningsprocedurer och social samvaro utanför planen – blev bögskämt en strategi hos pojkarna för att markera gränser mellan tillåten intimitet (såsom en kram mellan lagkamrater efter ett mål) och det otillåtna (att exempelvis kramas utanför planen). På motsvarande vis symboliserade kärringen "det veka, klena och svaga". I denna kategori sammanfördes både idéer om moral och kroppslig praktik. Att "spela som en kärring" handlade således såväl om att uppträda allmänt tveksamt, försiktigt eller passivt som att inte använda hela kroppen i en beslutsam passning eller tackling. Den tredje kategorin, invandraren, var den mest motstridiga. Denna kategori utgjorde inte enbart en negativ motpol till de egna idealen. Å ena sidan karakteriseras invandraren som alltför odisciplinerad och känslöstyrd. Inte minst utmärkte han sig genom att spela bra i medgång men dåligt i motgång. Å andra sidan framställdes han även som tuff, självsäker och tekniskt överlägsen. Men oavsett om invandraren beskrevs med fascination eller avståndstagande, så betraktades han som annorlunda och avvikande från de egna manlighetsidealerna.

På det viset kan invandraren vara både "för mycket" (macho, känslomässig) eller "för lite" (disciplinerad) men aldrig "vanlig" och därmed inte bärare av "normalitet."

Fundbergs analys kan framstå som provocerande. Den genererar även frågor huruvida idrottsrörelsen har ett ansvar för hur ungdomar skämtar och agerar i omklädningsrummet efter träningar och matcher. Och vilka generella slutsatser kan egentligen dras av en studie av ett specifikt pojklag i en specifik idrott och inom en viss samhällelig kontext? Rimligtvis hade slutsatserna blivit annorlunda om Fundberg istället studerat ett lag med en majoritet av invandrarungdomar eller ett tjejlag i basket. Men den kanske viktigaste, mer generella, poängen är dock att Fundberg visar hur idrottens fostrande egenskaper *inte enbart kan relateras till själva idrottsverksamheten*. Många barn och ungdomar spenderar en stor del av sin uppväxt i en förenings regi. De utvecklas och formas i ett

socialt samspel mellan föreningens verksamhet och interna kultur och de värderingar och beteendemönster som aktiva och ledare bär med sig.

Redogörelsen ovan visar tre skilda exempel på forskning om idrotten som socialisationsarena. Enligt Redelius är barnidrotten i stor utsträckning en fostran till skötsamhet och disciplin – och detta till följd av en regelstyrd idrottslig praktik och ett förhållandevis auktoritärt ledarskap. Karp tillägger att olika idrotter främjar olika socialisationsaspekter och pekar särskilt på skillnader mellan lag- och individuella idrotter. Slutligen visar Fundberg att socialisering inom idrotten uppstår i ett samspel mellan verksamheten i en idrottsförening och den sociala interaktionen mellan barn och ledare. Sammantaget visar forskarnas skilda infallsvinklar och analyser att den fostran som sker inom barnidrotten är ytterst komplex och varierad. Ett entydigt svar på vad barnidrotten fostrar till är således inte möjligt utan måste relateras till ett antal samverkande faktorer såsom traditioner och regelsystem inom skilda idrottsgrenar, föreningars interna kultur och den sociala, ålders- och könsmässiga sammansättningen bland barn och ledare.⁴⁴

7.4 Barns föreningsidrottande – rolig lek och/eller allvarsam tävling?

I *Idrotten vill* konstateras att tävlingar har en självklar plats i barns idrottande. Samtidigt påpekas att en alltför snäv fokusering på resultat och prestationer riskerar att göra verksamheten onödigt allvarsam och begränsa allas lika möjlighet att delta. En allmän handlingsrekommendation till idrottsrörelsens många barnledare blir därmed att låta lek och glädje styra verksamheten. Därtill uppmanas idrottsföreningarna att pröva alternativa tävlingsformer där barn tävlar mot sig själva istället för att jämföras med varandra.⁴⁵ Även om ett tävlingsmoment därmed betraktas som naturligt i barns idrottande, är budskapet att en verksamhet präglad av vuxenidrottens tävlingslogik riskerar att motverka förutsättningarna för en ”god” barnidrott.

⁴⁴ För en diskussion om faktorer som inverkat på barnidrottens utformning, se Karin Redelius, ”Barnidrotten i ett samhällsperspektiv” i Lars-Magnus Engström & Karin Redelius (red) *Pedagogiska perspektiv på idrott* (Stockholm 2002 b).

⁴⁵ *Idrotten vill* (2005), s. 11.

Idrottsledares syn på ”den goda barnidrotten”

Utgångspunkten i *Idrotten vill* är således att barns idrott måste bygga på andra, mer lekfulla premisser än vuxnas tävlingsinriktade verksamhet. Men vad anser barnidrottens ledare? Delar de uppfattningen att barns idrott ska vara en rolig lek snarare än allvarsam tävling? Betraktar de tävlingsresultat, prestationer och tidig specialisering som ett problem? Vilken syn på idrott har egentligen de ledare som har till uppgift att förverkliga idrottsrörelsens visioner om en god barnidrott?

Den sistnämnda frågan är central i Karin Redelius tidigare nämnda studie av idrottens barn- och ungdomsledare. I undersökningen studerades ingående ledarnas inställning till såväl tävlingar, segrar, tidig specialisering som betydelsen av lek och instruktion för barns lärande och utveckling.⁴⁶ Resultatet visade sig något motstridigt. Å ena sidan uttryckte ledarna en påtagligt positiv inställning till tävlingsverksamhet i barnidrotten. Tävlingar uppfattades som bra för barns personliga utveckling. Likaså ansågs det nyttigt att tidigt lära sig att ta motgångar. Vidare framhöll ledarna vikten av att vinna. Detta motiverades dock på skilda sätt. Vissa betonade att segrar skapade glädje och stärkte barnens motivation – andra framhöll att det fungerade som mått på barnens kompetens och kunskapsnivå. Å andra sidan – och trots denna allmänt bejakande inställning till tävlingar – ansåg ledarna att barnidrotten i allt för stor utsträckning kännetecknas av utslagning. Påfallande många tillade även att barn far illa av tävling och konkurrens. Dessutom ställde sig merparten kritiska till tidig specialisering i unga år.

I en mer ingående granskning av ledarnas utsagor framträdde emellertid en relativt stor variation mellan ledare för olika idrotter. Framförallt utmärkte sig gymnastikledare som betydligt mindre tävlingsfokuserade än ledare för exempelvis basket, fotboll och simning. Redelius slutsats blev därför att ledarnas syn på idrott i stor utsträckning styrs av respektive idrotts dominerande logik. Är man, kort sagt, ledare för en idrott där tävling, prestation och rangordning premieras är det således inte förvånande att man även värdesätter dessa principer.

Redelius undersökte även hur ledarna förhöll sig till *lekens* betydelse. Det visade sig att en majoritet ansåg att lekar var utvecklande för barn. Trots detta konstaterades att lekfulla inslag sällan fick särskilt stort utrymme i ledarnas praktik. Lekar förekom snarast som

⁴⁶ Redelius (2002 a), kapitel 7.

”roliga timmen” i skolan och var därmed avvikelser från en verksamhet i huvudsak präglad av den enskilda idrottens bakomliggande tävlingslogik. Och trots att Redelius tillade att även den traditionella träningen och tävlingar kan utformas på ett lekfullt sätt, förblev hennes helhetsintryck att ”det allvarsamma och seriösa dominerade över det lekfulla”. Därmed skiljde sig barnidrotten inte nämnvärt från elitidrotten.

I idrott handlar det om att vinna – även inom barns idrott. Hur bra eller dålig en ledare är – hur väl han eller hon lyckas – i föreningsledares, barns, föräldrars, vänners och den övriga omgivningens ögon är obönhörligen förknippat med hur framgångsrikt ett lag är. En ledare som bedriver en idrottsverksamhet där barnen trivs, alla får spela, ingen känner sig åsidosatt, träningsnärvaron är hög, leken betonas, men som år efter år förlorar, kommer inte att premieras. Det strider mot idrottens idé.⁴⁷

Alternativa tävlingsformer inom barnidrotten

Även om segrar och prestationer är framträdande inslag inom barnidrotten, finns det konkreta exempel på att olika idrotter medvetet anpassat sin barnverksamhet i syfte att avdramatisera tävlingsmomentet. Ett exempel utgör Innebandyförbundet som 2002 införde s.k. *tabellösa seriesystem* för barn under 12 år. Med det uttalade syftet att motverka just tendenser till tävlingshets hos unga innebandyspelare beslöts att varken tabeller, poängräkning eller skytteligor längre skulle få förekomma i den s.k. ”knatteligan”. Den följande våren utvärderades dessutom de nya principerna av utredningsföretaget UngdomsBarometern.⁴⁸ Utvärderingen omfattade intervjuer med tolv barn och sex föräldrar från två innebandyföreningar i Uppsala. Några större möjligheter till generaliseringar blev det således inte frågan om. Samtidigt blev resultatet ett intressant och belysande exempel på svårigheten att skapa balans mellan lustfylld lek och allvarsam tävling inom barnidrotten.

Först och främst framkom att både barn och föräldrar uppfattade tävlingar och matcher som viktiga och roliga ”höjdpunkter” i idrottsverksamheten. Inte minst den allvarsamma och laddade atmosfär som präglade matcher och cuper framhölls som något positivt och spännande. Detta är värt att notera: medan idrotts-

⁴⁷ Ibid., s. 192.

⁴⁸ *Barn & innebandy. En kvalitativ undersökning om innebandyspelande barns attityder till system utan tabeller*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2002:4.

rörelsens gemensamma policydokument betonar leken som det primära för barnidrotten visade inte minst de intervjuade barnen själva en stor uppskattning av den allvarsamma nervositet som kännetecknade tävlingar i förhållande till den mer vardagliga träningen. För både barn och föräldrar var även seger det självklara målet i varje tävlingssituation. Här framträdde således en syn på barns idrottsverksamhet som i stor utsträckning överensstämmer med vuxenidrottens tävlings- och resultatlogik.

En allmänt positiv inställning till tävlingar och matcher var således ett gemensamt kännetecken för både barn och föräldrar. I frågan om tabeller och seriesystem framkom däremot vissa skillnader. Huvudintrycket var nämligen att barnen såg tabellsystem och poängräkning som relativt ointressant. Det var inget man fäste större uppmärksamhet på. Inte heller verkade seriesystemen styra barnens syn på det egna idrottandet. Hos föräldrarna fanns däremot ett påtagligt intresse av att jämföra barnens prestationer med andra lag. Av allt att döma bottnade detta delvis i en sorts oreflekterad vana att placera in matchresultat i olika tabeller. Därtill framhöll föräldrarna att serietabeller och möjligheten ”till vinst och klättring i resultatlistorna” var något som även de egna barnen uppskattade (även om barnen själva snarast hävdade det motsatta). Slutligen framkom att vissa föräldrar upprättade egna serietabeller i bjärt kontrast till Innebandyförbundets intentioner. Eller som en av föräldrarna frankt uttryckte saken:

Jag för protokoll på kylskåpsdörren hemma så att min tjej inte behöver sakna poängen.⁴⁹

Innebandyförbundets initiativ vittnar om en ambition att vidta konkreta åtgärder för att motverka tendenser till tävlingshets inom barnidrotten. Den valda strategin verkar dock inte ha fullt stöd hos den egna föräldrakåren. Att föräldrar upprättar egna protokoll (i avsaknad av officiella tabeller) av barns innebandymatcher kan svårligen förenas med tanken att tävlingsmomentet i barnidrotten ska avdramatiseras eller att de unga främst ska tävla mot sig själva. Snarare antyder det ett synsätt där barns idrottande ska tillfredsställa deras föräldrars krav på spänning.⁵⁰

Innebandyns avskaffande av serietabeller i ”knatteligan” utgör endast ett av många exempel på hur ett specialförbund kan agera i

⁴⁹ Ibid., s. 18.

⁵⁰ Jfr Redelius (2002 b) s. 65. Se även Christian Augustsson *Unga idrottares upplevelser av föräldrappress* (Karlstad 2007).

syfte att tona ned tävlingsmomentet i sin barnverksamhet. Detta framkommer tydligt i Bo Carlssons och Kristin Franssons rapport ”Regler och tävlingssystem – i barn- och tidig ungdomsidrott”.⁵¹ Studien tillkom på initiativ av RF och består av en (nästintill) fullständig kartläggning av hur samtliga specialförbund inom RF anpassat sina idrotter till barns behov och förutsättningar.⁵²

I rapportens empiriska genomgång ges många exempel på hur olika specialförbund anpassat sina barn- och ungdomsverksamheter i frågan om bland annat ålders- och viktindelningar, tävlingars speltid, storleken på plan eller anpassning av utrustning och regler.⁵³ Ett övergripande resultat var dessutom att nästan samtliga idrotter infört någon form av modifieringar. Merparten av de vidtagna åtgärderna hade dock främst till syfte att förenkla den specifika idrottsgrenen eller anpassa tävlingsmomenten till barns fysiska mognad och utvecklingsnivå. Att exempelvis spela fotboll på mindre planer, med mindre bollar och i femmannalag är visserligen exempel på modifieringar i förhållande till vuxenidrotten – men de utgör inga nämnvärda avsteg från fotbollsspelets egen logik. Med hänvisning till *Idrotten vill* kan sådana justeringar visserligen tolkas som strategier med syfte att barn ska ha *roligt* och *lära sig* sin idrott – men de medför inte nödvändigtvis att tävlingsmomentet i sig avdramatiseras eller att alla tillåts delta.

Det finns även exempel på anpassningar med ett mer uttalat syfte att motverka just tendenser till tävlingshets och selektion i unga år. En vanligt förekommande åtgärd är att – i likhet med innebandyn – slopa resultatrapportering och seriesystem. Vanligt är även att låta alla tävlande barn få någon form av pris oavsett prestation. Andra strategier kan vara att börja tävlingsverksamheten relativt sent. I exempelvis bågskytte är rekommendationen att barn över huvud taget inte ska tävla före tio års ålder (en åtgärd som dock främst tillkommit av säkerhetsskäl). I några idrotter kan man även finna konkreta exempel på att barn uppmanas att tävla mot sig själva istället för att jämföras med andra barn. I exempelvis simning anordnas den s.k. ”utmanaren” där uppgiften är att lyckas simma olika distanser under vissa i förväg stipulerade tider. I en sådan tävling har samtliga deltagare möjlighet att få guldmedalj. Även inom lagidrotter finns liknande lösningar där individen kan

⁵¹ Bo Carlsson & Kristin Fransson, *Regler och tävlingssystem – i barn- och tidig ungdomsidrott*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2006:2.

⁵² Sammanlagt 62 SF ingår. Undantagen är handikapp-, döv- och akademisk idrott samt Korpen.

⁵³ I ett särskilt appendix presenteras även varje idrott för sig.

tävla mot sig själv. Ett exempel är ”teknikmärket” inom fotbollen där barn och ungdomar självständigt tränar vissa matchlika situationer för att därefter testa sig med hjälp av en tränare, förälder eller kompis.

Idrottens selektions- och rangordningsmekanismer

Tävlingsmomentets betydelse inom barn- och ungdomsidrotten diskuteras även i Tomas Petersons rapport ”Selektions- och rangordningslogiker inom svensk ungdomsfotboll”.⁵⁴ Studien ingår som ett delresultat i ett omfattande longitudinellt projekt, ”De avgörande åren”, vars övergripande syfte är att studera föreningsidrottens utformning och innehåll i relation till idrottsrörelsens uttalade målsättningar och samhällets idrottsstöd.⁵⁵ I projektet följs närmare tusen fotbollsspelande pojkar och flickor under en längre period. Ungdomarna är födda 1984 och var vid det första undersökningstillfället 13 år gamla. Projektet förväntas att pågå fram till 2009 då de som ingår i gruppen uppnått 25 års ålder. Datainsamlingen bygger huvudsakligen på årliga spelarenkäter, kompletterat med enkäter till föräldrar, tränare och föreningar. Det kan tilläggas att datamaterialet möjliggjort analyser ur flera aspekter och redan resulterat i ett flertal forskningsrapporter.⁵⁶

I delrapporten studeras selektionsmekanismer i ungdomsfotbollens utbildningsverksamhet. Konkret undersöks vilka faktorer som styr urvalet av de pojkar och flickor som från och med 13 års ålder betraktas som så talangfulla att de får möjlighet att utveckla sig via lokala zon- och distriktsläger till elitläger och förberedande landslagssamlingar för att slutligen erhålla plats i landslagstrupper.

Intressant nog visade sig den mest utslagsgivande faktorn i ungdomsfotbollens talangselektering vara *vilken tid på året som man är född*. Redan i den ursprungliga gruppen 13-åringar, som ingick i projektet, noterades en överrepresentation av pojkar och flickor födda under det första halvåret 1984 jämfört med åldersgruppen

⁵⁴ Tomas Peterson, *Selektions- och rangordningslogiker inom svensk ungdomsfotboll*, publicerat på www.idrottsforum.org i augusti 2004.

⁵⁵ Projektet leds av Tomas Peterson. Bland övriga deltagare i projektet kan nämnas Mats Franzén och Per Nilsson.

⁵⁶ Se t.ex. Tomas Peterson, ”Idrotten som integrationsarena?” i *Att möta främlingar*, (red) Göran Rystad & Svante Lundberg (Lund 2000), Mats Franzén & Tomas Peterson, *Varför lämnar ungdomar idrotten? En undersökning av fotbollsspelande tjejer och -killar 13 till 15 år*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2004:3.

som helhet. Denna snedfördelning kom därefter att förstärkas med avseende på vilka ungdomar som erbjöds plats på olika utvecklings- och talangläger. Mönstret gällde båda könen men var särskilt tydligt hos pojkar. Dessutom visade sig sambandet inte vara unikt för fotbollen. I en kompletterande undersökning av vilka ishockeyspelande pojkar som deltog i TV-pucken 2001 framkom även här en kraftig överrepresentation av ungdomar födda just tidigt på året. Till och med vid en jämförelse av skolbetygen framkom en systematisk skillnad i medelbetyg i idrottsämnet med innebörden att barn och ungdomar födda tidigt på året hade högre betyg.

En slutsats i studien är att snedfördelningen inom ungdomsfotbollens talangutveckling endast kan förklaras i termer av *fysisk mognad*. Enkelt uttryckt premieras de inom varje årskull som är längst, bredast, tyngst och mest motoriskt utvecklade – vilket i praktiken oftast är ungdomar födda tidigt på året. Samma principer verkar dessutom gälla i andra lagidrotter och i skolan.

I rapporten diskuteras även konsekvenserna av selektions- och rangordningsmekanismer baserade på ungdomars fysiska mognad. En första uppenbar risk är naturligtvis att sent utvecklade pojkar och flickor tappas lusten och slutar i förtid, när de alltid får stå tillbaka för sina tidigare utvecklade kompisar. Därtill är det en urvalsprincip som svårligen kan förenas med idrottsrörelsens målsättning att alla pojkar och flickor med talang och ambition ska beredas möjlighet till en seriös elitsatsning och att övergången mellan barn- och ungdomsidrotten ska ske successivt och hänsyn tas till flickors och pojkars olika behov, förutsättningar och utvecklingstakt. Slutligen är systemet även kontraproduktivt för en idrott med ambition att utveckla framtida talanger till senior elitverksamheten eftersom tidig fysisk mognad på inga sätt indikerar talang i vuxen ålder.

Analysen av selektionsmekanismer inom ungdomsfotbollens utbildningsverksamhet är ett tydligt exempel på oönskade effekter när att vuxenidrottens tävlings- och resultatlogik får ett allt för stort genomslag på barn- och ungdomsnivå. Dessutom konstaterades i rapporten att denna selektionsprocess börjar i redan tidig ålder:

Vad vi kan visa utifrån vårt projekt är att selektionsprocessen startar långt tidigare än i samband med elitlägren i femtonårsåldern. Vårt material tyder på att selektion utifrån fysisk mognad startar redan i föreningarnas barnverksamhet (5–12 år), att den redan har fått tydliga effekter vid 13 års ålder och att den fortsätter och förstärks på föreningsnivå upp till 16 års ålder...Jag menar att denna selektion motverkar syftet att realisera all den fotbollstalang som finns inom varje ålder[s]kull flickor och pojkar. Jag menar också att den strider mot idrottens och samhällets målsättning att så många som möjligt skall vara med så länge som möjligt, och att var och en skall utvecklas efter sina egna förutsättningar.⁵⁷

Att ”toppa” laget?

I tävlingsinriktad idrottsverksamhet är specialisering och selektion ofta en nödvändighet. Detta beror på att chansen att vinna viktiga matcher vanligtvis ökar om varje spelare har en klart definierad och väl inövad position och om de bästa spelarna får mest speltid. Inom den resultatorienterade vuxenidrotten är sådana s.k. ”toppningsstrategier” närmast självklara och oproblematiska. Inom barns och ungdomars idrottande strider dock toppning och selektion mot principer som att idrottsverksamheten ska vara lekfull, bygga på de ungas egna behov och förutsättningar och ta hänsyn till variationer i utvecklingstakt.

Kunskap om toppning som fenomen är således viktig i analyser av idrotten som socialisationsmiljö. Det är ytterligare en indikator på en barnverksamhet där tävlingsfostran sker på bekostnad av föreningsfostran. Mot denna bakgrund kan det konstateras att kunskapsläget är relativt magert. Även om ämnet tangeras i många studier av barn- och ungdomsidrotten finns det få explicita undersökningar av toppningsproblematikens omfattning, utformning och konsekvenser. Ett undantag utgör *Eva-Carin Lindgren* och *Hansi Hinic* som på uppdrag av RF lät intervjua ett antal barn och idrottsledare om förekomsten av toppningsstrategier inom lagidrotterna fotboll, innebandy, ishockey och handboll.⁵⁸ Resultatet, rapporten ”Toppningsstudien”, visade att toppning förekommande. Dessutom framkom att såväl barnen som deras ledare var relativt eniga om det bakomliggande syftet: att ett lag skulle kunna prestera

⁵⁷ Tomas Peterson, *Selektions- och rangordningslogiker inom svensk ungdomsfotboll*.

⁵⁸ Eva-Carin Lindgren & Hansi Hinic, ”Toppningsstudien” – *En kvalitativ analys av barn och ledares uppfattningar av hur lag konstitueras inom barnidrott*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2005:4.

bättre och ha större chans att vinna sina matcher. Vidare noterades att toppning kan ske på många och olika sätt, såsom vid uttagningen av spelare till matcher, i fördelningen av speltid och i fördelningen av positioner inom lagen samt att de bästa spelarna flyttades upp till äldre årskullar.

Barn och ledare var således överens om att toppning förekom – de var däremot oense om vilka *kriterier* som styrde urvalsprocessen. Som exempel menade barnen att de bästa spelarna i laget blev uttagna till matcher i större utsträckning än andra medan ledarna snarare åberopade demokratiska principer (att ”alla ska få spela lika mycket”) eller träningsnärvaro som avgörande. På motsvarande sätt menade barnen att de bästa i laget fick mest speltid medan tränarna snarare framhöll att man gjorde bedömningar utifrån vad barnen orkade med eller vilka som tränat mest. I frågan om vad barnen lärde sig genom toppningen blev forskarnas slutsats dyster:

Erfarenheter och lärdom som barn kan få när lag ”toppas” är att ”toppning” är normalt, rätt och riktigt samt att vissa barn premieras före andra. På så sätt fostras barn till en mer elitinriktad syn på idrott där selektion, rangordning och utslagning accepteras vilket i möjligaste mån bör undvikas under barnaåren.⁵⁹

7.5 Ungdomars föreningsidrottande – prestation och/eller rekreation?

I det förra avsnittet presenterades forskning med fokus på idrottsrörelsens barnverksamhet. I detta avsnitt presenteras på motsvarande sätt studier med inriktning på ungdomsidrotten. Redogörelsen omfattar tre teman. Inledningsvis diskuteras den s.k. *avhoppssproblematiken*. Att många ungdomar lämnar föreningsidrotten under tonåren är välkänt, liksom att avhoppet ökar i takt med stigande ålder. Frågan är dock varför. Finns det förklaringar och kan dessa relateras till spänningsförhållandet mellan förenings- och tävlingsfostran? Därefter diskuteras *idrottsledarnas roll* inom föreningsidrotten. Denna del inleds med en redogörelse för hur idrottsledarna själva ställer sig i frågor kopplade till det sociala ledarskapet. Därefter presenteras en studie av hur ungdomarna beskriver sina ledares agerande och attityder i sociala frågor. Slutligen diskuteras *ungdomars inflytande och delaktighet* i föreningsverksamheten. Såväl staten som idrottsrörelsen har i olika samman-

⁵⁹ Ibid., s. 24–25.

hang framhållit vikten av ungdomars möjlighet att själva kunna påverka och ta ansvar för sitt idrottande. Fungerande demokratiska processer är dessutom en grundvillkor för en fungerande föreningsfostran. Men hur ser det ut i praktiken? Ges ungdomar möjlighet att påverka? Och är de intresserade av att utöva ett inflytande över sin träningsverksamhet och förening?

Avhopp och utslagning

Enligt *Idrotten vill* kan ungdomsidrotten ses som en övergångsfas mellan en mer lekfullt inriktad barnidrott och senior vuxenidrott. Denna övergångsfas ska dock vara brett upplagd. För de unga som visar talang och höga ambitioner ska föreningsverksamheten successivt intensifieras, utvecklas och skapa förutsättningar för en framtida elitidrottssatsning. Parallellt ska en mer breddinriktad verksamhet erbjudas de ungdomar vars idrottsliga mål snarare handlar om rekreation, gemenskap och välbefinnande. I idrottsrörelsens ungdomsverksamhet ska det således finnas plats för alla ambitionsnivåer. Därtill ska de unga ges möjlighet att ändra inriktningen på sitt idrottande, både i frågan om val av idrottsverksamhet och i ambitionsnivå. Följande uttalande är belysande:

Det är viktigt att vara medveten om att gränsen mellan breddidrotten och den elitinriktade idrotten är flytande. Under ungdomsåren finns drömmarna och ambitionerna kvar hos många och fungerar som drivkraft i idrottsutövandet. Långt ifrån alla kommer att nå verklig elitnivå, men kommer förhoppningsvis ändå att ha fått ut mycket, både nytta och glädje, av sin satsning. Omvänt kan ungdomar naturligtvis höja sin ambitionsnivå, efter att sent ha upptäckt sin talang, kanske i en ny idrott.

Även om *Idrotten vill* framhåller värdet av både elit och bredd i idrottsrörelsens ungdomsverksamhet, är det en vanligt förekommande tankefigur att ungdomsidrotten i praktiken ofta är starkt elitinriktad och att detta leder till utslagning. Men stämmer det? Finns det forskning som visar att ungdomar lämnar idrotten till följd av att de inte vill eller kan leva upp till föreningarnas ökade förväntningar på resultat och prestationer?

Ett enkelt svar kan inte ges. Orsakerna till varför ungdomar lämnar föreningsidrotten analyseras ingående i två relativt nya studier. I båda fallen framkommer att avhoppssproblematiken är ytterst komplex och inte enbart reducerbar till frågor om tävlings-

hets och utslagning. Den första, rapporten ”Varför lämnar ungdomar idrotten?”, är författad av Tomas Peterson och Mats Franzén. Precis som Petersons tidigare nämnda studie, baseras undersökningen på data från projektet ”De avgörande åren”. Utgångspunkten är således att man följer drygt 1 000 fotbollsspelande pojkar och flickor under en lång rad av år. I just denna studie görs en specialgranskning av de ungdomar i åldrarna 13–15 år som av olika skäl valt att lämna sina klubbar.⁶⁰ Den andra studien är den tidigare nämnda kartläggning av ungdomars föreningsidrottande som Mats Trondman utfört på uppdrag av Ungdomsstyrelsen.⁶¹

Av båda studierna att döma, finns det många ungdomar som slutar i en idrottsförening av helt andra skäl än ökad tävlingshets. Som exempel konstaterade Peterson och Franzén betydelsen av att ha kompisar i föreningen. Saknades skolkamrater i laget ökade även benägenheten att sluta. Vidare noterades att de ungdomar som börjat idrotta i unga år och som dessutom tränade mycket även tenderade att stanna kvar längre i verksamheten. Därtill framkom en något oväntad koppling till skolan: de 15-åringar som inte valde studieförberedande gymnasieprogram visade även i större utsträckning en benägenhet att sluta med fotboll. Detta tolkades som att många ungdomar kan uppleva föreningsidrotten som *skollik* och att ett successivt ökat allvar i både skolan och idrotten därmed kan verka avskräckande på mindre studiemotiverade ungdomsgrupper. I Trondmans studie framkom att de ungdomar som lämnat föreningsidrotten framförallt motiverade sina avhopp med hänvisning till andra intressen, förlorat intresse för just idrott eller brist på tid. Utifrån deras egna utsagor var det således sällan frågan om ökade prestationskrav eller tilltagande tävlingsintensitet.

Det kan således konstateras att den s.k. avhoppssproblematiken kan ha många och varierade orsaker. Samtidigt kan det inte förnekas att båda studierna även påvisade aspekter som – åtminstone indirekt – kan relateras till tävlingsmomentets baksida. I Petersons och Franzéns studie konstaterades bland annat att de fotbollsspelande 13-åringar som inte blev uttagna till s.k. zonläger även tenderade att sluta i större utsträckning. Att inte bli utvald och bekräftad som spelare påverkade alltså ungdomarnas lust att fortsätta i föreningen. På motsvarande sätt konstaterade Trondman att

⁶⁰ Tomas Peterson & Mats Franzén, *Varför lämnar ungdomar idrotten? En undersökning av fotbollsspelande tjejer och killar 13 till 15 år*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2004:3.

⁶¹ Trondman, se särskilt kapitel 5.

de ungdomar som *stannade kvar* i föreningsidrotten hade vissa specifika kännetecken. De utmärkte sig genom att börja *tävla tidigare* än avhopparna, lägga ner *mer tid* på sin träning samt ha *högre prestationsmål* och en mer *seriös inställning* till idrotten. Dessutom betraktade de sig själva som *duktiga* idrottsutövare i större utsträckning än avhopparna. Dessa iakttagelser antyder sammantaget att ungdomsidrotten är en relativt seriös och tävlingsinriktad verksamhet som framförallt tilltalar ungdomar med höga idrottsliga mål och god tilltro till sin egen förmåga. Därmed är det troligt att ökad tävlingsintensitet trots allt ingår som faktor bakom många ungdomars avhopp – även om de själva motiverar sina beslut med ett ”förlorat intresse”.

Om socialt ledarskap

Att vara ledare inom barn- och ungdomsidrotten är en ansvarsfull uppgift. Dessutom är det mycket som ledare måste kunna. Förutom kunskap om och pedagogisk förmåga att instruera i specifika idrotter krävs god kännedom om barns och ungdomars fysiska, psykiska och sociala utveckling. Dessa kunskapskrav aktualiserar två följdfrågor. Den första handlar om *utbildning*. Arrangeras det ledarutbildningar inom idrotten i frågor som rör barns och ungdomars fysiska och psykiska utveckling och uppväxtvillkor? Finns det möjlighet för ledare att fördjupa sina kunskaper om idrotten som uppfostringsmiljö? Och hur många har i sådana fall genomgått dessa utbildningar? Beklagligtvis måste det konstateras att kunskapsläget är påfallande magert i det mesta som rör idrottens utbildningsverksamhet. Varken specialförbundens stegutbildningar, SISU:s studiecirkelar eller andra utbildningsinsatser har fått nämnvärd uppmärksamhet från forskarsamfundet. En fingervisning får vi dock i RF:s *föreningsstudie* från 2003, som visar att landets idrottsföreningar i genomsnitt genomför 24 utbildningsdagar per år, motsvarande 1,4 dagar per ledare. Detta är en ökning sedan mitten av 1990-talet. I samma studie konstateras även att 69 procent av alla ungdomsledare och strax under 40 procent av alla barnledare genomgått någon form av utbildning. Däremot säger studien inget om vare sig omfattningen av eller innehållet i dessa utbildningar.⁶²

⁶² *Idrottens föreningar. En studie av idrottsföreningars situation*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2005:3.

Den andra frågan handlar om hur idrottens barn- och ungdomsledare i praktiken agerar i frågor kopplade till socialt ledarskap. I denna fråga finns det både studier av idrottsledares syn på ämnet och hur ungdomar upplever sina ledares beteende i sociala frågor.

I rapporten *Det sociala ledarskapet*, författad av Johan von Essen och Martin Börjesson vid Ersta Sköndal Högskola, analyseras hur idrottsledare uppfattar sin egen roll och särskilt om de upplever en konflikt mellan ledarskapets "sociala" respektive "idrottsliga" dimensioner. Även om terminologin visserligen är annorlunda, är huvudfrågan således hur idrottsledare själva förhåller sig till spänningen mellan föreningsfostran och tävlingsfostran.

Undersökningen hade en kvalitativ ansats och bestod av intervjuer med ungdomsledare i idrotterna friidrott, innebandy, basket och boxning. Inledningsvis studerades hur idrottsledarna beskrev sig själva som "sociala ledare". Resultatet visade en relativt tydlig samsyn inom undersökningspopulationen. Flertalet av ledarna ansåg nämligen att de ingick i en social gemenskap och att de gjorde allmänmänniska insatser. Däremot ansåg de inte att en idrottsledare var förpliktad att även engagera sig i ungdomars konkreta sociala problem. Annorlunda uttryckt bejakades visserligen att idrotten eller den egna klubben kunde fylla en viktig samhällsfunktion i form av gemenskap och kamratskap men med tillägget att idrotten i sig inte har ett socialt uppdrag. Därmed framstod det sociala ledarskapet som "mer självklart i relation till individen/gruppen, och mer avlägset i förhållande till övergripande moraliska och/eller politiska frågor eller i förhållande till det omgivande samhället".

En följdfråga var hur idrottsledarna uppfattade relationen mellan ledarskapets "idrottsliga" respektive "sociala" dimensioner? Här var utgångspunkten att en idrottsledare aldrig kan "välja" mellan förenings- eller tävlingsfostran, utan att de utgör två dimensioner som finns och existerar i relation till varandra:

Även om man hävdar att idrott i första hand handlar om prestation och tävling, är det ofrånkomligen också ett socialt sammanhang. Och omvänt, även om man hävdar att barns och ungdomars idrottande framför allt handlar om socialisation, så sker den i ett sammanhang som ofrånkomligen präglas av att man ägnar sig åt just idrott. Vi menar att det råder en – större eller mindre – spänning mellan dessa två dimensioner; mellan det "idrottsliga" och det "sociala" som inte kan upplösas. Snarare än att lösas behöver alla de berättelser som handlar

om vandan om att toppa laget, frustrationen över elitsatsande ungdomslag och viljan att vinna utan att någon ställs utanför få berättas.

Resultatet visade att idrottsledarna intog förhållandevis olika ståndpunkter. Skillnaderna bottnade dels i om ledarna betonade ledarskapets "idrottsliga" eller "sociala" dimensioner, dels i vilken utsträckning man betraktade dessa två fostransformer som i harmoni eller konflikt med varandra. De idrottsledare som såg det idrottsliga ledarskapet som överordnat och som samtidigt betonade en harmoni mellan tävlings- och föreningsfostran intog positionen att idrott visserligen är något annat än att fostra – men att ett gott ledarskap samtidigt kan ha en fostrande funktion. Fostran och meningsfull gemenskap kan således uppstå i idrottsliga sammanhang som *en positiv bieffekt*. De ledare som tvärtom betonade sociala dimensioner men samtidigt betonade en harmonisk relation mellan tävlings- och föreningsfostran legitimerade sin ståndpunkt med att harmoniska människor även blev framgångsrika idrottare. Vidare framhöll de att idrottslig framgång visserligen kunde vara lustfyllt men något som inte var det primära inom ungdomsidrotten vilken snarare har till syfte att få människor att tänka eller att röra på sig.

En tredje grupp var de ledare som betonade idrottsliga aspekter och som därtill upplevde en konflikt mellan tävlings- och föreningsfostran. Ett exempel var en boxningstränare som visserligen bejakade tanken att boxningsträning kan förhindra ungdomar att hamna snett i samhället, men som samtidigt hänsköt sådana uppgifter till de anställda i klubben. Eftersom han själv däremot verkade på helt oavlönad basis, uppfattade han det som viktigt att även han själv fick ut något av sitt engagemang – nämligen att få fram bra boxare. På motsvarande sätt underströk en friidrottsledare värdet av att alla i träningsgruppen fick uppmärksamhet, men med tillägget att han i praktiken brydde sig mest om de bästa. Strategin motiverades med hänvisning till ledarbrist. Om man inte har tid och möjlighet att engagera sig i alla, måste ett val göras – och för hans del blev det att satsa på dem som presterade mest.

Slutligen återstod en grupp ledare som betonade de sociala dimensionerna i idrottens ledarskap och som dessutom ansåg att idrottens tävlingslogik riskerade att skapa problem. För dessa var föreningsidrottens socialiserande aspekter närmast självklara medan den snäva tävlingsfokuseringens följder i form av "topping" och selektion betraktades som avarter vilka borde bekämpas.

Medan studien ovan var inriktad på ledarna själva och deras inställning till det sociala ledarskapet, har Mats Trondman valt att studera frågan mer indirekt och från de aktivas perspektiv. I hans breda kartläggning av ungdomars föreningsidrottande ingick nämligen en rad frågor om hur de unga upplevde sina ledares värderingar i teman som sexism, främlingsfientlighet, homofobi och alkoholkonsumtion, det vill säga aspekter vilka kan ses som indikatorer på ett socialt medvetet ledarskap. Resultatet blev i huvudsak positivt. Endast 15 procent av ungdomarna instämde helt eller delvis i påståendet att ”vår ledare berättar gärna sexskämt”. Ännu färre, sex procent, menade att deras ledare var negativa till homosexuella eller olika invandrargrupper. Däremot instämde hela 37 procent av ungdomarna helt eller delvis i påståendet att ”man får festa för vår ledare om man sköter sig på tävlingar/matcher”.⁶³ En mer ingående analys av svaren visade dessutom tydliga skillnader mellan flickor och pojkar, såtillvida att sexskämt, homofobi och främlingsfientliga uttalanden hos ledare var vanligare inom pojkars lagidrotter än i flickidrotten. Ett liknande mönster framträdde även i närliggande frågor rörande ungdomarnas upplevelser av hårt spel, fusk, tävlingsbråk, orättfärdig selektion och domarbemötande. Även om en majoritet inte upplevde dessa företeelser i sin idrottsmiljö var det betydligt vanligare i pojkars lagidrotter jämfört med flickidrotten.⁶⁴ Trondmans slutsats blev därför att idrotten i allmänhet (och flickidrotten i synnerhet) är en positiv socialisationsmiljö, men att det finns inslag i pojkars lagidrottande som inte kan anses överensstämma med vare sig statens eller idrottsrörelsens idrottspolitiska ambitioner.⁶⁵

Om ungdomars inflytande och delaktighet

En grundläggande förutsättning för föreningsdemokratiska processer är medlemmarnas möjlighet att utöva ett *inflytande*. Ju fler som uppmuntras att komma till tals och påverka – desto bättre blir förutsättningarna för att verksamheten utformas i enlighet med majoritetens önskan. När medlemmars åsikter uppmuntras och tas till vara ökar dessutom deras känsla av ansvar och delaktighet. Om

⁶³ Trondman, s. 95–101.

⁶⁴ Ibid., s. 101–109.

⁶⁵ Ibid., s. 221.

idrottens föreningsliv ska främja föreningsfostran utgör därmed medlemmarnas reella inflytande ett grundvillkor.

Både i den statliga idrottspolitiken och hos idrottsrörelsen intar frågor om föreningsdemokrati och inflytande en central plats. I regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet framhålls att stödet syftar 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”.⁶⁶ I *Idrotten vill* betonas på motsvarande sätt att idrotten ”ska ta tillvara ungdomarnas egna erfarenheter och synpunkter i utformning och ledning av tränings- och tävlingsverksamhet.”

Inom idrottsforskningen har förhållandevis lite gjorts i frågor kopplade till ungdomars inflytande och delaktighet. Vissa forskare har dock ifrågasatt idrottsrörelsens förmåga att utgöra just ”en skola i demokrati”. Ett exempel är Ulf Blomdahl som redan i början av 1990-talet framhöll att demokratiska processer och mötesverksamhet var lågt prioriterat inom ungdomsidrotten till förmån för själva idrottandet. Med illa dold kritik tillade han även att idrottsrörelsen var ideologilös och därmed artskild från s.k. idéorganisationer. Dessutom menade han att idrottsrörelsens frammarsch sedan 1970-talet hade skett på andra ideella rörelers bekostnad med stora och negativa följder för många av de samhällsnyttiga egenskaper som man vanligtvis tillmäter det svenska föreningslivet.⁶⁷

Blomdahls kritik kan naturligtvis ifrågasättas. Är det rättvist eller ens rimligt att jämföra och värdera helt olika föreningsaktiviteter? Ska idrottsrörelsen klandras för att många barn och yngre tonåringar föredrar fysiska aktiviteter på sin fritid istället för ett mer politiskt orienterat samhällsengagemang? Samtidigt kan det inte förnekas att Blomdahl, åtminstone indirekt, pekar på en intressant problematik. Hur viktigt är det egentligen för idrottens barn och ungdomar att utöva ett inflytande i den egna föreningen? Kan det vara fullt tillräckligt att koncentrera den egna insatsen till själva idrottandet och därmed överlåta beslut och ansvar rörande verksamhetens utformning till tränare, ledare och klubbstyrelse?

Det senare finner visst stöd i både Trondmans och RF:s studier av ungdomars föreningsidrottande. I Trondmans undersökning behandlades frågan om ungdomars delaktighet i den egna föreningsverksamheten utifrån tre övergripande frågeställningar. Först

⁶⁶ SFS 1999:1177, *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet*.

⁶⁷ Ulf Blomdahl, *Folkrörelserna och folket – med utblick mot framtiden* (Stockholm 1990).

studerades i vilken utsträckning som ungdomar generellt ansåg sig ha ett *inflytande* över sin egen tränings- och tävlingsverksamhet. Därefter studerades om de haft eller blivit erbjudna *ledareuppdrag*. Slutligen undersöktes om ungdomarna varit eller erbjudits plats sina föreningars *styrelser* eller i någon *arbetsgrupp*.

Vid den inledande frågan framkom att en stor majoritet, drygt 80 procent, inte upplevde sig ha ett stort inflytande över sin tränings- och tävlingsverksamhet. Detta kan framstå som nedslående. Intressant nog tillade dock hela 57 procent att de var *nöjda* med den upplevda inflytandenivån medan endast en liten del, 15 procent, svarade att de önskade ett ”betydligt större” inflytande.⁶⁸

Vid frågan om ledareuppdrag framkom att 84 procent aldrig hade varit ledare. En lika stor andel hävdade dessutom att de aldrig tillfrågats om att bli ledare. Närmare 20 procent visade emellertid ett intresse. Slutligen framkom att endast ett fåtal, cirka 10 procent, var eller hade varit invalda i sina föreningars styrelser eller ingått i olika arbetsgrupper. Av övriga var det få (10 procent) som blivit tillfrågade.⁶⁹

I RF:s kartläggning av ungdomars tävlings- och motionsvanor från 2005 framkom ett delvis annorlunda resultat. På en direkt fråga om de unga ansåg sig få vara med och bestämma över sin egen tränings- eller tävlingsverksamhet svarade en majoritet, 60 procent, positivt. Lika många sade sig dessutom vara intresserade av att utöva ett inflytande. Inte oväntat framkom även att den upplevda bestämmandenivån ökade med stigande ålder. Mer förvånande var dock att flickor i allmänhet ansåg sig få bestämma mer än pojkar (66 procent mot 55 procent).⁷⁰

När frågan omformulerades till att gälla inflytande i den egna föreningen blev svaret inte lika positivt. Då svarade endast en dryg tredjedel (37 procent) att man ansåg sig ha ett inflytande. Nästan lika många (33 procent) svarade nej. Slutligen återstod hela 30 procent som inte ansåg sig veta om de hade ett inflytande eller ej – något som i sig antyder att många ungdomar inte är särskilt intresserade av att påverka den egna föreningens verksamhet.⁷¹

I frågor om förtroendeuppdrag bekräftade RF:s data i huvudsak Trondmans resultat. Mycket få ungdomar – 9 procent – sade sig till-

⁶⁸ Trondman, s. 78.

⁶⁹ Ibid., s. 79–80.

⁷⁰ *Ungdomars tävlings- och motionsvanor*, s. 17, 40–41.

⁷¹ Ibid., s. 17, 48.

höra en kommitté eller projektgrupp i den egna föreningen. Detta motsvarande ungefär andelen ungdomar som sade sig vara intresserade av sådant (7 procent) och andelen som tillfrågats (11 procent). Än färre sade sig ha ett styrelseuppdrag (4 procent). Dessutom framkom en viss minskning sedan slutet av 1990-talet i andelen ungdomar som blivit erbjudna att ingå i kommittéer eller styrelser. Det var något vanligare att flickor än pojkar erbjöds sådana förtroendeuppdrag.⁷²

Även i frågor rörande ledareuppdrag framkom något bekymmersamma resultat. Ungefär en av fem ungdomar sade sig ha gått en ledareutbildning – vilket innebar en viss ökning sedan 1998. Betydligt fler, mer än var tredje person, sade sig dock vara intresserad av en sådan utbildning samtidigt som endast var tionde (12 procent) utan utbildning hade blivit tillfrågad. Det senare innebar dessutom en minskning jämfört med tidigare år. Vid frågan om faktiska ledareuppdrag framkom att hela 34 procent sade sig ha sådan erfarenhet (något som delvis förklaras av att även domareuppdrag definierades som ett ledareuppdrag). Men medan var fjärde ungdom sade sig vara intresserad av att bli tränare eller ledare i den egna föreningen uppgav endast 6 procent att de fått en sådan förfrågan. Det senare innebar en halvering jämfört med 1998.⁷³

I jämförelse med statens idrottspolitiska mål och riktlinjerna i *Idrotten vill* indikerar resultatet att idrottsrörelsen inte i större utsträckning lyckats göra ungdomarna delaktiga i verksamheten. Därtill har idrotten tappat en påfallande stor grupp av presumtiva framtida idrottsledare. Denna grupp verkar även ha ökat sedan slutet av 1990-talet. Det kanske mest intressanta resultatet är emellertid att så många *inte upplever det som särskilt problematiskt med ett lågt inflytande* över sitt idrottande. Detta talar för att många ungdomar har en påtagligt instrumentell syn på sin egen idrottsverksamhet. De är där för att idrotta och ha roligt – och trivs förhållandevis bra med att andra (tränare och ledare) organiserar och utformar verksamheten. Därmed förstärks bilden av ungdomsidrotten som en relativt skollik miljö, organiserad och styrd av vuxna.

⁷² Ibid., s. 44, 47.

⁷³ Ibid., s. 49–54.

7.6 Barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö: sammanfattande analys

7.6.1 Tre slutsatser

Detta kapitel har presenterat forskning om barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö. Att sammanfatta forskarnas resultat, synpunkter och perspektiv i några korta rader är ingen enkel uppgift. Det finns dock skäl att lyfta fram åtminstone tre generella slutsatser.

En första slutsats är *att föreningsidrotten har en anmärkningsvärt stark ställning i de ungas liv*. Idrotten intresserar och aktiverar – både som verksamhet och nöjesform. Ingen annan frivilligaktivitet kan jämföras med idrottens förmåga att locka barn och ungdomar till en aktiv fritid. Det s.k. inflödet (det vill säga de som börjar att föreningsidrotta) är närmast häpnadsväckande: mer än åtta av tio ungdomar har åtminstone någon gång före 20 års ålder tillhört en idrottsförening. Därtill verkar förutsättningarna vara goda för barn och ungdomar att pröva på olika idrotter och således finna en eller ett par aktiviteter som de är beredda att fortsätta med.

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 kan man fråga sig varför så många väljer att lämna sina idrottsföreningar? Att påfallande många av dessa avhoppare behåller ett stort idrottsintresse – och kan tänka sig att börja föreningsidrotta igen – gör inte fråga mindre relevant. Det innebär nämligen, som Trondman formulerat saken, att efterfrågan på föreningsidrott är stor bland just de unga som efterfrågas av föreningsidrotten.⁷⁴

En andra slutsats är *att det finns yttre samhällliga 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 alltjämnt inverkar på barn och ungdomars delaktighet i föreningsidrotten. Lite tillspetsat är mönstret att pojkar idrottar mer än flickor och att rika idrottar mer än fattiga. Att strukturella samhälliga ojämlikheter återspeglas inom idrotten liksom på andra samhällsområden är måhända inte särskilt förvånande. Det vittnar dock om att idrottens tillgänglighet alltjämnt är ojämnt fördelat och att mycket arbete återstår innan

⁷⁴ Trondman, s. 213.

föreningsidrotten realiserat sitt mål om ”idrott åt alla”. Jämställdhets- och integrationsaspekter inom föreningsidrotten vidareutvecklas i nästa kapitel.

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*. Annorlunda uttryckt är det skillnad mellan vad ”idrotten vill” och vad den faktiskt gör.

Problematiken kan enkelt tydliggöras med begreppsparet föreningsfostran och tävlingsfostran. Enligt *Idrotten vill* är båda dessa aspekter omistliga inslag i all föreningsidrott. Däremot måste betydelsen och balansen mellan dessa uppfostringsformer 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 successivt 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 istället att *tävlingsfostran redan i barnidrotten utgör en dominerande logik*. Och detta får konsekvenser för idrotten som uppfostringsmiljö. Resultatet blir en verksamhet där allvar och disciplin är överordnat lek och spontanitet. Det blir en verksamhet där selektion och rangordning tidigt accepteras som självklara principer i syfte att främja prestationer och resultat.

Hur ska forskarnas analyser tolkas? Hävdar de att all barn- och ungdomsidrott är liktydig med tävlingshets, toppning och utslagning? Är elitsatsningar i redan unga år snarare regel än undantag? Nej, det vore att misstolka forskarnas slutsatser. Den extrema jakt på unga talanger som bedrivs i vissa elitföreningar och som tidvis rörer 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 en premiering av 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 idrottandet med andra fritidsintressen. Att

många unga uppfattar det som oproblematiskt 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.

Ett tydligt exempel på följden av en allt för stark tävlingsfostran ger Mats Trondman i sin utvärdering av ungdomsidrotten i relation till statens idrottspolitik. I ett avslutande resonemang om vilka ungdomar som väljer att stanna kvar i idrotten och vilka som hoppar av, påpekar Trondman att idrottens ”kärnlogik” (tävlingsfostran) inte samspelar särskilt bra med den idrottspolitiska ambitionen att erbjuda en bred folkhälso- och folkrörelseinriktad verksamhet till så många som möjligt. Problemet är att de s.k. avhopparna i stor utsträckning kännetecknas av att de 1) tilldelar idrotten mindre betydelse än de som stannar kvar 2) har ett svagare socialt nätverk av föreningsidrottande vänner och familjemedlemmar 3) ser målet med idrotten snarare som rekreation än prestation 4) har sämre förutsättningar att leverera högkvalitativa idrottsprestationer (eftersom de inte har tränat och tävlat lika mycket som sina mer idrottsaktiva kamrater). Samtidigt tillägger dock Trondman att avhopparna är påfallande positiva till föreningsidrotten i allmänhet och att de gärna skulle vilja fortsätta i någon form. Dessvärre är det senare emellertid i praktiken svårt eftersom det utbud som föreningsidrotten tillhandahåller tenderar att styras av just idrottens kärnlogik, det vill säga en verksamhet som (i takt med utövarnas stigande ålder) blir alltmer tränings- och tävlingsintensiv, tidskonsumerande, kravfylld i termer av individuell prestationsutveckling, selekterande och exkluderande, ledd ”av män som förkroppsligar idrottens kärnlogik” och ointresserad av breddad verksamhet.⁷⁵ Om idrottsrörelsen har en ambition av att minska avhoppet och locka nya ungdomar till föreningsidrottens skara, måste således nya verksamheter utformas som ”helt eller delvis” bryter med idrottens kärnlogik.⁷⁶

⁷⁵ Ibid., s. 225.

⁷⁶ Ibid., s. 227.

Annars blir det som när idrottsundervisningen är som sämst i skolan – en symbios mellan idrottslärarens idrottsintresse och de lagidrottande pojkarnas (och ibland flickornas) förväntningar på att spela boll. De övriga blir ett problem som verkar omöjliga att rätta därför att den ansvarige läraren inte ser symbiosens logik och sin egen idrottsliga ”etnocentrism”.⁷⁷

7.6.2 Att skapa balans mellan förenings- och tävlingsfostran: några enkla verksamhetsprinciper

I den organiserade idrotten, med dess starka betoning på det praktiska utövandet och där tävlandet ofta utgör verksamhetens måttstock, kan föreningsfostran framstå som något sekundärt, yttre och påklistrat. Men det stämmer inte. De föreningar som förmår att balansera förenings- och tävlingsfostran är tvärtom de som får bäst förutsättningar att även uppnå goda och uthålliga framgångar rent idrotts- och resultatmässigt. Förklaringen är dessutom både intuitiv och enkel: i de allra flesta fall är det först när de unga lämnar ungdomsidrotten som de är fullvuxna och fullärda. Det är därmed först då som det går att bedöma deras reella talang. På så sätt råder det ingen motsättning mellan förenings- och tävlingsfostran – eller mellan statens och idrottsrörelsens mål.

I detta avslutande avsnitt omformuleras kapitlets slutsatser till ett antal enkla verksamhetsprinciper. De föreningar och ledare som följer dessa (närmast självklara) tumregler skapar inte bara en positiv föreningsmiljö. De utformar även en verksamhet som både främjar föreningsdemokratiska principer och tävlingsidrottens mål att utveckla många och högpresterande seniora elitidrottsutövare.

1. *Låt så många som möjligt vara med så länge som möjligt*

Att idrottsrörelsen ska behålla så många som möjligt av sina aktiva barn och ungdomar så länge som möjligt är ett självklart önskemål från samhällets sida. Det är även en grundförutsättning för att idrotten ska uppnå sina egna mål. Förklaringen är både intuitiv och självklar: ju fler ungdomar som trivs, stannar kvar och får tid att mogna inom sin idrott – desto större blir urvalet av potentiella talanger till en senior elitverksamhet.

⁷⁷ Ibid., s. 228.

2. *Låt varje individ utvecklas utifrån sina egna, unika förutsättningar*

Det är först när de unga lämnar ungdomsverksamheten, vid nitton-tjugoårsåldern, som de ska vara fullärda, färdigvuxna och redo att konkurrera på lika villkor. Vägarna dit är dock lika många som det finns individer. Som föreningsledare eller tränare gäller det således att alltid ha is i magen, tänka långsiktigt och att ha grundinställningen att varje individ kan bli den bästa tills dess att motsatsen är bevisad. De aktiva bör dessutom göras delaktiga i sin utvecklingsprocess. Det barn vars idrottande är utifrånstyrkt – av föräldrar eller ledare – kommer sannolikt inte att vara kvar i verksamheten särskilt länge.

3. *Varje individ ska i sin utveckling endast jämföras med sig själv*

Vilka resultat gjorde du förra året? Vilka resultat har du gjort i år och vilka resultat vill du åstadkomma nästa år? Att jämföra ungdomar med varandra (istället för att bedöma deras individuella utveckling) är alltid detsamma som att jämföra äpplen med päron. Lika okonstruktivt är det att söka talanger bland ungdomar före genomgången pubertet eftersom det med stor sannolikhet kommer att gynna de fysiskt mest utvecklade i laget eller träningsgruppen. Fysisk mognad har inget med talang att göra. Därtill är fysisk mognad den i stort sett enda egenskap som en person inte kan förändra genom träning. Inte förvånande är det således sällan de som var bäst i elva–tolvårsåldern som också är bäst tio år senare.

4. *Låt kampmomentet i tävlingen vara överordnad resultatet*

Tävlingen är en självklar ingrediens i mycket av idrottsrörelsens mångfacetterade verksamhet. Utan tävlingens spänningsmoment skulle många idrottsaktiviteter mista sin mening. Troligtvis skulle även många av dagens idrottsaktiva barn och ungdomar förlora intresse för att idrotta om deras träning aldrig utmynnade i tävlingar och matcher där deras inövade tekniker och färdigheter fick omsättas i praktisk handling. Problemet är dock inte själva tävlandet – kampen, allvaret och lusten att vinna – utan det starka fokus på resultat och prestationer som ofta följer i tävlandets spår. Ett sätt att synliggöra detta är att jämföra föreningsidrotten med spontanidrotten. I den goda spontanidrotten eftersträvas vanligtvis

så jämna lag som möjligt, annars förlorar tävlingen sin mening. Alla som vill får dessutom vara med och delta utifrån sina egna förutsättningar. Det viktigaste är inte att kora en segrare när matchen är över utan kampen och glädjen i stunden. I spontanidrotten är således tävlingsmomentet centralt – men utan den rangordning, specialisering och selektion som lätt följer av föreningsidrottens allt för starka betoning av tävlingsfostran.

5. Ge alla en bra grenspecifik utbildning

Att idrottsledare och tränare ska ge barn och ungdomar en bra grenspecifik utbildning kan framstå som självklart, det vill säga konsten att slå en backhand, göra en mollbergare, breddsida osv. Men även de rent tekniska sidorna av en idrottsgren måste läras in i ett socialt sammanhang som gör det möjligt för föreningsidrotten att behålla de aktiva under hela utbildningstiden.

8 Föreningsidrott, folkhälsa, jämställdhet och integration

8.1 Inledning

I detta kapitel analyseras föreningsidrotten med avseende på folkhälsa, jämställdhet och integration. Samtliga av dessa aspekter ingick redan i det föregående kapitlet om barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö. Två skäl talar dock för att fördjupa diskussionen på just dessa områden. För det första intar de en central plats i statens idrottspolitik. För det andra kan de inte bara avgränsas till barn- och ungdomsidrotten. Medan det föregående kapitlet bl.a. analyserade skillnader i pojkars och flickors idrottande, riktas intresset i detta kapitel således till kompletterande frågor såsom RF:s jämställdhetsarbete och fördelningen av kvinnor och män på ledande befattningar.

8.2 Föreningsidrotten ur ett folkhälsoperspektiv

Det moderna samhället präglas i allt högre grad av stillasittande jobb för de vuxna och mindre fysisk aktivitet bland barnen. Genom att utöva motion och idrott kan människor bättre bibehålla sin vitalitet genom åren. Idrotten får på så sätt en stor betydelse för folkhälsan. (Regeringens proposition 1998/99:107 En idrottspolitik för 2000-talet)

I Idrottsstödsutredningens direktiv ingår att ”redovisa den kunskap som finns om idrottens betydelse för folkhälsan, särskilt för flickors och pojkars samt unga kvinnors och mäns hälsa”.¹ Som ett led i detta arbete uppdrogs åt Carl Johan Sundberg, docent vid Karolinska Institutet, att göra en kunskapsöversikt om idrottens folkhälsoaspekter. I uppdraget ingick att både belysa om – och i

¹ Kommittédirektiv 2006:135, *Utvärdering av statens stöd till idrotten*, s. 5.

sådana fall hur – idrott och motion har en positiv inverkan på folkhälsan och/eller om idrott och motion medför olika former av negativa effekter för människors hälsotillstånd. Vidare skulle analysen baseras på fysiologisk och medicinsk forskning och lägga särskild vikt vid faktorer som ålder, kön och socioekonomi.

Enligt Sundberg, vars rapport ingår i detta betänkande som bilaga nr 2, råder det ett tydligt samband mellan fysisk aktivitet/god fysisk kapacitet och hälsa.² Vid fysisk aktivitet uppstår en mängd fysiologiska förändringar i kroppen vilka medför positiva hälsoeffekter. Hjärtat blir större och pumpar ut mer blod i kroppen, vilket förebygger högt blodtryck och sänker risken för olika hjärt- och kärlsjukdomar. Blodkärnen blir fler och blodvolymen i kroppen ökar, vilket gör att kroppen bättre kan ta till sig syre och näring. Därtill blir lungorna starkare med följden att syreupptagningsförmågan förbättras. Andra positiva effekter av fysisk aktivitet är ökad muskelmassa, minskat fett i kroppen samt att bindväv, ben och brosk stärks och blir hållfastare. Därtill stärks immunförsvaret vid måttlig till mer omfattande regelbunden fysisk aktivitet.³

Fysisk aktivitet förebygger – förutom hjärt- och kärlsjukdomar – även åldersdiabetes, övervikt, cancer (främst tjocktarms- och bröstcancer) samt Alzheimers syndrom och kärlrelaterade demenssjukdomar hos medelålders och äldre. Därtill kan regelbunden fysisk aktivitet minska risken för fallolyckor, ge ökad livskvalitet och motverka depressioner. Hos barn och ungdomar bidrar fysisk aktivitet till kondition och styrka, upprätthållen energibalans och skydd mot övervikt. Till dessa fysiologiska effekter ska läggas barns och ungdomars psykosomatiska hälsa i form av bland annat förbättrad sömn, ökad koncentrationsförmåga och positiv fysisk självkänsla.

I detta sammanhang kan tilläggas att även Mats Trondmans ungdomsstudie indikerade ett tydligt samband mellan fysisk aktivitet och upplevd hälsa. Mer konkret uppgav betydligt fler föreningsaktiva ungdomar att de mådde bra, jämfört med dem som inte tillhörde en idrottsförening. Därtill sade sig de föreningsaktiva i låg

² Se bilaga 2. Carl Johan Sundberg, *Idrottens betydelse för folkhälsan*. Med fysisk aktivitet avses i detta sammanhang "all typ av kroppsrörelse utförd av skelettmuskulatur som ökar energiförbrukningen, alltså i princip all den tid som en person inte sover eller är fullständigt stilla". Vidare kan nämnas att "hälsa" av WHO definieras som "högsta möjliga välbefinnande hos den enskilde individen, fysiskt, psykiskt och socialt och ej enbart i frånvaro av sjukdom". Skillnaden mellan "hälsa" och "folkhälsa" är att det förstnämnda avser individer medan folkhälsa avser större grupper och samhällen.

³ Här kan dock tilläggas att extremt hård träning kan ha negativa effekter på immunförsvaret.

utsträckning ha magont, sömnproblem eller huvudvärk. I dessa avseenden kan studien således ses som en bekräftelse av att föreningsidrott har en generellt positiv inverkan på ungas psykosomatiska hälsa. Det bör dock tilläggas att sambanden var starkare hos föreningsaktiva pojkar än hos motsvarande grupp flickor.⁴

Budskapet i Sundbergs rapport är således enkelt: fysiskt aktivitet leder till minskad risk för framtida sjukdomar och till ökad upplevelse av fysiskt/psykiskt välmående. Vad som utgör en lämplig aktivitetsnivå är visserligen individuellt och beroende på en rad faktorer som ålder och fysisk kapacitet. Redan låga nivåer ger dock tydliga positiva resultat. Därefter stiger vanligtvis hälsoeffekterna i takt med ökad träningsintensitet. Motion är dessutom en färskvara som bör utövas regelbundet.

Det är ingen nyhet att sjukdomsburden relaterad till fysisk inaktivitet orsakar samhället stora kostnader. Mindre känt är dock att fysisk aktivitet i stigande omfattning utnyttjas som behandling av olika sjukdomstillstånd som alternativ till medicinering. En fördel med detta är att fysisk aktivitet ger patienten möjlighet att känna sig delaktig i den egna behandlingen och att även ta ansvar för sin egen hälsa. Denna metod går under namnet ”fysisk aktivitet på recept” (FaR®) och innebär att patienten får ett recept förskrivet på fysisk aktivitet till grupp- alternativt individuell aktivitet. Metoden har blivit allt vanligare under senare år och används idag inom samtliga landsting. Förskrivningen av FaR® inom hälso- och sjukvården representerar ett förändrat förhållningssätt där både personal och organisation på ett tydligare sätt integrerar förebyggande insatser i det dagliga arbetet. Viktigt är även den samverkan som sker mellan hälso- och sjukvården och andra aktörer i samhället, till exempel idrottsrörelsen och andra frivilligorganisationer, med långvarig erfarenhet av att arbeta med fysisk aktivitet, motion och träning.⁵

Kunskap om positiva effekter av regelbunden motion vid olika sjukdomstillstånd såsom diabetes, hjärt-kärlsjukdomar, tjocktarmscancer m.m. finns samlad i Statens Folkhälsoinstitutets skrift *FYSS – Fysisk aktivitet i sjukdomsprevention och sjukdomsbehandling*.⁶ En

⁴ Mats Trondman, *Unga och föreningsidrotten. En studie om föreningsidrottens plats, betydelse och konsekvenser i ungas liv*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:9, kap. 12.

⁵ Johan Faskunger, Matti Leijon, Agneta Ståhle & Peter Lamming, *Fysisk aktivitet på Recept (FaR®). En vägledning för implementering*. R 2007:1. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut 2007.

⁶ *FYSS – Fysisk aktivitet i sjukdomsprevention och sjukdomsbehandling. Yrkesföreningar för Fysisk Aktivitet*, Statens folkhälsoinstitut; R 2008:4.

uppdaterad och utökad upplaga publicerades i mars 2008 där man även behandlar positiva samband mellan fysisk aktivitet och stress, demens, schizofreni m.m. Av rapporten framgår att fysisk aktivitet kan minska behovet av eller helt ersätta läkemedel och därmed borde vara ett naturligt inslag i många behandlingsmetoder.

Idrott, motion och fysisk aktivitet är således av stor betydelse för människors hälsotillstånd. Graden av fysisk aktivitet varierar dessvärre med faktorer som kön, ålder och socioekonomi. Enligt Sundberg är flickor mindre aktiva än pojkar. Därtill sjunker graden av fysisk aktiviteten hos barn redan från 11–12 års ålder. Övervikt/fetma och fysisk inaktivitet är dessutom särskilt vanligt hos barn och ungdomar från familjer med låga hushållsinkomster och utbildningsnivåer.

Men även om idrott och motion vanligtvis är något positivt, finns det vissa problem. Förutom skador och överträningssyndrom, pekar Sundberg på risker kopplade till negativa kroppsuppfattningar och dopning. Därtill har forskning visat att tävlingsidrottare är överrepresenterade i fråga om ätstörningar (framförallt flickor). Föga förvånande är ätstörningar särskilt vanligt i idrotter där utseende och vikt har stor betydelse.⁷

Sammanfattningsvis råder det ingen tvekan om att idrott och fysisk aktivitet generellt sett är positivt för människors hälsa. Av detta följer att ett betydande offentligt stöd till föreningsidrotten kan motiveras som ett av många sätt för staten att verka för god folkhälsa. Men att idrott skapar positiva hälsoeffekter innebär inte enbart ett erkännande för idrottsrörelsens omfattande och breda verksamhet. Det understryker även vikten av att främja idrottens tillgänglighet. Att olika former av strukturella faktorer (såsom ålder, kön, socioekonomi, etnicitet, funktionshinder m.m.) alltjämnt inverkar på människors val att idrotta – och i vilka former – får nämligen till följd att även människors förutsättningar för hälsa och välbefinnande är ojämnt fördelade. Att aktivt uppmuntra och stödja den ideellt organiserade idrottsrörelsen i dess strävan att realisera ”idrott åt alla” framstår därmed både som viktigt och kostnadseffektivt ur ett folkhälsoperspektiv.

⁷ Se även *Ätstörningar: En kunskapsöversikt*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2004:1.

8.3 Jämställd idrott?

I mars 1922 anordnades det första Vasaloppet i modern tid. Ett drygt hundratal skidåkare deltog i det nio mil långa loppet och först i mål blev Ernst Alm från Norsjö IF. Tävlingen blev omgående en succé som ett mandomsprov till åminnelse av Gustav Vasas strapatsrika väg till den svenska kungatronen. Vad ingen dock hade förväntat sig var att en ung kvinnlig gymnastiklärare vid namn Margit Nordin redan det följande året skulle lämna in en deltagaranmälan. Att endast män kunde delta i loppet hade uppfattats så självklart att det aldrig hade fastslagits i tävlingsbestämmelserna. Det fanns därmed inget regelverk som kunde förhindra Nordin från att åka. 1923 års tävling blev därmed speciell så till vida att det inte var den manliga vinnaren utan den enda kvinnliga deltagaren som väckte störst uppmärksamhet vid ankomsten till målnöret i Mora. Men efter Nordin blev det stopp. Inför 1924 fattades beslut om att endast män fick delta. Detta förbud bestod i decennier. Först 1981 blev det återigen tillåtet för kvinnor att avverka den klassiska sträckan mellan Sälen och Mora på samma villkor som män.⁸

Att förbudet mot kvinnligt deltagande i Vasaloppet bestod ända fram till 1980-talet framstår idag som märkligt. Det är dock endast ett av många exempel på att den moderna tävlingsidrotten skapades av män och för män. Såväl internationellt som i Sverige ansågs det länge otänkbart att kvinnor skulle delta inom många idrotter. Kvinnors intåg i den organiserade tävlingsidrotten under 1900-talet måste därmed beskrivas som en långsam process präglad av ett tydligt motstånd. Längre återopades olika former av sedlighetsargument såsom att idrottsliga aktiviteter var opassande och i strid med ”den kvinnliga naturen”. Förvånansvärt seglivad var även tanken att idrott kunde utgöra en särskild hälsofara för kvinnor och inte minst inverka negativt på den kvinnliga reproduktionen. Slutligen har även ekonomiska aspekter förekommit, det vill säga ett motstånd baserat på farhågor att kvinnors ökade idrottsdeltagande skulle inkräkta på resurserna till mäns idrottsverksamhet. Alla dessa invändningar framstår idag som föråldrade. Samtidigt kan det inte förnekas att principen om idrottens lika tillgänglighet för både män och kvinnor är av påfallande sent datum. Som belysande exempel kan nämnas att Svenska fotbollförbundet i

⁸ Åke Jönsson, ”Kvinnlig pionjär i fädrens spår”, *Populär historia* 1/1996. Det ska tilläggas att kvinnor redan 1979 fick tillåtelse att åka i s.k. öppet spår veckan före Vasaloppet.

början av 1970-talet lät tillsätta en medicinsk expertgrupp med uppgift att kartlägga eventuella hälsorisker med damfotboll. Särskilt viktigt var att undersöka om fotbollsspel kunde orsaka bröstcancer.

Jämställdhetsaspekter i statens idrottspolitik

I den statliga idrottspolitikerna utgör jämställdhet sedan länge ett prioriterat område. I budgetpropositioner och motsvarande dokument har jämställdhet framhållits kontinuerligt sedan mitten av 1970-talet.⁹ Temat var även självklart i 1999 års idrottspolitiska proposition, som bland annat underströk följande:

Idrotten är lika viktig för flickor som för pojkar, för kvinnor som för män. Därför strävar idrotten efter att erbjuda lika möjligheter för alla, oavsett kön, att utöva idrott. På samma sätt verkar idrottsrörelsen för att kvinnors och mäns erfarenheter och värderingar tas tillvara som ledare.¹⁰

Betydelsen av ett aktivt jämställdhetsarbete inom idrottsrörelsen är även markerat i regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet genom formuleringen att statens stöd bland annat syftar till att ”ge kvinnor och män lika förutsättningar att delta i idrottsverksamhet”.¹¹ I regeringens riktlinjer till RF framhålls likaså att förbundet ska återrapportera hur det offentliga stödet fördelas mellan kvinnor och män i olika åldrar samt ”inriktning och effekter” av de olika medlemsförbundens jämställdhetsarbete.¹²

Sedan 1980-talet har även delar av statsstödet öronmärkts för särskilda satsningar på kvinnoidrott. Som exempel kan nämnas att regeringen 2000 gav RF i uppdrag att leda det treåriga projektet *Idrottsresurser på lika villkor* med bland annat målet att kartlägga, analysera och sprida kunskap om hur samhällets resurser till idrotten fördelas mellan män och kvinnor. Av mer sentida exempel kan nämnas att flickors idrottande utgjorde ett prioriterat område i den s.k. Handlagssatsningen och att ett jämställdhetsperspektiv ska ingå i all verksamhet i det efterföljande Idrottslyftet.

⁹ SOU 1998:76, *Idrott och motion för livet*, kap. 2.

¹⁰ Prop. 1999/99:107, *En idrottspolitik för 2000-talet – folkhälsa, folkerörelse och underhållning*, s. 36.

¹¹ SFS 1999:1177, *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet*.

¹² Se t.ex. Riktlinjer för statens stöd till idrotten budgetåret 2006, Ju 2005/11166/D.

Riksidrottsförbundet och jämställdhetsfrågan under 1900-talet

RF:s förhållningssätt till kvinnor och idrott under 1900-talet har ingående kartlagts av pedagogen Eva Olofsson.¹³ Enligt Olofsson kan utvecklingen indelas i tre faser. Den första perioden, åren 1903–1945, karakteriseras som en *könsåtskillnadsfas*. Kännetecknande för dessa årtionden var dels att antalet kvinnor inom den organiserade idrotten var mycket begränsat, dels att idrottsrörelsens ledning var påtagligt skeptisk mot ett ökat kvinnligt deltagande – åtminstone i tävlingsverksamhet och särskilt i sådana idrotter som krävde styrka och kondition. Till grund för denna inställning låg en uppfattning om tydlig åtskillnad mellan könen. I mäns idrottande premierades aspekter som fysisk styrka och prestation. I den mån kvinnor alls skulle delta, borde det vara i idrottsaktiviteter som istället präglades av spänst, skönhet och allmänt välbefinnande. Att kvinnoidrotten ändå gjorde vissa – låt vara modesta – framsteg under perioden var därmed, enligt Olofsson, på inga sätt ett resultat av ett aktivt stöd från männen i den organiserade idrottsrörelsens ledning.

Perioden 1945–1970 blev en *uppbyggnadsfas*. Inom idrottsrörelsen började nu det låga kvinnodeltagande att uppfattas som ett problem. Med syfte att locka in fler kvinnor i idrotten vidtogs därför en rad åtgärder, såsom anordnandet av särskilda kvinno-konferenser (den första 1945) och bildandet av särskilda kommittéer för damidrott. Av betydelse var även att Inga Löwdin 1951 blev första kvinna med säte i RF:s styrelse.

Tiden efter 1970 karakteriseras av Olofsson som en *integrationsfas*. Under periodens inledande decennier, 1970- och 1980-talet, kvarstod målet att öka antalet kvinnor som aktiva och ledare inom idrottsrörelsen. Av betydelse var inte minst det särskilda handlingsprogram ”Idrott tillsammans – på samma villkor för kvinnor och män, flickor och pojkar” som RF-stämman antog 1977 och att särskilda medel därefter avsattes till specialidrotts- och distriktsförbund för bland annat utbildning av kvinnliga idrottsledare.

¹³ För en historik över den svenska kvinnoidrottens utveckling och RF:s jämställdhetsarbete, se Eva Olofsson, *Har kvinnorna en sportlig chans? Den svenska idrottsrörelsen och kvinnorna under 1900-talet* (Umeå 1989), Eva Olofsson ”RF och kvinnorna” i Jan Lindroth & Johan R. Norberg (red), *Ett idrottssekel. Riksidrottsförbundet 1903–2003* (Stockholm 2003), Eva Olofsson ”Jämställdhet på föreningsnivå” i *Sexualiseringen av idrottens offentliga rum*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2007:1.

En av periodens viktigaste händelser utgör den jämställdhetsplan som RF antog 1989. Jämställdhetsplanen var både ett uttryck för en ökad ambitionsnivå och ett delvis förändrat synsätt. Framförallt ersattes den tidigare relativt ensidiga fokuseringen på kvinnors idrottande med nya resonemang om att jämställdhet var en fråga för båda könen. Därtill gjordes en direkt koppling mellan innehållet i den idrottsliga verksamheten och fördelningen av kvinnor och män i beslutande organ. Detta fick till följd att jämställdhetsplanen formulerade målet att båda könen skulle vara företrädare på beslutande positioner inom idrottsrörelsen med minst 40 procent.

Under det följande decenniet sågs resultat i form av kraftigt ökad kvinnorepresentation i både specialidrottsförbundens och distriktsförbundens styrelser. Däremot uppnåddes inte 40-procentsmålet. Mot denna bakgrund antog 1995 års RF-stämma en stadgeändring med innebörden att samtliga RF- och distriktsförbundsstyrelser skulle bestå av lika många kvinnor och män. Vidare skulle samtliga specialidrotts- och specialdistriktsförbund i sina stadgar föreskriva att både kvinnor och män ska ingå i såväl förbundsstyrelse som valberedning. Två år senare skärptes formuleringarna ytterligare. I den verksamhetsplan som antogs 1997 angavs nämligen att målet i en jämställd idrott var: ”att idrotten skall formas utifrån ett medvetet könsperspektiv, där flickors/kvinnors och pojkars/mäns villkor i samma utsträckning är normgivande för verksamheter, organisationer, arbetsformer, forskning och utbildning”.

Enligt Olofsson har RF:s arbete för jämställdhet inom idrotten många paralleller med den generella svenska jämställdhetspolitiken. Precis som i det övriga samhället har synen på jämställdhet successivt vidgats från att vara en kvinnofråga till en angelägenhet för båda könen. Därtill har diskussionen breddats från att handla om kvantitet – i form av ökat antal kvinnor som aktiva och ledare – till att även avse hur resurser fördelas och värderingar av vad kvinnor och män gör.¹⁴

RF:s nuvarande jämställdhetspolicy antogs 2005. Dokumentet avser främst RF och SISU på central nivå, men har även ambitionen att tjäna som uppmaning och stöd till medlemsförbunden att utforma egna motsvarigheter. Enligt policyn är det övergripande målet för idrottens jämställdhetsarbete att kvinnor och män ska ha

¹⁴ Olofsson (2007), s. 52.

”samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter på alla nivåer och inom alla områden”. Detta konkretiseras därefter i målen att:

- flickor och pojkar, kvinnor och män, ges lika möjligheter att utöva idrott
- kvinnors och mäns, flickors och pojkars idrottsutövning värderas lika och prioriteras på ett likvärdigt sätt
- kvinnor och män har lika stort inflytande i beslutande och rådgivande organ (konkretiserat med att det underrepresenterade könet ska uppgå till minst 40 procent på alla beslutande och rådgivande nivåer)
- arbetsformer och fördelning av uppdrag utformas så att kvinnor och män får lika stora möjligheter att medverka
- jämställdhetsperspektivet ska vara införlivat i den dagliga verksamheten och genomsyra alla verksamhetsområden.

Om idrott, kön och genus

I den forskning och samhällsdebatt som problematiserar kvinnligt och manligt används ofta begreppen *biologiskt kön* och *genus* för att påvisa att relationen mellan könen inte är biologiskt given utan socialt formad. För svenskt vidkommande har historikern Yvonne Hirdmans teori om ett s.k. *genussystem* haft stort inflytande på såväl forskningen som samhällsdebatten. Enligt Hirdman är genus en process där vi kategoriserar och tolkar biologiska skillnader mellan människor. Detta skapar i sin tur hierarkier och ojämlik maktfördelning mellan kvinnor och män enligt principerna att manligt och kvinnligt inte ska blandas (”könets isärhållande”) och att det manliga alltid står över det kvinnliga i hierarkisk ordning (”den manliga normens primat”).

Inom idrottsforskningen finns det omfattande studier om konstruktionen av genus. Som exempel kan nämnas att Birgitta Fagrell i avhandlingen *De små konstruktörerna* visade att barn redan i förskoleåldern ofta har tydliga föreställningar om vilka idrottsaktiviteter som är förknippade med manligt respektive kvinnligt och att pojkar generellt sett är bättre än flickor i idrotts tävlingar.¹⁵ Därtill visade Håkan Larsson i avhandlingen *Iscensätt-*

¹⁵ Birgitta Fagrell, *De små konstruktörerna* (Stockholm 2000).

ningen av kön i idrott att stereotypa uppfattningar om manligt och kvinnligt även är vanligt bland idrottande tonåringar.¹⁶

I detta sammanhang finns inte utrymme att mer utförligt redogöra för denna forskning. För de intresserade vill vi dock rekommendera *Sexualiseringen av idrottens offentliga rum* som RF lät publicera 2007 där många av landets ledande forskare med intresse för idrott och genus medverkar.¹⁷

I den följande redovisningen kommer jämställdhetsaspekter inom idrottsrörelsen att utvärderas utifrån två parametrar. Först studeras förändringar i kvinnors och mäns deltagande i föreningsidrotten. Därefter följer en analys av kvinnors och mäns representation på ledande befattningar. Frågan om det statliga idrottsstödet fördelning ur ett jämställdhetsperspektiv behandlas i kapitel 9.

8.3.1 Kvinnors och mäns deltagande i föreningsidrotten

Som påpekats ovan, har kvinnors deltagande inom idrottsrörelsen ökat betydligt under 1900-talets andra hälft. Beträktat över en längre tidsperiod är trenden således att allt fler kvinnor börjat idrotta med följden att föreningsidrotten successivt utvecklats från att vara en i huvudsak manlig angelägenhet till att bli en verksamhet för både kvinnor och män.

Riktigt lika entydig blir inte bilden om tidsperspektivet avgränsas till senare år. Varje år samlar RF in statistik från specialidrottsförbunden rörande antalet aktiva medlemmar fördelat på kön.¹⁸ En jämförelse av åren 2001–2005 visar relativt små skillnader. År 2001 uppgick kvinnorna till 37 procent och männen till 63 procent av förbundens aktiva medlemmar. Därefter ökade andelen kvinnor till 42 procent 2004 för att återigen minska till 38 procent 2005. En allmän slutsats utifrån RF:s statistik är således att män alltjämt utgör en majoritet av idrottsrörelsens aktiva medlemmar.

Generellt sett börjar flickor även att föreningsidrotta något senare än pojkar – och de tenderar att sluta något tidigare.¹⁹ Därtill är valet av idrottsgren tydligt könsbestämt. Även om det går att

¹⁶ Håkan Larsson, *Iscensättningen av kön i idrott: en nutidshistoria om idrottsmannen och idrottskvinnan* (Stockholm 2001).

¹⁷ *Sexualiseringen av idrottens offentliga rum*. Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2007:2. Rapporten kan hämtas hem elektroniskt från RF:s hemsida, www.rf.se

¹⁸ Sedan år 2001 redovisas uppgifterna kontinuerligt i rapporterna "Kvinnor och män i idrotten" vilka kan laddas ned från RF:s hemsida. Sedan år 2006 har dock ingen rapport publicerats. Uppgifterna rörande år 2005 baseras således på ännu opublicerade uppgifter från RF.

¹⁹ Jfr kapitel 6 i detta betänkande.

skönja en allmän trend att allt fler flickor söker sig till tidigare mansdominerade idrotter, är det fortfarande stora skillnader i idrottsförbundens sammansättning. I det stora flertalet av RF:s specialidrottsförbund utgör männen en majoritet. År 2005 redovisade endast 9 av 68 SF fler aktiva kvinnor än män. I endast 12 förbund rådde en jämn könsfördelning bland de aktiva, det vill säga att det underrepresenterade könet inte understeg 40 procent av medlemskåren.

8.3.2 Kvinnor och män på ledande befattningar

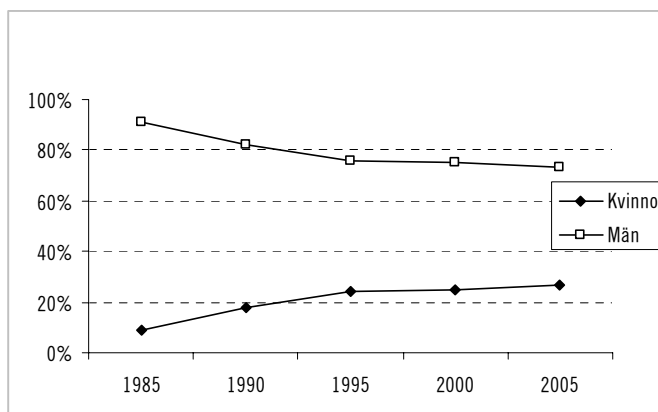
Ett mått på jämställdheten inom idrottsrörelsen är kvinnors och mäns representation på ledande befattningar. Som ovan nämns har RF:s jämställdhetspolicy från 2005 med målet att både kvinnor och män ska återfinnas på samtliga ledande nivåer med minst 40 procent vardera.

I RF:s centrala styrelse, Riksidrottsstyrelsen, råder en jämn könsfördelning sedan mitten av 1990-talet. Med 2003 års val av Karin Mattson som ordförande fick förbundet dessutom för första gången en kvinnlig ordförande – efter 100 år av män på ordförandeposten.

I specialidrottsförbundens styrelser är fördelningen mellan kvinnor och män inte lika jämn. År 2006 var nästan tre av fyra (73 procent) av specialförbundens styrelseledamöter män.²⁰ Endast 27 procent var kvinnor. Studeras sammansättningen i SF-styrelser över tid framkommer att en betydande ökning av andelen kvinnor skedde under perioden 1985–1995. Därefter kan inga större förändringar noteras. Endast 14 av RF:s 67 förbund (21 procent) lever idag upp till målet att det underrepresenterade könet ska uppgå till minst 40 procent på styrelsenivå. Detta är dessutom en minskning jämfört med motsvarande mätning 2001 då 17 förbund uppnådde detta mål.

²⁰ Uppgift från RF.

Diagram 8.1 Andelen kvinnor och män i SF:s styrelser



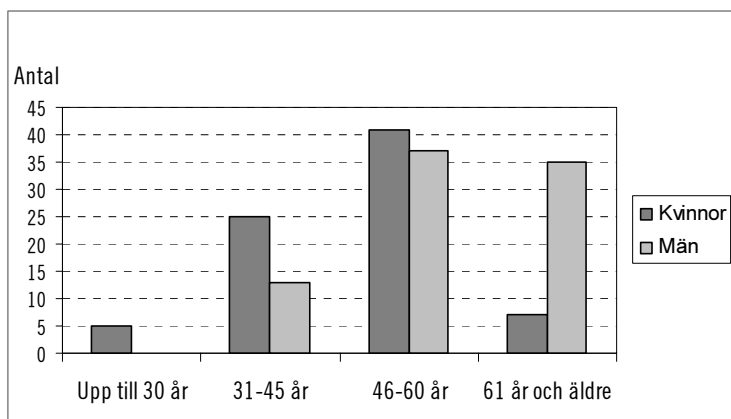
Källa: uppgift från RF.

Ett rimligt antagande är att fördelningen av kvinnor och män i specialidrottsförbundens styrelser återspeglar sammansättningen bland de aktiva inom förbundet. Detta stämmer till viss del. Som exempel kan nämnas att Svenska Ishockeyförbundet med cirka 95 procent män och fem procent kvinnor bland de aktiva även har en styrelse som i huvudsak (90 procent) består av män. Det finns dock många förbund där den fördelningen av kvinnor och män bland de aktiva inte verkar inverka på styrelsens sammansättning. Endast fem av de fjorton SF som 2006 hade en jämn fördelning bland de aktiva (minst 40 procent) hade även kvinnor i styrelsen på minst 40 procent. I vissa fall råder till och med motsatta förhållanden. Ett exempel är Svenska Danssportförbundet som 2007 redovisade 63 procent aktiva kvinnor bland medlemmarna och en styrelse som där sju av åtta ledamöter är män.²¹

När även ålder inkluderas i jämförelsen av specialidrottsförbundens styrelsesammansättning framkommer ett tydligt mönster. Som diagrammet nedan visar, är de kvinnliga ledamöterna jämförelsevis yngre än de manliga ledamöterna. Mer än hälften av alla kvinnor är under 46 år. Bland männen är däremot cirka två tredjedelar minst 46 år fyllda.

²¹ Ibid.

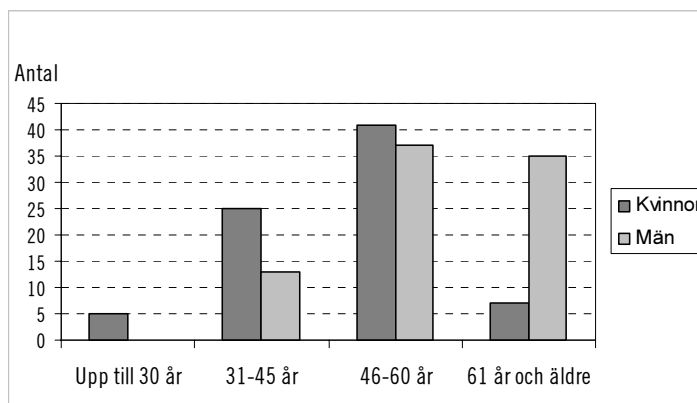
Diagram 8.2 SF-styrelser fördelning på ålder och kön 2006



Källa: uppgift från RF.

I RF:s distriktsförbund är den fördelningen på styrelsenivå betydligt jämnare: kvinnorna utgör 45 procent och männen 55 procent. Bidragande är rimligtvis att distriktsförbunden sedan 1995 är ålagda att ha en jämn könsfördelning i sina styrelser medan specialförbunden endast är ålagda att ha båda könen representerade. Kännetecknande för distriktsförbunden är vidare att åldersfördelningen mellan män och kvinnor på ledande befattningar är betydligt jämnare, även om kvinnor alltjämnt dominerar i yngre åldersgrupper (t.o.m. 45 år) och män på motsvarande sätt dominerar bland ledamöter över 60 år.

Diagram 8.3 Antal kvinnor och män i DF-styrelser 2006



Ett ytterligare mått på den könsmässiga fördelningen i specialförbundens ledande nivåer är om posten som förbundsordförande innehas av en man eller kvinna. Av RF:s 67 specialidrottsförbund hade endast 10 förbund (15 procent) en kvinna som ordförande 2006 medan 57 förbund (85 procent) hade en man som ordförande. Bland de tio förbund med högst ekonomisk omsättning fanns ingen kvinnlig ordförande. I posten som generalsekreterare var situationen likartad. Endast tio förbund hade en kvinnlig generalsekreterare. Detta var dessutom en nedgång med två kvinnor jämfört med 2002.²²

JämO:s granskning av jämställdhetsplaner

I mars 2007 begärde JämO in jämställdhetsplaner från RF och samtliga specialidrottsförbund med minst tio anställda. Även om 16 av sammanlagt 18 förbund kunde redovisa jämställdhetsplaner, visade den efterföljande granskningen att inget förbund levde upp till lagens krav. Bland påtalade brister kan nämnas inaktuella planer, avsaknad av lönekartläggningar och mätbara mål liksom brister i arbetet att förebygga sexuella trakasserier och att eftersträva en jämn könsfördelning bland de anställda.

²² Ibid. Här kan tilläggas att två SF meddelat RF att man saknar generalsekreterare och att det associerade Ringetteförbundet inte ingår i analysen.

8.4 Föreningsidrotten som integrationsarena

I *Idrotten vill* framhålls att föreningsidrotten ska välkomna alla som vill vara med, oavsett faktorer som nationalitet, etnisk ursprung, religion, ålder, kön, sexuell läggning eller fysiska eller psykiska förutsättningar. Vidare ska idrotten främja kontakt mellan människor ur olika samhällsgrupperingar och påverka medlemmarnas attityder och värderingar på ett positivt sätt.²³ Budskapet kan sammanfattas med att föreningsidrotten ska utgöra en integrationsarena där människor med olika bakgrund, erfarenheter och förutsättningar ska kunna mötas, lära känna och respektera varandra.

I detta avsnitt analyseras föreningsidrotten som integrationsarena. Först behandlas integration i relation till etnicitet och mångfald. Därefter analyseras integration i relation till funktionshinder. Avsnittet avslutas med en kort diskussion om förekomsten av mobbing, trakasserier och olika former av diskriminering inom föreningsidrotten.

8.4.1 Perspektiv på föreningsidrott och etnisk mångfald

Idrott är ett globalt samhällsfenomen. Det är en aktivitet som berör och engagerar människor i alla kulturer. Idrottens utformning och regelverk är dessutom universella och oftast välkända var man än befinner sig i världen. Mot denna bakgrund är idrottens potential som integrationsarena i det närmaste självklar. I idrotten kan människor finna en mötesplats där kultur- och språkbarriärer annars utgör ett hinder. I idrotten kan invandrare och etniska minoriteter integreras i sina nya samhällen utan att förlora den egna identiteten. Idrott kan således utgöra en kulturöverbryggande sfär där människor av olika ursprung men med ett gemensamt idrottsintresse får möjlighet att lära känna varandra och därigenom även förstå och respektera skilda värderingar och ideal.²⁴

I den statliga idrottspolitiken har föreningsidrottens möjlighet att integrera personer med utländsk bakgrund framhållits sedan början av 1980-talet.²⁵ Av moderna exempel kan nämnas att 1999 års idrottspolitiska proposition lyfter fram integration som

²³ *Idrotten vill* (2005), s. 4, 6.

²⁴ Jfr Johan R. Norberg, *Idrott och integration – en kunskapsöversikt*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2002:2, s. 7.

²⁵ SOU 1998:76, kap. 2.

ledstjärna för det statliga idrottsstödet fördelning och att regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet markerar integration som ett av bidragets främsta syften.²⁶ Även inom idrottsrörelsen framhålls återkommande värdet av integration och mångfald. Följande citat ur *Idrotten vill* är belysande:

Idrotten kan med sitt universella språk spela en viktig roll för att öka förståelsen människor och grupper emellan. Det är självklart att invandrare ska ha samma möjlighet som svenska medborgare att, utifrån sina egna förutsättningar, delta i idrott. Många individer med invandrabakgrund finns i våra landslag och som tränare på viktiga poster. Influenser från andra kulturer bidrar till en positiv utveckling inom den svenska idrotten.²⁷

Både i statens och idrottsrörelsens policydokument framhålls således integration och etnisk mångfald som ett viktigt idrottspolitiskt mål. I citatet ovan understryks dessutom integrationens *ömsesidiga* nytta, det vill säga att föreningsidrottens ”universella språk” kan ge ett bidrag till en övergripande, samhällelig integrationspolitik samtidigt som etnisk mångfald bidrar till en positiv utveckling av föreningsidrotten.

Innan vi övergår till att presentera forskning på området, finns det skäl att kortfattat diskutera några problem förknippade med att analysera idrotten som en integrationsarena ur ett etnicitetsperspektiv. Begrepp som etnicitet och integration är nämligen omdebatterade. Även om de flesta människor idag är överrens om värdet av mångfald och att orättvisor kopplat till etnicitet bör motverkas, har inte minst forskarsamfundet pekat på problematiska underliggande normer och synsätt i både integrationspolitikens terminologi och olika åtgärders konkreta utformning.

Begreppet *eticitet* är en klassificering av människor som tillhörande ett folk eller en gemenskap. Att tillhöra en viss etnisk grupp innebär vanligtvis att man sammanförs med andra individer i aspekter som ett gemensamt ursprung, historia, språk, kultur, traditioner och religion. Etnicitet kan därmed framstå som ett sätt att kategorisera människor utifrån olika grupp-specifika egenskaper. I den moderna samhällsdebatten framhålls dock att etnicitet snarare handlar om relationer och situationer. Som bland annat antropologen Fredrik Barth påpekat, är etnicitet nämligen en klassificeringsmodell som endast blir begriplig i mötet mellan olika

²⁶ Prop. 1998/99:107, s. 49, SFS 1999:1177.

²⁷ *Idrotten vill*, s. 8.

människor och grupper. Annorlunda uttryckt kan en "svensk" endast förstå och identifiera sig själv som just "svensk" i relation till dem som uppfattas tillhöra en annan nationalitet eller etnisk gemenskap. Etnicitet handlar därmed inte främst om olika gruppers faktiska kännetecken: det handlar snarare om att vissa egenskaper särskiljs och görs *betydelsefulla i jämförelser med andra*. Etnicitet är således inte främst en egenskap hos en grupp – det är *en aspekt av en relation*.²⁸

Etnicitet handlar dessutom inte enbart om att människor skapar sin identitet i jämförelse med andra. Ofta inbegrips även någon form av maktdimension i sådana identitetsprocesser. Detta synliggörs i distinktionen mellan självvald och tillskriven identitet. Med *självvald identitet* avses hur individer definierar och uppfattar sig själva. Det handlar således om ett personligt och högst frivilligt identitetsskapande där en rad olika aspekter kan ingå (alltifrån ålder och kön till musiksmak och fritidsintressen). *Tillskriven identitet* handlar däremot om hur individer betraktas och beskrivs av sin omgivning. Det syftar på förmodade egenskaper vilka vi – ofrivilligt – tillskrivs som representanter för olika grupper. Inte förvånande är tillskrivna identiteter ofta stereotypa, förenklade och missvisande. När dessutom majoriteten i ett samhälle definierar minoriteten som annorlunda utgör det en form av maktutövning.²⁹

Mot denna bakgrund kan tesen om föreningsidrotten som *integrationsarena* sättas in i ett större sammanhang. I samhällsdebatten används begreppet integration vanligtvis i diskussioner om hur invandrade grupper ska inlemmas i det svenska samhället. Detta innebär att integration, precis som etnicitetsbegreppet, tar sin utgångspunkt i en åtskillnad mellan majoritet och minoritet (mellan "vi" och "dom") och i antaganden om att olikhet snarare än likhet kännetecknar dessa gruppers inbördes relation. Inte sällan blir etnicitet även den dominerande förklaringsfaktorn i hur minoriteten uppfattas och beskrivs. Trots att skillnaderna naturligtvis kan vara stora inom och mellan olika invandrargrupper tenderar majoritetens föreställningar ofta och oreflekterat att reduceras till förenklade schabloner om deras likartade levnadsförhållanden, normer och kulturella värderingar.³⁰ Även om integrationsresonemang ytterst syftar till att värna om respekt, mångfald och allas lika

²⁸ Jesper Fundberg, *Etnisk mångfald och integration – visar idrotten vägen?* Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2003:3, s. 19–20.

²⁹ Ibid. s. 20.

³⁰ Ibid., s. 20 samt begreppsdefinitioner av bland annat "etnicitet" och "integration" på *Centrum mot rasisms* nätbaserade kunskapsbank Sverige mot rasism, se www.sverigemotrasism.nu

möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund, är det ett frågekomplex som tar sin utgångspunkt i ett ”vi och dom”-tänkande. Trots goda föresatser riskerar därmed integrationspolitiska åtgärder att befästa föreställningar om olikhet kopplat till etnicitet och skapa hierarkiska ordningar mellan ”de som integrerar” och ”de som ska integreras”.

I svensk idrottsforskning är etnologen Jesper Fundberg den forskare som mest ingående problematiserat föreningsidrotten i relation till etnicitet och kulturell mångfald. Ett viktigt bidrag är den resonerande artikeln ”Invandrare och idrott. Om att skapa kategorier och normalitet” från 2000. I artikeln förs kritiska resonemang om hur tankefiguren ”invandraren” används i idrotts-sammanhang och hur detta bidrar till idrottens egen självförståelse. Fundberg menar att vi alltför lätt tänker i kategorier som ”vi och dom” och att invandrarna ofta tvingas spela rollen av jämförelseobjekt. En första kritik riktas mot massmedia. Fundberg visar med belysande exempel att kvinnliga idrottare med utländsk bakgrund ofta framställs som ett föredöme för invandrarkvinnor men tillägger att motsvarande kopplingar aldrig görs för ”svenska” idrottskvinnor. Kritik riktas därefter mot idrottsrörelsen som, enligt Fundberg, skapar sin egen självförståelse just genom jämförande beskrivningar mellan det ”normala” och det ”annorlunda” (oavsett om detta gäller invandrare, kvinnor, homosexuella eller handikappade). Slutligen hävdar Fundberg att även det idrottsvetenskapliga forskarsamfundet tillämpar tolkningsmodeller präglade av förenklade schabloner. Att invandrarungdomar i stor utsträckning tränar fotboll och basket tenderar att förklaras utifrån sociala och/eller etniska aspekter såsom att de ”söker sig till idrotter som ställer lägre krav på förkunskaper och materiell standard”. Men att även s.k. svenska ungdomar utövar samma idrotter får vanligtvis helt andra förklaringar såsom att ungdomarna gör rationella val och att fotboll och basket helt enkelt är stora och populära idrotter.³¹

³¹ Jesper Fundberg, ”Invandrare och idrott. Om att skapa kategorier och normalitet” i Bo G. Nilsson (red), *Idrottens själ*. Fataburen. Nordiska museets och Skansens årsbok 2000 (Stockholm 2000).

8.4.2 Föreningsidrottens tillgänglighet ur ett etnicitetsperspektiv

Hur ser då kunskapsläget ut rörande barns och ungdomars deltagande i föreningsidrotten ur ett etnicitetsperspektiv? Dessvärre saknas mer ingående kvantitativa data. Systematiska kartläggningar av idrottsrörelsens sammansättning kopplat till etnicitet görs inte idag. Till exempel saknas etnicitet som särskild kategori i RF:s årliga studier av svenska folkets tävlings- och motionsvanor. Det finns därmed begränsade möjligheter att analysera föreningsidrottens tillgänglighet ur ett etnicitetsperspektiv och särskilt eventuella förändringar över tid.

De studier som gjorts på området är således närmast att betrakta som punktinsatser. Flertalet är dessutom behäftade med metodologiska problem. Som exempel kan nämnas en större enkätstudie som RF lät utföra 2002. I undersökningen tillfrågades 3000 statistiskt utvalda ungdomar med invandrarbakgrund om sina idrotts- och motionsvanor.³² Svarefrekvensen blev endast 51 procent. Som referenspunkt utnyttjades dessutom en generell studie av ungdomars idrotts- och motionsvanor från 1998, det vill säga en undersökning som genomförts flera år tidigare och som därtill omfattade ungdomar av både inhemsk och utländsk härkomst. Ett annat exempel är den ungdomsstudie som Mats Trondman utförde på uppdrag av Ungdomsstyrelsen 2005.³³ Undersökningen baserades på enkät riktad till 3000 slumpmässigt utvalda ungdomar men besvarades av endast 53 procent av undersökningspopulationen. Detta medförde att kategorin "utrikes födda" ungdomar endast omfattade 109 personer. Bortfall är visserligen vanligt i större kvantitativa studier. Därtill finns statistiska metoder för att hantera låga svarefrekvenser. Samtidigt går det inte att bortse från att stora bortfall riskerar att ge upphov till skevheter i datamaterialet och därmed begränsa uppgifternas tillförlitlighet.

För att ytterligare problematisera bilden har olika studier gett påtagligt skilda resultat. Som exempel kan nämnas att pedagogen Rolf Carlson i mitten av 1990-talet presenterade data med innebörden att invandrarungdomar generellt sett var kraftigt underrepresenterade inom föreningsidrotten – och därtill väsentligt

³² *Idrott och integration – en statistisk undersökning 2002*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2002:1.

³³ Trondman.

mindre fysiskt aktiva än ungdomar av inhemska bakgrund.³⁴ RF:s integrationsstudie från 2002 visade tvärtom att invandrarungdomar i nästan lika hög grad var föreningsaktiva. Visserligen noterades även här att invandrarflickorna var något sämre representerade, men skillnaderna ansågs små nog för att motivera slutsatsen att situationen var bättre ”än vad man kunde befara med tanke på den förda debatten”.³⁵

Slutligen återstår – som ovan nämnts – alla principiella problem som uppstår vid kategoriseringar i större kvantitativa datainsamlingar. Oavsett om kategoriseringarna rör aspekter som kön, etnicitet eller socioekonomi leder de till att studieobjekten tillskrivs vissa egenskaper på bekostnad av andra och att skillnader mellan grupper tenderar att framhävas på bekostnad av likheter.³⁶

I vilken utsträckning är barn och ungdomar med utländsk bakgrund aktiva i föreningsidrotten?

Mot bakgrund av ovan gjorda reservationer, presenteras här resultat från ett antal relativt nya studier av idrottens tillgänglighet i relation till etnicitet och kulturell mångfald. I Trondmans ungdomsstudie från 2005 klassificerades undersökningspopulationen i tre övergripande kategorier:

- Ungdomar som var aktiva i en idrottsförening klassificerades som ”fortsättare”.
- Ungdomar som tidigare tillhört en idrottsförening klassificerades som ”avhoppare”.
- Ungdomar som aldrig tillhört en idrottsförening klassificerades som ”utanförstående”.

Vid en analys av dessa kategorier kopplat till etnicitet framkom inga större skillnader. Oavsett om ungdomarna var födda i Sverige eller av utländsk härkomst var de i relativt likartad utsträckning med i föreningsidrotten.³⁷ När *kön* lades in som ytterligare variabel framkom dock betydande skillnader.

³⁴ Rolf Carlson, *Föreningsidrotten i en mångkulturell miljö – en pilotstudie i Södermanlands län*, Rapport i pedagogik 1996:01, Institutionen för idrotts- och hälsovetenskap, Idrottshögskolan (1996).

³⁵ *Idrott och integration – en statistisk undersökning 2002*, s. 3.

³⁶ Per Nilsson, *Fritid i skilda världar. En undersökning om ungdomar och fritid i ett nationellt och kontextuellt perspektiv*, Ungdomsstyrelsens utredningar nr 11 (Stockholm 1998), s. 141.

³⁷ Trondman, s. 207.

Tabell 8.1 Utrikes och inrikes födda pojkars och flickors deltagande i föreningsidrotten (procent)

	Fortsättare	Avhoppare	Utanför
Utrikes födda pojkar	61	35	4
Inrikes födda pojkar	50	37	12
Utrikes födda flickor	29	44	26
Inrikes födda flickor	42	43	15

Källa: Unga och föreningsidrotten, s. 126, 139, 208.

Resultatet visade att utrikes födda pojkar var den enskilda kategori som hade störst andel aktiva inom föreningsidrotten medan rakt motsatt förhållande gällde för motsvarande grupp flickor. Endast fyra procent av de utrikes födda pojkarna hade aldrig tillhört en idrottsförening och de som blivit medlemmar tenderade även att stanna kvar i större utsträckning än övriga grupper. Mer än var fjärde utrikes född flicka hade dock aldrig börjat föreningsidrotta och de som hade börjat visade sig även sluta i störst utsträckning. Beträktat som en integrationsarena verkar föreningsidrotten således ha betydande attraktionskraft för utrikes födda pojkar medan en relativt stor andel utrikes födda flickor antingen väljer att stå utanför eller tenderar att lämna verksamheten tidigt. I detta avseende bekräftade Trondmans resultat i huvudsak tidigare undersökningar, såsom RF:s integrationsstudie och Per Nilssons fritidsstudie från mitten av 1990-talet.

Den tydliga polariseringen mellan utrikes födda pojkar och flickor återkom i flera av Trondmans analyser, till exempel i jämförelser av ungdomarnas idrottsintresse och träningsintensitet.³⁸ Intressanta samband framkom även vid en granskning av de unga som antingen lämnat eller aldrig tillhört föreningsidrotten. I fråga om *avhoppare* noterade Trondman nämligen att många av de ungdomar som lämnade föreningsidrotten behöll ett stort idrottsintresse. Nästan sex av tio avhoppare hävdade att det var yttre omständigheter snarare än självständiga val som fick dem att sluta med föreningsidrotten: de slutade trots att de gärna hade fortsatt. I denna grupp fanns dessutom en tydlig överrepresentation av flickor, äldre åldersgrupper, svagt geografiskt förankrade och personer från segregerade och invandrartäta bostadsområden. De

³⁸ Ibid., kap. 4.

som däremot hävdade att de verkligen ville sluta var i större utsträckning pojkar, yngre, sociogeografiskt förankrade och boendes i områden som domineras av svenskar.³⁹

I analysen av de *utanförstående* framkom på motsvarande sätt skillnader i frågan om ungdomarna kunde tänka sig att börja föreningsidrotta i framtiden. Här svarade över hälften av alla flickor att de absolut eller troligen kunde tänka sig föreningsidrotta mot en dryg tredjedel av pojkarna. Intresset att börja föreningsidrotta var dessutom betydligt starkare hos utrikes födda ungdomar. Som exempel hävdade hela 75 procent av de utanförstående i invandratäta områden att de gärna kunde tänka sig att börja med föreningsidrott medan motsvarande grupp i bostadsområden som dominerade av svenskar endast uppgick till 44 procent.⁴⁰

Trondmans resultat kan ses som negativt och positivt på en och samma gång. Att utrikes födda flickor är svagast representerade inom föreningsidrotten är naturligtvis en negativ indikation på att faktorer som etnisk eller kulturell bakgrund har betydelse för unga flickors delaktighet i föreningsidrotten. Mer positivt är dock att påfallande många inom de ungdomsgrupper som är underrepresenterade i föreningsidrotten är positivt inställda till att *bli med* – och detta gäller inte minst utrikes födda flickor. Eller som Trondman själv formulerade saken:

Efterfrågan på föreningsidrott är således stor bland de unga som efterfrågas av föreningsidrotten. Inte minst efterfrågas den av dem som slutade trots att de inte ville sluta. Den efterfrågas också av dem som aldrig varit med och i viss utsträckning av dem som spontanidrottar och inte föreningsidrottar. I detta avseende har idrotten en minst sagt idrottspolitisk möjlighet. Den idrottspolitiska ambitionen att nå fler och göra föreningsidrotten allt bredare är med andra ord inte endast eftersträvansvärd utan även högst efterfrågad.⁴¹

... och på ledande befattningar?

Ett ytterligare mått på integrationen inom föreningsidrotten kopplat till etnicitet är i vilken utsträckning medlemmar med utländsk bakgrund innehar ledareuppdrag och/eller är representerade på ledande befattningar. I RF:s integrationsstudie från 2002 undersöktes bland annat till hur stor del de föreningsaktiva invandrar-

³⁹ Ibid., kap 9, särskilt s. 132–133.

⁴⁰ Ibid., kap. 10.

⁴¹ Ibid., s. 213.

ungdomarna hade eller hade haft ledaruppdrag. Resultatet visade sig positivt. Det framkom nämligen inga större skillnader i avseende på ledaruppdrag mellan invandrarungdomarna och den totala ungdomsgruppen. Lika positivt var resultatet i följdfrågan om de unga hade genomgått en ledareutbildning. Intresset att utbilda sig till ledare visade sig dessutom något större hos invandrarungdomarna, särskilt hos flickor, jämfört med den totala ungdomsgruppen. När frågan omformulerades till i vilken utsträckning invandrarungdomarna blivit erbjudna ledareutbildning framkom dock betydande skillnader. Resultatet visade att endast 12 procent av invandrarungdomar blivit tillfrågade jämfört med 16 procent av den totala ungdomsgruppen.⁴²

På ledande befattningar är situationen annorlunda. Inom ramen för ett pågående forskningsprojekt om idrott och etnisk mångfald har Jesper Fundberg studerat förekomsten av styrelseledamöter med utländsk bakgrund inom RF:s specialidrotts- och distriktsförbund. Resultatet visade att knappt sex procent av styrelseledamöterna i RF:s 68 specialidrottsförbund hade utländsk bakgrund och endast en procent var av utomeuropeisk härkomst. Inom distriktsförbunden var andelen ännu lägre: blott en halv procent av ledamöterna visade sig ha utländsk bakgrund. Vid en granskning av de fem idrottsgrenar som enligt RF:s egna uppgifter är mest populära bland barn och ungdomar med invandrarbakgrund – fotboll, innebandy, basket, tennis och ridsport – hade sammanlagt en halv procent av styrelseledamöterna i förbunden utländsk bakgrund. Samma förhållande framkom bland de anställda på förbundskanslierna. Fundbergs slutsats blev därmed att det i ett etniskt perspektiv är betydande skillnader inom idrottsrörelsen mellan att *delta i* och att kunna *besluta över* verksamhetens inriktning och framtid.⁴³

Enligt Fundberg är situationen inom idrottsrörelsen inte unik. Som exempel har andra forskare noterat liknande mönster inom statliga kulturinstitutioner. Därtill vittnar internationella studier om invandrargruppers generellt svaga representation på ledande befattning inom idrotten i andra länder. Men även om den svenska idrotten i sin sammansättning på förbunds nivå således speglar en vanligt förekommande problematik, menar Fundberg att valet av förtroendevalda är präglad av ett tydligt ”etnifierat handlade”:

⁴² Idrott och integration. En statistisk undersökning 2002, s. 11–12.

⁴³ Jesper Fundberg, *Är de ideella ledarna de ideala? Om representation och etnisk mångfald i idrottsrörelsen i Sverige*, Skriftserie om idrottens ledarskap, Riksidrottsförbundet (2007), s. 6.

Det går alltså inte att säga hur befintliga förtroendevalda, valberedningar eller andra som kan påverka sammansättningen inom idrottsrörelsen tänker kring etnicitet – men det är tydligt hur man agerar: ”svenskar” väljer ”svenskar” för att använda sig av kategoriseringsterminologin som tycks gälla i sammanhanget. Inom idrotten råder så kallad etnosocialitet.⁴⁴

8.4.3 Fördelningen av statens resurser ur ett integrationsperspektiv

Som tidigare påpekats, utgör inte etnicitet en variabel i RF:s bidragsfördelning eller återrapporteringssystem. Det är därmed svårt att mer övergripande bedöma såväl fördelningen som effekterna av olika stödformer, såsom specialidrottsförbundens statsbidrag eller det statliga LOK-stödet, ur ett integrationsperspektiv.

Betydligt enklare är att följa de särskilda insatser och integrationsprojekt som RF genomfört under senare år. Av dessa kan nämnas att SISU Idrottsutbildarna under perioden 1998–2001 genomförde projektet ”Idrott – delaktighet – utbildning – integration” med syfte att ”genom idrottsföreningarna med olika utbildningsinsatser finna vägar för att integrera invandrare i det svenska samhället”. Satsningen bestod av lokala projekt i sammanlagt 35 bostadsområden och i samarbete med ett hundratal idrottsföreningar. Satsningen finansierades genom stöd från Allmänna Arvsfonden.⁴⁵ Integration var även prioriterat i satsningen Projekt Lokal Idrottsutveckling (”PLI-projektet”) åren 1998–2004 och i det efterföljande Handslaget.

8.4.4 Är föreningsidrotten en integrationsarena ur ett etnicitetsperspektiv?

Det återstår att försöka besvara frågan i vilken utsträckning som föreningsidrotten kan ses som en integrationsarena ur ett etnicitetsperspektiv. Jesper Fundberg, som mest ingående studerat svenska förhållanden, menar att det inte går att ge ett enkelt svar. Föreningsidrotten kan både vara gränsöverskridande, bidra till förståelse och glädje och samtidigt vara gränsbevakande och föranleda

⁴⁴ Ibid., s. 7–8.

⁴⁵ För en redogörelse, se *Är alla välkomna i idrotten? Summering & erfarenheter av SISU Idrottsutbildarnas projekt ”Idrott – delaktighet – utbildning – integration”*, diskussionshäfte, SISU Idrottsutbildarna (Farsta 2002).

konflikter. Idrotten kan vara en god integrationsarena i den meningen att ”alla kan vinna matchen” – men det är inte säkert att den integration som sker på planen även ger effekter utanför idrotten. Därtill är förutsättningarna att ta sig till matchen ojämnt fördelade i samhället.

Men kanske är frågan felformulerad. Det centrala är rimligtvis inte vad idrotten kan åstadkomma utan hur idrottsrörelsens många aktiva, ledare, föräldrar m.m. väljer att agera gentemot varandra. Eller som Fundberg själv formulerar saken:

Idrotten är en mötesarena. Där träffas människor med olika erfarenheter och bakgrunder. Dessa möten kan fungera på olika sätt. I några fall är de gränsöverskridande och ger ökad förståelse, förbrödning och glädje. I andra fall är de gränsbevakande och ger upphov till konflikter. Hur dessa möten laddas och vad de leder till är inte givet. Det beror på vad ledare, spelare, föräldrar och andra aktiva inom idrotten gör med dessa möten. Idrotten som integrationsarena är därför inte en fråga om vilka eller hur många som deltar i idrottens verksamhet. Det handlar, kanske trivialt sagt, snarare om vad idrottens aktörer gör, hur olika grupper möts på vilket sätt människor tillåts påverka verksamhetens mål och mening.⁴⁶

8.4.5 Integration och funktionshinder

Ett viktigt men ofta förbiset perspektiv på idrott och integration handlar om förutsättningarna för personer med fysiska eller psykiska funktionshinder att ingå i den idrottsliga gemenskapen. Enligt Anders Östnäs, sociolog med omfattande forskning om svensk handikappidrott, inrymmer integrationsperspektivet inom handikappidrotten två skilda men lika grundläggande frågor. Den första är i vilken utsträckning som idrotten i praktiken är tillgänglig för personer med funktionshinder. Den andra frågan är huruvida idrotten kan utgöra en miljö där personer med funktionshinder får möjlighet att integreras med personer utan funktionshinder.⁴⁷

Forskningen om idrottens tillgänglighet för funktionshindrade är synnerligen begränsad. Dessutom ger de fåtaliga studierna på området ingen entydig bild. Som exempel kan nämnas att en pilotstudie av RF i samarbete med utredningsföretaget Inregia AB visade att andelen som motionerande bland funktionshindrade var ungefär i nivå med befolkningen i sin helhet.⁴⁸ Vidare noterades

⁴⁶ Fundberg (2003), s. 23.

⁴⁷ Anders Östnäs (2003) *Handikappidrott som socialt fenomen*. SWEBIS Årsbok, s. 189–202

⁴⁸ RF (2003) *Möjligheten till motion och fysisk aktivitet – lika för alla?* s. 6.

inga nämnvärda skillnader mellan kvinnor och män. Mot detta fann Mats Trondman i sin ungdomsstudie att unga med funktionshinder var underrepresenterade inom föreningsidrotten och att de dessutom tenderar att sluta idrotta i större utsträckning.⁴⁹ Vidare noterade Trondman att tydliga könsskillnader så till vida att pojkar med funktionshinder i betydligt större utsträckning stod utanför föreningsidrotten jämfört med andra pojkar, medan skillnaderna bland motsvarande flickgrupper var marginella.⁵⁰

Inte förvånande visade RF:s studie även att det finns olika faktorer som begränsar funktionshindrades möjligheter att idrotta. Som exempel konstaterades att tillgängligheten på idrottsanläggningar ofta kan förbättras. Därtill kan det ibland vara svårt att finna ledsagare/personliga assistenter som är villiga att delta i idrottsaktiviteter. I framförallt mindre orter kan det dessutom vara svårt samla tillräckligt stora grupper av personer med funktionshinder för att kunna bedriva gemensam tävlingsverksamhet.⁵¹

I frågan om funktionshindrades integrering med personer utan funktionshinder kan nämnas att Barnombudsmannen (BO) i rapporten *Fritid för barn och unga med funktionshinder* inventerat förekomsten av kommunala kultur- och fritidssatsningar för barn och unga med funktionshinder. Projektet syftade framförallt till att belysa framgångsfaktorer och positiva exempel på s.k. ”inkluderande verksamheter”. Datainsamlingen bestod av en enkät riktad till förvaltningschefer eller motsvarande inom kultur- och fritidsförvaltningar. Enkäten besvarades av 202 kommuner. En majoritet av de tillfrågade – 68 procent – sade sig ha kännedom om verksamheter för barn och ungdomar med eller utan funktionshinder. Några vanliga exempel var ridning, simning, gymnastik och kampsport. Vid en närmare granskning framkom dock att många av dessa aktiviteter enbart var till för barn och ungdomar med funktionshinder. Vidare saknades ofta ambitionen att dessa barn skulle gå vidare till ordinarie grupper inom föreningarna. Det fanns dock även exempel på verksamheter där barn och unga med funktionshinder deltog på samma villkor som alla andra.⁵²

⁴⁹ Trondman (2005), s. 208–209.

⁵⁰ Ibid., s. 139.

⁵¹ Möjligheten till motion och fysisk aktivitet, s. 29–30.

⁵² *Fritids för barn och unga med funktionshinder*. Barnombudsmannen (2006), s. 6.

8.4.6 Mobbning, trakasserier och diskriminering i föreningsidrotten

Jag får nästan aldrig spela. När vi toppar laget är jag aldrig med. Förra matchen toppade vi från start. (Pojke, 13 år, i kontakt med BRIS)

Integrationens motsats är att individer eller grupper exkluderas ur den idrottsliga gemenskapen. Hur vanligt är detta? I vilken utsträckning förekommer kränkningar och diskrimineringar inom idrotten?

Frågor av detta slag är både känsliga och komplicerade. Som citatet ovan visar, innehåller de även en svår gränsdragningsproblematik. Naturligtvis är olika former av fysisk och psykisk mobbning en oacceptabel kränkning och ett brott mot såväl idrottens som samhällets normer och regelverk. Men är det även kränkande att inte bli utvald till A-truppen? Är det exkludering att vissa tvingas sitta på bänken under en match? Ja, var går egentligen gränsen mellan kränkande handlingar och sådant som snarare måste betraktas som naturliga inslag i en tävlings- och prestationsinriktad idrottsverksamhet?

Barn- och ungdomsidrotten i ljuset av FN:s konvention om barnets rättigheter

Ett sätt att analysera barn- och ungdomsidrotten är att ställa verksamheten i relation till FN:s konvention om barnets rättigheter ("barnkonventionen"). Barnkonventionen är ett folkrättsligt bindande dokument. Sverige ratificerade konventionen 1990, som ett av de första länderna, och har därmed juridiskt förbundit sig till att förverkliga den. I barnkonventionen ges en universell definition av vilka rättigheter som ska gälla för alla barn i hela världen. Den täcker såväl barnets rätt att skyddas mot utnyttjande, övergrepp och diskriminering som dess rätt till inflytande och delaktighet.

Barnkonventionen ska vara vägledande inom alla verksamhetsområden i samhället. Det betyder att regeringen och riksdagen visserligen har det yttersta ansvaret för att barnkonventionen förverkligas, men att det åligger alla i samhället - individer, privata aktörer och organisationer - att respektera barns rättigheter. Även idrottsrörelsens verksamhet omfattas följaktligen av konventionen.

Barnkonventionen innehåller 54 artiklar, varav 41 är s.k. sakartiklar som fastslår barns rättigheter.⁵³ Fyra av dessa kallas för de fyra huvudprinciperna och är vägledande för hur helheten ska tolkas. Dessa är:

- Artikel 2 som fastslår att alla barn har *samma rättigheter* och *lika värde*. Diskriminering får inte förekomma på grund av barnets eller föräldrarnas eller vårdnadshavarnas ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionshinder, börd eller ställning i övrigt.
- Artikel 3 som anger att det är *barnets bästa* som ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barnet. Principen om ”barnets bästa” kan härledas från tanken att barn har fullt och lika människovärde som vuxna men att de samtidigt är sårbara och därför i behov av särskilt skydd och stöd. Vad som är barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall.
- Artikel 6 som säger att varje barn har *rätt att överleva, leva och utvecklas*. Artikeln handlar både om barnets fysiska hälsa och om dess rätt till andlig, moralisk, psykisk och social utveckling.
- Artikel 12 som avser barnets rätt att *uttrycka sina åsikter* och få dem beaktade i alla frågor som berör honom eller henne. Artikeln stadgar att det barn som är i stånd att bilda egna åsikter har rätt att uttrycka åsikterna i alla frågor som rör barnet. Åsikterna ska beaktas med hänsyn till barnets ålder och mognad.

Till detta kan läggas artikel 31 som fastslår att varje barn har rätt till *vila och fritid*, till *lek och rekreation* som är anpassad efter barnets ålder och som är tillgänglig för varje barn utan diskriminering. Med fritid avses tid och frihet att göra det man vill. Med rekreation avses aktiviteter som inte är obligatoriska, exempel föreningsidrott.

Vid en första anblick kan det framstå som märkligt eller långsökt att koppla samman barn- och ungdomsidrotten med FN:s barnkonvention. Vid närmare eftertanke framkommer dock att samtliga artiklar ovan på olika sätt kan relateras till föreningsidrottsliga aktiviteter. Som exempel kan artikel 2 om alla barns lika värde kopplas till tävlingsidrottens grundläggande premisser om att alla deltagare har lika stora chanser att vinna oavsett hudfärg eller

⁵³ Resterande artiklar handlar om hur staterna ska arbeta med konventionen.

social och ekonomisk bakgrund. Men det kan även ses som en markering mot olika former av selektions- och rangordningsprocesser. På samma sätt kan principen om ”barnets bästa” markera att påtryckningar och prestationspress från föräldrar, tränare och ledare är oförenliga med ett barnperspektiv. Artikel 12 om barns rätt om att uttrycka sina åsikter är på motsvarande sätt en uppmaning till idrottsrörelsen att ge barn och unga möjligheter att komma till tals i såväl enskilda situationer som övergripande verksamhetsbeslut.

Inom den internationella samhällsvetenskapliga forskningen finns flera studier av barn- och ungdomsidrotten med utgångspunkt i FN:s barnkonvention eller snarlika idéer om barns bästa.⁵⁴ För svenskt vidkommande kan nämnas att forskarna Bo Carlsson och Kristin Fransson driver projektet ”Barn och idrott i ljuset av FN:s barnkonvention”.⁵⁵ Forskningsinriktningens kanske största förtjänst är att utgångspunkten från ett tydligt barnperspektiv synliggör de problem som uppstår när barn tvingas att anpassa sig till (vuxen-)idrottens ideal istället för tvärtom.

Frågan om ett barnperspektiv på idrotten återkommer i kapitel 10.2.

Förekomsten av mobbning, trakasserier och diskriminering i föreningsidrotten

Den värsta formen av kränkningar är givetvis olika former av mobbning och trakasserier.⁵⁶ Området berörs i ett antal relativt nya forskningsrapporter. Problematiken var central i en omfattande enkätstudie om idrottens sociala betydelse som undersökningsföretaget TEMO genomförde våren 2004 på uppdrag RF:s och BRIS.⁵⁷ Studien besvarades av närmare 1 800 ungdomar i 17-års åldern. Likaså studerade Mats Trondman ungas upplevelser av mobbning och trakasserier i sin undersökning om ungdomars

⁵⁴ Bland de mest välkända kan nämnas Paulo David, *Human Rights in Youth Sport: A Critical Review of Children's Rights in Competitive Sports*. (London 2004) och Celia Brackenridge m.fl., *Child Welfare in Football* (London 2006).

⁵⁵ Se exempelvis Bo Carlsson & Kristin Fransson, ”Barn och idrott i ljuset av FN:s barnkonvention”, i *Svensk idrottsforskning* nr 3 (2005).

⁵⁶ För en diskussion om diskriminering inom idrotten på grund av sexuell läggning, se Jenny Axelsson ”Idrott och dess diskriminering på grund av sexuell läggning”, *Svensk Idrottsforskning* nr 3 2005 och Jesper Andreasson *Idrottens kön: Genus, kropp och sexualitet i lagidrottens vardag* (Kalmar 2006).

⁵⁷ *Idrottens sociala betydelse. En statistisk undersökning hösten 2004*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2005:5.

föreningsidrottande från 2005.⁵⁸ Slutligen utformade stiftelsen Friends en enkät om kränkningar inom idrotten som besvarades av nästan tre tusen deltagare (12–15 år) på Stadium Sports Camp 2005.⁵⁹

De tre rapporterna ger en förhållandevis entydig bild: enligt ungdomarna själva är mobbning och trakasserier ovanligt inom föreningsidrotten. I RF:s och BRIS studie uppgav endast tre procent av 17-åringarna att de känt sig mobbade inom idrotten vid enstaka tillfällen. Ingen sade sig blivit det vid återkommande tillfällen under det senaste året.⁶⁰ I Trondmans studie meddelade en procent av ungdomarna att de utsatts för olika former av sociala trakasserier såsom att bli retad eller förlöjligad. Lika stor andel hävdade att de utsatts för fysiskt eller psykiskt våld inom idrotten. Dessutom tillade de unga att trakasserier och mobbning var betydligt vanligare i skolan. Hela 19 procent sade sig upplevt sociala trakasserier i skolan. Fyra procent svarade dessutom att de utsatts för fysiskt eller psykiskt våld.⁶¹ I Friends studie, slutligen, var resultatet något mer negativt. Åtta procent av de tillfrågade barnen uppgav att de själva upplevt kränkningar inom idrotten och drygt var fjärde person (26 procent) sade sig känna till att det förekommit eller förekom kränkningar i deras lag eller träningsgrupp.⁶²

Att få procent av tillfrågade ungdomar uppger sig ha blivit mobbade inom idrotten kan framstå som positivt. Man måste dock komma ihåg att även låga procent kan utmynna i betydande antal inom en verksamhet av idrottsrörelsens omfattning. Målet måste alltid vara nolltolerans, det vill säga att inte ett enda barn någonsin upplever sig trakasserad eller mobbad i föreningsidrotten. I detta sammanhang kan tilläggas att RF:s policydokument *Idrotten vill* framhåller värdet av barn lär sig att respektera varandra som kamrater och medtävlare, vilket aktivt motverkar mobbning, trakasserier och alla former av diskriminering.⁶³ Därtill har RF antagit en särskild policy mot sexuella trakasserier inom idrotten.⁶⁴ Till detta kan nämnas att SISU Idrottsutbildarna tillsammans med Barnens

⁵⁸ Trondman, kap. 7.

⁵⁹ *Undersökning om förekomsten av mobbning och kränkningar inom idrotten – en enkätstudie på Stadium Sports Camp 2005*, Stiftelsen Friends 2006:1.

⁶⁰ *Idrottens sociala betydelse*, s. 11.

⁶¹ Trondman, s. 106.

⁶² *Undersökning om förekomsten av mobbning och kränkningar inom idrotten*, s. 17.

⁶³ *Idrotten vill*, s. 6.

⁶⁴ *Riksidrottsförbundets policy och handlingsplan mot sexuella trakasserier inom idrotten*, Riksidrottsförbundet (u.å.).

rätt i samhället (BRIS) utvecklat en webbsida för information och vägledning åt idrottsföreningar att hantera problem som kan uppstå med mobbning och kränkande behandling inom föreningsidrotten.

8.5 Föreningsidrott, folkhälsa, jämställdhet och integration: sammanfattande analys

Detta kapitel har behandlat föreningsidrotten med avseende på folkhälsa, jämställdhet och integration. Olika forskningsresultat och statistiska uppgifter har presenterats och analyserats. I detta avsnitt sammanfattas några av undersökningens huvudresultat.

Redogörelsen inleddes med en analys av idrottens betydelse för folkhälsa. Resultatet var otvetydigt: 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 både kvinnor och män och oavsett åldrar.

Forskningen om idrottens betydelse för folkhälsan måste ses som 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 även att 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 konstaterades att RF 2005 antog en jämställdhetspolicy med övergripande mål att kvinnor och män inom idrottsrörelsen ska ha ”samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter på alla nivåer och inom alla områden”. Den följande analysen visade dock att denna princip i betydligt större utsträckning speglar situationen bland aktiva medlemmar i idrottsrörelsen än fördelningen mellan kvinnor och män på ledande befattningar. Bland de aktiva utgör ungefär fyra av tio medlemmar en kvinna och sex av tio en man. Könen är däremot inte jämnt fördelade bland

landets idrotter. Av RF:s 68 specialidrottsförbund utgör kvinnor en majoritet i nio. I tolv förbund råder en jämn fördelning, det vill säga att det underrepresenterade könet uppgår till minst 40 procent. I resterande förbund – 47 av 68 – utgör fler än sex av tio aktiva medlemmar en man.

På styrelsenivå är situationen betydligt sämre. Endast en av fyra styrelseledamöter i RF:s specialidrottsförbund är en kvinna medan tre av fyra är män. Studeras utvecklingen över tid framkommer att andelen kvinnor ökade starkt under åren 1980–1995. Därefter har fördelningen mellan kvinnor och män varit i huvudsak konstant. Hos distriktsförbunden är fördelningen dock jämnare, vilket sammanhänger med att dessa förbund sedan 1995 är ålagda att ha en jämn könsfördelning (medan kravet för specialidrottsförbunden endast är att båda könen ska vara *representerade*). Utmärkande för distriktsförbundens styrelser är dock 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 utrikes födda pojkar tillhör idrottsrörelsen i större utsträckning än pojkar födda i Sverige. Bland flickorna råder rakt motsatt förhållande. Enligt en undersökning av sociolog Mats Trondman 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 ledareuppdrag på lokal föreningsnivå – men att personer med utländsk bakgrund däremot är synnerligen svagt representerade i förbundens styrelser. Enligt en studie av 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 är situationen ännu sämre: blott en halv procent av ledamöterna visade sig ha utländsk bakgrund.

9 Utvärdering av fyra statliga bidragsformers effekter

9.1 Inledning

I detta kapitel skiftas fokus från analyser av idrottsrörelsens verksamhet utifrån teman som socialisation, jämställdhet och etnicitet till bedömningar av fyra specifika statliga bidragsformer. De utvärderade stöden är – i enlighet med utredningens direktiv – statsbidraget till specialidrottsförbunden, det statliga LOK-stödet, handslagssatsningen och elitidrottsstödet. Analysen tar sin utgångspunkt i de syften, villkor och återrapporteringskrav som preciseras i regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet (SFS 1999:1177) och i de riktlinjer som fastställs i samband med att bidragen utdelas till RF.

9.1.1 Aspekter att beakta vid en utvärdering av bidragsformer

Bidrag till ideell verksamhet kan utformas på många olika sätt. Syftet med stödet kan vara mer eller mindre preciserat. Målgruppen kan vara bred eller utgöra en specifik och begränsad skara. Kontroll och återrapporteringskraven kan variera, liksom bidragens storlek. En utvärdering av olika bidragsformers effekter kan således inte göras enbart med utgångspunkt i stödets syfte. Viktigt är även att beakta aspekter som:¹

- Bidragets legitimitet.
- Graden av politisk styrning.
- Bidragets hanterbarhet i systemet.
- Avgränsning till andra bidrag/bidragssystem.
- Bidragets effekter.

¹ Detta avsnitt baseras på synpunkter från Per Nilsson.

Med *bidragets legitimitet* avses i vilken utsträckning som bidraget uppfattas som rätt och riktigt av de grupper som berörs och/eller av befolkningen i stort. Här är utgångspunkten att bidrag utan legitimitet i praktiken får svårt att ge avsedda effekter, oavsett bidragets övriga förtjänster. En komplicerande faktor är dessutom att acceptansen för stödet i fråga kan skifta mellan olika grupper. Som exempel kan ett särskilt bidrag riktat till idrottsverksamhet bland barn och ungdomar vara synnerligen uppskattat hos landets idrottsföreningar – men uppfattas av övriga barn- och ungdomsorganisationer som ett orättvist gynnande av idrottsaktiviteter.

Nära kopplat till bidragets legitimitet är *graden av politisk styrning*. Här är problemet att styrning ofta utgör en förutsättning för att stödet ska kunna realisera specifika mål samtidigt som regleringar och öronmärkningar ofta riskerar att uppfattas som begränsningar av de ideella organisationernas självbestämmande. Graden av styrning måste således avvägas mot risken för legitimitetsbrister i mottagarledet. Avsaknad av styrning måste på motsvarande sätt avvägas mot potentiell bristande måluppfyllelse.

En tredje aspekt utgör *bidragets hanterbarhet i systemet*. I denna dimension ingår olika frågor kopplade till bidragets administration, kontroll och uppföljningsrutiner. Är bidraget enkelt att administrera? Är det enkelt att söka? Kan bidraget manipuleras eller finns det kontrollrutiner som säkerställer att medel inte utdelas till fel grupper eller till fel ändamål? Även här finns en direkt koppling till bidragets generella legitimitet, så till vida att allt för byråkratiska ansökningsprocedurer och omfattande återrapporteringskrav troligtvis ger upphov till missnöje hos bidragets mottagare, samtidigt som avsaknaden av kontrollrutiner riskerar att leda till bristande måluppfyllelse, felaktigheter och – i värsta fall – rena oegentligheter.

En fjärde aspekt handlar om bidragets *avgränsning till andra bidrag/bidragsformer*. Här är det inte minst viktigt att analysera bidragets betydelse för den berörda gruppen i förhållande till andra bidrag. Stödjer bidraget verksamheter som redan finansieras på andra sätt? Finns det en risk att bidraget motverkar eller ger oönskade effekter på verksamheter vilka stöds med andra bidrag? Viktigt är även att bedöma vilka som är bidragsberättigade. Är de valda avgränsningarna rimliga eller finns det behjärtansvärda verksamheter som exkluderas? Finns det grupper som utestängs från bidraget och som inte heller kan söka motsvarande stöd från annat håll?

En femte och sista aspekt är *bidragets effekter*. Centrala frågor i detta sammanhang är givetvis om bidraget leder till avsedda mål och ifall uppnådda resultat står i rimlig proportion till de politiska insatserna? Kort sagt: är bidraget värt besväret, eller finns det bättre sätt att utnyttja statens resurser?

9.1.2 Riksidrottsförbundets fördelning av statens stöd: efter storlek eller behov?

I regeringens förordning om statsbidrag till idrotten fastslås att RF ansvarar för bidragets närmare fördelning på verksamheter och ändamål. Däremot preciseras inte hur denna fördelning ska gå till. Förbundet har således full frihet att välja en rad olika fördelningsprinciper – under förutsättning att de är förenliga med statsbidragets övergripande syften.

En första möjlighet är att basera fördelningen på kvalitativa bedömningar av olika verksamheters *faktiska behov*. Vid en sådan princip kan exempelvis särskild tilldelning motiveras för idrotter med höga anläggnings- eller materialkostnader. Likaså kan särskilt stöd till elitidrott motiveras med argumentet att sådana aktiviteter har högre omkostnader än exempelvis breddidrott bland ungdomar. Kännetecknande för en sådan fördelningsprincip är att den utgår från skilda idrotters olika förutsättningar och tanken att statens stöd kan utgöra en utjämnande faktor.

En andra fördelningsstrategi är att utnyttja bidragsfördelningen som *styrmedel*. Om man exempelvis vill påskynda jämställdhetsprocessen inom idrottsrörelsen finns möjligheten att öronmärka delar av anslaget för specifika jämställdhetssatsningar. En alternativ strategi är att belöna medlemsförbund som kan redovisa en jämn könsfördelning i sin medlemskår eller en positiv utveckling över tid. En förutsättning för att fördelningsprincipen ska ge avsett resultat är att statens stöd är av sådan omfattning att berörda förbund och föreningar finner det mödan värt att engagera sig i de specifika projekten eller att utvecklas på sätt som gynnar deras anslagstilldelning.

Ett tredje alternativ är att tillämpa olika former av *rättvisepinciper*. En möjlig strategi är givetvis att sprida statens stöd så jämnt som möjligt mellan olika medlemsförbund, det vill säga ge alla ett lika stort belopp oavsett idrottens storlek och/eller ekonomiska förutsättningar. En rakt motsatt lösning är att basera

fördelningen på kvantitativa mått såsom antalet medlemmar och föreningar, utförda aktiviteter eller utbildningsinsatser.

Det statliga stödet till idrottsrörelsen är komplext. Det är uppdelat på ett antal olika bidrag och det fördelas efter en rad skilda principer. I mer eller mindre utsträckning kan därmed alla ovan nämnda principer anses förekomma i RF:s bidragshantering. Med denna reservation bör dock två saker framhållas.

För det första kan det konstateras att *bidragsfördelningen inom RF i huvudsak baseras på kvantitativa mått*. Faktorer som antalet aktiva medlemmar, föreningar och omfattningen av LOK-stödsaktiviteter är centrala i den interna bidragsfördelningen – inte minst för det s.k. basbidraget till specialidrottsförbunden och den interna fördelningen av handslagsmedel. En fördelning efter storlek kan motiveras med rättviseargument. Det kan karakteriseras som en strategi där objektiva kriterier knyts till en fördelningsprocess där den totala bidragssumman aldrig är tillräcklig för att tillfredsställa de många medlemsförbundens skilda behov och intressen. Samtidigt är det en fördelningsprincip som inte nödvändigtvis alltid är förenlig med statens idrottspolitiska mål. Dessutom finns det situationer – vilket inte minst fördelningen av Handslaget visat – där fördelningen efter kvantitativa mått kan ge upphov till både oväntade och oönskade resultat.

För det andra *finns det inte några i objektiv mening "rättvisa" eller "neutrala" fördelningsprinciper*. Oavsett hur RF fördelar statens stöd, kommer vissa förbund, aktiviteter eller perspektiv att gynnas på bekostnad av andra. Förbundets faktiska fördelning kan därmed alltid betraktas som ett uttryck för en intern maktkamp där vissa intressegrupper är starkare representerade än andra.

9.2 Statens stöd till specialidrottsförbundens verksamhet

Ett av de äldsta bidragen i statens stöd till idrotten utgör *statsbidraget till RF:s specialidrottsförbund*. Bidraget finansieras via statsanslaget, genom bidrag från AB Svenska Spel och med RF:s egna ränteintäkter. Det fördelas av Riksidrottsstyrelsen efter förslag från en särskild beredningsgrupp. SF-stödet har ökat med 24 procent sedan millennieskiftet och uppgick 2007 till totalt 264,5 miljoner kronor.

9.2.1 SF-stödets syfte och Riksidrottsförbundets bidragsfördelning

I direktiven till denna utredning ingår uppdraget att ”klargöra hur Riksidrottsförbundets utgångspunkter för fördelning av statsbidraget till specialidrottsförbunden förhåller sig till statens syften med bidraget”.²

I regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet (SFS 1999:1177) framgår att RF:s specialidrottsförbund kan tilldelas stöd för att:

- utveckla kvalitén i idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet samt i idrottsverksamhet i övrigt så att verksamheten främjar en god etik, ökat deltagande, ideellt engagemang, jämställdhet och integration
- möjliggöra förberedelser inför och deltagande i internationell tävlingsverksamhet.

I regeringens riktlinjer för statens stöd ingår SF-bidraget i verksamhetsgrenen ”Verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen”. Målet för denna verksamhetsgren är att:

- främja idrottsverksamhet i hela landet
- stödja sådan verksamhet som främjar integration, jämställdhet, god etik och ökat deltagande av kvinnor och män i alla åldrar
- motverka dopning, våld och diskriminering.

RF:s nuvarande principer för fördelning av bidrag till specialidrottsförbunden fastställdes i ett principdokument av Riksidrottsstyrelsen 1991 och reviderades därefter av RF-stämman 1997.³ Systemet bygger på treåriga budgetar och planeringsperioder. Detta innebär att specialidrottsförbunden äskar medel för sin ordinarie verksamhet vart tredje år. Förbundens äskanden ska vara uppdelade på programmen tävling, motion och administration. Bidragsfördelningen baseras på bedömningar av specialidrottsförbundens utveckling över tid. Grunden för dessa utgörs av förbundsstatistik rörande LOK-aktiviteter, utbildningsinsatser, antalet föreningar och aktiva medlemmar. Av betydelse är även specialförbundens årsberättelser samt återkommande dialoger mellan RF och varje enskilt specialidrottsförbund.

² Kommittédirektiv 2006:135, *Utvärdering av statens stöd till idrotten*, s. 7.

³ Se *Principer för fördelning av SF-bidraget. Fastställt av RS 1991-02-14, reviderat av RF-stämman 1997* (Riksidrottsförbundet, u å).

Beredning av specialförbundens äskanden utförs av en särskild bidragsfördelningsgrupp bestående av tre representanter från Riksidrottsstyrelsen och tre representanter från specialidrottsförbunden. Det är Riksidrottsstyrelsen som fastställer beredningsgruppens sammansättning och beslutar om slutgiltigt bidragsbelopp.

RF:s fördelningsprinciper har varit föremål för både debatt och omprövning. Som exempel kan nämnas att en särskild projektgrupp 1996 fick i uppdrag av Riksidrottsstyrelsen att utarbeta en s.k. ”solidarisk” bidragsfördelningsmodell med utgångspunkt i RF:s policydokument *Idrotten vill*. Det förslag som förelades styrelsen i oktober samma år byggde på principen att specialidrottsförbund med god ekonomi skulle ”beskattas” för att finansiera dels särskilda bidrag till kategoriförbunden, dels en särskild pott till Riksidrottsstyrelsens förfogande för idrottspolitiska insatser i enlighet med *Idrotten vill*. Förslaget bifölls inte. I februari 1997 konstaterade Riksidrottsstyrelsen tvärtom att man inte funnit något alternativ till gällande fördelningsprinciper. I ett uttalande till RF-stämman 1997 tillades att man ”funnit att dagens bidragssystem – kompletterat med annan tillgänglig statistik om förbunden och deras verksamhet samt dialog med förbunden – väl möjliggör en bidragsfördelning som både tar ställning till de enskilda förbundens ekonomisering och samtidigt slår vakt om mångfald, utveckling och tillväxt inom svensk idrott”.⁴

Sedan 2006 pågår en ny översyn av bidragssystemet till både specialidrotts- och distriktsförbunden. Det huvudsakliga problemet denna gång är att rådande fördelningsmodell uppfattas som alltför statisk med följden att förändringar i förbundens storlek – oavsett om det handlar om stagnation eller tillväxt – inte tillräckligt återspeglas i bidragsgivningen.

9.2.2 Vad gör specialidrottsförbunden med bidraget?

I samband med att regeringen beslutar om statsbidrag till idrottsrörelsen, fastställs ett antal återrapporteringskrav. Dessa är av stor betydelse för möjligheten att bedöma om statsbidraget utnyttjas i enlighet med statsmakternas intentioner. RF:s återrapportering

⁴ ”Idrottens finansiering”, Riksidrottsstyrelsens förslag till RF-stämman i Karlstad 1997. Se även Riksidrottsstyrelsens förslag och utlåtande över motion rörande ”Översyn av modell för fördelning av SF-bidrag” vid RF-stämman i Stockholm 2003.

sker huvudsakligen i förbundets verksamhetsberättelser. Viss kompletterande information ges även i samband med att dessa överlämnas till regeringen.

Regeringens återrapporteringskrav har skiftat något mellan åren. I frågan om statens stöd till specialidrottsförbunden finns det dock ett antal återkommande teman. Det första är *SF-stödets relativa betydelse för förbundens totala ekonomi*. Detta mått, den s.k. självfinansieringsgraden, indikerar förbundens beroende av statens stöd. Uppgifterna redovisas kontinuerligt i RF:s verksamhetsberättelser.

Förbundens självfinansieringsgrad är ett kvantitativt mått som trots sin enkelhet ger intressant information om specialförbundens olika ekonomi och existensvillkor. Men RF åläggs även att inkomma med ett antal mer kvalitativa bedömningar av SF-stödets fördelning och effekter. Enligt 2006 års riktlinjer ska förbundet redovisa:

- inriktning och effekter av de olika förbundens arbete för integration, jämställdhet och mot diskriminering
- stödets fördelning mellan kvinnor och män i olika åldrar
- en bedömning av hur stor andel av bidraget som används för direkt eller indirekt stöd till bredd- respektive elitverksamhet.

Till skillnad från förbundens självfinansieringsgrad är det, så vitt vi kan bedöma, dessa återrapporteringskrav som inte uppfylls. I RF:s verksamhetsberättelse för 2006 omnämns visserligen att förbundet bedrivit olika former av jämställdhetsprojekt. Däremot görs inga försök att bedöma vare sig inriktningen på eller effekten av specialidrottsförbundens jämställdhetsarbete. Inte heller redovisas statsbidragets användning fördelat på kön eller ålder. I frågan om integration meddelas att sex special- och distriktsförbund beviljats medel för utvecklingsprojekt varav åtminstone ett avsåg att integrera invandrarkvinnor. Därtill presenterades en idrottsförening som fått handslagsmedel för att aktivera flyktingbarn i en småländsk bruksort. Däremot saknas systematiska redogörelser av medlemsförbundens insatser för integration och mot diskriminering. Likaså saknas helt analyser av statsbidragets fördelning mellan bredd- och elitverksamhet.

Det kan möjligtvis hävdas att regeringens återrapporteringskrav är högt ställda. Bedömningar av exempelvis hur statens stöd fördelas mellan bredd- och elitidrott eller effekten av specialidrotts-

förbundens integrationsarbete är rimligtvis svåra att göra. Samtidigt är det anmärkningsvärt att merparten av regeringens återrapporteringskrav rörande SF-stödet varken följs upp eller ens kommenteras i RF:s verksamhetsberättelser. Det leder dessutom ofrånkolligen till slutsatsen att RF:s återrapportering saknar information som gör det möjligt för regeringen att bedöma hur specialidrottsförbunden använder sina bidrag och huruvida statsbidragets syften därmed kan anses vara uppfyllda.

I avsaknad av information från RF blir frågan om det går att bedöma SF-stödets inriktning och effekter via andra källor som utredningar, egna utvärderingar eller forskning. I detta sammanhang måste det konstateras att forskningsläget är minst sagt magert rörande specialidrottsförbundens verksamhet. Det finns över huvud taget inga aktuella vetenskapliga studier som belyser vad förbunden gör, deras likheter och skillnader i förutsättningar och intresseområden eller hur de prioriterar olika mål och verksamheter. Med denna reservation följer nedan en bedömning av SF-stödets fördelning mellan kvinnor och män samt mellan elit- och breddverksamhet.

SF-stödet och jämställdhetsaspekter

Ett intressant sätt att analysera SF-stödets fördelning mellan kvinnor och män presenterades av 1995 års *Fritidsutredning*. Utredningen tillsattes i maj 1995 med direktivet att dels kartlägga kvinnors och mäns fritidsvanor, dels analysera fördelningen av offentliga resurser till fritidsverksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv. Uppdraget utfördes av Gertrud Åström och utmynnade det följande året i betänkandet *Fritid i förändring*.⁵ Även om rapporten analyserade fritidssektorn i sin helhet, ägnades stort utrymme åt idrottsfrågor och särskilt det offentliga idrottsstödet fördelning mellan kvinnor och män.

I frågan om statens idrottsstöd avgränsades Fritidsutredningens analys till RF:s bidrag till specialidrottsförbunden. Uppgiften visade sig vara komplicerad. Problemet var nämligen att olika beräkningssätt gav vitt skilda resultat. Om till exempel det totala organisationsstödet (203,8 miljoner kronor 1994) delades med andelen aktiva kvinnliga idrottsutövare i RF samma år (43 procent) skulle kvinnornas andel av totalbeloppet uppgå till totalt

⁵ SOU 1996:3, *Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser*.

87,6 miljoner kronor. Om samma beräkningsprinciper istället tillämpades för varje enskilt specialidrottsförbund och beloppen därefter summerades blev kvinnornas sammanlagda andel betydligt lägre, endast 71 miljoner kronor. Än större skillnader, en differens på hela 27,7 miljoner kronor, uppstod om samma beräkningsprinciper gjordes på specialidrottsförbundens egna kapital.

Som Fritidsutredningen konstaterade, låg förklaringen till de skilda resultaten i att kvinnorna inte är jämnt spridda över RF:s specialidrottsförbund: de utgör en majoritet i vissa förbund och en minoritet i andra. Att kvinnorna sammantaget utgjorde 43 procent av RF:s medlemskår medförde således inte att de med automatik tillgodogjorde sig en lika stor andel av statens idrottsstöd. Situationen bedömdes som otillfredsställande om målet var att det statliga stödet skulle fördelas lika mellan kvinnor och män. Eller som Åström själv formulerade saken: kvinnorna fanns helt enkelt inte där pengarna fanns. Slutsatsen blev därför:

De två sätten att beräkna förhållandet mellan andel aktiva och andel tilldelat bidrag, synliggör den faktiska variationen på tilldelningen av medel till olika idrotter, eller enkelt uttryckt att kvinnlig idrott får mindre stöd. I förlängningen innebär detta att om beslut togs att speciellt stödja kvinnor inom idrotten skulle beräkningsgrunderna för tilldelning av stöd behöva förändras.

Idrottsstödsutredningen lät göra en motsvarande jämförelse av RF:s basbidrag till specialidrottsförbunden 2005. Enligt RF:s statistik uppgick kvinnorna detta år till 44 procent av de aktiva inom idrottsrörelsen och det totala SF-stödet till drygt 260,5 miljoner kronor. Om organisationsstödet i sin helhet hade fördelats till kvinnor och män i förhållande till deras totala antal skulle kvinnornas andel ha utgjort 114,6 miljoner kronor. När beräkningen istället baserades på bidrag och könsfördelning inom varje enskilt SF blev kvinnornas andel dock lägre, totalt 98,2 miljoner kronor.

Det kan naturligtvis invändas mot beräkningar av detta slag. I RF:s fördelning av SF-stöd ingår ett antal olika bedömningsgrunder varav den könsmässiga fördelningen endast utgör en. Därtill kan *fördelningen* av bidrag i sig inte leda till slutsatser rörande förbundens *nyttjande* av dessa medel. Samtidigt kan det inte förnekas att beräkningarna indikerar att SF-stödet såväl 1995 som 2005 fördelats efter principer som missgynnat kvinnor som kollektiv.

SF-stödets fördelning mellan bredd- och elitverksamhet

För frågan om specialidrottsförbundens syn på bredd respektive elitidrott utgör en studie av 1996 års *Idrottsutredning* den allttjämnt bästa kunskapskällan.⁶ Studiens syfte var att undersöka hur förbunden definierade begreppen tävling och motion samt hur de prioriterade mellan dessa två verksamheter. Källmaterialet bestod av anslagsäskanden och årsredovisningar från tolv förbund kompletterat med ett begränsat antal intervjuer. Förbunden var strategiskt utvalda och representerade stora och små idrotter, nya och gamla, tävlingsinriktade och motionsinriktade samt sommar- och vinteridrotter. Tillsammans omfattade de mer än hälften av idrottsrörelsens medlemskår och de organiserade idrotterna: fotboll, innebandy, korpiddrott, gymnastik, handikappidrott, skolidrott, landhockey, vattenskidor, skridsko, skidor, cykel och orientering.

I Idrottsutredningens undersökning framkom att specialidrottsförbunden vanligtvis definierade tävling som idrottsaktiviteter med fokus på prestation oavsett ålder eller färdighetsnivå. Motion definierades på motsvarande sätt som verksamhet med syfte att uppnå rekreation, gemenskap och där tävlingsinslaget var av underordnad betydelse.

I frågan om prioriteringar konstaterades att tävlingsinriktningen är starkt dominerande i RF-familjen. Med undantag för Korpen och Skolidrottsförbundet, framhölls nämligen tävlingsverksamheten som förbundens huvudsakliga arbetsuppgift. Typiska ansvarsområden på förbunds nivå var följaktligen att organisera landslagsverksamhet och utveckla de egna elitidrottarna, arrangera nationella och internationella tävlingar, utbilda tränare och domare, upprätthålla och utveckla den egna idrottens regelverk, administrera licenser, information samt rekrytering och utveckling av talanger.

I en avslutande analys pekade Idrottsutredningen på en diskrepans mellan specialidrottsförbundens starka fokus på tävlingsverksamhet och idrottsrörelsens gemensamma stadgar och idédokument (*Idrotten vill*) där bredd och elit betonas lika starkt. Följden blev en viss obalans genom att statens mål visserligen sammanföll med idrottsrörelsens gemensamma visionsdokument – men att dessa idéer inte nödvändigtvis återspeglades i specialidrottsförbundens faktiska verksamhet.

⁶ SOU 1998:76, *Idrott & motion för livet*, kap. 4.

Flera SF ser det heller inte som sin uppgift att arbeta med att utveckla bredd och motion och hänvisar till att det är ute i föreningarna som motionsverksamheten sker. Arbetet med tävlingsverksamhet är det som är mest utbrett inom RF:s specialidrottsförbund.⁷

Även i detta utredningsarbete har specialidrottsförbunden granskats. Undersökningen kan enklast beskrivas som en uppföljning av den förra Idrottsutredningens studie. Anslagsäskanden för 2007 och verksamhetsberättelser för 2006 har således rekvirerats från ovan nämnda tolv specialidrottsförbund. Dessa data har kompletterats med statistik och uppgifter från RF och berörda förbunds-kanslier.

Inledningsvis studerades verksamhetsberättelser i syftet att undersöka hur förbunden själva beskrev sina prioriteringar mellan bredd och elit, insatser i frågor som jämställdhet och integration samt det statliga stödets betydelse. Resultatet bekräftade i allt väsentligt Idrottsutredningens tidigare slutsatser. Merparten av specialidrottsförbundens verksamhetsberättelser hade starkt fokus på tävlingsverksamhet och uppnådda elitidrottsresultat. Betydligt fåordigare var redogörelser av breddidrottsaktiviteter, den lokala föreningsidrotten och statliga satsningar såsom Handslaget och LOK-stödet. Även jämställdhets- och integrationsfrågor hade ofta en underordnad roll. I vissa verksamhetsberättelser avgränsades hela jämställdhetsproblematiken till konstaterandet av att förbundet bedriver idrottsverksamhet för båda könen. På motsvarande sätt förekom integrationsaspekter främst i diskussioner om breddad rekrytering. Inte förvånande var det framförallt de s.k. kategoriförbunden som avvek från gängse mönster. Som exempel kan nämnas Korpens och Skolidrottsförbundets tydliga profilering mot bredd- och motionsidrott och Handikappförbundets fokus på idrottens integrationsaspekter.

Som kompletterande indikatorer på specialidrottsförbundens verksamhet analyserades deras anslagsäskanden för 2007. I dessa ska förbunden uppge sina uppskattade bruttokostnader uppdelat i programmen tävling, motion och administration. Dessa bedömningar kan ses som ett mått på inriktningen av deras verksamhet. Som tabell 9.1 visar, bedömde de tolv förbunden sammantaget att deras omkostnader uppgick till drygt 679 miljoner kronor. Fördelningen mellan de tre kostnadskategorierna blev följande:

⁷ Ibid., s. 109.

Tabell 9.1 Tolv specialidrottsförbunds uppskattade bruttokostnader fördelat på tävling, motion och administration (SEK), ur anslagsäskanden för 2007

Förbund	Tävling	Motion	Administration	Summa	Tilldelat bidrag
Cykel	3 900 000	470 000	3 860 000	8 230 000	3 486 000
Fotboll	275 000 000	75 000 000	70 000 000	420 000 000	21 412 000
Gymnastik	4 200 000	4 300 000	15 000 000	23 500 000	11 265 000
Handikapp	7 500 000	2 500 000	7 900 000	17 900 000	10 037 000
Innebandy	23 500 000	6 500 000	12 000 000	42 000 000	7 397 000
Korpen	–	27 004 000	14 557 000	41 561 000	22 067 000
Landhockey	250 000	330 000	150 000	730 000	733 000
Orientering	17 000 000	11 000 000	3 000 000	31 000 000	8 350 000
Skidor	50 638 000	11 549 000	16 022 000	78 209 000	10 297 000
Skolidrott	394 000	4 381 000	4 566 000	9 341 000	3 780 000
Skridskor	2 200 000	600 000	2 500 000	5 300 000	2 422 000
Vattenskidor	900 000	162 500	500 000	1 562 000	1 208 000
Totalt	385 482 000	143 796 500	150 055 000	679 333,5	102 454 000
Procent (%)	57 (%)	21 (%)	22 (%)	100 (%)	

Källa: anslagsäskanden 2007.

Som tabell 9.1 visar, uppskattade förbunden att merparten av deras kostnader var kopplad till tävlingsverksamhet: drygt 385 miljoner kronor vilket motsvarade 57 procent av det totala kostnadsbeloppet. 150 miljoner kronor (22 procent) utgjordes av administrationskostnader medan utgifterna för motionsaktiviteter var lägst och uppgick till nästan 144 miljoner kronor (21 procent). Vid en närmare granskning framkommer vissa inbördes skillnader. Några förbund, såsom Skridskoförbundet och Cykelförbundet, utmärkte sig genom att nästan uteslutande ha utgifter för tävlingsverksamhet och administration. Mot detta stod Korpen som av princip inte betraktar sina aktiviteter som tävlingsverksamhet även om ett tävlingsmoment ofta ingår. Slutligen utmärkte sig Gymnastikförbundet genom att huvudsakligen ha utgifter för administrationskostnader och att omkostnaderna för tävlings- och motionsverksamhet var ungefär lika stora.

Specialidrottsförbundens uppskattade bruttokostnader utgör en ytterligare indikator på att deras arbete framförallt kretsar kring den egna tävlingsverksamheten. Det finns dock skäl att inte dra allt för stora slutsatser utifrån bidragsansökningar. För det första säger dessa ingenting om förbundens *faktiska* kostnader. Hur förbunden i praktiken utnyttjar sina tilldelade medel är något som RF inte

följer upp.⁸ För det andra utgör begreppen tävling och motion inga motsatspar. Utgifter som vissa förbund därmed bedömer som tävlingsverksamhet kan således klassificeras som motionsidrott av andra osv.

9.2.3 Överensstämmer RF:s fördelningsprinciper med statens syften?

Det kan konstateras att uppgifter saknas för en mer ingående bedömning av hur specialidrottsförbunden utnyttjar sina statsbidrag. Vårt huvudintryck är dock att stödet främst används för att finansiera ett centralt kansli och för administration av den egna kärnverksamheten.

Därmed återstår den explicit ställda frågan huruvida RF:s utgångspunkter för fördelning av statsbidraget överensstämmer med statens syften. Som ovan påpekats, baseras fördelningen på förbundens relativa storlek och utveckling över tid. Bedömningarna grundas på dels ett antal kvantitativa kriterier såsom antalet föreningar, LOK-stödsaktiviteter och utbildningsinsatser, dels kompletterande uppföljningar i s.k. SF-dialoger. Vidare ska tilläggas att RF – som en markering av specialidrottsförbundens självbestämmande – undviker att formulera krav eller mål för hur stödet ska utnyttjas. Likaså är uppföljningen av SF-stödet begränsad och handlar i huvudsak om att man begär in specialidrottsförbundens årsberättelser.

RF:s fördelningsprinciper kan försvaras på flera sätt. Ett första argument handlar om att *minimera konflikter*. När ett antal aktörer med skilda intressen ska dela på en gemensam summa pengar uppstår alltid risk för motsättningar. En fördelning efter ”objektiva”, mätbara och kvantitativa kriterier snarare än subjektiva bedömningar av de olika förbundens behov, kan följaktligen tolkas som en strategi för att undvika interna stridigheter och kritik. Modellen är dessutom *transparent*. Eftersom kriterierna är välkända för alla, kan varje enskilt förbund själv beräkna den ungefärliga nivån på kommande anslag genom en bedömning av det egna förbundets utveckling. Slutligen kan hävdas att fördelningen: *respekterar idrottsrörelsens självständighet* så till vida att det är

⁸ Ett undantag i detta sammanhang utgör den kartläggning av elitidrottsstödet som utfördes inom RF 2003 på uppdrag av Elitidrottsrådet. I undersökningen ingick 14 SF.

Riksidrottsstyrelsen – och inte regeringen – som ansvarar för principer och beslut i fördelningen av SF-stödet.

Såväl pragmatiska som principiella argument kan således åberopas som skäl för rådande fördelningsprinciper. Enligt vår mening finns det dock skäl att åtminstone peka på två problem med den valda lösningen. Det första är att fördelningssystemet *bygger på ett direkt samband mellan den lokala föreningsnivån och de centrala förbundens verksamhet*. Detta stämmer rimligtvis till en viss del. Om exempelvis antalet aktiva eller föreningar ökar kraftigt, påverkas även förbundets arbete med att organisera det hela. Därtill är det självklart mer arbete att hantera ett förbund som består av 50 000 medlemmar än om medlemskåren endast uppgår till 5 000. *Alla* förbundsomkostnader är emellertid inte direkt relaterade till omfattningen av den lokala föreningsnivån. Som exempel torde utgifterna för en avlönad tjänsteman vara relativt oberoende av förbundets medlems- och föreningsbestånd. Ett annat exempel utgör kostnaderna för internationell tävlingsverksamhet. En landslagstrupps kostnader för resa, uppehälle m.m. i samband med ett världsmästerskap påverkas inte nämnvärt av antalet föreningar eller mängden studietimmar på lokal nivå. Det finns således vissa grundläggande och generella kostnader förknippade med att vara ett specialidrottsförbund – och detta oavsett omfattningen av den lokala föreningsnivån. Här kan statens stöd utgöra ett viktigt tillskott särskilt för de små specialidrottsförbunden. Dagens anslagsfördelning tar däremot inte hänsyn till sådana förbundsspecifika utgifter.

Det andra problemet är att fördelningssystemet *inte tar hänsyn till förbundens övriga intäkter* såsom sponsring, TV-rättigheter, licensavgifter osv. Här utgör Svenska Fotbollförbundet det mest belysande exemplet. Fotboll är sedan länge den absolut största enskilda idrotten i RF. Med över en miljon medlemmar i drygt 3 000 föreningar omfattar man ungefär en tredjedel av hela den organiserade idrottsrörelsen. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att Svenska Fotbollförbundet även tilldelas ett betydande SF-stöd: drygt 21,4 miljoner kronor 2006. Bidraget var det näst största bland specialidrottsförbunden (eftersom Korpen får mest i enlighet med ett särskilt beslut i samband med att förbundet anslöt sig till RF). Svenska Fotbollförbundet får dock inte enbart ett betydande statligt stöd – det är även ett förbund med stora kommersiella intäkter. Enbart 2006 redovisades inkomster på 427 miljoner kronor, varav ungefär hälften kom från olika

sponsorer och samarbetspartners (inklusive AB Svenska Spel). Detta innebär att Fotbollförbundet utgör det specialidrottsförbundet i RF (förutom Korpen) som tilldelas det största statliga stödet samtidigt som man även har störst egna intäkter, högst självfinansieringsgrad och följaktligen bäst förutsättningar att klara sig helt utan offentliga medel för sin centrala förbundsverksamhet.

Sammanfattningsvis kan fördelningen av SF-stödet karakteriseras på olika sätt. Det går att beskriva som ett rättvist system för att fördela statens stöd mellan specialidrottsförbund av olika storlek. Det kan dock även beskrivas som en fördelningsprincip där ”störst går först” utan hänsyn till olika förbunds reella existensvillkor eller möjligheter till andra finansieringskällor. Fördelningens förenlighet med statens syften kan således inte besvaras på ett entydigt sätt. Å ena sidan går det att hävda att fördelningsprincipen till fullo uppfyller förordningens mål om att 1) ”utveckla kvalitén” i idrottsrörelsens verksamhet och 2) möjliggöra för internationell tävlingsverksamhet – men med förbehållet att vissa förbund ges större möjligheter än andra. Å andra sidan går det att hävda att statens idrottspolitik bör värna om idrottslig pluralism och att särskild hänsyn därför måste tas till små förbund och idrotter med begränsade möjligheter till kommersiella intäkter. Utifrån en sådan ståndpunkt framstår dagens fördelning som mindre ändamålsenlig. I sådana fall framstår det som rimligt att börja diskutera garantibelopp för att finansiera grundläggande funktioner hos alla SF. Likaså aktualiseras frågan om inte förbundens olika möjlighet till kommersiella intäkter bör vägas in vid bidragsgivningen.

9.3 Det statliga lokala aktivitetsstödet

Det statliga lokala aktivitetsstödet (”LOK-stödet”) är ett generellt, statligt stimulansbidrag för lokalt och ideellt organiserade barn- och ungdomsaktiviteter. Bidraget inrättades 1971 och utgjorde länge statens enda stöd för idrottsverksamhet på lokal föreningsnivå. LOK-stödet finansieras idag genom det s.k. vinstdelningssystemet med AB Svenska Spel. Bidraget är den största enskilda posten i statens idrottsstöd och uppgick 2007 till drygt 636 miljoner kronor.

9.3.1 LOK-stödets syfte, utformning och administration

LOK-stödet inrättades med syftet att allmänt uppmuntra till föreningsaktivitet hos ungdomen utan att därmed styra verksamhetens form eller innehåll. Dessa utgångspunkter märks allttjämnt i statens idrottspolitiska styrdokument. I regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet (SFS 1999:1177) stadgas att lokala idrottsföreningar anslutna till RF kan tilldelas statligt stöd för att:

- utveckla barns och ungdomars samt funktionshindrades intresse för idrott samt deras möjligheter att få allsidig träning efter vars och ens fysiska och psykiska förutsättningar
- utveckla kvalitén i idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet samt i idrottsverksamhet i övrigt så att verksamheten främjar en god etik, ökat deltagande, ideellt engagemang, jämställdhet och integration.

I regeringens riktlinjer till Riksidrottsförbundet framhålls endast att LOK-stödet har som mål att ge flickor och pojkar mellan 7 och 20 år goda möjligheter att utöva gemensam idrottsverksamhet.

Det är RF som ansvarar för LOK-stödets utformning. Nuvarande regler fastställdes av Riksidrottsstyrelsen 1997 och infördes 2002. Bidragsberättigade är ideella föreningar vilka är medlemmar i något av RF:s specialidrottsförbund. Bidrag utgår dels för *sammankomster*, dels för deltagartillfällen. Med sammankomst avses ledarledd gruppaktivitet som 1) sker i linje med föreningens idrottsliga verksamhet och idé för barn och ungdom 2) pågår i minst 60 minuter 3) innehåller gemensam samling och avslutning. Vidare ska sammankomsten omfatta minst tre bidragsberättigade deltagare. Bidragsberättigade deltagare är barn och ungdomar i åldern 7–20 som deltar aktivt i föreningens idrottsliga verksamhet samt ledare i åldern 13–20 år. För deltagare och ledare inom handikappidrott finns ingen övre åldersgräns. Vidare får deltagare endast räknas en gång per dag och idrott. Slutligen utgår bidrag till maximalt 30 deltagare per sammankomst.⁹

LOK-stödet är ett bidrag som utdelas i efterskott. Det utgör en ersättning för redan utförda aktiviteter. Bidragsbeloppens storlek varierar och styrs av 1) AB Svenska Spels överskott som i enlighet

⁹ 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).

med rådande vinstdelningssystem avgör det totalbelopp som idrottsföreningarna har att dela på 2) antalet bidragsberättigade aktiviteter hos landets idrottsföreningar.

Föreningarna ansöker om LOK-stöd på särskilda blanketter där antalet sammankomster och deltagartillfällen preciseras. Deltagarna ska även fördelas mellan pojkar och flickor samt i ålderskategorierna 7–12, 13–16, 16–20 samt (för handikappidrott) över 20 år. Ansökningar görs två gånger om året (vår och höst) och utbetalningar sker i tre omgångar. Den första görs tidigt på hösten och avser det första halvårets LOK-aktiviteter. I februari/mars det följande året påbörjas motsvarande utbetalning av höstens föreningsverksamhet. Dessa två utbetalningar baseras på bedömningar av det totala LOK-stödets omfattning och antalet ansökningar. Om medel därefter finns kvar, görs en sista kompletterande fyllnadsutbetalning under sommaren till alla föreningar som sökt bidrag under det föregående verksamhetsåret.

För 2007 var bidraget för sammankomster 22,5 kronor och bidraget per deltagare 7,50 kronor. Det innebär att det lägsta belopp som kunde utfalla för ett aktivitetstillfälle var 45 kronor medan det högsta beloppet var 247,50 kronor.

Sedan 2004 hanteras idrottens del av det lokala aktivitetsstödet av en särskild *LOK-stödsgrupp* inom RF. Verksamheten, förlagd i Västerås, består av dels beredning, beslut och utbetalning av bidrag, dels kontroll av ansökningar.¹⁰ Antalet kontroller uppgick 2007 till 974.¹¹ Sedan 2005 finns dessutom en särskild *LOK-stödsnämnd* med uppgift att pröva överklagningsärenden om LOK-stöd enligt RF:s regler och instruktioner. Nämnden utses av Riksidrottsstyrelsen och består av ordförande och fyra ledamöter.¹²

9.3.2 Återrapportering och uppföljning av det statliga lokala aktivitetsstödet

Enligt regeringens riktlinjer till Riksidrottsförbundet för budgetåret 2006 skulle LOK-stödsverksamheten återrapporteras i form av:

¹⁰ För en utvärdering av LOK-stödsgruppens arbete, se Johan Söderholm, *Utvärdering av ny nationell organisation för LOK-stöds hantering*, Riksidrottsförbundet (2006).

¹¹ Uppgift från RF.

¹² *Riksidrottsförbundets verksamhetsberättelse med årsredovisning år 2006*, Riksidrottsförbundet (2007), s. 31.

- antalet deltagare fördelat på flickor och pojkar
- antalet sammankomster
- procentuell förändring av antalet deltagare och sammankomster jämfört med föregående verksamhetsår.

Vidare skulle Riksidrottsförbundet redovisa en bedömning av i vilken utsträckning verksamheten bidragit till att förordningens mål om att:

- utveckla flickors och pojkars intresse och benägenhet för motion
- förbättra deras möjlighet att utöva inflytande över och ta ansvar för sitt idrottande
- göra det möjligt för alla flickor och pojkar att utöva idrott och motion.¹³

I RF:s årsredovisningar presenteras uppgifter om LOK-stödets kvantitativa utveckling, såsom antalet sammankomster och deltagartillfällen fördelat på kön och ålder samt stödets fördelning mellan skilda idrotter. Uppgifterna publiceras med ett års fördröjning. I samband med att årsredovisningen för 2006 inlämnades till regeringen bifogades dock även ett följebrev med uppgift om det totala antalet sammankomster för detta år och den procentuella förändringen av antalet deltagare och sammankomster jämfört med 2005.¹⁴ På RF:s hemsida publiceras även en årsvis och komplett sammanställning av utbetalt LOK-stöd fördelat på bland annat föreningar, idrotter och kön.

Det statliga LOK-stödet har utvärderats ett antal gånger sedan mitten av 1980-talet. Undersökningar har utförts både inom ramen för statliga utredningar och i RF:s egen regi. Den senaste studien genomfördes av RF med visst bistånd av forskare och studenter och publicerades 2006 i rapporten "Streck för miljoner". Studien bestod av tre delar. Inledningsvis gavs en historisk tillbakablick av bland annat förändringar i stödets utformning och dess ekonomiska utveckling. Därefter gjordes en nulägesanalys baserad på förbundets förhållandevis detaljerade LOK-stödsstatistik. Slutligen

¹³ Riktlinjer för statens stöd till idrotten budgetåret 2006, regeringsbeslut 2005-12-15.

¹⁴ Stöd till idrotten budgetåret 2006, återsrapportering av resultat och effekter, Riksidrottsförbundet 130/05-25.

presenterades två mindre undersökningar av föreningarnas syn på LOK-stödet.¹⁵

Sammantaget kan såldes konstateras att RF:s återrapportering av LOK-stödet i huvudsak är kvantitativ. I årsredovisningen redogörs för antalet sammankomster och deltagartillfällen fördelat på ålder och kön. Därtill presenteras utförlig LOK-stödsstatistik på förbundets hemsida. Kvalitativa bedömningar – exempelvis rörande stödets effekter för ungdomars motionsvanor – har ingen självklar plats i förbundets årsredovisningar. Utvärderingen från 2006 innehåller dock många kvalitativa analyser som vittnar om RF:s intresse att följa upp bidragets utveckling och dess betydelse för det lokala idrottslivet.

9.3.3 Synpunkter på LOK-stödet

Enligt direktiven ska Idrottsstödsutredningen analysera vilka effekter och vilken betydelse det ökade lokala aktivitetsstödet har haft för föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet. I detta sammanhang ska även undersökas om nuvarande regler är väl avvägda eller om de riskerar att likrikta och bromsa utvecklingen av verksamheten. Vidare ska undersökas om de nuvarande reglerna stimulerar barn och ungdomar i olika åldrar att idrotta utifrån sina intressen, behov och förutsättningar eller om de bidrar till en för tidig specialisering av barns och ungdomars idrottande.¹⁶

Ett bidrag med hög legitimitet

Utan tvekan är det statliga LOK-stödet en väletablerad och i huvudsak *uppskattad bidragsform*. Talande är RF:s senaste utvärdering där hela 79 procent av drygt 650 tillfrågade föreningar hävdade att bidraget betydde ”ganska mycket” eller ”väldigt mycket” för klubbens ekonomi. I en kompletterande intervjustudie framkom dessutom att LOK-stödets karaktär av kontinuerligt stimulansbidrag ansågs bättre än tidsmässigt avgränsade projektstöd som Handslaget.¹⁷ En första slutsats är således att LOK-stödet är ett bidrag med hög legitimitet.

¹⁵ Tor-Erik Henriksson, Mattias Hjelmberg & Ola Stadler, *Streck för miljoner. En utredning av det statliga lokala aktivitetsstödet, Riksidrottsförbundet* (2006).

¹⁶ Kommittédirektiv 2006:135, s. 8–9.

¹⁷ Henriksson m.fl. (2006), s. 41, 53–54.

Intressant nog råder det en viss diskrepans mellan bidragets allmänna popularitet och dess reella betydelse för föreningarnas ekonomi. Åtminstone visar RF:s egen utvärdering att det statliga LOK-stödet ofta utgör en relativt blygsam del av föreningarnas totala intäkter: i genomsnitt cirka 13–14 procent.¹⁸ Detta kan framstå som motsägelsefullt. Ur ett statligt idrottspolitiskt perspektiv bör det dock snarare betraktas som beröm. Det antyder nämligen att LOK-stödet är en bidragsform som ”smakar mer än det kostar” det vill säga upplevs som betydelsefullt utan att därmed vara avgörande för föreningarnas existensvillkor.

Effekter och betydelsen av ett ökat LOK-stöd

Det är alltid svårt att bedöma enskilda bidrags effekter och betydelse för föreningslivets utformning. Det statliga LOK-stödet är inget undantag. Bidraget utgör endast en av föreningarnas många intäktskällor. Därtill är ekonomi bara en av många faktorer som påverkar deras aktiviteter. En mer djuplodande analys av LOK-stödets faktiska betydelse för den lokala föreningsidrotten måste således även ta hänsyn till helt andra aspekter som traditioner och regelsystem i olika idrottsgrenar, föreningarnas interna kultur och den sociala, ålders- och könsmässiga sammansättningen bland barn och ledare.

Med denna reservation har utredningen försökt att bedöma om de senaste årens höjningar av LOK-stödet gett några märkbara effekter på idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet. Som visats i kapitel 5, så har LOK-stödet ökat med hela 260 procent under det senaste decenniet: från 205 miljoner kronor 1997 till 636 miljoner kronor 2007. Antalet LOK-stödsaktiviteter sedan 2002 framgår av tabellen nedan:

Tabell 9.2 Det statliga LOK-stödets utveckling 2002–2006

År	Sammankomster	Deltagartillfällen	Flickor	Pojkar
2006	6 405 834	58 118 531	23 649 615	34 468 916
2005	6 517 276	59 006 172	23 872 432	35 133 740
2004	6 526 663	59 408 430	23 952 948	35 455 482
2003	6 274 528	57 107 710	22 702 596	34 405 114
2002	6 476 418	57 830 572	22 821 769	35 008 803

Källa: Riksidrottsförbundet.

¹⁸ Ibid., jfr s. 42 och s. 81.

Tabellen 9.2 visar att antalet sammankomster och deltagartillfällen inte förändrats nämnvärt sedan 2002. De förändringar som trots allt skett kan dessutom förklaras med icke-idrottsliga faktorer. Enligt uppgift från RF sammanföll den temporära minskningen 2003 med förändrade rutiner i LOK-stödets administration. Därtill kan demografiska faktorer (det vill säga förändringar av populationen barn och ungdomar i åldern 7–20) förklara den successiva nedgången sedan 2004. Befintliga data ger således inte stöd för att antalet LOK-stödsaktiviteter varken ökat eller minskat sedan 2002. Därmed stöds inte heller tesen att höjt LOK-stöd ökat mängden aktiviteter i idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet.

Den mest självklara och uppenbara effekten av det höjda LOK-stödet är följaktligen en helt annan: de föreningar som har tilldelats stöd har fått högre ersättning. Detta framgår för övrigt tydligt i de successivt höjda bidragsbelopp som RF kunnat dela ut under 2000-talets lopp (jfr tabell 5.11). Som belysande exempel kan nämnas att den högsta totala ersättningen per grupp och aktivitetstillfälle 2002 var 175 kronor medan den 2007 uppgick till 247,50 kronor. Vår bedömning av senare års anslagshöjningar kan följaktligen sammanfattas med att staten inte fått mer aktiviteter för sina pengar – men att idrottsföreningarna däremot fått mer pengar för sina aktiviteter.

Vad gör föreningarna med bidraget?

LOK-stödet delas ut i efterskott och utan öronmärkning. Föreningarna har således full frihet att själva avgöra hur dessa medel ska utnyttjas och fördelas. Trots detta förekommer det ibland kritik mot klubbarnas agerande. Inte minst har det hävdats att LOK-stödet använts till att finansiera löner, elitidrott och vuxnas idrottsaktiviteter. Frågan är därför: vad gör egentligen föreningarna med pengarna?

Ämnet behandlades i RF:s LOK-stödsutvärdering. Enligt föreningarna själva, användes bidraget huvudsakligen (77 procent) till lokalhyror, material och tävlingar/turneringar. Bland övriga kostnader nämndes träningsläger (6 procent) och tränings/tävlingskläder (6 procent). I viss utsträckning förekommer även att LOK-stödet användes till löner. Som exempel uppgav 11 procent att föreningarna med en årlig omsättning på över en miljon kronor att LOK-stödet i störst utsträckning användes till att avlöna personal.

Bland samtliga föreningar uppgav dock endast fem procent att bidraget främst utnyttjades till löner.¹⁹

Föreningarna uppmanades även att uppskatta hur LOK-stödet fördelades i föreningen i förhållande till kön och ålder. Resultatet visade att flickor tilldelades i genomsnitt 45 procent av bidraget. Detta var en något högre än deras andel av medlemskåren (42 procent). Enligt föreningarnas egna bedömningar skulle således flickor vara något gynnade i bidragsfördelningen.²⁰ Fördelningen mellan åldersgrupper var däremot inte lika rättvis. Svaren visade nämligen även att merparten av LOK-stödet (49 procent) kanaliseras till ungdomsidrotten medan denna kategori endast utgjorde en dryg fjärdedel (27 procent) av en genomsnittlig idrottsförenings totala medlemsbestånd. Vidare framkom att 15 procent av bidraget tillfördes idrottsverksamhet för vuxna (över 20 år). Sammantaget visar således RF:s utvärdering att LOK-stödet är relativt jämnt fördelat ur ett jämställdhetsperspektiv, men att föreningarnas yngsta medlemmar bedriver bidragsberättigad verksamhet som i viss utsträckning finansierar deras äldre kompisars och de vuxnas idrottsaktiviteter.²¹ Att endast 15 procent tillförs vuxenidrotten kan framstå som positivt. Samtidigt måste beaktas att uppgifterna baseras på föreningarnas subjektiva bedömningar. Därtill kan även 15 procent utgöra betydande bidragssummor. Med utgångspunkt i föreningarnas egna utsagor och omräknat till faktiska belopp skulle de lokala idrottsföreningarnas barn- och ungdomsaktiviteter enbart 2007 genererat cirka 95 miljoner kronor till vuxnas idrottsverksamhet.

9.3.4 Vilka idrotter och aktiviteter gynnas av LOK-stödets fördelningsprinciper?

I utredningsuppdraget ingår att undersöka om LOK-stödets regler är ”väl avvägda eller om de riskerar att likrikta och bromsa utvecklingen” av barn- och ungdomsidrotten. Därtill ska undersökas om reglerna stimulerar de unga till att idrotta utifrån sina egna behov och intressen eller om de snarare leder till tidig specialisering.

¹⁹ Ibid., s. 41–46.

²⁰ Ibid., s. 42–43.

²¹ Ibid., s. 43. Detta intryck förstärks dessutom av att nästan hälften (45 procent) av det totala antalet s.k. deltagartillfällen utförs av barn i åldern 7–12 år samtidigt som föreningarna själva bedömer att barnverksamheten tillgodogör sig i genomsnitt 36 procent av LOK-stödet. Jfr s. 24 i samma rapport.

Frågeställningarna är intressanta eftersom de förutsätter att bidraget påverkar idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet – men antyder att denna påverkan inte nödvändigtvis är positiv.

I detta sammanhang finns det skäl att framhålla att LOK-stödet är en bidragsform med mycket begränsad statlig styrning. I regeringens riktlinjer påpekas endast att bidraget ska ge barn och ungdomar ”goda möjligheter” att utöva idrott. Därtill har RF tilldelats huvudansvaret för bidragets administration och utformning. Slutligen tillförs föreningarna dessa medel utan riktlinjer eller krav på återredovisning. Denna medvetet låga grad av styrning sammanhänger med bidragets breda syfte: målet är att stimulera till föreningsmässigt organiserade aktiviteter hos barn och ungdomar utan att därmed styra den frivilliga verksamhetens form och innehåll. Det får dock följderna för hur man ska förstå frågeställningen ovan. Problemet är uppenbarligen inte att staten styr för mycket eller på fel sätt. Frågan är snarare om *avsaknaden* av statlig styrning har negativa konsekvenser. Ger bidragets karaktär av allmänt stimulationsmedel i praktiken ekonomiska incitament till föreningarna att intensifiera sin barnverksamhet? Utgör bidraget ett hinder för nytänkande och utveckling? Inverkar LOK-stödets regelverk negativt på hur föreningarna organiserar sina lag och träningsgrupper?

Frågorna är många – men svaren få. LOK-stödets betydelse för idrottens barn- och ungdomsverksamhet är endast en av många frågor som forskarsamfundet ännu inte belyst tillräckligt. Det finns exempelvis inga studier av hur ofta yngre barn idrottar eller om antalet träningstillfällen påverkas av statens ekonomiska stöd. Likaså saknas undersökningar av barns och ungdomars möjlighet att utöva flera idrotter parallellt. Att bidraget inte ställer krav på verksamhetens innehåll (annat än deltagarnas ålder och antal) gör det dessutom särskilt svårt att belägga samband mellan statens stöd och inriktningen på föreningars aktiviteter. Problemet är således inte att LOK-stödet kan ha vissa effekter – svårigheten är att fastsätta vilka dessa är och deras *omfattning*.²²

Med denna reservation är det ändå möjligt att mer allmänt diskutera vilka idrotter och aktiviteter som tenderar att gynnas av nuvarande regelverk. Enligt vår mening finns det åtminstone fem aspekter som förtjänar att lyftas fram.

För det första tenderar LOK-stödet att premiera *lagidrotter*. Att bidrag utgår för både sammankomster och deltagartillfällen kan

²² Jfr Rolf Sandahl, ”LOK-stödets effekter”, i SOU 1998:33, *Historia, ekonomi & forskning. Fem rapporter om idrott. Rapporter till Idrottsutredningen*, s. 54.

visserligen ses som en strategi för att jämka mellan idrotter med stora respektive små lag/träningsgrupper. Det rådande stödet för själva sammankomsten – 22,50 kronor – motsvarar dock endast tre aktiva deltagare (7,50 kronor 2007) med följd att bidraget som helhet är starkt relaterat till antalet deltagare. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att lagidrotterna fotboll, innebandy, ishockey och handboll toppar listan av förbund med omfattande LOK-stödsaktiviteter (tillsammans med ridsport). Inte heller är det förvånande att företrädare för just lagidrotter och stora föreningar var särskilt positiva till bidraget i RF:s LOK-stödsutredning.²³

Som mått på ovan nämnda fem idrotters dominans i LOK-stödsommanhang kan tilläggas att de 2003 svarade för mer än två tredjedelar av samtliga deltagartillfällen. Omräknat till kronor och ören tillfördes dessa fem idrotter hela 378 miljoner kronor, vilket motsvarade drygt 62 procent av ett totalt stöd på 606 miljoner kronor. Enbart fotbollen fick drygt 202 miljoner kronor.²⁴

Att en så stor del av LOK-stödet går till idrotter som fotboll, ishockey och innebandy innebär även ett gynnande av *pojkers* idrottande. Förklaringen är att bidraget inte tar hänsyn till om deltagarna är flickor eller pojkar samtidigt som den senare gruppen i större utsträckning är företrädda inom lagidrotter. Detta märks inte minst i RF:s egen LOK-stödsstatistik. Bland de tio idrotter som 2003 redovisade flest deltagartillfällen hos pojkar uppgick lagidrotterna till hela 86 procent av samtliga redovisade aktiviteter. Hos flickorna var fördelningen betydligt jämnare: endast cirka 52 procent var lagidrotter.²⁵ Av samtliga deltagartillfällen svarar pojkar för cirka 60 procent.²⁶

Vidare premieras idrotter med *omfattande barn- och ungdomsverksamhet*. Detta kan framstå som trivialt med tanke på att bidraget just är avsett som ett stöd till barn och ungdomars idrottande. Samtidigt innebär det onekligen en begränsning för exempelvis *Sveriges Akademiska Idrottsförbund* där medlemmarna

²³ Henriksson m.fl. (2006), s. 41–42.

²⁴ Ibid., bilaga 5.

²⁵ Ibid., s. 18–19. De redovisade procentsatserna baseras på tabellerna över pojkars och flickors deltagartillfällen. Som ytterligare stöd för slutsatsen kan nämnas att i nästan samtliga ålderskategorier framkom att fotboll, ishockey och innebandy – i samtliga fall lagidrotter med stark pojkdominans – toppade listan på idrottsgrenar med många deltagartillfällen. Det enda undantaget utgjorde ridsport som i ålderkategorin 7–12 år placerade sig på en andra plats. Jfr. s. 20–23.

²⁶ Ibid., s. 18. I rapporten påpekas dock att könsfördelningen blir betydligt jämnare om man exkluderar fotbollen ur beräkningarna. Detta är säkert sant – men inte särskilt relevant. Enligt samma logik går det att hävda att hela LOK-stödet tillfaller ridsporten under förutsättning att alla andra idrotter exkluderas ur beräkningarna.

av förklarliga skäl ofta passerat 20-årsstreck. På motsvarande sätt kan hävdas att förbund med idrottsverksamhet för de allra yngsta – exempelvis Svenska Gymnastikförbundet – drabbas av att stöd inte utgår för aktiviteter före sju års ålder.

Att LOK-stödet är neutralt i fråga om idrottsaktiviteternas innehåll innebär även en fördel för ”billiga” idrotter. Stödet är ett stimulansbidrag och inte ett kostnadstäckningsbidrag. Beloppens storlek baseras på antalet deltagare och sammankomster men påverkas inte alls av om verksamheten består av terränglöpning eller segling. För idrottsföreningar med låga omkostnader är detta givetvis positivt. Av samma skäl går det även att hävda att stödet gynnar ”rika” idrotter eftersom bidrag utgår oavsett föreningens eller den enskilda idrottens förutsättningar till finansiering från annat håll.

Förändrade regler?

Även LOK-stödet kan ses som en variant på fördelningsprincipen att stöd ska utgå efter storlek. Bidraget styrs endast av mängden sammankomster och deltagare och utan hänsyn till faktorer som kön, ålder, geografi eller idrottsverksamhet. Detta innebär inte att bidraget är neutralt i förhållande till sådana aspekter – som påpekats ovan finns det tvärtom idrotter och verksamheter som gynnas av nuvarande regelverk. Däremot kan det ses som ett uttryck för RF:s generella motstånd mot att utnyttja LOK-stödet som ett mer aktivt styrmedel, till exempel för att främja jämställdhet eller integration.

I detta sammanhang kan tilläggas att LOK-stödets utformning varit föremål för diskussion på samtliga RF-stämmor sedan slutet av 1980-talet.²⁷ Bland föreslagna reformer kan nämnas alltifrån höjda bidragsbelopp, ändrade åldersregler, ökad tilldelning för flickors idrottande till särskilda satsningar glesbygdsföreningar. Vid 2007 års RF-stämma motiverade Stockholms idrottsförbund om att begränsa antalet bidragsberättigade aktivitetstillfällen för yngre åldersgrupper i syfte att motverka allt för hårda idrottssatsningar i unga år. Vidare föreslogs ökat stöd till äldre ungdomar ”för att stimulera föreningarna att skapa aktiviteter som behåller de unga i föreningslivet även längre upp i åldrarna”.²⁸ Motionen avslogs dock

²⁷ För en redogörelse av frågans behandling åren 1989–2005, se *ibid.*, s. 13–16.

²⁸ Riksidrottsmötet 2007, Motion nr 24, *Översyn av det lokala aktivitetsstödet*,

med motiveringen att LOK-stödet utgör ett stimulansbidrag som ska vara enkelt och utan allt för styrande direktiv. Därtill hänvisades till RF:s utredning som visat att det stora flertalet idrottsföreningar anser att bidraget är ett rättvist sätt att fördela pengar.²⁹

RF-stämmans många debatter om LOK-stödets utformning vittnar om två saker. För det första är det en markering av att idrottsrörelsen tilldelats huvudansvaret för bidragets konkreta utformning. Även om eventuella förändringar ytterst måste godkännas av regeringen är det *inom RF-kollektivet* – och inte i en dialog mellan RF och staten – som regelsystemet diskuteras. För det andra visar de många reformförslagen på potentiella strategier att genom förändringar i LOK-stödets regelverk uppmuntra olika förändringsprocesser inom idrottsrörelsen. Sådana strategier tillämpas för övrigt redan på kommunal nivå. Som exempel kan nämnas att Stockholm stad infört en åldersindelning i sitt s.k. medlemsaktivitetsbidrag. Syftet är att begränsa allt för intensiv träning hos de yngsta idrottsutövarna. Medan äldre ungdomar (10–20 år) kan söka medel för sammanlagt 120 aktiviteter om året, tillåts endast bidrag för 40 aktiviteter hos barn i åldern 7–9 år.

9.4 Handslaget

Handslaget är en intressant satsning, inte bara på grund av sin omfattning, utan även eftersom det kan sägas utgöra det största samhällsexperiment som idrottsrörelsen i Sverige varit inblandat i. (Joakim Åkesson, idrottsforskare, Malmö Högskola)

Handslaget är benämningen på den storskaliga statliga satsning på lokal utvecklingsverksamhet som påbörjades 2004 och som innebar att idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet tillfördes en miljard kronor under en fyraårstid. Handslaget är intressant på flera sätt. Som bidragsform betraktat kan det ses som det statliga LOK-stödets raka motsats: medan LOK-stödet är ett allmänt och permanent stimulansbidrag med låg grad av styrning, fick Handslaget formen av tidsmässigt avgränsade insatser med fokus på ett begränsat antal utpekade områden. Därtill var satsningen betydande – både i ekonomiska termer och med avseende på antalet genomförda föreningsaktiviteter. Även om det inte var första

²⁹ RS-utlåtande över motion 24, RF-stämmans protokoll, 11–13 maj 2007.

gången som staten avsatte särskilda medel till föreningsutveckling på lokal nivå, finns det skäl att karakterisera Handslaget som en exceptionell satsning utan tidigare motsvarighet i svensk idrottspolitik.

9.4.1 Handslagets syfte, utformning och fördelningsprinciper

Utformningen av Handslaget är ett belysande exempel på den idrottspolitiska ansvarsfördelningen att staten formulerar vad man vill uppnå med sitt stöd – medan idrottsrörelsen därefter avgör hur dessa mål ska realiseras.

Regeringens syften med Handslaget

Regeringens övergripande mål med Handslaget formulerades i socialdemokraternas valmanifest inför 2002 års riksdagsval. Intentionen var att under den kommande mandatperioden tillföra idrottsrörelsen sammanlagt en miljard kronor ur AB Svenska Spels överskott under förutsättning att idrottsrörelsen tog på sig att:

- öppna dörrarna för fler
- hålla tillbaka avgifterna
- satsa mer på flickidrotten
- delta i kampen mot droger
- intensifiera samarbetet med skolorna.

I december samma år godkändes satsningen av riksdagen. Samtidigt bemyndigades regeringen att på AB Svenska Spels kommande bolagsstämma avsätta 100 miljoner kronor för finansiering av Handslagets första år.³⁰ Beloppet kom därefter att höjas med ytterligare 100 miljoner kronor under de följande tre åren för att uppgå till totalt 400 miljoner kronor år fyra.

I maj 2003 fattade regeringen sitt formella beslut. I beslutet fastställdes Handslagets övergripande målområden. Därtill framhölls särskilt värdet av att idrottsrörelsen skulle vidta åtgärder för att:

- erbjuda lustfyllda och hälsofrämjande aktiviteter för barn- och ungdomar ”som i dag inte deltar i idrottsverksamhet”

³⁰ Prop. 2002/03:1, Utgiftsområde 17, s. 131–132.

- skapa förutsättningar för flickor att ”utöva idrott på det sätt de själva önskar”
- uppmuntra idrottsföreningar och skolor att tillsammans ”utveckla metoder som lockar alla elever till fysisk aktivitet i olika former”.

Riksidrottsförbundet låter ”tusen blommor blomma”

Med utgångspunkt i regeringens målformuleringar, blev det RF:s uppgift att konkretisera hur Handslaget skulle organiseras och pengarna fördelas. Förbundets övergripande strategi blev att *begränsa den centrala styrningen*. Eftersom satsningen syftade till att utveckla lokal idrottsverksamhet, ansågs det viktigt att tillvarata föreningarnas egen kreativitet och vilja att utvecklas. Tanken var således att de lokala föreningarna skulle formulera sina egna utvecklingsaktiviteter inom Handslagets ramar medan specialidrotts- och distriktsförbund främst skulle ansvara för information och uppmuntran. RF:s begränsade styrning avsåg även dess förhållande till specialidrottsförbunden. Här var utgångspunkten att alla idrotter är unika i fråga om förutsättningar, behov och problemområden. Därför skulle specialidrottsförbunden ha stor frihet att självständigt utforma sina egna strategier. Eller som RF själv formulerat saken:

... Därför blev utgångspunkten att låta tusen blommor blomma. Den centrala styrningen minimerades. Var och ett av förbunden fick arbeta fram sin strategi för att, utifrån sina förutsättningar, uppnå Handslagets mål, intention och riktning. De fick stor frihet i arbetet och att utforma sin satsning inom den egna idrotten och regionen. Föreningarna uppmanades att formulera idéer och föra en dialog med sitt SF eller DF, som i sin tur tog ställning till satsningen. Riksidrottsförbundets förhållningssätt är att varje SF själv bestämmer över sin idrott och att de olika idrotterna själva vet bäst hur verksamheten ska utformas och bedrivas. Handslaget har inte varit ett undantag.

Med dessa utgångspunkter fördelades Handslagets resurser över fem områden. Den största potten, 485 miljoner kronor, avsattes till *föreningsstöd via specialidrottsförbunden*. Kännetecknande för detta bidrag var att varje SF självständigt beslutade om medlens fördelning utifrån den egna idrottens behov och förutsättningar. Bidraget fördelades mellan specialidrottsförbunden med utgångspunkt i

deras tilldelning av RF-bidrag och lokalt aktivitetsstöd (50/50). Medlen fick däremot inte utnyttjas för förbundens centrala kostnader.

Det näst största bidraget var *föreningsstöd via distriktsförbunden*. Medlen, totalt 210 miljoner kronor, avsåg samverkansprojekt med skolan. Pengarna fördelades mellan distriktsförbunden i proportion till det lokala aktivitetsstödet omfattning i distriktet.

En tredje bidragspost var särskilda medel till *speciella insatser* i föreningar eller förbund. Detta bidrag fördelades av RF och bestod av tre delar: tillgänglighet till anläggningar, ledarförsörjning och s.k. fleråriga projekt. Bland de konkreta verksamheter som tilldelades stöd via denna bidragspost finns exempelvis insatser på flyktingförläggningar, verksamhet för funktionshindrade eller etablering av näridrottsplatser i storstadsområden. Totalt avsattes 185 miljoner kronor till dessa ändamål.

Drygt 10 procent av Handslaget, totalt 105 miljoner kronor, avsattes för *administrativt stöd åt special- och distriktsförbunden* för merkostnader kopplade till att administrera satsningen och utforma s.k. utvecklingsplaner. Detta stöd fördelades så att alla SF och DF fick ett grundbidrag på 75 000 kr. Resterande medel fördelades i proportion till förbundens tilldelning av RF-bidrag samt lokalt aktivitetsstöd (50/50) för 2003.

Slutligen avsattes 15 miljoner kronor till RF för *utvärdering* samt för att täcka kansliets kostnader för bland annat *information och rådgivning* till förbund och föreningar. En utförlig ekonomisk sammanställning av bidragets fördelning ges i tabellen nedan.

Tabell 9.3 Ekonomisk sammanställning över Handslagets fördelning (MSEK)

	År 1.	%	År 2.	%	År 3.	%	År 4	%	Totalt
Adm. stöd SF/DF	15	15	20	10	30	10	40	10	105
Föreningsstöd via SF	35	35	100	50	150	50	200	50	485
Föreningsstöd via DF	30	30	40	20	60	20	80	20	210
Spec. insatser (RF)	18,5	18,5	37,0	18,5	55,5	18,5	74,0	18,5	185
varav									
projekt	(10)		(15)		(22,5)		(30)		
anläggningar	(8,5)		(12)		(18)		(24)		
ledarförsörjning	(0)		(10)		(15)		(20)		
Utvärdering/rådgivning	1,5	1,5	3	1,5	4,5	1,5	6	1,5	15
Totalt:	100	100	200	100	300	100	400	100	1 000

Källa: uppgifter från Riksidrottsförbundet.

9.4.2 Fyra år av handslagsaktiviteter

Handslaget inleddes den 1 januari 2004 och avslutades i juni 2007. En rättvis beskrivning av Handslagets omfattande och mångfaceterade verksamhet kan inte göras i detta sammanhang. Problemet är inte främst avsaknad av data. Som visas nedan, har uppföljningen av Handslaget omfattat alltifrån statistikinsamling och självvärderingar till rena forskningsinsatser. Problemet är istället den stora mångfalden av satsningar och strategier. Medan vissa förbund har valt att prioritera mellan Handslagets olika områden har andra förbund låtit föreningarna själva bestämma. Medan vissa förbund satsat betydande belopp på ett begränsat antal aktiviteter har andra valt att sprida stödet över så många föreningar som möjligt. Därtill har föreningarnas aktiviteter varit av mycket olika karaktär. Statistiska redogörelser för antalet genomförda satsningar och deltagare är således trubbiga, kvantitativa mått. De är indikatorer på att aktiviteter ägt rum – men de belyser inte hur dessa verksamheter varit utformade eller deras resultat.

I mars 2008 publicerade RF en sammanfattade rapport om Handslaget. Merparten av rapporten består av kvantitativa data om antalet utförda aktiviteter och deltagare. Trots reservationen ovan är dessa uppgifter på många sätt en spännande och imponerande läsning. Som exempel kan nämnas att enbart satsningen på föreningsstöd via specialidrottsförbunden utmynnade i över 37 000 lokala utvecklingsinsatser. I tabell 9.4 visas deras fördelning över Handslagets prioriterade områden:

Tabell 9.4 Föreningsstöd via SF – antal satsningar

Område	Antal	Procent (%)
Öppna dörrarna för fler	21 143	56,9
Satsa på tjejer	7 575	20,4
Samverkan med skolan	2 114	5,7
Hålla tillbaka avgifterna	5 027	13,5
Kampen mot droger	1 290	3,5
Totalt	37 149	100,0

Källa: Här är Handslaget s. 44–45.

Att bedöma antalet deltagare i en så omfattande satsning som Handslaget är naturligtvis svårt. Enligt RF ska dock drygt två miljoner barn och ungdomar ha deltagit i en handslagsaktivitet under de fyra åren. I tabell 9.5 visas deltagarnas fördelning mellan år och specialidrotts- och distriktsförbund.

Tabell 9.5 Antalet deltagare i handslagssatsningar (i tusental)

	SF	DF	SF+DF
År 1	215	154	369
År 2	270	215	485
År 3	319	219	538
År 4	451	249	700
Totalt	1 255	837	2 092

Källa: Här är Handslaget, s. 11.

En närmare jämförelse av olika idrotter uppvisar stora variationer i antalet utförda satsningar och deras inriktning. Inte förvånande råder det dessutom ett tydligt samband mellan stora och populära barn- och ungdomsidrotter och antalet genomförda aktiviteter. Flest insatser utfördes inom idrotterna fotboll, ishockey, innebandy, bordtennis och handboll. Dessa svarade för hela 37 procent av samtliga projekt. Betydligt färre satsningar utfördes i idrotterna bob/rodel (19), dragkamp (50) och triathlon (66).³¹

Antalet genomförda satsningar sammanhänger givetvis med förbundens ekonomiska resurser. En mer ingående diskussion om RF:s fördelningsprinciper i Handslaget ges i avsnitt 9.4.4. I detta sammanhang kan det emellertid konstateras att föreningarnas förutsättningar att tilldelas handslagsmedel i stor utsträckning styrdes av deras SF-tillhörighet. Som tabell 9.6 visar, fick fotbollen mest med en tilldelning på drygt 100 miljoner kronor. Lägst belopp, sammantaget 422 500 kronor, fick föreningar i Svenska Isseglarförbundet. De fem SF med störst tilldelning fick sammanlagt 206 miljoner kronor vilket motsvarar 43 procent av det totala föreningsstödet via specialidrottsförbunden.

³¹ Här är Handslaget, *Fyra år summeras*, Riksidrottsförbundet (2008), s. 44–45.

Tabell 9.6 Föreningsstöd via specialidrottsförbunden

SF med störst medel att dela ut		SF med minst medel att dela ut	
Fotboll	100 855 210	Issegling	422 500
Ridsport	30 566 901	Biljard	574 736
Ishockey	29 496 850	Racerbåt	726 522
Innebandy	24 775 597	Landhockey	750 504
Korpen	20 376 899	Dragkamp	760 800

En jämförelse av aktiviteternas inriktning visar att det övergripande målet att *öppna dörrarna för fler* var det populäraste. Inom alla idrotter har sådana aktiviteter bedrivits. I ett trettiotal SF har minst hälften av alla satsningar tillhört denna kategori. I vissa fall har nästan all verksamhet fokuserats på nyrekrytering. Som exempel kan nämnas att över 90 procent av alla handslagsaktiviteter inom friidrotten och triathlon kan hänföras till detta område.³²

Betydligt mer ojämnt var intresset att *satsa på tjejers idrottande*. I två idrotter – bowling och konståkning – dominerade detta starkt. Inom bowling svarade satsningen på flickor för hela 97 procent av samtliga genomförda aktiviteter. Hos konståkningen blev andelen 85 procent. Just dessa förbunds tydliga satsning på tjejers idrottande är intressant så till vida att bowlingen är tydligt pojkdominerad (mindre än tre av tio aktiva medlemmar är flickor) medan konståkning är en idrott som nästan uteslutande utövas av flickor. I det stora flertalet idrotter var området dock inte lika prioriterat. I cirka 20 SF svarade tjejsatsningarna för 25 procent eller mer.³³ I nästan lika många idrotter, 18 stycken, lockade området mindre än tio procent. Som ytterligare mått kan nämnas att de fem SF som satsade högst belopp på tjejers idrottande tillsammans svarade för mer än hälften av det totala föreningsstödet på detta område.

³² Ibid., s. 50–51.

³³ Ibid., s. 15.

Tabell 9.7 SF som utbetalt mest medel till området *Satsa på tjejers idrottande*

Idrott	Utbetalat (kr)	områdets andel av förbundets satsningar (%)	andel kvinnor bland aktiva medlemmar (%)
Fotboll	24 061 832	25	22
Ridsport	8 538 400	34	87
Innebandy	6 849 224	29	24
Gymnastik	4 856 338	27	83
Korpen	4 175 333	23	31

Källa: Här är Handslaget, s. 52–53.

Med *skolsamverkan* avsågs projekt i syfte att utveckla metoder och former för att erbjuda elever fysisk aktivitet under skoldagen. Huvudansvaret på detta område lades på distriktsförbunden, som fick sammanlagt 210 miljoner kronor att fördela på lokala samsamarbetsprojekt. Därtill utvecklade även många specialidrottsförbund egna motsvarigheter. Enligt RF:s uppgifter gav distriktsförbunden medel till närmare 5 200 projekt medan specialidrottsförbunden stöttade drygt 2 100 stycken.

Med området *hålla tillbaka avgifterna* avsågs aktiviteter där föreningarna gavs möjlighet att utveckla strategier för att motverka den s.k. kostnadsspiralen. Som exempel kan nämnas skidskytteföreningar där medel använts till materialinköp vilket underlättat för nyrekrytering och nybörjarträning eftersom barn och ungdomar kunnat låna utrustning.³⁴

Slutligen kunde medel även sökas för *kampen mot droger*. Detta var utan tvekan området med minst antal handslagsaktiviteter, endast cirka 3,5 procent av samtliga SF-stödda satsningar. Som dock RF konstaterat, kan även låga procenttal utgöra betydande belopp. Ur ett historiskt perspektiv innebar således de 13,9 miljoner kronor som utdelades för ändamålet ”en av de största riktade förebyggande insatserna som idrottsrörelsen någonsin genomfört”.³⁵

³⁴ Ibid., s. 22–23.

³⁵ Ibid., s. 24.

9.4.3 Hur gick det? Riksidrottsförbundet och forskarsamfundet bedömer Handslagets effekter

Återrapporteringskrav, utvärdering och forskning

För varje år som handslagsmedel utdelats, har regeringen krävt att RF ska inkomma med en fullständig redovisning av verksamhetens inriktning, satsningar på prioriterade områden samt uppnådda effekter. Det fjärde året, 2006, beslutades dessutom att RF senast 15 december 2007 skulle lämna en samlad redogörelse. I denna skulle en bedömning göras av hur många fler flickor och pojkar som börjat idrotta och motionera till följd av satsningen samt vilka insatser som gjorts inom Handslagets olika områden.³⁶

Våren 2004 antog RF en övergripande plan som omfattade fem områden: redovisning/rapportering av fakta, granskning och värdering, forskning, stöd till SF:s och DF:s egna utvärderingar och erfarenheter från handläggningen av satsningen. Ett centralt led i RF:s uppföljningsverksamhet utgjordes av de rapporter som inkom från SF och DF efter varje avslutat år. Dessa uppgifter låg till grund för RF:s återrapportering till regeringen och utgjorde underlag för utveckling av Handslagets utformning och administration. RF:s årliga sammanställningar har både innehållit kvantitativa uppgifter om Handslagets utveckling och exempel på lyckade insatser. Framförallt den sista, summerande rapporten är informativ även om vissa uppgifter saknas, såsom det administrativa stödets (totalt 105 miljoner kronor) fördelning mellan olika specialidrotts- och distriktsförbund.

Av de totalt 15 miljoner kronor som RF reserverade för utvärdering och rådgivningsverksamhet, avsattes 5,4 miljoner kronor för oberoende utvärderingar av forskare. I processen att anlita forskare anlätades *Centrum för idrottsforskning* (CIF) som åtog sig att lysa ut medel, granska inkomna anslagsansökningar och föreslå medelstilldelning. Med CIF:s bistånd tilldelades medel till 22 forskningsprojekt. Kännetecknande för dessa studier var att de behandlade Handslaget men att forskarna hade stor frihet att – inom ramen för Handslagets fem områden – formulera och genomföra sina forskningsprojekt. Med tiden tillkom ytterligare ett forskningsprojekt på initiativ från RF. Under perioden 2005–2007 genomfördes således sammanlagt 23 vetenskapliga utvärderingar av

³⁶ Återrapporteringskraven rörande Handslaget preciseras årligen i regeringens beslut om RF:s disposition av medel från AB Svenska Spel.

Handslaget. Samtliga av dessa har åiterrapporterats till RF och finns att ladda ned från förbundets hemsida (www.rf.se).

För att få en samlad bild gavs även professor emeritus Lars-Magnus Engström i uppdrag att göra en vetenskaplig bedömning av samtliga forskningsprojekt och mot denna bakgrund analysera Handslagets resultat och effekter. Engström redovisade sin analys i februari 2008.³⁷

Sammanfattningsvis kan konstateras att betydande insatser gjorts för att följa upp, utvärdera och analysera Handslaget. Inte minst i jämförelse med andra bidragsformer framstår kunskapsläget som förhållandevis gott. Nedan diskuteras några centrala aspekter av Handslaget med utgångspunkt i RF:s slutrapport och Engströms analys.

Betydelsen av ett Handslag

Enligt RF har Handslaget haft stora och positiva effekter för svensk idrott. I sin summering av satsningen understryker förbundet att Handslaget både skapat engagemang och entusiasm. Satsningen har gett idrottsrörelsens många förbund och föreningar möjlighet att utveckla nya idéer och förverkliga gamla visioner. Man har även fått resurser för att se över sina tränings- och tävlingsformer och utveckla nya strategier för att locka till sig barn och ungdomar. Vidare har Handslaget skapat mötesplatser där idrottens olika parter kunnat träffas, utbyta erfarenheter och lära sig av varandras likheter och olikheter. De största vinnarna har dock varit barn och ungdomar. I detta sammanhang framhålls särskilt föreningarnas samarbete med skolan där Handslaget nått ”barn som inte självmant sökt sig till idrotten” och gett många unga chansen att möta idrotter som de annars inte skulle ha kommit i kontakt med.³⁸

Även Engström är i flera avseenden positiv, även om han pekar på vissa problem och tillägger att det ännu är för tidigt att avgöra satsningens långsiktiga effekter. Enligt hans bedömning har Handslaget både inneburit nyrekrytering till barn- och ungdomsidrotten och en vitalisering av verksamheten ”genom att många inom idrottsrörelsen har tvingats till reflektion och nytänkande”.

³⁷ Lars-Magnus Engström, *Forskning om Handslagets genomförande och resultat – en utvärderande sammanställning*, Riksidrottsförbundet (2008).

³⁸ *Här är Handslaget*, s. 38–40.

Handslaget har därmed varit framgångsrikt som ett ”kunskapsprojekt” och även av betydelse för framtida satsningar.³⁹

Har Handslaget öppnat dörrarna för fler?

Utan tvekan har Handslaget initierat en stor mängd aktiviteter. Men vad innebär det? Har Handslagets övergripande mål om att ”öppna dörrarna för fler” infriats? Har nya barn- och ungdomsgrupper sökt sig till idrotten?

Det är ingen enkel uppgift att bedöma i vilken utsträckning som Handslaget gett idrottsrörelsen nya medlemmar. Å ena sidan finns det forskarrapporter som indikerar att satsningen medfört nyrekrytering, särskilt i åldern 9–12 år. Å andra sidan menar Engström att sådana skattningar alltid är svåra att göra dels för att det inte går att avgöra vilka barn som skulle börjat även utan Handslaget, dels eftersom ett besvärande bortfall i forskarnas enkätstudie gör skattningarna osäkra.⁴⁰

Även RF är försiktigt i sina slutsatser. I likhet med Engström påpekar förbundet att det ännu inte går att mäta hur många som blivit nya medlemmar i idrottsrörelsen som en direkt följd av satsningen. Samtidigt påpekas att det finns indikatorer på att verksamheten trots allt öppnat dörrarna för fler. Det främsta tecknet är naturligtvis att över två miljoner barn- och ungdomar deltagit i olika handslagsaktiviteter. Därtill har nya föreningar bildats – vilket i sig är ett uttryck för nya medlemmar. Slutligen åberopas LOK-stödsstatistiken som ytterligare belägg för ökad föreningsaktivitet. Mer konkret hävdas att antalet LOK-stödsberättigade sammankomster ökat sedan Handslagets tillkomst med 130 000 samtidigt som antalet deltagartillfällen ökat med en dryg miljon.⁴¹

Enligt vår mening finns det emellertid skäl att ifrågasätta RF:s slutsatser. Att nya föreningar skapats till följd av Handslaget är ett påstående som inte beläggs. Därtill finns det olika sätt att tolka LOK-stödsstatistikens utveckling under senare år. RF:s bedömning baseras på en jämförelse mellan 2003 och 2006. Som visats i tabell 9.2 är det visserligen riktigt att antalet sammankomster och deltagartillfällen var högre vid det senare tillfället. Problemet är dock

³⁹ Engström (2008), s. 48.

⁴⁰ Ibid., s. 42.

⁴¹ Här är Handslaget, s. 38.

att just 2003 uppvisar en tydlig – och tillfällig – nedgång i LOK-stödsstatistiken. Förklaringen till denna nedgång ska troligen sökas i den centralisering av LOK-stödshanteringen som genomfördes 2003 och som innebar att RF på central nivå övertog distriktsförbundens tidigare arbete med att samla in ansökningar och fördela bidrag. För att ytterligare problematisera bilden kan konstateras att LOK-stödet *minskat* kontinuerligt sedan 2004, det vill säga i takt med att antalet handslagssatsningar *ökat*. Denna nedgång sammanhänger troligtvis med en generell minskning i populationen barn och ungdomar i åldern 7–20 år (jfr avsnitt 9.3.3). Slutligen kan även RF:s ökade kontroller sedan 2003 eventuellt ha haft en negativ inverkan på den totala statistiken. Sammantaget är det således högst tveksamt om LOK-stödsstatistiken kan återopas som intäkt för ökad aktivitet inom barn- och ungdomsidrotten under handslagsperioden 2004–2006.

... och i sådana fall – för vilka?

För *vilka* barn och ungdomar har dörrarna öppnats? Frågan kan framstå som trivial. Var inte syftet med Handslaget att nå så många unga som möjligt? Därtill visar väl särskilda satsningar på bland annat flickor, ungdomar med utländsk bakgrund och funktionshindrade att Handslaget prioriterat sådana grupper som kan anses vara underrepresenterade inom idrotten? Detta är givetvis sant. En stor del av handslagsmedlen har gått till lokala föreningsaktiviteter i syfte att rekrytera nya medlemmar hos underrepresenterade grupper. Problemet är dock – vilket ett antal av de vetenskapliga utvärderingarna visat – att föreningarnas strategier för att nå dessa grupper ofta utgått från förenklade eller stereotypa uppfattningar om manligt och kvinnligt och/eller etnicitet. Därtill har det funnits en tendens i många av de utvärderade föreningsprojekten att betrakta de grupper man vill nå som ”problematisiska” istället för att reflektera över om den egna verksamheten tilltalar alla. Eller som Engström formulerar saken:

I de särskilda satsningar som riktats mot speciella grupper, t.ex. tonårsflickor och invandrarflickor, så förläggs de förväntade eller uppkomna problemen till individen (eller till föräldrarna) inte till idrottens struktur. Det är individen som ska lockas och anpassas till

idrotten. Att förändra idrotten så att den ska passa individernas behov kommer inte i första rummet. Idrottens struktur ifrågasätts sällan.⁴²

Problemet är således inte avsaknaden av öppnade dörrar utan att den verksamhet som föreningarna erbjudit varit förhållandevis traditionell. Dörrarna har främst öppnats för de unga som är beredda att acceptera idrotten i dess traditionella form, det vill säga en verksamhet bestående av ”träning, förkovran och tävling” och som kräver regelbunden närvaro, intresse och ett visst mått av motorisk och social kompetens. Kvar finns dock de som Handslaget i första hand var tänkt att nå: de fysiskt inaktiva och de som inte vanligtvis deltar i föreningsidrottens verksamheter. Enligt Engström framstår detta som en grupp som alltjämnt betraktar dörren till idrotten som stängd. Men det finns givetvis undantag:

Här ska dock påpekas att några studier visar att de föreningar som bryter mot idrottsrörelsens traditionella logik, som bygger på en tävlingsfostran med systematisk träning, tävling och rangordning, och istället satsar på föreningsfostran där man tonar ner allvaret, sysslar med fler idrotter och iscensätter andra former av verksamhet, som utflykter, fikakvällar, discodans etc., har varit framgångsrika i att dra till sig ungdomar.⁴³

Idrottsföreningars samverkan med skolan

Inom ramen för Handslaget fick idrottsföreningar även möjligt att samarbeta med skolor för att ”utveckla metoder som lockar alla elever till fysisk aktivitet i olika former” och därigenom nå barn och ungdomar ”som idag inte deltar i idrottsverksamhet”. Denna möjlighet utnyttjades till fullo. Enligt RF:s egna uppgifter genomfördes sammanlagt 7 300 olika skolprojekt till en kostnad av drygt 230 miljoner kronor.⁴⁴ Även forskarnas studier vittnar om betydande aktivitet. I en utvärdering av handlagsverksamhet i Halland framkom att hela 90 procent av samtliga skolor i länet hade medverkat. Detta län framstår emellertid som ett extremfall. Åtminstone pekar andra utvärderingar mot ett skoldeltagande på cirka 40–50 procent. Därtill var det långt ifrån alla klasser eller elever som medverkade. Som exempel kan nämnas att cirka hälften

⁴² Engström (2008), s. 47.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Här kan tilläggas att totalt 5 200 satsningar genomfördes i distriktsförbundens regi och för en kostnad av 210 miljoner kronor, medan 2 100 projekt genomfördes via specialidrottsförbunden till en kostnad av 30,4 miljoner kronor.

av alla skolor i Malmö deltog i olika handslagsverksamheter men endast mellan 10 till 20 procent av dessa skolors elever.⁴⁵

Föreningarnas skolaktiviteter har varit många och varierade. Vissa verksamheter har bedrivits på schemalagd tid – andra på raster eller efter skoltid. Ofta har lärare varit närvarande men genomgående är det föreningsledare som har haft huvudansvaret för den aktuella lektionen. Att kortfattat karakterisera idrottsrörelsens skolsamverkan är således ingen enkel uppgift. Engström menar dock att en betydande del av handslagsaktiviteterna haft karaktären av ”prova-på verksamhet”, det vill säga en varit ett slags marknadsförening av föreningarnas ordinarie verksamhet.⁴⁶

Av allt att döma har samarbetet mellan idrottsrörelsen och skolan fungerat bra. Tillfrågade föreningar har till övervägande del varit positiva och ofta tillagt att satsningarna även främjat nyrekrytering av medlemmar. Därtill har cirka hälften av skolornas representanter svarat att aktiviteterna lett till ökad fysisk aktivitet bland barnen. Även RF menar att samarbetet mellan idrottsrörelsen och skolan fungerat bra. Därtill anser förbundet att en initial oro för att idrottsledare skulle sakna kompetens eller vara olämpliga till att leda skolaktiviteter inte besannats.⁴⁷

Även om både idrottsrörelsen och skolan således gett samarbetet högt betyg, utgör just skolsatsningarna den typ av handslagsaktiviteter som forskarna ställt sig mest kritiska till. Invändningarna kan sammanfattas i två punkter. Den första handlar om vilka skolbarn som i praktiken nåtts via dessa handslag. Här visar forskarnas utvärderingar att få skolprojekt varit inriktade på den grupp som Handslaget i första hand var avsett att nå: de fysiskt inaktiva.

Enligt Lars-Magnus Engström är detta inte förvånande:

De barn som inte alls är intresserade av idrott, kanske har motoriska och/eller sociala problem eller mer påtagliga funktionshinder, behöver en professionellt utbildad pedagog för att lockas till motorisk träning och utveckling. Idrottsledaren, som ofta har en begränsad om ens någon ledarutbildning, kan naturligtvis vara framgångsrik när det gäller att lära ut sin idrott till barn som har lust att delta i verksamheten, så också inom skolans värld, men har knappast något att erbjuda det fysiskt inaktiva och ointresserade barnet. Här möts två svårförenliga logiker; idrottens logik som innebär träning och förkovran, och ofta med tävlingsmoment, i en särskild idrott, vars form och villkor redan

⁴⁵ Engström (2008), s. 33.

⁴⁶ Ibid., s. 43.

⁴⁷ Här är Handslaget, s. 18.

är givna – och den logik som bör gälla i skolämnet idrott och hälsa; att med till buds stående medel förbättra barns motoriska och fysiska förmåga och fördjupa deras insikter i en hälsosam livsföring.⁴⁸

Engströms resonemang utmynnar i forskarnas andra invändning: att hela idén med att bedriva handslagsverksamhet på skoltid utgör ett försök att korsa två i grunden oförenliga sociala fält – det civila samhällets ideella verksamhet och det offentliga (och obligatoriska) skolväsendets. Detta ger i sin tur upphov till en rad principiella och praktiska invändningar vilka inte tillräckligt uppmärksammas av vare sig staten eller idrottsrörelsen. En första anmärkning är naturligtvis att skolans ambitioner i frågan om pedagogiskt utbildad personal svårligen infrias genom samarbeten med ideella föreningsledare. En närliggande invändning – som även framgår av citatet ovan – är att skolans ämne i ”idrott och hälsa” inte utgör en ”light-version” av föreningsidrotten. Till detta kommer frågan om idrottsrörelsen har den kompetens som behövs för att aktivera de fysiskt inaktiva? Här menar åtminstone Engström att samhällets förväntningar på idrottsrörelsen är orealistiska.

Idrottsrörelsen lockar många, till och med majoriteten av alla barn, med en särskild form av idrottskultur, där prestation och tävlingsmoment inom en given idrottsgren är självklara inslag. Alla barn och ungdomar känner sig inte hemma i denna kultur. Att föra in denna kultur i skolan kan därför bli kontraproduktivt. Fysisk aktivitet kan på detta sätt komma att förknippas med prestationsutveckling, ofta tävling, inom en speciell idrottsgren och inte med allmän och allsidig motorisk inlärning utan konkurrens. Föreningsidrottens upplägg lockar många barn, kanske de flesta, men kan skrämja bort de barn som behöver det största stödet. Grovt uttryckt kan man säga att inom idrottsrörelsen förväntas barnet anpassas till idrotten men inom skolan förväntas aktiviteten anpassas till barnet.⁴⁹

Det finns således flera skäl till att ifrågasätta om ett samarbete med idrottsrörelsen är en lämplig strategi för att lösa de folkhälso-politiska problem som följer av att barn och ungdomar rör sig för lite. Den mest självklara lösningen är rimligtvis något helt annat: att stärka skolidrottsämnet, det vill säga utöka timantalet, se till att det finns behöriga lärare och adekvata idrottslokaler på varje skola samt ge ämnet ett kvalitativt bättre och mer allsidigt innehåll. Från en sådan styrkeposition skulle idrottslärarna sedan också kunna bli motorer i ett arbete för att elevernas fysiska aktivitet blir hela

⁴⁸ Engström (2008), s. 47.

⁴⁹ Ibid., s. 48.

skolans angelägenhet. Därigenom skulle skolan också kunna etablera ett omfattande samarbete med föreningsidrotten, men på sina egna villkor.

9.4.4 Om Handslagets fördelningsprinciper

En självförstärkande rundgångsprocess

Precis som RF:s bidrag till specialidrottsförbunden, har handslagsmedlen i huvudsak fördelats till förbunden i enlighet med deras *relativa storlek*. Framförallt två mått har legat till grund: förbundens RF-bidrag och omfattningen på LOK-stödet (som mått på barn- och ungdomsaktiviteter) Till och med resurserna för att administrera Handslaget på central förbunds nivå (totalt 105 miljoner kronor) har nästan uteslutande fördelats i relation till förbundens medlems- och föreningsantal samt omfattningen av deras barn- och ungdomsverksamhet.

Som påpekats tidigare (jfr 9.1) innebär alla bidragsfördelningsprinciper att vissa verksamheter eller ändamål prioriteras på bekostnad av andra. I detta fall – liksom i RF:s förbundsstöd – går det att hävda att rättvisepprinciper ansågs viktigare än konkreta mål och visioner. Det primära i bidragsfördelningen blev nämligen inte *vad* förbunden ville göra med sina handslagsmedel (denna fråga överläts till förbunden att själva bestämma över) – utan hur mycket de skulle få för att genomföra sina självvalda handslagssatsningar.

I en av forskningsutvärderingarna av Handslaget studerade Joakim Åkesson, Malmö Högskola, effekterna av RF:s fördelningsprinciper.⁵⁰ Studien baserades på en ingående analys av handslagsmedlens fördelning på lokal föreningsnivå i Skåne. Åkesson intresserade sig för framförallt två aspekter. Först studerades föreningarnas *SF-tillhörighet*, det vill säga i vilken utsträckning förutsättningarna att få bidrag påverkades av faktorer som det egna förbundets storlek, tilldelning av handslagsmedel och LOK-stödets omfattning. Därefter studerades s.k. *kommunkontexter*, det vill säga hur handslagspengarna fördelades i Skåne mellan föreningar i olika kommuner.

I undersökningen av föreningarnas SF-tillhörighet framkom att stora förbund (många medlemmar, stora föreningar och/eller många medlemmar per förening) hade mest handslagsmedel att

⁵⁰ Joakim Åkesson, "Var hamnade handslagspengarna?", *Svensk idrottsforskning* nr. 3–4 (2008).

dela ut. Dessa förbund delade även ut mest bidrag per förening och till störst andel av sina föreningar. Åkessons slutsats blev följaktligen att Handslagets fördelningsprinciper var särskilt gynnsamma för stora förbund med många unga aktiva utövare. De förbund som redan lockade flest hade följaktligen fått bäst förutsättningar att locka till sig ännu fler.

Åkesson menar även att Handslagets fördelningsprinciper kan karakteriseras som en *självförstärkande rundgångsprocess*. Detta beror på att förbundens tilldelning av handslagsmedel baserades på deras tilldelning av LOK-stöd. Detta innebar att förbund som redan hade en omfattande barn- och ungdomsverksamhet fick stora handslagssummor, vilket ökade deras möjlighet att locka till sig ännu fler. De nya medlemmarna ledde i sin tur till ökat LOK-stöd vilket ytterligare stärkte förbundets tilldelning av handslagsmedel osv. Resultatet blev en situation där ”stor” blev större medan ”liten” inte kunde hänga med.

Än mer anmärkningsvärt blev resultatet av Åkessons kommunstudie. Resultatet visade nämligen att populära idrottsföreningar i socioekonomisk välmående kommuner och tätorter hade tilldelats betydligt mer handslagsspengar än föreningar i ekonomiskt svagare kommuner eller på landsbygden. Mest medel hade hamnat i Lomma – den kommunen i Skåne 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.

I ett avslutande resonemang ifrågasatte Åkesson om RF:s fördelningsprinciper var förenliga med Handslagets mål.

... ett resultat av denna fördelningsprincip blev att medlen främst hamnade i tätbefolkade, socioekonomiskt välbärgade, kontexter. Frågan är dock om de var i dessa kontexter som behovet av insatser motsvarande handslaget var som störst? Man kan även reflektera över om de idrotter som redan lockar många nödvändigtvis ska ha bäst förutsättningar att locka fler? Kanske skulle fördelningen ha sett annorlunda ut om större fokus lagts på handslagets mål och de särskilda behoven i kontexter där idrottslivet är relativt begränsat? Då kanske även ”liten” hade kunnat hänga med?⁵¹

I detta sammanhang kan tilläggas att RF i sin slutrapport karakteriserar ”små och mindre idrotter” som Handslagets största

⁵¹ Ibid., s. 99.

vinnare eftersom dessa haft ”störst potential... att utvecklas, lyfta sin verksamhet och nyrekrytera”.⁵² Åkessons studie stödjer inte den analysen.

Om frihet och egenansvar

Som påpekats tidigare, har Handslaget även kännetecknats av en *decentraliserad beslutsstruktur* där inte minst specialidrottsförbunden haft stor frihet att självständigt styra över den egna handslagsverksamhetens inriktning och utformning. Den valda strategin har motiverats med att varje SF bestämmer över sin egen idrott och att förbunden själva är bäst lämpade att bedöma hur en satsning som Handslaget gör mest nytta inom just deras idrotter.

Principen ”att låta tusen blommor blomma” har dock inte varit hel problemfri. Förbundens frihet att själva utforma sina handslagsstrategier gav visserligen utrymme för egna initiativ – men det skapade även osäkerhet och frustration. Enligt Göteborgsforskarna Sten Eriksson, Göran Patriksson och Owe Stråhlman fanns det förbund som upplevde avsaknaden av riktlinjer i fördelningsprocessen som problematisk – åtminstone under de första åren och/eller innan de utvecklat egna kriterier för sin bidragsgivning. Enligt forskarna borde idrottsrörelsen följaktligen varit bättre på att utnyttja lärdomar från tidigare satsningar.

Partsammansatta bedömargrupper med representanter från idrottsrörelsens olika delar, samt även relevanta representanter från övriga samhället skulle tillsammans med mer handfasta instruktioner kunnat ge en helt annan tyngd och stadga åt medelstilleltningsprocessen och därmed också kunnat premiera projekt med kunskapsgenererande ansatser och som var tydligt framtidsinriktade.⁵³

I flera utvärderingar noterades även en betydande variation i förbundens fördelningsstrategier. Medan vissa förbund hade förhållandevis långtgående krav för att stödja föreningarnas handslagsaktiviteter, tillämpade andra desto enklare metoder. I vissa fall behövde föreningarna inte ha aktivitetsförslag eller ens ansöka om medel. I en enkät som Joakim Åkesson riktade till specialidrottsförbunden angående deras strategier för att informera om och fördela handslagsmedel uppgav 7 av 55 (svarande) förbund att man

⁵² Här är Handslaget, s. 39.

⁵³ Sten Eriksson, Göran Patriksson & Owe Stråhlman, ”Handslaget – från idé till utvärdering”, *Svensk idrottsforskning* nr 3–4 2007, s. 28.

fördelat åtminstone delar av sina handslagspengar till föreningar utan att de först ansökt om det.⁵⁴ I minst ett SF tillämpades ett system där medlen kanaliserades till de egna föreningarna utifrån faktorer som antalet ungdomslag och ungdomar i seriespel, det vill säga principer som snarare påminner om LOK-stödet än idén att premiера nytänkande och utvecklingsprojekt. Som forskarna Eriksson, Patriksson och Stråhlman så riktigt konstaterar, kan ett sådant förfaringssätt knappast ses som förenligt med Handslagets syfte.⁵⁵

9.4.5 Att öppna eller att stänga dörrar?

Handslaget har utan tvekan gett både föreningar och förbund många och viktiga erfarenheter. Även om det visat sig svårt att (åtminstone ännu) fastställa i vilken utsträckning som satsningen resulterat i att nya barn och ungdomar börjat föreningsidrotta, har processen med att utveckla och genomföra alla dessa tusentals insatser rimligtvis gett positiva lärdomar för framtiden. En av de kanske viktigaste insikterna verkar handla om satsningens övergripande mål. En jämförelse mellan målformuleringarna i Handslaget och inriktningen på dess efterföljare, Idrottslyftet, visar nämligen en tydlig förskjutning från nyrekrytering till insatser för att behålla de barn och ungdomar som redan är med. Lite tillspetsat kan man hävda att Handslagets mål att ”öppna dörrarna för fler” i Idrottslyftet ersatts med en ambition att ”stänga dörrarna om fler” så att de unga fortsätter att idrotta längre upp i åldrarna. Detta framstår som en klok strategi. Föreningsidrotten tillhör redan idag en av de mest populära fritidsaktiviteterna hos barn och ungdomar. Som visats i kapitel 6, har mer än åtta av tio ungdomar tillhört en idrottsförening åtminstone en gång före 20 års ålder. Nästan hälften har dessutom prövat på fyra idrotter eller fler. Detta talar för att idrotten redan idag är framgångsrik med att nå de unga. Även om det alltid bör vara ett mål för idrotten att få nya ungdomsskaror att börja idrotta, framstår det som en större – och kanske viktigare – utmaning att få fler att stanna kvar längre upp i åldrarna. I detta sammanhang finns det skäl att återknyta till de forskningsresultat som presenterades i kapitel 7. Det finns säkert

⁵⁴ Opublicerade uppgifter framtagna av Joakim Åkesson inom ramen för dennes utvärdering av Handslagsprojekt.

⁵⁵ Eriksson m.fl. (2007), s. 26.

många bra sätt att uppmuntra fler barn och ungdomar att stanna kvar i idrotten. Rimligtvis utgör även erfarenheterna från Handslaget en god grund för nya idéer och utvecklingsinsatser. Därtill har utredningen med intresse tagit del av en projektform för föreningsutveckling kallad ”socialt bokslut” som startats i försöksform inom idrottsrörelsen.⁵⁶ Viktigast av allt är dock hur själva kärnverksamheten är utformad. Och här menar vi att de föreningar som lyckas skapa en sund balans mellan förenings- och tävlingsfostran även får de bästa förutsättningarna att behålla sina medlemmar.

9.5 Statens stöd till elitidrott

I Idrottsstödsutredningens uppdrag ingår även att utvärdera statens stöd ”för att skapa förutsättningar för framgångsrika elitidrottare”. Detta är lättare sagt än gjort. Ett första problem handlar om avsaknaden av information. Svensk elitidrott utgör på många sätt ett oplöjt kunskapsfält. Påfallande få samhällsvetenskapliga forskare har intresserat sig för att analysera och förstå elitidrottens utformning, dess förutsättningar och existensvillkor.⁵⁷ Till detta kommer att elitidrotten tillhör de frågor där RF:s återrapportering till regeringen är som mest begränsad. För att ytterligare komplicera bilden så är det inte ens självklart vad som egentligen menas med begrepp som ”elitidrott” eller ”elitidrottare”. Intuitivt anar man att det handlar om idrottsutövare eller lag som deltar eller utmärker sig i nationella och/eller internationella mästerskap. Men som filosofen Mikael Lindfelt konstaterat, är verkligheten betydligt mer komplicerad. Ofta är nämligen skillnaderna i olika idrotters utformning, organisation och ekonomiska förutsättningar så stora att det är tveksamt om det över huvud taget är möjligt att formulera en definition som fångar elitidrotten i hela dess bredd. Den rådande begreppsförvirringen är dessutom inte enbart ett idrottsvetenskapligt eller analytiskt problem. Att olika förbund och

⁵⁶ På initiativ av Skåneidrotten har ett antal föreningar påbörjat ett arbete med föreningsutveckling med hjälp av ett opublicerat material som är en revidering och anpassning till föreningsidrotten av materialet ”Socialt Bokslut: Ett vägledningsmaterial” (se www.mip.org.se). För en bedömning utifrån praktisk erfarenhet av materialet se Jesper Thiborg ”Föreningsidrottens nya roll: Socialt ansvar genom socialt bokslut”, *Svensk Idrottsforskning*, nr. 3 (2006).

⁵⁷ Bland undantagen kan nämnas Tomas Peterson, *Den svengelska modellen*. (Lund 1993), Tomas Peterson, *Leken som blev allvar. Halmstads Bollklubb mellan folkrörelse, stat och marknad* (Lund 1989) och Rolf Carlsson, *Vägen till landslaget: en retrospektiv studie av framgångsrika ungdomar i sju idrotter* (Stockholm 1991).

idrottsliga verksamheter har skilda definitioner och synsätt på vad som avses med elitidrott reser även konkreta hinder i strategiska diskussioner om verksamheten omfattning, utveckling och behov av stöd.⁵⁸

Ett andra problem handlar om att stödet till elitidrotten *inte är samlat under en särskild bidragspost*. Elitidrotten finansieras på många sätt och via en rad skilda bidrag. Vissa av dessa bidrag är explicit inriktade på elitidrottsliga aktiviteter och således relativt enkla att identifiera, studera och utvärdera. Andra delar av stödet är betydligt mer svårbedömda. Ett exempel är specialidrottsförbundens statsbidrag. Hur stor del av detta används egentligen för elit- respektive breddidrott? Eller det statliga LOK-stödet? Detta bidrag genereras via aktivitetsnivån i en föreningens barn- och ungdomsverksamhet. Föreningarna har emellertid full frihet att själva besluta över medlens disposition. Även om merparten av stödet rimligtvis återförs till föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet (jfr 9.3.3) kvarstår alltid möjligheten att åtminstone delar av bidraget utnyttjas till köp av spelare eller andra elitsatsningar. Det är följaktligen svårt – om ens möjligt – att under rådande omständigheter kartlägga eller bedöma omfattningen av statens totala stöd till svensk elitidrott.

Ett tredje problem handlar om att *försöka fastställa orsakssamband i något så osäkert som talangsatsningar inom elitidrotten*. Funnes det en direkt koppling mellan resurser, utvecklingsmetoder och idrottsliga framgångar skulle tävlingsidrotten snabbt förlora sin nerv och mening. Men som friidrottsexperten A. Lennart Juhlin påpekat, så räcker det inte med att ge idrottsaktiva *goda förutsättningar att utveckla* sina talanger. Lika viktigt är att individerna i fråga *besitter* den nödvändiga (fysiska) talangen, får möjlighet att *upptäcka* sina talanger och slutligen finner det *mödan värt* att göra den satsning som krävs för att nå den yppersta världseliten.⁵⁹ Därtill återstår alla okontrollerbara faktorer som kan påverka utfallet i specifika tävlingar såsom de tävlandes dagsform, skador, misstag osv. Det är således rimligt att stöd och resurser kan stärka talangfulla idrottares möjlighet att hävda sig i den internationella konkurrensen. Att värdera eller isolera talangstödet betydelse från alla andra faktorer som inverkar på specifika idrottsliga prestationer är dock synnerligen komplicerat.

⁵⁸ Mikael Lindfelt, *Elitidrott i utveckling*, Riksidrottsförbundet (under utgivning).

⁵⁹ A. Lennart Juhlin, "Svensk elitidrott i internationell konkurrens" i Jan Lindroth & Johan R Norberg (red), *Ett idrottssekel. Riksidrottsförbundet 1903–2003* (Stockholm 2002).

Mot denna bakgrund blir följande analys snarare en redogörelse för det statliga elitidrottsstödets utformning och en diskussion av ett antal centrala aspekter än en regelrätt utvärdering av dess resultat. Framställningen inleds med en kort analys av elitidrottens svaga ställning i den statliga idrottspolitiken. Därefter diskuteras statens elitidrottsstöd inom ramen för 1) specialidrottsförbundens organisationsstöd 2) RF:s särskilda elitsatsningar 3) SOK:s talangprogram 4) riksidsrottsgymnasierna. Avslutningsvis pekas på tre dimensioner av betydelse för statens framtida elitidrottsstöd.

9.5.1 Offentligt stöd till elitidrott – en kontroversiell fråga?

Under större delen av 1900-talet präglades den statliga idrottspolitiken av en stark ambivalens i synen på elitidrott. Visserligen uppskattade den politiska maktens företrädare att svenska idrottare utmärkte sig i olika internationella sammanhang. Likaså beviljades tidigt statligt stöd för svenska idrottstruppers deltagande i Olympiska spel och internationella mästerskap. Detta hindrar dock inte att elitidrotten och med dess starka fokus på resultat och prestationer – ofta upplevdes som alltför spektakulär och tävlingsinriktad för att kunna förenas med principen om en sund, folkhälsoinriktad och bred folkrörelseidrott. Dess publika dragningskraft och medföljande koppling till marknadssektorn gjorde givetvis inte saken bättre.

Den klivna inställningen fick till följd att riksdag och regering sällan accepterade elitidrott som ett självständigt kulturfenomen. I den politiska retoriken legitimerades det hela istället enligt devisen att ”topp föder bredd”, det vill säga att statens idrottspolitiska mål framförallt handlade om bredd- och motionsidrott men att elitidrott kunde accepteras eftersom det lockade barn och ungdomar till att själva börja idrotta. Elitidrotten var inte bra i sig själv – den var ett medel för andra – breddidrottsliga – mål.

Ett första tecken på en mer positiv syn på elitidrott kom med 1965 års idrottsutredning och dess idag klassiska betänkande *Idrott åt alla*. Visserligen framhölls även här att statens stöd till idrotten främst motiverades av verksamhetens folkhälso- och folkrörelseaspekter. Likaså underströks elitidrottens betydelse för att locka ungdomen till idrotten. En nyhet var dock tillägget att många medborgare uppskattade att besöka idrottsevenemang och följa radions och televisionens idrottsutsändningar vilket motiverade ett

erkännande av elitidrotten som en ”kulturforeteelse i samhället fullt jämförbar med andra sådana”.⁶⁰

Det definitiva idrottspolitiska genombrottet för elitidrotten som självständigt och accepterat samhällsfenomen kom i slutet av 1990-talet. Även om diskussionen om ett särskilt talangprogram hade startat inom idrotten redan efter vinter-OS i Lillehammer dröjde det ända till 1998 – och en osedvanligt medioker medalj-skörd vid OS i Nagano – innan finansieringen kunde lösas. Både inom idrottsrörelsen och i regeringskretsar uppfattades utvecklingen inom svensk elitidrott nu så oroande att regeringen erbjöd sig att bidra till ett större och flerårigt utvecklingsprogram i SOK:s regi under förutsättning att även näringslivet slöt upp bakom satsningen. Med beslutet etablerades en ny princip i svensk idrottspolitik: att statens idrottsstöd inte enbart har till syfte att främja idrottsrörelsens hälsobefrämjande och ideella aspekter utan även kan utnyttjas för att stärka den svenska elitidrottens internationella konkurrenskraft.⁶¹

Samma år presenterade 1996 års Idrottsutredning sitt slutbetänkande, *Idrott och motion för livet*. Även här gick det att utläsa en påtagligt positiv syn på elitidrott. Detta manifesterades i en osedvanligt ingående analys av elitidrottens existensvillkor följt av konkreta förslag om ökade resurser till bland annat elitidrottsutveckling, idrottsforskning och till riksidrottsgymnasierna.⁶² Regeringens respons blev inte lika positiv. I det följande årets stora idrottspolitiska proposition – *En idrottspolitik för 2000-talet* – påpekades visserligen att bredd- och elitidrott kompletterar och berikar varandra. Likaså befastes den påbörjade talangsatsningen. Merparten av elitidrottsdiskussionen kom dock att kretsa kring idrottsrörelsens förhållande till marknadssektorn. Viktigare än att legitimera elitidrotten som ett självständigt kulturfenomen var således att markera principen att statligt stöd inte kunde komma ifråga för den s.k. ”kommersiella underhållningsidrotten”.⁶³

Den kluvna syn på elitidrott som genomsyrade 1999 års idrottsproposition återspeglades i regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet från samma år (SFS 1999:1177). Kännetecknande för förordningen är nämligen att den visserligen tillåter att elitidrott stöds med statliga medel men att statens idrotts-

⁶⁰ SOU 1969:29, *Idrott åt alla, Betänkande av Idrottsutredningen*, s. 36–37.

⁶¹ För tillkomsten av SOK:s talangprogram, se ”10 år med Topp- och talangprogrammet” i *OS-Magasinet* nr 1 (2008).

⁶² SOU 1998:76: *Idrott och motion för livet*.

⁶³ Prop. 1998/99:107, *En idrottspolitik för 2000-talet – folkhälsa, folkrörelse och underhållning*.

politiska mål uteslutande handlar om folkhälsa, bredd och föreningsdemokrati. Mer konkret kan statsbidrag beviljas till RF och SOK för att ”möjliggöra förberedelser inför och deltagande i internationell tävlingsverksamhet”. Likaså kan medel tillföras kommuner för att ”skapa bättre möjligheter för elitsatsande ungdomar att kombinera sin idrottsutövning med utbildning vid riksrekryterande idrottsgymnasier”. Syftet med dessa åtgärder ska dock inte vara att öka antalet svenska medaljer vid internationella idrotts-evenemang – det ska istället vara att uppnå mer övergripande och breddinriktade mål såsom att utveckla barns och ungdomars intresse för idrott eller främja integration och god etik. Budskapet är att elitidrotten (alltjämt) intar en sekundär plats i statens idrottspolitik och att dess legitimitet huvudsakligen baseras på en förmåga att locka den breda allmänheten till idrott och fysisk aktivitet.

9.5.2 Elitidrott inom ramen för specialidrottsförbundens verksamhet

Enligt idrottsrörelsens organisatoriska princip är varje SF ansvarigt för sin idrott. I detta ingår att arrangera mästerskap på olika nivåer, bedriva landslagsverksamhet och att utveckla talanger. Grunden till svensk elitidrott finns således i den breda verksamhet som bedrivs i de olika specialidrottsförbunden, deras regionala motsvarigheter (SDF) och på lokal föreningsnivå. Av detta följer att – i alla fall merparten av – RF:s 68 SF avsätter åtminstone delar av sina intäkter till elitidrottsliga aktiviteter. Storleken på dessa belopp avgörs av faktorer som förbundens ekonomiska ramar och interna prioriteringar i frågor som bredd/elit, tävling/motion, ungdom/vuxna osv.

Statens viktigaste stöd till specialidrottsförbunden utgörs av RF:s s.k. basbidrag. Detta stöd uppgick 2007 till drygt 264 miljoner kronor. Att delar av detta belopp tillförs elitidrotten är en direkt följd av förbundens elitidrottspolitiska ansvar. *Hur mycket* av SF-stödet som tillfaller elitidrotten är däremot oklart. I detta sammanhang bör nämnas att regeringen årligen begär in uppgifter från RF om hur stor del av SF-anslaget som används för ”direkt eller indirekt stöd till bredd- respektive elitverksamhet”. RF gör dock ingen systematisk uppföljning av hur medlemsförbunden utnyttjar sina medel. Fördelningen mellan bredd- och elitidrott utgör följaktligen ett av de återrapporteringskrav som RF inte efterlever.

En fingervisning av stödets storlek ges dock av 1996 års Idrottsutredning som gjorde bedömningen att cirka en tredjedel av SF-stödet utnyttjades för landslagsverksamhet och landslagsförberedelser.⁶⁴ Om denna bedömning stämmer, uppgick 2007 års elitstöd via specialidrottsförbunden till drygt 87 miljoner kronor. Därmed utgör SF-bidraget det enskilt största elitstödet i statens nuvarande idrottspolitik.

9.5.3 Riksidrottsförbundets elitstöd

Vid sidan av SF-stödet bedriver Riksidrottsförbundet ett antal aktiviteter med syfte att stärka svensk elitidrott.⁶⁵ Viktigaste i detta sammanhang är RF:s elitstöd, där mycket av resurserna är knutna till förbundets Elitidrottscentrum (EIC) förlagt på Bosön i Lidingö. Inom ramen för elitstödet erbjuds specialidrottsförbunden:

- stöd i arbetet med att ta fram s.k. *talang- och elitplaner* med utgångspunkt i specifika grenprofiler, utvecklingstrappor, träningskoncept m.m.
- *nätverksträffar* för erfarenhetsutbyte mellan olika individer och grupper
- *utbildning av landslagsaktiva och deras ledare/tränare* med särskilt fokus på prestationsfaktorer
- *tränarutbildningar i samarbete med SISU Idrottsutbildarna.*

RF:s elitstöd utgår från de fyra kompetensområdena idrottsfysiologi, idrottsmedicin, idrottspsykologi, idrottsnutrition. Stödet är riktat till alla SF med internationell tävlingsverksamhet. För de olympiska förbunden utformas stödet efter överläggningar med Sveriges Olympiska Kommitté (SOK).⁶⁶

RF:s aktivitet på Bosön är främst inriktad på specialidrottsförbundens verksamhet på landslagsnivå. För regionalt och lokalt stöd till elitidrotten finns istället nio s.k. *regionala elitidrottscentrum* (Reg-EIC). Dessa utgör stödresurser i alltifrån fysiologisk och psykologisk support till karriärrådgivning och utbildnings-

⁶⁴ Utredningen uppskattade elitstödet via SF-bidraget till totalt 80 miljoner kronor av ett totalt SF-stöd på drygt 229 miljoner kronor, se SOU 1998:76, s. 121, 167.

⁶⁵ För en redogörelse av RF:s elitstöd, se "RF elitstöd 2008", PM, Riksidrottsförbundet daterat 2007-12-20.

⁶⁶ Verksamhetsberättelse med årsredovisningar 2006, Riksidrottsförbundet (2007), s. 15–18.

verksamhet och bedrivs i samverkan mellan samtliga DF och SISU-distrikt i den berörda regionen.

RF:s elitstöd uppgår för närvarande till cirka 13 miljoner kronor. Den största delen – sju miljoner kronor – utgör fasta kostnader (löner, hyra, material m.m.) för verksamheten på Bosön. Därtill får samtliga nio Reg-EIC ett årligt bidrag på 300 000 kronor. Resterande medel, cirka tre miljoner kronor, utnyttjas till olika former av stöd åt specialidrottsförbunden såsom träffar och utbildningar, subvention av kostnader i samband med utvecklingsläger samt för utvecklingsprojekt.⁶⁷

Övrig verksamhet inom RF med syfte att stödja svensk elitidrott

Bland RF:s övriga bidrag och aktiviteter med koppling till elitidrotten kan nämnas antidopinggruppens arbete, vissa forsknings- och utvecklingsprojekt och särskilda bidrag för att stödja specialidrottsförbundens internationella agerande. Vidare har RF och AB Svenska Spel inrättat ett gemensamt *elitidrottsstipendium* med syfte att ge elitidrottare möjlighet att förena idrott på landslagsnivå med eftergymnasiala studier. Stipendiet är på 40 000 kronor per stipendiat och utdelas till ett 50-tal aktiva om året.

9.5.4 Sveriges Olympiska Kommitté

Statsbidraget till Sveriges Olympiska Kommitté uppgick 2007 till 40 miljoner kronor. Medlen fördelas mellan förberedelser/deltagande i Olympiska spel, talangutveckling och administration.

SOK:s statsbidrag är preciserat i regeringens regleringsbrev men utbetalas via Riksidrottsförbundet. Det senare innebär att RF är formellt ansvarig att åiterrapportera hur SOK utnyttjat sitt bidrag. Reellt sett vidarebefordrar dock RF endast SOK:s egna redogörelser.

Regeringens åiterrapporteringskrav rörande SOK:s verksamhet är sparsamt formulerade. I regleringsbrevet framhålls endast att en redovisning av bidraget skall göras och att denna ska vara styrkt av revisor.⁶⁸ Mot denna bakgrund kan det konstateras att SOK:s

⁶⁷ Uppgift från RF.

⁶⁸ Se exempelvis *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende anslag 30:1 Stöd till idrotten*, regeringsbeslut 2006-12-21, JU 2006/3271/D.

återrapportering är förhållandevis utförlig. Som exempel kan nämnas att SOK:s rapport för 2006 års verksamhet både innehöll en redogörelse för det gångna året och planer för verksamhet fram till 2010. Till rapporten bifogades även utkast till verksamhetsberättelse, en redogörelse för medelsanvändning inom elitprogrammet (med revisorsintyg), aktiva i elitprogrammet, verksamhetsplan för 2007 samt beräknade kostnader för OS i Beijing 2008 och Vancouver 2010.⁶⁹

Olympisk Offensiv

SOK:s talangprogram inleddes 1998. Satsningen möjliggjordes genom ett regeringsbeslut om att 10 miljoner kronor om året skulle utdelas till SOK för talangutveckling över en sexårsperiod under förutsättning att näringslivet bidrog med lika mycket. Programmet, som gavs namnet *Olympisk Offensiv 1998–2004*, kom att bestå av tre delar:

1. Ett *topprogram* med målet att ge Sveriges främsta aktiva idrottsutövare optimala förutsättningar att förbereda sig inför kommande Olympiska spel.
2. Ett *talangprogram* med målet att ge de mest lovande talangerna optimala möjligheter att ta steget till den absoluta världstoppen.
3. Ett *supportprogram* där tränare och aktiva skulle få tillgång till högsta möjliga kompetens på olika områden av betydelse för elitutvecklingen.

Utformningen av talangsatsningen baserades på ett antal övergripande principer. Bland dessa kan nämnas ambitionen att kunna ge "åtminstone några" aktiva chansen att kompromisslöst satsa på sin idrott, att rikta stöd efter behov och potential och ge alla aktiva samma möjlighet oavsett den specifika idrottens kommersiella kraft, att utgå från ett helhetsperspektiv på den aktives livssituation samt att "ligga nära" utan att ta över förbundens och landslagsledningarnas ansvar.⁷⁰ Därtill baserades både topp- och talangprogrammet på individuella och fleråriga utvecklingsplaner och anpassningar efter varje deltagares individuella behov. Under åren

⁶⁹ SOK, *Rapport för år 2006 samt budgetunderlag för år 2008 med utblick mot 2010*, Regeringskansliet, Dnr, Ku 2007/1690.

⁷⁰ Lars Hogedal, *Utvärdering SOK:s Olympiska Offensiv 1998–2004*, opublicerad rapport till SOK (2004), s. 2.

1998–2004 deltog som mest närmare 200 personer i topp- och talangprogrammet.

Olympisk Offensiv 1998–2004 hade som övergripande ambition att placera Sverige bland de tolv bästa nationerna vid sommar-OS i Aten 2004. Detta resultat uppnåddes inte till fullo. Sommar-OS i Sydney 2000 blev visserligen en framgång med tolv medaljer att jämföra med ett mål på tio. I vinter-OS i Salt Lake City 2002 blev resultatet sju medaljer, vilket kan betraktas som ett steg på väg mot visionens tio medaljer (en vision som för övrigt överträffades rejält det följande vinterspelen i Turin 2006 där slutresultatet blev hela fjorton medaljer). Sommarspelen i Aten 2004 blev däremot en besvikelse. Trots att OS-truppen bedömdes som en av de starkaste på decennier bidrog bakslag i form av skador, sjukdomar och missade internationella kval till att svenska idrottare erhöll sammanlagt sju medaljer medan ambitionen var att få hela tjugo stycken. I SOK:s verksamhetsberättelse för 2004 konstaterades att resultatet vid Aten-OS inte infriade förväntningarna. Samtidigt tillades att detta inte berodde på talangprogrammet som gett många lovande aktiva möjlighet till ”en fullvärdig satsning mot världstopp” och resulterat i att 35 aktiva sedan starten 1998 hade tagit steget från lovande till medaljplats vid ett världsmästerskap.⁷¹

Som ett ytterligare mått på satsningens effekter kan nämnas att SOK gör kontinuerliga bedömningar av hur många elitaktiva som har s.k. dokumenterad medaljkapacitet i sommar- respektive vinteridrotter. Enligt denna statistik hade antalet elitidrottare med medaljkapacitet ökat från 20 till 48 under perioden 1996–2004.⁷²

År 2004 uppdrog SOK även åt en extern utredare, Lars Hogedal, SISU Idrottsutbildarna, att utvärdera den genomförda talangsatsningen. Utvärdering inkluderade såväl granskning av idédokument, beslutsunderlag, verksamhetsplaner m.m. som intervjuer med operativt ansvariga inom SOK, förbundskaptener/landslagledare och aktiva i talang- och toppprogrammet. Resultatet blev synnerligen positivt. Enligt Hogedal hade talangsatsningen präglats av genomtänkta utgångspunkter, helhetsperspektiv och en konsekvens i utförandet. Vidare framhölls att SOK:s operativt ansvariga haft starkt stöd och att de aktiva i programmen upplevt sig som bekräftade oavsett den egna idrottens storlek eller karaktär. Även om de idrottsliga resultaten inte till

⁷¹ *Verksamhetsberättelse 2004*, Sveriges Olympiska Kommitté (2005), s. 5.

⁷² *Olympisk Offensiv 2005–2012*, informationsfolder, Sveriges Olympiska Kommitté (u.å).

fullo uppnåddes, menade Hogedal att målet på ”20 medaljer” vid OS i Aten fungerat som en positiv kraft för alla inblandade.⁷³

I december 2004 beslutade SOK:s styrelse om fortsatt Olympisk Offensiv för åren 2005–2012. Samtidigt genomfördes vissa förändringar. De tidigare topp- och talangprogrammen slogs samman till ett gemensamt program. Därtill infördes ett försteg – det s.k. *utmanarprogrammet* – med syftet att stödja de olympiska specialidrottsförbundens arbete med att få fram nya talanger. Detta bidrag skraddarsys efter varje förbunds behov och kan gå både till aktiva på gränsen till topp- och talangprogrammet och till insatser i tidigare utvecklingssteg. Slutligen beslutades att ett fast resursteam skulle inrättas med experter på olika ämnesområden för stöd till aktiva och tränare i alltifrån kravanalyser, utvecklingsstrategier till träningsidéer och utvärderingar.⁷⁴

9.5.5 Riksidrottsgymnasierna

Begreppet *idrottsgymnasium* växte fram i början av 1970-talet. Bakgrunden var att 1965 års Idrottsutredning i betänkandet ”Idrott åt alla” hade uppmärksammat problemet av att elitsatsningar ofta ledde till att de aktiva valde bort studier. Idén om särskilda idrotts-gymnasier ingick således i ett helhetsperspektiv för den enskilde idrottaren med det sociala ansvaret i fokus.⁷⁵ Former och huvudmannskap har varierat över tid, men sedan 1995 ansvarar RF för landets 60 Riksidrottsgymnasier i frågor rörande dimensionering, medelstilleddning, avtalsskrivning samt kvalitetsutveckling. Verksamheten omfattar cirka 1300 elever fördelade över 36 olika idrotter. Enligt RF är syftet med verksamheten:

att samla talanger som har förutsättningar att som seniorer nå internationell elit och erbjuda dem möjlighet att kombinera elitidrott och studier på en eller flera platser i Sverige, då det finns ett behov utifrån en specifik idrott. På detta sätt ges talanger optimala träningsförutsättningar på ett sätt som inte kan erbjudas på hemorten.⁷⁶

Enligt direktiven skall utredningen analysera om stödet till riksidrottsgymnasierna skapar förutsättningar för framgångsrika

⁷³ Hogedal (2004).

⁷⁴ *Verksamhetsberättelse 2004*, Sveriges Olympiska Kommitte (2005), s. 10.

⁷⁵ Maja Uebel, *Nya perspektiv på riksidrottsgymnasierna – Vad flickor och pojkar värdesätter i RIG-verksamheten*. Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2006:4.

⁷⁶ Bilaga 4 till RS protokoll nr. 3, Riksidrottsförbundet (2003).

elitidrottare. Frågan sönderfaller egentligen i två delar. En första aspekt handlar om huruvida verksamheten med riksidsrotts-gymnasier skapar förutsättningar för framgångsrika elitidrottare. Den andra aspekten handlar om huruvida dessa *förutsättningar* därefter i praktiken producerar den svenska idrottseliten.

I frågan om förutsättningar kan konstateras att det råder delade meningar inom idrottsrörelsen om värdet av RIG-systemet. Detta är måhända inte konstigt med tanke på idrottsrörelsens mångfald av grenar med skilda förutsättningar och behov. Medan vissa specialidrottsförbund anser det synnerligen viktigt med tillgång till ett eller flera riksidsrotts-gymnasier, anser andra att talanger utvecklas bättre i välfungerande föreningar på lokal nivå.⁷⁷ Till följd av kritiken mot RIG-systemet fick ett antal SF under perioden 2004–2006 möjlighet att pröva nya modeller för att kombinera elitidrott och utbildning. I den efterföljande utvärderingen blev slutsatsen att det finns behov av att utveckla nya och flexibla modeller utifrån förbundens idrottsliga strukturer.⁷⁸ RF har i denna fråga haft kontakt med företrädare från både Utbildningsdepartementet och Skolverket.

Det föreligger således olika uppfattningar om i vilken utsträckning riksidsrotts-gymnasier skapar förutsättningar för framgångsrika elitidrottare. Men har riksidsrotts-gymnasierna i praktiken frambringt den svenska idrottseliten? I detta sammanhang kan konstateras att verksamheten idag är tydligt elitprofilerad. Medan den ursprungliga RIG-verksamheten betonade det sociala ansvaret före idrottsliga prestationer är den rådande ambitionen att via selektion i intaget hitta ungdomar med förutsättningar att nå internationell elit i vuxen ålder. Därtill ska skolformen erbjuda de bästa förutsättningarna för elitsatsande studenter att vidareutveckla sina talanger och intressen under gymnasietiden. Huruvida verksamheten ger önskade resultat är svårbedömt. Någon systematisk uppföljning har nämligen inte gjorts på länge. Den senast utvärderingen gjordes 2000 av *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* (ESO) och publicerades i rapportern ”Kroppen eller knoppen”. Undersökningen omfattade drygt 500 elever som genomgick riksidsrotts-gymnasier åren 1982–1993. Av dessa uppgav 36 procent att de som seniorer inte satsat på elitidrott. 28 procent sade sig ha tävlat på svensk mästerskapsnivå och 33 procent på internationell

⁷⁷ Sture Espwall & Kent Lindahl, *Kombinationen Elitidrott och Utbildning*, Riksidsrottsförbundet (Stockholm 2007).

⁷⁸ Ibid.

nivå. Resultatmässigt sade sig en tredjedel ha resultat från svenska mästerskap och 14 procent från internationella tävlingar. 18 procent hade tagit medalj i svenska mästerskap, två procent hade medaljer från EM och drygt fyra procent ingått bland de tio bästa i världsmästerskap eller Olympiska spel. I förhållande till den uttalade målsättningen – att som seniorer nå internationell elit – synes resultat inte uppseendeväckande gott. En analys av gymnasiebetygen visar dessutom att studieresultatet i de teoretiska ämnena var något sämre än riksgenomsnittet (vilket dock delvis uppvägdes av att eleverna hade höga betyg i idrotts- och specialidrottsämnen). Flickor uppvisade ett betydligt bättre studieresultat än pojkar.⁷⁹

En annan studie av intresse är ”Vägen till A-landslaget” av Sten Eriksson och Owe Stråhlman. I denna undersökning ingick närmare tre fjärdedelar av hela den svenska A-landslagstruppen (över 1 000 elitaktiva) under 2000. Av dessa idrottare hade en av fem gått på ett riksidrottsgymnasium, vilket bedömdes som en hög siffra eftersom en tredjedel av berörda idrotter inte hade RIG-verksamhet. Av dem som gått på RIG ansåg 80 procent att verksamheten haft stor/mycket stor betydelse för deras idrottsutveckling. Flickorna var något mer positiva än pojkarna.⁸⁰ Resultaten överensstämmer med tidigare studier rörande 1980- och 1990-talens RIG-elever.⁸¹ I olympiska idrotter finns det uppgifter från SOK rörande 2000. Av sommaridrotternas deltagare i talangprogrammet hade sex av 104 gått på ett riksidrottsgymnasium. För vinteridrotter var motsvarande siffror 19 av 42. Sammantaget hade således knappt två av tio en utbildning från ett riksidrottsgymnasium – och nästan samtliga kom från en vinteridrott.

Sammanfattningsvis föreligger det olika uppfattningar om i vilken utsträckning riksidrottsgymnasier ger goda förutsättningar till att utveckla framgångsrika elitidrottare. Dessutom indikerar tillgänglig statistik att skolformen inte generare särskilt stora delar av svensk idrottselit. Till detta kan läggas ett mer principiellt problem rörande RIG. Det handlar om rekryteringens former. Enligt dagens system ansvarar RF för urvalet tillsammans med berörda SF. De ungas idrottsliga resultat och prestationer har stor betydelse för vilka som blir valda. Som vi tidigare konstaterat är dock tävlingsresultat i unga år i huvudsak effekter av skillnader i

⁷⁹ Ds 2000:21, *Kroppen eller knoppen – en ESO-rapport om idrottsgymnasierna*.

⁸⁰ Sten Eriksson & Owe Stråhlman, *Vägen till A-landslaget. En studie av 1011 svenska elitidrottare år 2000*. Riksidrottsförbundet (Första 2001).

⁸¹ Sten Eriksson, ”Vägen till eliten?”, *Svensk Idrottsforskning* nr 2 (1999).

fysisk mognad. Därmed riskerar riksidrottsgymnasierna att bli en påbyggnad på just de problematiska selektions- och rangordningsstrukturer som stora delar av svensk ungdomsidrott är uppbyggd kring. Att låta prestation – snarare än intresse och motivation – avgöra vilka ungdomar som ska få studera på ett RIG är knappast till gagn för svensk elitidrott. Dessutom är det oförenligt med grundläggande samhällliga värderingar att låta fysisk utveckling hos unga människor utgöra grund för urval inom skolsystemet.

9.5.6 Tre perspektiv på statens roll i svensk elitidrottspolitik

Redogörelsen har visat att staten tillför svensk elitidrott stöd i många och skilda former. Men är stödet effektivt? Skapar det gynnsamma förutsättningar för aktiva att utveckla sina talanger till internationell toppnivå? Dessa frågor kan inte besvaras i dagsläget. En första problem är *bristen på kunskap*. Avsaknad av forskning och större utvärderingar samt besvärande luckor i återrapporteringen av idrottens statsbidrag gör det svårt att bedöma såväl omfattningen som inriktningen på dagens elitidrottsstöd. I detta sammanhang bör särskilt organisationsstödet till specialidrottsförbunden nämnas. Redan 1996 års Idrottsutredning menade att de flesta specialidrottsförbunden använder en ”stor del” av sina tillgängliga medel för ”landslagsverksamhet och förberedelser för denna” men utan att redovisa den faktiska omfattningen.⁸² Bristen på information uppmärksammades även av regeringen som med början 1998 årligen begärt av RF att redovisa hur medlemsförbunden fördelar sina bidrag mellan elit- och breddverksamhet. Trots detta vet vi inte mer idag än för tio år sedan. Hur specialidrottsförbunden i praktiken använder sina medel tillhör ett av de återrapporteringskrav som RF inte efterlever. Bidragande till den bristande redovisningen är säkerligen svårigheten att entydigt definiera begreppen ”elit-” och ”breddidrott”. Mot detta kan hävdas att åtminstone *vissa delar* av elitstödet – såsom förbunds direkta omkostnader för sin landslagsverksamhet – torde vara var möjliga för specialidrottsförbunden att identifiera och återrapportera. Sådan information sammanställs dock inte idag. I RF:s

⁸² SOU 1998:76, s. 167.

verksamhetsberättelse för 2006 omnämns inte ens SF-stödet i det kapitel som behandlar förbundets insatser på elitidrottsområdet.⁸³

Ett andra problem är att utvärderingar förutsätter *preciserade och mätbara mål*. Statens mål på elitidrottsområdet är dock vagt formulerade och föga förpliktigande. Även om det hade varit möjligt att i detalj kartlägga statens stöd till elitidrotten, skulle detta således inte gjort det möjligt att bedöma stödets effekter så länge staten inte preciserar *vad den vill uppnå* med sitt stöd. Denna problematik diskuteras nedan. Genom att skissera ett antal olika potentiella ståndpunkter rörande statens förhållande till elitidrotten, vill vi påvisa behovet av en mer preciserad statlig elitidrottspolitik. Diskussionen tar sin utgångspunkt i de tre övergripande idrottspolitiska perspektiv som presenterades i kapitel tre: passiv neutralitet, aktiv neutralitet och perfektionism.

Ståndpunkt 1: Staten ska inte bedriva elitidrottspolitik (passiv neutralitet)

I kapitel tre användes begreppet passiv neutralitet för att karaktärisera en strikt marknadsliberal syn på statens idrottspolitik. Den politiska handlingsrekommendationen var att staten över huvud taget inte ska bedriva idrottspolitik eftersom det vore ett illegitimt intrång i medborgarnas frihet och oberoende. Samma synsätt kan givetvis appliceras på elitidrotten. Ståndpunkten blir i sådana fall att elitidrotten – i likhet med andra kulturfenomen – utgör en aktivitet som måste existera på rent marknadsmässiga villkor och/eller av människors idealitet samt att alla former av statlig intervention vore att inkräkta i medborgarnas privata angelägenheter.

En något mindre extrem variant av den passivt neutrala ståndpunkten är att visserligen acceptera förekomsten av statligt stöd, men samtidigt markera en tydlig åtskillnad mellan statens och idrottsrörelsens skilda ansvarsområden. I sådana fall kan handlingsrekommendationen bli att staten får stödja idrottsliga aktiviteter men endast under förutsättning att det är idrottsrörelsens egna företrädare – och inte staten – som beslutar i alla frågor rörande idrottens innehåll. Det är således upp till förbunden och föreningarna att prioritera mellan elit- och breddidrott medan staten – enligt detta synsätt – ska förhålla sig passiv och neutral.

⁸³ Riksidrottsförbundets verksamhetsberättelse med årsredovisningar 2006, Riksidrottsförbundet (2007).

Det finns inslag av båda dessa ståndpunkter i statens rådande hållning till elitidrotten.

Principen om en fullständigt passiv och neutral stat återfinns i statens syn på kommersiellt organiserade idrottsaktiviteter. Som tidigare påpekats, innehöll framförallt 1999 års idrottsproposition en tydlig markering av att statsbidrag endast kunde komma ifråga för den ideella idrotten medan den s.k. kommersiella underhållningsidrotten helt och hållet fick klara sig på marknadsmässiga villkor. Den mer modesta varianten av passiv neutralitet återfinns i de statliga bidragsformer där staten helt överlätit till idrottsrörelsen att självständigt besluta över fördelningen mellan bredd- och elitidrott. Som exempel kan nämnas RF:s bidrag till specialidrottsförbunden. Slutligen går det eventuellt även att tolka den rådande avsaknaden av uttalade elitidrottsliga mål som ett led i en sorts passivt och neutral strategi eftersom preciserade mål alltid riskerar att bli styrande och därmed begränsa idrottsrörelsens eget handlingsutrymme.

Den sista iakttagelsen leder in på den passiv neutrala ståndpunktens styrkor och svagheter med avseende på förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen. Att regeringen begränsat sina elitidrottspolitiska mål till vaga resonemang enligt principen att "topp föder bredd" ger onekligen idrottsrörelsen viss frihet att självständigt fördela statsbidraget mellan bredd- och elitmål. I det avseendet kan frånvaron av tydliga mål betraktas som ett värnande av idrottsrörelsens självständighet. Denna frihet måste dock uppvägas mot det principiellt anmärkningsvärda i att elitidrotten inte har statens erkännande som ett självständigt kulturfenomen. Enligt rådande förordning förtjänar elitidrotten inget stöd i sig själv – den kan endast accepteras som ett medel för att locka människor till idrott och fysisk aktivitet. Denna underordnade ställning för elitidrott i statens idrottspolitik riskerar slutligen att skapa en onödig diskrepans mellan retorik och praktik om det skulle visa sig att det offentliga stödets starka fokus på bredd- och motionsidrottsaspekter inte återspeglas i idrottsrörelsens sätt att fördela statens offentliga stöd.

**Ståndpunkt 2:
Staten bör aktivt verka för goda svenska prestationer vid
internationella idrottstävlingar (perfektionism)**

Med perfektionism avses politiska teorier från utgångspunkten att staten ska ta ställning i frågor kopplade till människors val av ”det goda livet”. Enligt detta perspektiv har staten följaktligen både en rätt och en skyldighet att ta ställning i frågor rörande idrottens innehåll. Avgränsat till elitidrottens område kan en ståndpunkt vara att internationella segrar utgör ett nationellt intresse och att staten följaktligen aktivt bör stödja svenska idrottares förutsättningar att konkurrera på den internationella idrottsarenan.

Med utgångspunkt i målet att antalet medaljer ska maximeras uppstår helt andra frågeställningar jämfört med en idrottspolitik baserad på passivt neutrala utgångspunkter.

Vad krävs egentligen för att på bästa sätt utveckla svenska talanger? Vilka idrotter är Sverige framgångsrikt i? Är vissa mästerskap viktigare än andra? I förlängningen aktualiseras även den fördelningspolitiska frågan om stödet bör avgränsas till just de idrotter eller personer som har störst chans att lyckas, eller om medel tvärtom kan tillföras elitverksamhet på bredare front.

Även perfektionistiska principer återfinns till viss del i statens rådande idrottspolitik. Det mest självklara exemplet är statsbidraget till SOK:s talangprogram. Satsningens uttalade mål är att stärka antalet segrar vid Olympiska spel och de deltagande väljs ut efter hård prövning av deras potential att nå den yppersta eliten i sina idrotter.

Perfektionistiska ståndpunkter innebär alltid en viss form av statlig styrning. Idén att staten aktivt bör verka för nationella elitidrottsliga framgångar kan följaktligen ses som en begränsning av idrottsrörelsens självbestämmande. Mot detta kan dock hävdas att statliga mål rörande just idrottsliga framgångar torde vara tämligen okontroversiellt ur ett styrningsperspektiv eftersom det även utgör ett självklart och grundläggande mål för idrottsrörelsens medlemsförbund. Därtill kan idrottsrörelsens autonomi till viss del upprätthållas genom att staten överlåter till de frivilliga organisationerna att självständig bedöma 1) vilka aktiva och idrotter som det ska satsas på 2) hur talangutvecklingen i praktiken ska genomföras.

Ståndpunkt 3:**Staten bör stödja ”svaga” elitidrottsmiljöer (aktiv neutralitet)**

Med aktiv neutralitet avses uppfattningen att staten måste vara aktiv för att upprätthålla olika föreställningar om det goda livet, men samtidigt neutral till *innehållet* i dessa föreställningar. Överfört till elitidrottens område, blir frågan inte längre om statens stöd leder till ett ökat antal medaljer vid internationella mästerskap. Centralt blir istället huruvida förutsättningarna att bedriva elitverksamhet är jämnt fördelade inom idrottsrörelsen eller om det finns skäl för staten att främja mångfald genom ett särskilt stöd till ekonomiskt svaga förbund.

I detta sammanhang bör nämnas att elitidrottens existensvillkor utgjorde en central fråga för 1996 års Idrottsutredning. I slutbetänkandet från 1998 ägnades ett helt kapitel åt analyser av elitidrottens förutsättningar följt av olika förslag till talangsatsningar. Utredningen underströk särskilt att förutsättningarna för att bedriva elitidrott i Sverige är mycket olika till följd av förbundens ojämna möjligheter att erhålla stöd via sponsorer och samarbetspartners. Slutsatsen blev därför att staten har ett särskilt ansvar att värna om kommersiellt svaga idrotter.

I ett fortsatt stöd till elitidrotten med statliga medel bör självklart hänsyn tas till detta. Principen bör vara att den som bäst behöver stödet skall få det. Många av de mest framgångsrika svenska utövarna tävlar i idrotter där det är mycket svårt att få sponsorstöd, varför ett förstärkt statligt stöd blir särskilt viktigt för dem.⁸⁴

En liknande ståndpunkt intog även regeringen, som i 1999 års idrottsproposition påpekade att några få idrotter hade förmåga att skapa ”betydande resurser” av egen kraft medan ”de flesta andra får allt svårare att utvecklas och hävda sig i en alltmer hårdnande internationell konkurrens”. Mot denna bakgrund framhölls att möjligheter behövde skapas för att göra alla idrotter mer konkurrenskraftiga i internationella sammanhang.⁸⁵

Kännetecknande för den aktivt neutrala ståndpunkten är således principen att statens elitidrottsstöd måste ta sin utgångspunkt i olika idrotters faktiska behov och förutsättningar samt att särskild hänsyn bör tas till sådana idrotter som har svårt att finansiera sin verksamhet på annat håll. Tanken är inte att värdera olika idrotter.

⁸⁴ SOU 1998:76, s. 162, 167.

⁸⁵ Prop. 1998/99: 107, s. 60.

Inte heller handlar det om att så att säga bestraffa de förbund vars elitverksamhet visat sig kommersiellt gångbar. Poängen är däremot att ett välutvecklat välfärdssamhälle förutsätter en mångfald av kulturformer och valmöjligheter men att detta kan vara svårt att realisera inom elitidrotten enbart på kommersiella eller ideella vägar.

Både regeringen och den föregående idrottsutredningen har följaktligen uttalat stöd för principen att staten i elitidrottsfrågor bör visa särskild omsorg för sådana idrotter som saknar möjlighet att täcka sina omkostnader via sponsorer och kommersiella avtal. Så vitt vi kunnat bedöma, är detta dock en princip som åtminstone inte RF tillämpar i praktiken. Även om det verkar finnas en medvetenhet om olika elitidrotters skilda existensvillkor, är det sällsynt med bidrag och/eller fördelningsprinciper där hänsyn tas till olika idrotters reella förutsättningar och behov.⁸⁶ Situationen för de svagare förbunden underlättas givetvis inte av att staten undvikit att precisera mål på elitidrottens område samtidigt som det råder en påtaglig brist på kunskap i det mesta som rör verksamheten hos RF:s specialidrottsförbund (jfr avsnitt 9.2).

9.6 Utvärdering av fyra statliga bidragsformers effekter – sammanfattande analys

Detta kapitel har specialgranskat de fyra största bidragen i statens stöd till idrotten. Bidragen är inbördes mycket olika. SF-bidraget utgör ett grundläggande organisationsstöd på nationell nivå. LOK-stödet är ett aktivitetsstöd riktat till det lokala föreningslivet. Handslaget utgjorde en tidsmässigt avgränsad och storskalig satsning på utvecklingsprojekt inom ett begränsat antal utpekade områden. Elitidrottsstödet, slutligen, utgör inte ett specifikt bidrag utan måste snarare ses som en samlingsbeteckning för olika stöd till en begränsad del av idrottens verksamhet. I detta avslutande avsnitt sammanfattas några av utvärderingens huvudresultat.

Statsbidraget till specialidrottsförbunden uppgår för närvarande till drygt 264 miljoner kronor. Att utvärdera SF-stödet visade sig svårt. Trots tydliga återrapporteringskrav från regeringen gör RF

⁸⁶ Här utgör SOK:s elitstöd ett undantag. Principen är att SOK:s medel ska utgöra ett komplement utöver vad de respektive förbunden själva kan satsa så att de aktiva kan göra en fullvärdig internationell satsning. Detta innebär i praktiken att SOK vanligtvis tilldelar större resurser till "fattiga" idrotter medan "rika" idrotter i större utsträckning finansierar sina elit-satsningar själva.

endast begränsade insatser för att följa upp hur dessa medel används. En första slutsats blev därför att förbundets uppföljning och återrapportering saknar information som gör det möjligt för regeringen att bedöma hur specialidrottsförbunden använder sina bidrag och huruvida statsbidragets syften därmed kan anses vara uppfyllda.

I uppdraget ingick även att bedöma huruvida RF:s utgångspunkter för fördelning av statsbidraget överensstämmer med statens syften. I detta sammanhang konstaterades att RF:s fördelning av SF-bidraget i huvudsak baseras på specialidrottsförbundens relativa storlek. Modellen är transparent och förutsägbar. Därtill kan en utgångspunkt i olika former av ”objektiva” och mätbara fördelningskriterier (antal aktiva medlemmar, föreningar osv.) ses som en strategi för att minimera interna stridigheter och konflikter. Samtidigt noteras dock att systemet utgår från principen att storleken på den lokala idrotten ska avgöra bidraget till de centrala förbundens verksamhet. Därtill tas inte hänsyn till olika idrotters möjligheter till andra intäktskällor. Detta innebär att stora och kommersiellt gångbara idrotter i praktiken gynnas. Fördelningens förenlighet 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 med förbehållet att vissa förbund ges större möjligheter än andra. Å andra sidan går det att hävda att statens idrottspolitik bör värna om idrottslig mångfald och att särskild hänsyn därför måste tas till små förbund och idrotter med begränsade möjligheter till kommersiella intäkter. Utifrån en sådan ståndpunkt framstår dagens fördelning som mindre ändamålsenlig.

Det *statliga lokala aktivitetsstödet* (LOK-stödet) är det enskilt största bidraget till idrottsrörelsen och uppgick 2007 till 636 miljoner kronor. RF:s insatser för att följa upp och utvärdera LOK-stödet är betydande. Förutom att kvantitativa data regelbundet samlas in och redovisas, har förbundet genomfört kompletterande kvalitativa utvärderingar i samarbete med forskare. Förutsättningarna att utvärdera bidraget var således goda.

Utvärderingens slutsatser i fråga om LOK-stödet kan sammanfattas i tre punkter. För det första utgör LOK-stödet ett bidrag som ”*smakar mer än det kostar*”, det vill säga stödformen uppfattas som viktig på lokal föreningsnivå även om det i praktiken utgör en förhållandevis liten andel av föreningarnas samlade intäkter. Detta

är ett gott betyg som indikerar att LOK-stödet åtnjuter hög legitimitet som ett viktigt basbidrag till det lokala idrottslivet.

För det andra är LOK-stödet påfallande *enkelt till sin konstruktion*. Trots återkommande debatt om att anpassa bidragsnivåer utifrån faktorer som ålder, kön eller bostadsort, baseras bidragstilldelningen uteslutande på antal deltagare och sammankomster. Detta borgar för enkelhet och hanterbarhet i bidragssystemet. Samtidigt leder det dock till att lagidrotter gynnas framför individuella idrotter och pojkars idrottande före flickors idrottande. 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 har den kraftiga bidragshöjningen under det senaste decenniet inte satt synbara spår i idrottsrörelsens aktivitetsnivå. Vår bedömning av senare års anslagshöjningar kan följaktligen sammanfattas med att *staten inte har fått mer aktiviteter för sina pengar – men att idrottsföreningarna däremot har fått mer pengar för sina aktiviteter*.

Handslaget utgjorde det tredje bidraget som utvärderades. Projektsatsningen på sammanlagt en miljard kronor över en fyraårsperiod utgör ett samhällsexperiment utan tidigare motsvarighet inom svensk idrott. Enligt RF:s egna uppgifter ingick drygt två miljoner deltagare i något av Handslagets tusentals lokala idrottsprojekt. Till detta kommer kompletterande 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. Även om betydande insatser således gjorts för att mäta satsningens effekter, är det svårt att i dagsläget bedöma Handslagets långsiktiga konsekvenser. Att satsningen varit en vitamininjektion som både väckt engagemang och stimulerat till nytänkande inom idrottsrörelsen står utom allt tvivel. I Handslaget har förbund och föreningar fått resurser och förutsättningar för att se över sina tränings- och tävlingsformer och utveckla nya strategier för att locka till sig barn och ungdomar. Samtidig har satsningarna gett upphov till en stor mängd fysiska aktiviteter och möjliggjort för barn och ungdomar att pröva på nya idrotter. Därtill har idrottsrörelsen fått värdefulla erfarenheter inför fortsatta satsningar såsom det rådande Idrottslyftet.

En central fråga är emellertid om Handslaget lyckats infria det övergripande målet om att ”öppna dörrarna för fler”. Detta är svårt

att bedöma. 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 en ökad aktivitetsmängd. Slutligen visar flera av forskarnas utvärderingar att många av föreningarnas projekt varit förhållandevis traditionella till sin utformning. De har visserligen öppnat sina dörrar, men främst för de barn och ungdomar som uppskattar och accepterar idrottens i sin traditionella form, bestående av träning och tävling samt med krav på regelbunden närvaro, intresse och ett visst mått av motorisk och social kompetens. Kvar blir därmed den målgrupp som Handslaget framförallt var tänkt att nå – de fysiskt inaktiva och de som vanligtvis inte deltar i föreningsidrottens aktiviteter.

En andra problematik rör Handslagets fördelningsprinciper. I fördelningen av handslagsmedel valde RF principen att låta ”tusen blommor blomma”. Med utgångspunkten att varje SF ska bestämma över sin egen idrott, begränsades den centrala styrningen till ett minimum. I likhet med SF-bidraget beslöts att RF:s fördelning till specialidrottsförbunden skulle fördelas efter ett antal storlekskriterier. Det var därefter upp till varje SF att själv välja tillvägagångssätt för att realisera Handslagets målsättningar.

RF:s decentraliserade beslutsprincip visade sig inte helt problemfri. Ett första problem var att specialidrottsförbundens metoder för att fördela handslagsmedel varierade högst väsentligt. Medan vissa SF hade utvecklade förhållandevis avancerade system för att kvalitetssäkra sina föreningars handslagsprojekt, fanns det andra förbund där föreningar tilldelades resurser utan de behövde ha projektförslag eller ens ansöka om medel. Ett andra problem handlar om oönskade effekter av RF:s princip att fördela handslagsmedel till specialidrottsförbunden utifrån deras relativa storlek. Resultatet blev nämligen inte enbart att de stora idrotterna fick bäst förutsättningar för att locka till sig ännu fler. Följden blev även att handslagspengarna i huvudsak kanaliserades till det relativt välmående idrottslivet i mer välbeställda kommuner. Syftet med Handslaget var att ”öppna dörrarna för fler”. Bästa förutsättningar gavs dock till sådana idrotter, föreningar och regioner som redan varit lyckosamma med att locka till sig många barn och ungdomar.

Det fjärde bidrag som analyserade var *statens stöd till elitidrotten*. En mer ingående utvärdering visade sig svår att genomföra. En första förklaring är bristande information, vilket sammanhänger med begränsad återrapportering från RF, avsaknad av forskning

och att elitstöd ges i många och skilda former. En andra förklaring är avsaknaden av preciserade och mätbara elitidrottsmål i statens idrottspolitik. Efter en övergripande redogörelse för olika bidragsformer med koppling till elitidrotten, inriktades analysen således på olika tänkbara förhållningssätt i statens syn på elitidrotten och med avsikten att påvisa behovet av en mer preciserad elitidrottspolitik. En viktig skiljelinje i denna diskussion var huruvida statens elitidrottsmål bör vara resultatorienterat och inriktad på att maximera svenska elitaktivas möjlighet att ta medaljer i internationella sammanhang, eller snarare avse att främja mångfald inom elitidrotten med följderna att särskild omsorg bör riktas till sådana elitidrottsmiljöer som har svårt att finansiera sin verksamhet via kommersiella intäkter.

Del 3. Förslag

Idrottsstödsutredningen har som direktiv att föreslå ny inriktning på statens stöd till idrotten. I detta betänkandets tredje del presenteras våra förslag. Upplägget tar sin utgångspunkt i den statliga idrottspolitiska processen. Vi inleder följaktligen med att diskutera 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 av ny modell för uppföljning av statsstödet effekter.

10 Förslag till ny inriktning på statens stöd till idrotten

10.1 Inledning

Statens stöd till idrotten har utformats i en historisk process. Olika bidragsformer har instiftats och utvecklats i takt med – och som svar på – såväl samhällliga som idrottsliga förändringskeenden. Vissa bidrag har vunnit stadga som permanenta inslag i statens idrottspolitik. Andra har existerat under kort tid, reformerats eller ersatts av något annat. Därtill har de s.k. spelpengarnas intåg i idrotten under det senaste decenniet inneburit en expansion av statens idrottsstöd utan motsvarighet i modern tid. Även om det således är mindre än tio år sedan riksdagen senast fattade beslut om den statliga idrottspolitikens inriktning och utformning, kan dagens situation närmast beskrivas som ett bidragsmässigt lapp-täcke präglat av olika bidragsformer av varierad storlek, med skilda motiv, hämtade från olika finansieringskällor, med olika grad av statlig styrning och riktade till skilda mottagare. Våra förslag ska ses som ett försök till att bringa ökad tydlighet i denna bidragsstruktur.

10.1.1 Tre utgångspunkter

Våra förslag har tre utgångspunkter. Den första är att *idrottsrörelsen är förtjänt av ett betydande samhälleligt stöd*. Enligt vår mening råder det ingen tvekan om att den ideellt organiserade idrottsrörelsen bedriver en bred verksamhet som engagerar och aktiverar en stor del av landets befolkning – inte minst barn och ungdomar. Att med statligt stöd uppmuntra idrottsrörelsens egna ideella strävanden framstår därför som en viktig och naturlig strategi av staten i

syfte att uppmuntra folkhälsa, meningsfull fritid och välbefinnande hos den svenska befolkningen.

Vår andra utgångspunkt är att statens stöd till idrotten ska kännetecknas av *långsiktighet, förutsägbarhet och behovsprövning*. Vi har följaktligen försökt att undvika finansieringslösningar som skapar osäkerhet om framtida anslagsnivåer eller som leder till tillfälliga fluktuationer i bidragens omfattning. Vidare har vi eftersträvat att stödet ska baseras på bedömningar av idrottsrörelsens faktiska behov till skillnad från dagens situation där stora delar av bidraget är kopplat till externa (icke-idrottsliga) faktorer såsom spelmarknadens utveckling.

Den tredje utgångspunkten är att *respektera statens och idrottsrörelsens skilda men lika legitima intressen*. Enligt vår mening finns det inte en entydig lösning på idrottspolitikens inneboende spänning mellan statlig styrning och föreningsfrihet. Relationen mellan staten och idrottsrörelsen utgör helt enkelt ingen gordisk knut där båda parter intressen plötsligt kan tillgodoses genom en enkel men oväntad åtgärd. Den idrottspolitiska ambitionen måste följaktligen begränsas från målet att göra alla nöjda till att finna en balans mellan styrning och autonomi som båda parter finner acceptabel. Detta förutsätter i sin tur ett visst mått av pragmatism och ömsesidig respekt. Staten måste acceptera att idrottsrörelsen utgör en icke-statlig verksamhet, byggd på ideellt engagemang och vars ledning endast 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.

10.1.2 Den aktuella debatten om förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen

Under det senaste decenniet har förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen varit föremål för debatt. Mycket av diskussionen har haft sin utgångspunkt i den såväl formella som reella oklarhet i makt och ansvarsfrågor som ofta uppstår när staten delegerar politikens genomförandeled till s.k. privaträttsliga organ. De politiska handlingsrekommendationerna har däremot varierat. Inte förvånande har företrädare för den offentliga sfären efterlyst åtgärder i

syfte att säkerställa och öka statens styrning medan idrottsrörelsens representanter på motsvarande sätt verkat för ökad självständighet i hanteringen av statens ekonomiska stöd.

Riksrevisionens granskning av statsbidraget till idrotten

Riksrevisionen utgör en del av riksdagens kontrollmakt. Myndighetens uppdrag är att granska statlig verksamhet och därigenom medverka till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten. Arbetet leds av tre riksrevisorer som efter samråd beslutar om vad som ska granskas. Därtill har Riksrevisionen en styrelse som beslutar om vilka granskningar som riksdagen ska ta ställning till. Riksrevisionen började sin verksamhet 2003 och övertog då det statliga revisionsansvaret från föregångarna Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.¹

Våren 2004 granskade Riksrevisionen statens stöd till idrottsrörelsen och folkbildningen. Resultatet presenterades i rapporten *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*.² De delar i rapporten som omfattade idrottsfrågor bestod av en ingående kartläggning av statens stöd till idrotten med tonvikt på perioden 2002–2004 och en analys av RF:s myndighetsutövning i frågor rörande statens stöd till idrottsrörelsen. Den övergripande revisionsfrågan var om regeringens styrning, kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen avseende statsbidragen till idrottsrörelsen och folkbildningen fungerade väl.

Enligt Riksrevisionens bedömning är regeringens styrning av statsbidraget till idrotten – åtminstone formellt – preciserad. Som exempel påpekades att regeringen formulerat syften och förutsättningar för att bidrag ska beviljas och att anslaget specificerats i olika anslagsposter. Därtill framhölls att regeringen ställt upp mål för idrottsrörelsens verksamhetsgrenar och begärt att RF:s resultatredovisning ska vara målrelaterad. Regeringens förutsättningar att styra statsbidraget till idrotten bedömdes således som goda. Trots detta menade Riksrevisionen att det är svårt att avgöra i vilken utsträckning som regeringen i praktiken kan styra över bidraget. Förklaringen är att regeringens olika styrningsåtgärder står i strid med den idrottspolitiska grundprincipen att staten *inte*

¹ För information om Riksrevisionen, se www.riksrevisionen.se

² Riksrevisionen, *Offentlig förvaltning i privat regi. Statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*, RiR 2004:15.

skall ställa upp mål för idrottsrörelsens verksamhet. Just idrottspolitikens inneboende dilemma mellan statlig kontroll och föreningsfrihet skapar således motsägelsefulla inslag vilka – enligt Riksrevisionen – gör det svårt att bedöma den reella graden av statlig styrning i idrottspolitiken. Samtidigt tillades dock att staten och RF är överens om inriktningen för idrottsrörelsens verksamhet med följderna att en latent konflikt mellan parternas skilda intressen i praktiken kunnat biläggas:

Så länge Riksidrottsförbundets egen målsättning inte strider mot regeringens styrsignaler uppstår emellertid inte den underliggande konflikt som kan finnas mellan Riksidrottsförbundets fria roll och statens styrning.³

I frågan om regeringens kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen ansåg Riksrevisionen att regeringens rapportering i budgetpropositionen avseende stödet till idrotten saknar såväl information om flera återrapporteringskrav som jämförbar statistik för de återrapporteringskrav som presenteras. Som exempel påpekades att regeringen inte redovisar hur bidraget fördelas mellan bredd- och elitverksamhet eller den könsmässiga fördelningen på idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet över tid. Riksrevisionens slutsats blev därmed att regeringens resultatbedömning inte gör det möjligt för riksdagen att bedöma om syftena med statsbidraget till idrotten uppfylls. Riksrevisionen ansåg följaktligen att regeringen bör förtydliga sin återrapportering av idrottsstödet så att det blir möjligt att kontinuerligt följa användningen av samtliga statliga medel och bedöma i vilken mån syftena med statsbidraget uppfylls.⁴

Riksrevisionen analyserade även den rättsliga regleringen av RF:s myndighetsutövning. I detta sammanhang konstaterades att förbundet fick lagstöd för sin bidragsgivning 1999 och att offentlighetsprincipen samtidigt gjordes tillämplig på dess myndighetsutövande verksamhet genom ett tillägg i sekretesslagens bilaga. Däremot noterades att RF:s förvaltningsuppgifter inte omfattas av förvaltningslagen, det vill säga den lag som reglerar hur myndigheter ska handlägga sina ärenden och sköta kontakterna med allmänheten. Enligt Riksrevisionens uppfattning bör även förvaltningsuppgifter som delegerats till icke-statliga organisationer i möjligaste mån omfattas av det regelverk som gäller för övrig

³ Ibid., s. 48.

⁴ Ibid., s. 49.

offentlig förvaltning. Riksidrottsförbundets myndighetsutövande förvaltningsuppgifter borde följaktligen även omfattas av tillämpliga delar av förvaltningslagen.⁵

Granskningen av statsbidraget till idrotten och folkbildningen föranledde Riksrevisionens styrelse att i en framställning till riksdagen föreslå åtgärder i syfte att förbättra regeringens anslagsstyrning och återrapportering till riksdagen. Riksdagen instämde i det senare förslaget. I anslutning till beslutet påpekades att den ansvarsfördelning som lagts fast mellan å ena sidan riksdag och regering och å andra sidan folkbildningen och idrottsrörelsen bygger på att staten har ett grundläggande förtroende för dessa rörelser egna organisationer. Samtidigt har båda sidor ett intresse av att verksamheten utvärderas så att fler kan få kunskap om resultaten av bildningsarbetet och idrottssatsningarna.⁶

Riksidrottsförbundet och idrottens framtida finansiering

Riksidrottsförbundets idrottspolitiska agerande har under senare år präglats av tre teman. Det första handlar om det statliga idrottsstödet koppling till spelmarknaden. Under 1990-talet verkade idrottsrörelsen envist för ökade resurser via spelmarknaden. Riksdagens beslut 1996 om ytterligare medel via AB Svenska Spel var därmed både välkommet och efterlängtat – likaså de betydande bidragssummor som med början kring millennieskiftet kunde tillföras idrottsrörelsens lokala barn- och ungdomsverksamhet.

Även om idrottsrörelsens statliga stöd ökade kontinuerligt och i snabb takt under de första åren av 2000-talet, uppstod snart oro över spelmarknadens framtida utveckling. Faktorer som internationella spelbolags intrång på den svenska spelmarknaden, ett tilltagande spel över Internet samt ett antal rättstvister rörande nationella spelregleringars förenlighet med EU:s regelverk skapade osäkerhet om spelmarknadens framtida utformning och utveckling. I förlängningen var även idrottsrörelsens nya intäkter via spelmarknaden i fara. Mot denna bakgrund valde RF:s ledning att engagera sig i den spelpolitiska debatten i form av ett aktivt försvar av en bevarad, reglerad spelmarknad. I debattartiklar och annonskampanjer påmindes om idrottsrörelsens spelintäkter och att stora summor riskerade att gå förlorade genom den ökade konkurrensen

⁵ Ibid., s. 51.

⁶ Betänkande 2004/05:KrU6, rskr. 2004/05:196.

från utländska spelbolag.⁷ RF:s oro visade sig befogad. År 2005 redovisade AB Svenska Spel en lägre vinst jämfört med 2004. För idrottsrörelsens del innebar tillbakagången att statens bidrag till idrottsrörelsens lokala barn- och ungdomsverksamhet för 2006 sänktes med cirka 100 miljoner kronor.

Ett andra idrottspolitiskt tema är *idrottsrörelsens självständighet* i förhållande till staten. Enligt RF har staten under 2000-talet successivt ökat sin idrottspolitiska styrning genom allt fler öronmärka bidrag. Följden har blivit att idrottsrörelsens handlingsutrymme minskat – och därmed även RF:s möjlighet att ta ansvar för sin egen utveckling. Därtill menar RF att statens resurser hade kunnat utnyttjas mer ändamålsenligt om staten överlätit till det egna förbundet att svara för fördelningen. Ett exempel på kritiserade fördelningsprinciper är stödet till specialidrottsförbunden som – enligt RF – inte höjts tillräckligt trots idrottens kraftigt ökade resurser via spelmarknaden. Ett andra konfliktområde är att regeringen förbehållit sig rätten att besluta om anslag till SOK:s talangsatsning.

Ett tredje tema rör *RF:s roll som idrottsrörelsens centrala paraplyorganisation*. Här är huvudfrågan hur förbundet ska balansera sina olika roller som ledare, företrädare och stöttare av sina medlemsförbund. I denna avvägning har RF under senare år framförallt intagit en position som serviceorgan för i huvudsak självständiga förbund och föreningar. Inriktningen har motiverats med hänvisning till föreningsdemokratiska principer och att specialidrottsförbunden själva besitter störst kunskap om den egna verksamhetens förutsättningar och behov. Som uttryck för den nya policyn kan nämnas att RF:s ordförande Karin Mattsson inledde RF-stämman 2007 med påpekandet att specialidrottsförbundens självständighet utgör en viktig princip och att Riksidrottsstyrelsen anser det prioriterat med ”resursförstärkning till SF utan öronmärkningar, så att SF själva kan avgöra var pengarna gör bäst nytta”.⁸

⁷ För en redogörelse, se Johan R Norberg, ”Idrottens spelberoende och statens idrottsberoende”, publicerad på www.idrottsforum.org (2005). I detta sammanhang kan tilläggas att RF:s försvar av en reglerad spelmarknad inte enbart utgjorde ett försvar av bidraget via AB Svenska Spel, eftersom idrottsrörelsen även får betydande medel via sin egen spelverksamhet genom Folkspel.

⁸ Tal av Riksidrottsförbundets ordförande Karin Mattsson, RF-stämmoprotokoll 11–13 maj 2007, bilaga A.

Samtliga av dessa teman sammanförs i den *strategiplan för idrottens framtida finansiering* som antogs av RF-stämman i maj 2007.⁹ I planen ingår ett antal strategier och mål kopplade till bland annat statens, kommunernas och marknadssektorns resursflöden till idrottsrörelsen. Som allmän utgångspunkt framhålls att samhällets framtida idrottsstöd ska:

- vara långsiktigt och förutsebart
- utformas så att det växer över tiden
- ta hänsyn till idrotten som en fri och självständig folkrörelse.

Ett antal mål och synpunkter i strategiplanen rör statens idrottsstöd. Som exempel framhålls uttryckligen att 2007 års nivå på bidraget från AB Svenska Spel måste upprätthållas som ett statligt ”grundstöd” för en långsiktig och stabil finansiering av LOK-stödet och utvecklingsinsatser motsvarande Handslaget. Parallellt eftersträvas reformer i syfte att öka idrottsrörelsens självständighet vilket i sin tur ska medföra resursförstärkningar till specialidrottsförbunden. Därtill framhålls att statens stöd i sin helhet bör utbetalas till RF ”i enlighet med gällande förordning” och till skillnad från nuvarande ordning där regeringen på egen hand beslutar om medel till SOK.

Slutligen fastslås målet att idrottsrörelsens statliga stöd framöver bör uppgå till en promille av BNP. Enligt RF:s egna beräkningar skulle en sådan princip 2006 gett idrottsrörelsen ett statsbidrag på 2,8 miljarder kronor, vilket hade inneburit en dryg miljard kronor mer än det faktiska anslagsbeloppet på 1,7 miljarder kronor. I strategiplanens förarbeten framhålls att idrottens bidrag till samhällsutvecklingen motiverar en sådan nivå.

Med dessa större resurser skulle det vara möjligt att utveckla idrottens verksamhet, utbilda ännu fler idrottsledare och därmed göra det möjligt att få ännu flera människor att bli idrottsutövare med alla de positiva effekter detta skulle innebära både för dessa individer och för samhället i stort.¹⁰

⁹ För beslutet, se bilaga 3 till RF-stämmoprotokoll 11–13 maj 2007, p. 1319. För underlag, se *Idrottsrörelsens framtida finansiering. Förslag från RF:s arbetsgrupp 2006-11-06*, Riksidrottsförbundet (2006).

¹⁰ *Idrottsrörelsens framtida finansiering*, s. 9–10.

Utredningens direktiv och utgångspunkter

Av direktiven till denna utredning framgår att både Riksrevisionens och Riksidrottsförbundets synpunkter ska beaktas i förslaget till ny inriktning av statens idrottsstöd. Till följd av Riksrevisionens granskning ska utredningen kartlägga omfattningen av RF:s myndighetsutövning och överväga behovet av författningsändringar för att verksamheten ska uppfylla förvaltningslagens krav på rättssäkerhet. Med hänvisning till debatten om idrottsrörelsens självständighet ska utredningen analysera om statens stöd till idrotten kan reformeras så att antalet stödformer minskar, vilka begränsningar som uppstår för idrottsrörelsen genom utformningen av de villkor som anges för stödet samt om färre villkor kan knytas till det samlade idrottsstödet.

10.2 Mål och syften i statens idrottspolitik

Enligt förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet 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 preciserar väsentliga aspekter i statens idrottspolitik, men att målen för statens idrottspolitik bör kompletteras i två avseenden:

- För det första bör statens åtagande för idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet markeras tydligare genom ett barnperspektiv förs in i förordningens syftesparagraf.
- För det andra saknas ett explicit syfte rörande elitidrotten. Vi föreslår följaktligen att förordningen kompletteras med en formulering om att bidrag även ska utdelas för att stödja verksamhet som stärker idrottsutövares internationella konkurrenskraft.

Den statliga idrottspolitikens mål och syften behandlades utförligt i kapitel 4.¹¹

Tydligt formulerade mål och syften är en förutsättning för en välfungerade idrottspolitik. Det är genom mål och syften som staten uttrycker sina förväntningar på vad statsstödet ska leda till. Mål utgör dessutom ramar för idrottsrörelsens anslagshantering. Slutligen är mål och syften nödvändiga för att statsstödet effekter

¹¹ I detta sammanhang finns det skäl att påminna om att motiven till statens nuvarande stöd till idrotten formulerades i 1999 års idrottspolitiska proposition och därefter fastställdes i regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet från samma år. Se Prop. 1998/99:107, *En idrottspolitik för 2000-talet – folkhälsa, folkrörelse och underhållning*, samt SFS 1999:1147, *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet*.

ska kunna följas upp och utvärderas. Regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet (SFS 1999:1177) är således ett viktigt idrottspolitiskt dokument eftersom det fastslår vilka idrottsliga verksamheter som kan stödjas med statliga medel – och varför.

10.2.1 Nuvarande mål och syften i statens idrottspolitik

Enligt förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet 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.

Förordningens syften fördelas mellan två områden. Det första är *folkhälsa*. Med formuleringar om att statsbidraget ska främja både ungas och vuxnas benägenhet för motions och idrottsaktiviteter understryks att ett viktigt syfte i statens idrottspolitik är att främja en aktiv livsstil, god hälsa och sunda vanor hos alla medborgare. Det andra området handlar om *föreningsdemokratiska processer*, såsom att alla ska ha lika förutsättningar att delta i idrottsaktiviteter samt att verksamheten ska främja integration, jämställdhet och god etik. Lite förenklat kan det första området ses som en markering av att idrottsliga aktiviteter har positiva effekter för människors hälsa och välbefinnande – medan det andra området snarare handlar om att alla ska ha lika möjligheter att kunna delta i dessa aktiviteter.

Enligt vår bedömning preciserar förordningens syften väsentliga aspekter i statens idrottspolitik. Det framgår klart att stödet har tonvikt på barn- och ungdomsverksamhet, utgår från en bred och folkhälsoinriktad syn på idrott och motion samt lägger särskilt vikt vid allas lika möjlighet att delta utifrån sina egna förutsättningar oavsett faktorer som kön, socioekonomi, härkomst eller utländsk bakgrund.

Vidare anser vi att syftena i stor utsträckning överensstämmer med idrottsrörelsens egen verksamhetsidé såsom den formulerats i policydokumentet *Idrotten vill*. Trots delvis olika utgångspunkter har vi således inte kunnat finna några nämnvärda motsättningar mellan statens och idrottsrörelsens syn på idrottens samhällsroll och samhällsnytta. Samma slutsats drog för övrigt RF i förarbetet till sin nyligen antagna strategiplan för idrottens framtida finansiering.¹² I detta avseende kan statens idrottspolitiska ambitioner följaktligen inte ses som en otillbörlig styrning av idrottsrörelsens verksamhet eller ett hot mot dess självständighet.

I två avseende finner vi dock förordningens syftesparagraf ofullständig. För det första bör ett barnperspektiv markeras tydligare. För det andra saknas ett explicit syfte rörande svensk elitidrott.

10.2.2 Ett barnperspektiv i idrottspolitiken...

Redan i förordningens första syfte framgår att statens stöd avser att främja barn och ungdomars idrottsintresse samt att de unga måste beredas möjlighet till inflytande och ansvar. Därefter kompletteras de statliga målen med aspekter som jämställdhet, integration och allas lika förutsättningar för deltagande. Det går således att hävda att förordningen redan idag är preciserad i avseende på statens stöd till idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet. Vi menar emellertid att det finns skäl att ytterligare förstärka ett barnperspektiv. Det första skälet är att förordningens formuleringar inte på ett rättvist sätt återspeglar statens nuvarande åtagande i frågan om barn- och ungdomsidrott. Sedan förordningens tillkomst 1999 har statens stöd till idrotten ökat dramatiskt. Merparten av de höjda bidragen har dessutom tillfallit den lokala barn- och ungdomsidrotten (i form av ökat LOK-stöd och tillkomsten av satsningarna Handslaget/Idrottslyftet). Av detta följer att statens åtagande för idrottsrörelsens unga medlemmar är betydligt större idag än för tio år sedan.

Ett andra skäl är kopplat till vår utvärdering av idrotten som uppfostringsmiljö (kapitel 7). Ett av utvärderingens huvudresultat var att det råder en tydlig diskrepans mellan idrottsrörelsens och statens förhållandevis samstämmiga syn på hur en sund barn- och ungdomsidrott ska vara utformad och forskarsamfundets beskrivning av föreningsidrottens praktik. Enligt vår analys bottnar denna

¹² *Idrottsrörelsens framtida finansiering*, s. 10.

diskrepans 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. Resultatet blir en verksamhet som snarare styrs av idrottens behov än av de idrottande barnens och ungdomarnas intressen.

Det kan således finnas skäl för staten att ytterligare markera att stödet till idrotten är förknippat med tydliga förväntningar på en barn- och ungdomsidrott med utgångspunkt i de ungas egna intressen, behov och förutsättningar. I detta sammanhang finns det skäl att återknyta till kapitel 8 och diskussionen om föreningsidrottens utformning i ljuset av FN:s konvention om barnets rättigheter ("barnkonventionen"). Att analysera föreningsidrotten i relation till barns rättigheter är ett sätt att synliggöra viktiga demokratiska förhållningssätt i aktiviteter riktade till barn och ungdomar. Det kan ses som en uppmaning till idrottsrörelsens ledare att alltid låta barnens bästa vara utgångspunkt för verksamheten, att de unga måste få komma till tals och göras delaktiga i beslut som rör deras idrottande, vikten av ett socialt medvetet ledarskap samt fördelarna med att utforma en idrottsverksamhet där förenings- och tävlingsfostran balanseras mot varandra.

Under det senaste decenniet har allt fler delar av den offentliga förvaltningen integrerat ett barnperspektiv i sina verksamheter. Starkt bidragande till denna utveckling är den nationella strategi för att förverkliga barnkonventionen som riksdagen enhälligt antog i mars 1999. Utgångspunkt för strategin var att barnkonventionens anda och intentioner skulle beaktas i allt statligt beslutsfattande som rör barn. Den proposition som utgjorde underlag för riksdagens beslut inleddes på följande sätt:

Barnkonventionens budskap kan sammanfattas i tre ord: Barn skall respekteras. Förverkligandet av barnkonventionen i Sverige är en ständigt pågående process, som måste hållas levande. Arbetet med att förankra det synsätt som genomsyrar barnkonventionen är långsiktigt. Barnkonventionen skall vara ett verktyg i arbetet med att gradvis förbättra barns villkor. Det handlar om att ändra attityder, förhållningssätt och arbetssätt i olika verksamheter och på olika nivåer i samhället. Det krävs därför satsningar för att höja medvetenheten hos beslutsfattare och vuxna som arbetar med barn samt hos barn och ungdomar själva. På så sätt kan barnperspektivet utvecklas så att barnets bästa

verkligen sätts i centrum. På vissa punkter behöver också lagar, regler och praxis förändras.¹³

Det ska tilläggas att begreppet ”barnperspektiv” tar sin utgångspunkt i just barnkonventionen. Det är en term som är avsedd att markera barnkonventionens syn på barnet som en självständig individ men med rätt till stöd och skydd. Att integrera ett barnperspektiv i sitt arbete 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.¹⁴

Trots att idrottsrörelsen inte utgör en del av den offentliga sfären, är det rimligt att integrera ett barnperspektiv även i statens stöd till idrotten. Ur ett idrottspolitiskt perspektiv kan det ses som ett uttryck för att det i statens stora åtagande inom barn- och ungdomsidrotten finns en förväntning på att stödet ska främja verksamheter som utgår från alla ungas lika rätt till deltagande utifrån sina egna intressen och förutsättningar. Ur ett övergripande politiskt perspektiv kan det dessutom betraktas som en markering av idrottens stora samhällsbetydelse och att staten är beredd att – i enlighet med barnkonventionens fjärde artikel – ”vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder” som krävs för att förverkliga de rättigheter som erkänns i konventionen.¹⁵

En fördel med att integrera ett barnperspektiv i syftet med statens stöd till idrotten är att det därmed blir en av de aspekter som bör ingå i en utvärdering av det statliga idrottsstödet effekter. En utförlig redogörelse för vårt förslag till uppföljningssystem för idrottspolitiken ges i avsnitt 10.7.

Slutligen bör det understrykas att ett barnperspektiv i statens idrottspolitik på inget sätt står i konflikt med idrottsrörelsens egen värdegrund. Att markera barns rättigheter inom ramen för statens idrottspolitik bör tvärtom uppfattas som ett stöd för RF i arbetet att förverkliga idrottsrörelsens gemensamma visionsdokument *Idrotten vill*. Att barnperspektivet även integreras i den statliga

¹³ Prop. 1997/98:182. *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*, s. 1.

¹⁴ Jfr Susanna Hedenborg, ”Barnarbete, barns arbete eller hobby? Stallarbetet i generationsperspektiv”, i *Historisk tidskrift* nr 1 (2006).

¹⁵ För FN:s konvention om barnets rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989, se http://www.bo.se/vux_allman_mallsida.aspx?pageid=44

utvärderingsverksamheten kan på motsvarande sätt betraktas som ett stöd i idrottsrörelsens egna kvalitets- och utvecklingsprocesser.

Vi föreslår följaktligen att den s.k. syftesparagrafen i regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet kompletteras med ett barnperspektiv. Konkret föreslås att förordningens första syfte delas upp i två delar och att barnperspektivet knyts till den senare delen, enligt följande:

Tidigare 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,

Ny lydelse (4 §)

Statsbidraget skall stödja verksamhet som

1. Bidrar till att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för motion och idrott
2. 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.

10.2.3 ... och ett mål rörande elitidrotten

Vi föreslår även att förordningen kompletteras med ett mål rörande elitidrotten. Som visats i kapitel 9, saknar förordningen uttalade syften kopplade till elitidrottslig verksamhet. Visserligen finns en definition av idrottsverksamhet som ”prestationsinriktad tävlingsidrott samt hälsoinriktad bredd- och motionsidrott i vilken ingår ett centralt moment av fysisk aktivitet”. Därtill framgår att stöd kan fördelas för att ”möjliggöra förberedelser inför och deltagande i internationell tävlingsverksamhet” och att ge elitsatsande ungdomar möjlighet att studera vid riksrekryterande idrottsgymnasier. Men dessa uttalanden innebär endast att förordningen *gör det möjligt* att fördela statliga medel på elitidrottsliga aktiviteter – de motiverar inte *varför*. Resultatet blir att staten accepterat principen att

tilldela statsbidrag till elitidrott, men att syftet med stödet i sådana fall måste vara att indirekt främja breddorienterade mål som folkhälsa och föreningsdemokrati.

Elitidrottens tillbakaträngda position i regeringens förordning är problematisk – och detta av två skäl. För det första gör avsaknaden av tydliga elitidrottsmål att det kan ifrågasätta om statens nuvarande idrottspolitik är korrekt beskriven. Att merparten av stödet kan legitimeras med hänvisning till idrottens folkhälso- och folkrörelsekaraktär är både rimligt och – enligt vår mening – positivt. Men att den förordning som reglerar statens stöd till idrotten helt saknar mål på elitidrottens område framstår snarare som ett uttryck för statsmakternas traditionella ambivalens inför elitidrottens spektakulära och kommersiella aspekter än en korrekt återgivning av hur riksdagen och regeringen i praktiken uppfattar elitidrottens betydelse och samhällsposition. Som stöd för denna iakttagelse kan nämnas att elitidrotten i praktiken redan fått ett tydligt men indirekt erkännande genom förekomsten av särskilda bidrag för större evenemang (OS och Paralympics) och talangsatsningar. Därtill framhöll regeringen redan i 1999 års idrottsproposition att det var ett ”nationellt intresse” att öka Sveriges möjligheter att få arrangera stora internationella idrottsevenemang och att möjliggöra för elitsatsande ungdomars att förena sitt idrottande med studier.¹⁶

För det andra skapar frånvaron av elitidrottsmål en problematisk obalans mellan vad som uttrycks i förordningen och vad som i praktiken görs. Det är nämligen ingen enkel uppgift att försvara specifika elitidrottsstöd i en situation där syftena med statens idrottspolitik endast motiveras med hänvisningen till idrottsrörelsens förmåga att aktivera barn och ungdomar, skapa folkhälsa och främja föreningsdemokratiska processer. Om uppföljningen av idrottspolitiken inte lyckas belägga tydliga orsakssamband mellan elitidrottsliga prestationer och den mer breddorienterade statliga idrottspolitiken, blir slutsatsen de facto att elitidrottsstödet antingen är ineffektivt eller helt enkelt oförenligt med idrottspolitikens syften. De vagt formulerade samband mellan ”topp” och ”bredd” som för närvarande präglar regeringens förordning om statsbidrag är följaktligen en ytterst osäker grund för en statlig elitidrottspolitik.

¹⁶ Prop. 1998/99:107, s. 60.

Vi utgår från att staten anser att elitidrotten har ett egenvärde och föreslår därför en komplettering av förordningens fjärde paragraf (syftet med statsbidraget) med innebörden *att statsbidrag även ska utdelas för att stödja verksamhet som stärker idrottsutövares internationella konkurrenskraft*. Förslaget innebär att ett ytterligare syfte förs in i förordningen, vilket kan tolkas som en ökad styrning i statens idrottspolitik. Mot detta kan dock hävdas att åtgärden i praktiken ökar idrottsrörelsens handlingsfrihet eftersom den ger elitidrottslig verksamhet ett erkännande som för närvarande saknas. Därtill preciseras inte hur elitidrottsmålet ska uppnås eller hur stora resurser som bör avsättas för ändamålet. Därmed är förslaget förenligt med principen att riksdagen och regeringen formulerar vad staten vill uppnå med sitt stöd – men därefter överlåter till idrottsrörelsen att avgöra hur detta ska göras.

Vårt förslag innebär att riksdag och regering erkänner elitidrotten som en specifik kulturell uttrycksform vilken i sig är förtjänt av statligt stöd. Det kan även ses som en markering av att det finns *andra* samhällsrelaterade motiv att stödja elitidrott än att främja folkhälsa och föreningsdemokrati, såsom att skapa inspiration, spänning och glädje, generera identitet och socialt kapital, nationell marknadsföring, främja turism osv. Åtgärden kan däremot inte ses som ett uttryck för en mer systematisk eller genomgripande elitidrottspolitik. Som visats i kapitel 9, är kunskapen mager rörande svensk elitidrotts förutsättningar och existensvillkor. Därtill kan frågan om statens roll och ansvar i elitidrottsfrågor besvaras på flera olika sätt. Det kan således finnas skäl för riksdag och regering att tydligare precisera sin syn på elitverksamhet inom ramen för den bredare idrottspolitiken. I en sådan diskussion vore motiven bakom statens elitidrottsstöd ett självskrivet tema. Stämmer det att "topp föder bredd"? Kan elitidrottens förmåga att roa och underhålla stora befolkningsgrupper utgöra ett argument för statsstöd? I vilken utsträckning bör samhällsekonomiska aspekter vägas in, såsom att elitidrottsliga prestationer marknadsför Sverige i internationella sammanhang, främjar turism och skapar arbetstillfällen? Och vilken är egentligen statens roll? Bör de politiska beslutsfattarna av respekt för idrottens oberoende överlåta till idrottsrörelsen att själv styra elitidrottspolitikens inriktning och utformning? Eller finns det tvärtom skäl att markera någon form av statliga förväntningar, såsom att offentliga medel i första hand ska bidra till en mångfald av idrotter oaktat deras övriga finansieringsmöjligheter?

10.3 Förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen

Vi bedömer att statens idrottspolitik bör ha formen av ett korporativt samarbete med idrottsrörelsens egna organisationer.

Vi föreslår att detta korporativa samarbete ska baseras på en principiell ansvarsfördelning där 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.

10.3.1 Förvaltningspolitik, korporatism och legitimitet¹⁷

I alla moderna demokratier är det viktigt att medborgarna uppfattar den förda politiken som rättfärdig och legitim. När myndigheter verkställer politiska beslut är den demokratiska kedjan tydlig. Myndigheternas agerande får på detta sätt demokratisk legitimitet. I de fall ett organiserat särintresse, en s.k. korporation (t.ex. en ideell förening), anförtros att svara för att genomföra politiken är grunden för legitimiteten mer komplicerad. (Riksrevisionen 2004)

I Riksrevisionens granskning av statens idrottspolitik från 2004 konstaterades svårigheter att bedöma i vilken utsträckning som regeringen i praktiken styr över statsbidraget till idrottsrörelsen. Detta berodde inte på avsaknaden av preciserade mål eller återrapporteringskrav i statsbidraget till idrottsrörelsen. Problemet var istället principiellt och bottnade i en grundläggande konflikt mellan Riksidrottsförbundets fria roll och statens behov av styrning. Mer konkret ansågs det motsägelsefullt att staten formulerat mål för sitt stöd samtidigt som man sade sig värna om idrottsrörelsens självständighet.

I förlängningen kan Riksrevisionens anmärkningar ses som en generell kritik mot korporativa förvaltningslösningar. Detta antyds även i citatet ovan, där icke-statliga organisationers inflytande i den politiska beslutsprocessen karakteriseras som komplicerat och med risk att underminera politikens legitimitet. Det finns således skäl att inleda analysen av RF:s roll i anslagsfrågor ur ett övergripande, demokratiteoretiskt perspektiv. Den principiellt viktiga frågan blir därmed vilka skäl det kan finnas för staten att delegera myndig-

¹⁷ Delar av detta avsnitt har tidigare publicerats i Norberg (2004), kap. 7.

hetsuppgifter inom idrottspolitiken till ett ”organiserat särintresse” istället för att inrätta en traditionell förvaltningsmyndighet.

I detta sammanhang är det lämpligt att återknyta till de legitimitetsperspektiv som anlades i kapitel 3.4.1 med avseende på statsmakternas olika möjligheter att styra idrottsrörelsen. Idén att statlig politik måste åtnjuta legitimitet hos medborgarna härrör från en av samhällsvetenskapernas stora pionjärer, Max Weber, och utgör sedan länge ett grundantagande i statsvetenskaplig analys. Frågan är dock hur denna legitimitet ska uppnås? I Riksrevisionens citat ovan, ges ett närmast klassiskt exempel. Tanken är att politiska beslut uppfattas som legitima *om de kan härledas tillbaka till de politiska beslutsfattarna*. Utgångspunkten är således att traditionella förvaltningsbyråkratier är neutrala organ som förverkligar de politiskt valdas beslut utan invändningar eller påverkan från yttre intressen. Denna tydliga åtskillnad mellan ”de som beslutar” och ”de som genomför” kan däremot inte upprätthållas om icke-statliga organisationer/ särintressen får möjlighet att utöva ett inflytande på allmänintressets bekostnad. Dessutom blir det inte längre möjligt att ställa politikerna till svars för den förda politiken samtidigt som den enskilde medborgaren inte kan påverka de icke-statliga organisationernas agerande via politiska val.

Det finns således en enkel logik i tanken att politiska åtgärder vinner medborgarnas förtroende genom en tydlig demokratisk kedja där beslut fattas av de förtroendevalda i demokratisk ordning och därefter verkställs av en neutral förvaltningsorganisation. Men, som statsvetaren Bo Rothstein konstaterat, förbiser ett sådant synsätt att de politiska organen endast behandlar ”en mycket liten del av alla de beslut som fattas i den moderna välfärdsstaten”.¹⁸ Medborgarnas möte med statens politik sker påtagligt och dagligen på arbetsförmedlingar och socialbyråer, i skolor och inom vården. Huruvida statsmakternas olika åtgärdsprogram uppfattas som legitima handlar således inte enbart om att besluten tillkommit i laga ordning. Lika viktigt är att själva genomförandet av politiken har medborgarnas förtroende.¹⁹

Enligt Rothstein är det dessutom fel att betrakta traditionella byråkratier som den enda eller den mest självklara förvaltningslösningen i moderna välfärdsstater. Inom exempelvis sjukvården

¹⁸ Bo Rothstein, *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik* (Stockholm 1992), s. 47.

¹⁹ Bo Rothstein, ”Välfärdsstat, implementering och legitimitet” i *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 1 (1987), s. 21, Rothstein (1992), s. 47–49.

skapas legitimitet genom att läkare – det vill säga en yrkeskår med en specifik vetenskaplig kompetens – fattar beslut rörande vår hälsa. Systemet med nämndemän i domstolar ersätter den traditionella förvaltningstjänstemannen med politikerrepresentation.²⁰ Listan på exempel kan göras lång. Korporativa förvaltningslösningar utgör endast ett av många alternativ till en traditionell offentlig byråkrati. Dessutom går det inte att ge ett generellt svar på frågan hur staten ska organisera genomförandet av politiska beslut. Vilken förvaltningsmodell som har störst förutsättningar att skapa legitimitet måste tvärtom avgöras *i varje enskilt fall* utifrån en bedömning av politikområdets särdrag i relation till olika förvaltningsmodellers specifika kännetecken.

Mot denna bakgrund finns det skäl att närmare jämföra en traditionell s.k. legalbyråkratisk förvaltningsmodell med en korporativ myndighetslösning. Vad är egentligen de två modellernas styrkor och svagheter ur ett legitimitetsperspektiv?

Kännetecknande för den *legalbyråkratiska förvaltningsmodellen* är att parlamentariskt fattade beslut ska genomföras av opartiska och neutrala ämbetsmän och utifrån objektiva och sakliga principer. Legitimitet uppnås därmed på främst två sätt. För det första kan alla beslut härledas tillbaka till de politiska organen (i enlighet med diskussionen ovan). För det andra ska centralt fattade, precisa och generella lagregler utgöra en garanti mot de verkställandes godtycke. Det skall i princip vara möjligt för den enskilde medborgaren att kalkylera utfallet i varje enskilt fall, eftersom reglerna ska vara lika för alla.²¹

Denna traditionella förvaltningsmodell har dock sina begränsningar. Det kan till exempel vara svårt att utforma tillräckligt precisa kriterier för hur lagar och bestämmelser ska tolkas. I praktiken kan det därmed uppstå situationer där otydliga regler försätter berörda medborgargrupper under tjänstemännens godtycke. Sådant riskerar alltid att undergräva politikens legitimitet. Dessutom kan det inom vissa politikområden finnas behov av situationsanpassning. Detta är inte minst vanligt inom dynamiska områden, det vill säga där de enskilda fallen är olika och förhållandena förändras över tid. Inom sådana områden kan exakt samma åtgärd vid skilda tillfällen leda till helt olika resultat. Det är i dessa sammanhang som begreppet ”byråkrati” i en pejorativ mening börjar användas.²²

²⁰ För en redogörelse av olika förvaltningsmodeller, se Rothstein (1987).

²¹ Rothstein (1992), s. 50–56.

²² Ibid., s. 50.

I situationer där den legalbyråkratiska förvaltningsmodellen framstår som stel och regelstyrd kan lösningen vara att öka tjänstemännens utrymme för flexibla lösningar. Även detta kan emellertid få oönskade konsekvenser. I takt med att tjänstemännens handlingsutrymme ökar så ökar även förvaltningens inflytande över politikutformningen – vilket även det riskerar att underminera de politiska beslutens legitimitet.²³

Den legal-byråkratiska förvaltningsmodellen är således lämplig i politikområden där uppgifterna är uniforma och möjliga att standardisera, men mer problematisk i frågor där flexibilitet och situationsanpassning är viktigt. I det senare fallet kan det istället finnas anledning för statsmakterna att pröva en *korporativ förvaltningslösning*, det vill säga delegera genomförandet till företrädare för de grupper som direkt berörs av politiken i fråga. Dessa står närmare intressegruppen och har därför mer kunskap och större förmåga att under mindre formaliserade former fatta korrekta beslut. Dessutom ökar förutsättningarna att politiken förankras, eftersom organisationernas företrädare är utsedda i föreningsdemokratisk ordning och således kan förväntas ha medlemmarnas förtroende.²⁴

Situationsanpassning och flexibilitet är inte de enda skälen för statsmakterna att vända sig till icke-statliga organisationer för genomförandet av politiska beslut. Ibland kan intresseorganisationen i fråga vara så stark att de politiska beslutsfattarna i praktiken inte har något val: ska politiken få sin nödvändiga legitimitet måste ett samarbete med intresseorganisationen komma till stånd.²⁵ En annan förklaring kan vara att det specifika politikområdet är av sådan karaktär att ett statligt engagemang helt enkelt inte är önskvärt. Här utgör den ideella sektorn ett tydligt exempel. I svensk politik har föreningsfrihetens princip djupa rötter, och statsmakterna har vanligtvis medvetet undvikit allt för långtgående inblandning i de frivilliga sammanslutningarnas verksamhet. Ett korporativt samarbete med föreningslivets egna parter kan därmed utgöra en strategi för att kombinera en allmänt understödjande politik med ett begränsat inslag av statlig styrning.

För statsmakterna är dock även korporativa arrangemang alltid ett risktagande. Först och främst innebär modellen att statens företrädare avsäger sig ett visst mått av politiskt inflytande till en

²³ Ibid., s. 54–55.

²⁴ Ibid., s. 59–60.

²⁵ Ibid., s. 65.

icke-statlig organisation. Denna förlust måste alltid avvägas mot de eventuella fördelar som ett samarbete med organisationen i fråga kan innebära. Dessutom krävs vissa förutsättningar för att den korporativa förvaltningsmodellen ska fungera. Gruppen i fråga måste vara organiserad, inriktad på samarbete med statsmakten och positiv till politiken i fråga. Dessutom måste organisationens ledning ha möjlighet att disciplinera sina medlemmar till överenskommelser med statsmakten.²⁶

Korporativa förvaltningsmodeller är således inte problemfria. Både staten och organisationen riskerar alltid att domineras av sin motpart. Organisationen står dessutom inför hotet att dras allt för långt in i maktens labyrinter och tvingas till ställningstaganden utanför sitt eget område, vilket både underminerar den interna sammanhållningen och rörelsens karaktär av fri sammanslutning. Med korporativa lösningar medföljer följaktligen alltid en såväl formell som reell otydlighet i makt och ansvar mellan stat och frivillig organisation.²⁷ Resonemanget kan sammanfattas enligt följande tabell:

Tabell 10.1 Byråkrati och korporatism: sammanfattande kännetecken

Förvaltningsmodell	<i>Byråkrati</i>	<i>Korporatism</i>
Legitimitetsgrund	demokratisk beslutsprocess generella regler	intressegemenskap
Aktör	ämbetsman	ombudsman
Förutsättning	precisa regler	organiserad intressegrupp
Statlig styrning	stora möjligheter	begränsade möjligheter
Positiva konsekvenser	förutsägbarhet likhet	flexibilitet situationsanpassning inflytande till dem som berörs
Negativa konsekvenser	inflexibilitet	särintressets makt över allmänintresset organisationens förlorade självständighet

Bearbetning av Rothstein (1987), s. 35.

Lämplighet och förutsättningar för korporatism i statens idrottspolitik

Som statligt politikområde betraktat, har idrottspolitiken många av de kännetecken och förutsättningar som talar för ett korporativt samarbete mellan den offentliga sfären och idrottsrörelsens egna

²⁶ Rothstein (1992), s. 60, Michele Micheletti, *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik* (Stockholm 1994), s. 25.

²⁷ Rothstein (1992), s. 62, Torbjörn Larsson, *Det svenska statskicket* (Lund 1993), s. 329–331.

representanter. Det finns två argument som särskilt bör framhållas. Det första kan formuleras som *respekt för idrottsrörelsens självständighet*. På ett övergripande plan har statens idrottspolitik alltid syftat till att främja och uppmuntra ideellt organiserad verksamhet. Även om det funnits styrande inslag i bidragsgivningen, har det primära målet aldrig varit att förstatliga eller bringa politisk kontroll över föreningsidrotten. Att idrottsrörelsen är och ska förbli en fri och självständig folkrörelse utgör tvärtom en av den statliga idrottspolitikens mest grundläggande och självklara principer. Att delegera idrottspolitikens genomförandeled till rörelsens egen paraplyorganisation, RF, kan därmed ses som en medveten strategi av riksdag och regering för att begränsa det egna inflytandet. Det kan tolkas som en markering av föreningsfrihetens princip och ett erkännande av idrottsrörelsens självständighet.

Det andra argumentet kan formuleras som en politisk strategi för att *tillgodogöra sig idrottsrörelsens egen kompetens och legitimitet*. Här är tanken att ett korporativt samarbete med RF även har praktiska fördelar för staten – inte minst i frågor kopplade till fördelningen av det offentliga idrottsstödet. Genom att delegera beredningen och fördelningen av anslaget till idrottsrörelsen har statsmakterna nämligen kunnat avhända sig många av de potentiella konflikter och avväggningsproblem som ofta följer vid fördelningen av bidrag. Att den närmare fördelningen görs av RF kan dessutom motiveras både med hänvisning till förbundets kompetens i idrottsfrågor och med den legitimitet som följer av att fördelningen görs av rörelsens egna representanter.

Vidare kan konstateras att idrottspolitikerna uppfyller två villkor som är avgörande för att korporativa samarrangemang mellan stat och frivilliga organisationer ska kunna realiseras. Det första villkoret är *organisatoriskt*. Den stora merparten av landets frivilliga idrottsorganisationer ingår i ett och samma organisationskomplex: RF. Det finns därmed en naturlig företrädare för (åtminstone merparten av) intressegruppen vilket skapar förutsättningar för att organisationens inflytande i anslagsfrågor ska uppfattas som legitimt av dem som berörs av politiken i fråga. Det andra villkoret är *intressegemenskap*. Ända sedan statsanslagets tillkomst 1913 har staten och idrottsrörelsen varit positivt inställda på ett samarbete. Därtill – vilket påpekats ovan – är de i huvudsak ense om idrottens samhällsnytta och samhällsansvar.

Sammanfattningsvis är det således missvisande att karakterisera korporativa förvaltningsmodeller som mer komplicerade eller pro-

blematiska än andra förvaltningsmodeller. Varje implementeringsform har sina specifika för- och nackdelar, möjligheter och risker. Däremot är det uppenbart att legitimiteten i korporativa lösningar uppnås *på andra sätt* än i system med traditionella förvaltningsmyndigheter samt att det specifika politikområdets särskilda kännetecken ytterst måste avgöra vilken förvaltningsform som är att föredra.

Likaså är det missvisande att betrakta traditionella förvaltningsmyndigheter som en generell garanti för politisk legitimitet. Här utgör inte minst idrottspolitiken ett tydligt exempel, eftersom just legitimitetsskäl kan anföras som stöd för ett korporativt samarbete med idrottsrörelsens egna företrädare.

10.3.2 Vem gör vad? En principiell ansvarsfördelning mellan staten och idrottsrörelsen

Diskussionen ovan utmynnade i slutsatsen att statens idrottspolitik bör genomföras i ett korporativt samarbete med idrottsrörelsens egna organisationer. Men frågan är *hur* ett sådant samarbete ska vara konstruerat. Vi närmar oss därmed idrottspolitikens ständigt närvarande och mest svårlösta problem: hur utformas en ansvarsfördelning mellan staten och idrottsrörelsen i hanteringen av det offentliga stödet som tillgodoser både statens legitima behov av kontroll och styrning och idrottsrörelsen lika legitima intresse av självbestämmande?

Dagens ansvarsfördelning mellan staten och idrottsrörelsen baseras på 1999 års idrottspolitiska riksdagsbeslut. Principen är att staten ska ställa upp mål och riktlinjer för sin bidragsgivning. Därefter ska idrottsrörelsen, inom de ramar som staten sätter upp, själva ta ansvar för anslaget fördelning, administration, organisation och uppföljning. Ansvarsfördelningen kan sammanfattas som att staten har rätt att uttrycka sina förväntningar på vad bidraget ska leda till, men att det är idrottsrörelsen som ska avgöra hur detta ska gå till.²⁸

Att staten begränsat sin roll till att ange syften med sin bidragsgivning måste tolkas som en markering av idrottsrörelsens rätt till självständighet. En öppen fråga är dock i vilken utsträckning som principen fått praktisk tillämpning. Åtminstone har RF under senare år hävdats att förbundets handlingsutrymme minskat successivt genom allt fler öronmärkta anslag och ökad detaljstyrning.

²⁸ Prop. 1998/99:107, s. 49.

Som stöd för ökad handlingsfrihet har framförallt två argument anförts, dels att idrottsrörelsens förbund och föreningar är bäst lämpade att bedöma hur stödet bör utnyttjas, dels att statens styrning berövat idrottsrörelsen möjligheten att ta ansvar. Eller som RF:s ordförande Karin Mattsson formulerade saken i ett debattinlägg våren 2006:

Av cirka 1,4 miljarder som destinerats till idrotten i år, kan idrottsrörelsen själv endast besluta om en mindre del. Med mer handlingsutrymme i vår egen rörelse skulle vi leverera ett ännu bättre resultat. För oss handlar det nämligen om att ta ansvar för vårt uppdrag och se till att det blir så mycket idrott för pengarna som möjligt.²⁹

I avsnitt 10.5 kommenteras frågan om statens styrning i samband med en diskussion om statstödet olika bidragsposter. Här vill vi emellertid ge RF:s ståndpunkt ett principiellt stöd. Ska statens idrottspolitik förena ett behov av statlig styrning med idrottsrörelsens rätt till självständighet är det rimligt att riksdag och regering visserligen är tydliga med att precisera bidragsgivningens syften och riktlinjer men därefter ger idrottsrörelsen stor frihet att självständigt bedöma hur dessa mål ska realiseras. Med en sådan ansvarsfördelning kan staten tillgodogöra sig idrottsrörelsens sakkunskap i idrottsfrågor. Därtill torde legitimiteten i bidragsfrågor stärkas hos rörelsens medlemmar. Slutligen – och viktigast av allt – tydliggörs idrottsrörelsens ansvar för hur stödet fördelas och utnyttjas. Därmed kan den oklarhet i makt och ansvarsfrågor som ofta följer med korporativa förvaltningsmodeller åtminstone delvis biläggas.

Vi föreslår således 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 realiseras*. I dessa avseenden överensstämmer vårt förslag med nu gällande principer och 1999 års idrottspolitiska beslut. Vi vill dock göra ett ytterligare tillägg. Enligt 1999 års beslut ska idrottsrörelsen själv ha huvudansvaret för statsanslagets uppföljning. En sådan lösning kan vi inte förorda. Först och främst försätter det RF i en omöjlig intressekonflikt genom att förbundet både blir mottagare av statens stöd och samtidigt förväntas att objektivt följa upp stödets effekter. Därtill förutsätter en utvärdering av stödet vetenskapliga analyser på en nivå som staten rimligtvis inte kan ställa på idrottsrörelsens egen orga-

²⁹ Karin Mattsson, "Idrotten vill – och idrotten kan", ledare i *Svensk Idrott* nr 4 (2006).

nisation. Mot denna bakgrund föreslår vi att det är *staten som ska ansvara för att utvärdera idrottspolitikens resultat*. Ett mer preciserat förslag till uppföljningsmodell ges i avsnitt 10.7.

10.3.3 Om Riksidrottsförbundets myndighetsutövning och frivillig tillämpning av förvaltningslagen

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 även att följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) ska göras tillämplig 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.

Som ovan beskrivs utgår den lagstiftning, som reglerar medborgarnas relation till den offentliga sektorn, oftast från att förvaltningsuppgifter utförs av traditionella myndigheter och ämbetsverk. Mycket av det övergripande offentlighetsregleringen blir därmed inte gällande när myndighetsuppgifter hanteras av andra rättssubjekt, exempelvis ideella organisationer. Ett exempel är *förvaltningslagen*, som stadgar hur myndigheter ska handlägga ärenden och sköta sina kontakter med allmänheten. Förvaltningslagen gäller enbart förvaltningsmyndigheter och domstolar. Om det av rättssäkerhetsskäl eller andra orsaker anses viktigt att ge även andra förvaltningsformer – exempelvis korporativa samarbeten med s.k. privaträttsliga subjekt – de handläggningsprinciper som stadgas i förvaltningslagen, måste detta följaktligen regleras i särskild ordning.³⁰

I Riksrevisionens granskning av statsbidraget till idrotten 2004, konstaterades att Riksidrottsförbundets myndighetsroll är rättsligt reglerad. Sedan mitten av 1990-talet finns en särskild lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund (SFS 1995:361, ändrad 1999:1044). År 1999 tillkom nu gällande

³⁰ Riksrevisionen, s. 13–14.

förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet (1999:1177) som, förutom att precisera syften och förutsättningar med statens idrottsstöd, även innehåller föreskrifter om vem som fattar beslut, hur ansökningar om statsbidrag ska göras, redovisningskrav o. dyl. Samma år gjordes även ett tillägg i sekretesslagens bilaga, med följderna att offentlighetsprincipen blev tillämplig på RF:s myndighetsutövande verksamhet.³¹ Riksrevisionen noterade dock att förvaltningslagens föreskrifter inte är tillämpliga. Detta uppfattades som problematiskt från ”såväl rättssäkerhetssynpunkt som för möjligheten att kontrollera och få insyn i sättet på vilket statliga medel hanteras”. Därtill framhölls den generella principen att även korporativa förvaltningsmodeller i möjligaste mån bör omfattas av samma regelverk som gäller för övrig offentlig förvaltning. Förslaget blev följaktligen att RF:s myndighetsutövande förvaltningsuppgifter genom beslut av statsmakterna bör omfattas av tillämpliga delar av förvaltningslagen.³²

Vilka uppgifter hos Riksidrottsförbundet innefattar myndighetsutövning?

Myndighetsutövning är ytterst ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Denna befogenhet måste vara lagstadgad eller på annat sätt härledd ur ett bemyndigande från de högsta statsorganen.

Till myndighetsutövning hör först och främst sådan offentlig verksamhet, varigenom myndigheterna ensidigt bestämmer om enskildas (inklusive företag, föreningar m.m.) skyldigheter eller om ingrepp i deras frihet eller egendom. Vidare ingår även åtskilliga gynnande beslut, såsom beslut om sociala förmåner, statsbidrag o.dyl. Att även dessa anses innefatta myndighetsutövning förklaras med att de enskilda står i ett beroendeförhållande till det allmänna, som ensamt har möjlighet att tillmötesgå den enskildes anspråk och därigenom i viss mening kan sägas utöva makt. Till myndighetsutövning hänförs även vissa beslut, vilka har indirekta rättsverkningar gentemot den enskilde, t.ex. registreringsbeslut och beslut om utfärdande av legitimationshandlingar samt beslut i samband med obligatorisk kontroll.

³¹ Ibid.

³² Ibid., s. 51.

Utanför begreppet myndighetsutövning faller råd, upplysningar och andra oförbindande uttalanden samt sådan faktisk verksamhet som inte innebär tvång mot enskilda, exempelvis skolundervisning och sjukvård. Till myndighetsutövning räknas inte heller sådan verksamhet som stat eller kommun bedriver i privaträttsliga former, t.ex. i bolagsform. Utanför begreppet faller även – i normalfallet – ingående av avtal eller beslut som enbart innebär tillämpning av avtal eller av privaträttsliga lagregler. Gränsdragningen mellan offentligrättsliga och privaträttsliga regler är sålunda av stor vikt när det gäller att bestämma begreppet myndighetsutövning. Något förenklat handlar offentligrättsliga regler om förhållandet mellan det allmänna och enskilda medan privaträttsliga regler rör förhållandet mellan enskilda.

Av resonemanget ovan framkommer att fördelning av statsstöd innefattar myndighetsutövning. 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 följaktligen myndighetsutövning. Endast i den funktionen utövar således förbundet myndighet.

Bör förvaltningslagens bestämmelser gälla för RF:s myndighetsutövning?

Därmed återstår frågan om förvaltningslagen bör göras tillämplig på Riksidrottsförbundets fördelning av statsbidraget till idrotten. Följande paragrafer är i sådana fall aktuella:

- 11 och 12 §§ om jäv
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter
- 20 § om motivering av beslut
- 21 § om underrättelse om beslut.

Paragraferna rör framförallt två aspekter vid myndighetsutövning. Reglerna om jäv handlar om *vilka* som fattar besluten i fråga. Reglerna är ett uttryck för den objektivitetsprincip som innebär att myndigheter sakligt och opartiskt ska beakta allas likhet inför lagen. Målet att undvika sådana intressekonflikter som gör att handläggarens/beslutsfattarens opartiskhet kan sättas i fråga. De övriga paragraferna rör snarare *hur* beslut fattas. Reglerna om rätten att få del av uppgifter handlar om beslutande myndighets skyl-

dighet att kommunicera allt material i ett beslutsärende, vilket i sin tur ska garantera att frågor inte avgörs till en parts nackdel utan att denne fått del av beslutsunderlaget. På motsvarande sätt avser motiveringskravet att garantera att ärenden prövas omsorgsfullt, sakligt och enhetligt medan underrättelsekravet helt enkelt säkerställer parters rätt att bli informerade om ett ärendes utfall.

Gemensamt för ovan nämnda paragrafer är en strävan att skydda individer från att hamna under myndigheters eller enskilda tjänstemäns godtycke. Utgångspunkten är även att beslut i offentliga angelägenheter ska präglas av objektivitet, kalkylerbarhet och precisa regelverk. Detta är mål och principer som i viss utsträckning redan kan anses vara säkerställda i frågan om RF:s myndighetsutövning. Som Riksrevisionen påpekat, fastslår nämligen 1 kap. 9 § i regeringsformen att oavsett om en förvaltningsuppgift utförs av en myndighet eller ett privaträttsligt organ så ska allas likhet inför lagen beaktas samt saklighet och opartiskhet iakttas. Med ett tillägg i sekretesslagens bilaga har dessutom offentlighetsprincipen blivit tillämplig på RF:s myndighetsutövning. Detta garanterar bland annat att allmänheten och massmedierna har tillgång till samtliga handlingar rörande RF:s fördelning av statsstöd. Därtill står RF:s myndighetsutövning under Justitieombudsmannens (JO:s) och Justitiekanslerns (JK:s) tillsyn, vilket innebär att det finns en kontrollfunktion för staten och en möjlighet för den enskilde att genom klagomål till JO eller JK uppmärksamma eventuella missförhållanden i förbundets myndighetsutövning.³³

Frågan är således om rådande regelverk och kontrollfunktioner är tillräckliga, eller om det finns anledning att föreslå en s.k. ”frivillig tillämpning” av förvaltningslagen i syfte att ytterligare säkerställa rättssäkerhet i förbundets fördelning av statsbidrag till idrotten.

Enligt vår mening måste alla eventuella regleringar av RF:s myndighetsutövning prövas mot principen om idrottsrörelsens självständighet. Även självklara värden som rättssäkerhet och objektivitet bör avvägas mot de begränsningar olika regleringar kan innebära för Riksidrottsförbundets fria och oberoende ställning. I just detta fall finns det skäl att göra åtskillnad mellan förvaltningslagens regler om jäv och de paragrafer som reglerar anslagshanteringsens beslutsformer. De senare framstår enligt vår mening som oproblematiske. Att RF ska kunna motivera sina beslut i

³³ Riksrevisionen, s. 14–16.

frågor rörande statens offentliga stöd, redovisa beslutsunderlag osv. framstår varken som kontroversiellt eller som ett hot mot dess självständighet. Mer komplicerad är paragrafen om jäv. Här får det visserligen förutsättas att förbundet redan idag har rutiner för att säkerställa att såväl förtroendevalda som de tjänstemän som handlägger ärenden rörande statens stöd inte har personliga intressen i de beslut som fattas eller att det finns andra omständigheter som riskerar att rubba förtroendet för deras opartiska ärendehantering. Detta kan exempelvis ske genom att vederbörande meddelar att jäv föreligger och därmed avstår från att delta i beslutet i fråga. Samtidigt riskerar en snäv tolkning av jävsreglerna att helt underminera det korporativa samarbetet mellan staten och idrottsrörelsen. Som tidigare påpekats, är korporatism en strategi för staten att samarbeta med ett politikområdes egna företrädare. Målet är att utnyttja den kompetens, kunskap och legitimitet som följer av att beslutsfattandet delegeras från de politiska makthavarna till representanter för dem som berörs av politiken i fråga. Överfört till idrottens område, är själva grundpoängen med RF:s myndighetsroll att dess ledning både tillhör och företräder idrottsrörelsens egna medlemmar. Med ett strikt krav på neutralitet i hanteringen av statens idrottsstöd uppstår dock frågan om det utgör en intressekonflikt att Riksidrottsstyrelsens ledamöter beslutar i frågor rörande statens stöd samtidigt som de alla tillhör – eller har tillhört – olika medlemsförbund inom RF. Problemet kan visserligen lösas genom principen att Riksidrottsstyrelsens ledamöter formellt måste avsäga sig eventuella övriga idrottsuppdrag. En sådan strategi vore emellertid att helt missförstå den korporativa förvaltningsmodellens logik: den ”subjektivitet” som följer av att RF:s företrädare representerar olika grupperingar inom idrottsrörelsen utgör ju ett av huvudskälen till att staten delegerat fördelningsansvaret till idrottsrörelsens egna led som ett *alternativ* till en traditionell förvaltningsmyndighet. Lite tillspetsat kan problemet med jäv således sammanfattas med att förvaltningslagens bestämmelser är utformade med neutrala ”ämbetsmän” som ideal, medan korporatism baseras på en logik där beslutsfattande delegeras till intresseföreträdande ”ombudsmän”.

Sammanfattningsvis anser vi det således rimligt att göra ett tillägg i regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet med innebörden att följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) ska göras tillämpliga:

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

Med hänvisning till den korporativa förvaltningsmodellens logik kan vi däremot inte förorda att även förvaltningslagens jävsregler ska göras tillämpliga på RF:s fördelning av statens stöd till idrotten. Vi förutsätter dock att förbundet har rutiner för att säkerställa att såväl förtroendevalda som tjänstemän inte har personliga intressen i beslut rörande statens idrottsstöd eller att andra omständigheter riskerar att rubba förtroendet för deras opartiska ärendehantering.

10.4 Den statliga idrottspolitikens finansieringskällor: statsanslag och bidrag via spelmarknaden

Vi föreslår att dagens vinstdelningssystem mellan AB Svenska Spel och idrottsrörelsen ersätts av ett nytt bidrag. Detta bidrag ska:

- vara öronmärkt för finansiering av idrottsrörelsens statliga LOK-stöd
- finansieras via statens intäkter från spelmarknaden
- vara behovsprövat
- fastställas i förväg och godkännas i samband med riksdagens behandling av det ordinarie statsanslaget.

Förslaget avser endast vinstdelningssystemet och påverkar således inte förutsättningarna för andra bidragsformer till idrottsrörelsen via spelmarknaden.

Vi tillstyrker inte Riksidrottsförbundets förslag om att koppla statens idrottsstöd till BNP.

Statens stöd till idrotten finansieras dels via statsbudgeten, dels genom bidrag från AB Svenska Spel. Bidraget från AB Svenska Spel består i sin tur av tre delar. Det första är ett *generellt spelbidrag* på 60 miljoner kronor årligen som RF fritt förfogar över och som utdelats sedan början av 1990-talet. Det andra bidraget är det *vinstdelningssystem* som skapades genom riksdagsbeslut 1996 och som sedan 2004 baseras på en andel av AB Svenska Spels totala överskott efter ett grundavdrag som tillförs statskassan. Bidraget är

öronmärkt för föreningslivets lokala barn- och ungdomsverksamhet och utnyttjas huvudsakligen till finansiering av det statliga lokala aktivitetsstödet. Det tredje bidraget utgör stöd till större *utvecklingssatsningar* såsom Handslaget som tillförde idrottsrörelsen en miljard kronor under perioden 2003–2007 samt det efterföljande Idrottslyftet som med början 2007 tillför idrottsrörelsen 500 miljoner kronor årligen.

Som visats i kapitel 5, är systemet med statligt stöd via spelmarknaden en relativt ny finansieringslösning. Därtill är spelpengarna den huvudsakligen förklarigen till idrottsstödet exceptionella ökning under det senaste decenniet. År 1998 uppgick idrottsrörelsens bidrag från AB Svenska Spel till 55 miljoner kronor. Beloppet motsvarade 10 procent av ett totalt idrottsanslag på drygt 538 miljoner kronor. Tio år senare dominerar spelintäkterna stort: av ett totalt stöd på drygt 1,8 miljarder kronor 2008 utgör hela 78 procent – närmare 1,4 miljarder kronor – bidrag via AB Svenska Spel.³⁴

10.4.1 Spelpengarna: en ifrågasatt finansieringskälla

Utan tvekan utgör idrottens ökade bidrag från AB Svenska Spel ett viktigt inslag i idrottsrörelsens moderna historia. Samtidigt kan det inte förnekas att spelpengarna baseras på en politisk logik som avviker från traditionellt stöd över statsbudgeten. Därtill är det en finansieringskälla som blivit allt mer diskuterad och ifrågasatt. Debatten har både rört principiella problem kopplade till offentligt stöd utanför statsbudgetens traditionella ramar och huruvida framtida förändringar i den svenska, reglerade spelmarknaden kommer att få negativa följder för statens idrottsstöd.

I Riksrevisionens granskning 2004 av statsbidraget till idrotten konstaterades att spelpengarna på kort tid utvecklats till idrottsrörelsens största statliga intäktskälla med resultatet att den frivilligt organiserade idrotten "till betydande del" gjorts beroende av att AB Svenska Spel även framöver genererar ett omfattande överskott. Därefter påpekades att bidragsmodellen i flera avseenden avviker från traditionella statsanslag. Först och främst redovisas inte bidraget från AB Svenska Spel i statsbudgeten. Stödet prövas därför inte mot andra anspråk på statsbudgeten och dess omfatt-

³⁴ I detta belopp ingår inte statens stöd till utbildningsverksamhet via utbildningsdepartementet. Jfr tabell 10.2.

ning blir inte heller föremål för årlig anslagsprövning. Därtill omfattas stödet inte av det utgiftstak som utgör "budgetpolitikens viktigaste styrinstrument". I Riksrevisionens granskning underströks att idrottens stöd via spelmarknaden är sanktionerat av riksdagen och att dess giltighet därmed inte kan ifrågasättas. Samtidigt tillades dock att bidraget via AB Svenska Spel "utgör avsteg från tre viktiga principer som bär upp den nuvarande budgetprocessen, nämligen kraven på fullständighet, bruttoredovisning och transparens".³⁵

Medan Riksrevisionen anmärkt mot AB Svenska Spels bidrag utifrån principiella grunder, har idrottsrörelsens företrädare främst diskuterat stödformen med utgångspunkt i den reglerade spelmarknadens ovissa framtid. Som exempel kan nämnas att RF 2005 i sitt remissyttrande över Riksrevisionens granskning delade uppfattningen att det är riskfyllt att binda statens idrottsstöd till AB Svenska Spels utveckling. Mot denna bakgrund efterlystes även en diskussion om strategier i syfte att begränsa de ekonomiska följderna för idrottsrörelsen om AB Svenska Spels överskott skulle minska.

Hur man gör det, om man t.ex. inför ett golv i vinstdelningssystemet som idrottsrörelsen och ungdomsorganisationerna inte kan falla under utan att staten går in och "kompenserar" eller om man diskuterar ett större reguljärt anslag med hjälp av resurser från AB Svenska Spel, är upp till de beslutande politikerna att diskutera. Men behovet av att diskussionen startar och att en lösning tas fram inom kort är stort. Inte minst mot bakgrund av hur spelmarknaden kan komma att förändras de närmsta åren där såväl Folkspels som AB Svenska Spels vinster riskerar att bli mindre.³⁶

RF:s oro visade sig befogad. År 2005 redovisade AB Svenska Spel en vinst på drygt 4,5 miljarder kronor. Detta innebar en minskning på närmare fem procent jämfört med föregående år. I enlighet med rådande vinstdelningssystem blev resultatet att statens stöd till idrottsrörelsens lokala barn- och ungdomsverksamhet för 2006 sänktes med cirka 100 miljoner kronor.

Under senare tid har RF vidtagit ytterligare steg i syfte att begränsa idrottsanslagets koppling till spelmarknaden. I den strategiplan för idrottens framtida finansiering som antogs av RF-stämman 2007 fastslogs principen att samhällets stöd ska vara lång-

³⁵ Riksrevisionen, s. 26–27, 51.

³⁶ Yttrande från Riksidrottsförbundet, Kulturutskottets betänkande 2004/05:KrU6, *Riksrevisionens granskning av stödet till idrottsrörelsen och folkbildningen*, bilaga 2.

siktigt och förutsebart. Därtill fastslogs målet att statens stöd helt ska frikopplas från ett beroende av spelmarknadens utveckling – och detta oavsett hur regleringarna av spelmarknaden utformas i framtiden. Samtidigt får en sådan reform inte innebära sänkta statsanslag. Enligt RF måste den rådande nivån på idrottsrörelsens bidrag från AB Svenska Spel tvärtom bibehållas och utgöra ett ”grundstöd” som på ett långsiktigt och stabilt sätt säkrar finansieringen av både LOK-stödet och särskilda utvecklingsinsatser motsvarande Handslaget.³⁷

10.4.2 Från vinstdelning till ett i förväg fastställt spelbidrag

Det går att anlägga många och skilda perspektiv på principen att idrottsrörelsen tilldelas stöd via statens intäkter från spelmarknaden. Det kan exempelvis principiellt diskuteras lämpligheten av bidrag vid sidan av statsbudgeten. Sådana lösningar medför onekligen, som Riksrevisionen konstaterar, att vissa av statens utgiftsområden undantas från finanspolitikens utgiftstak och isoleras från den övriga politiken. Resultatet har visserligen blivit positivt för idrottsrörelsen, som därmed kunnat tillgodogöra sig bidragsökningar vilka troligtvis inte varit möjliga inom ramen för den ordinarie statsbudgeten. Samtidigt kan det inte förnekas att det gett idrottspolitiken en närmast unik och synnerligen gynnad ställning jämfört med andra offentliga utgiftsområden.

Det går även att diskutera etiska aspekter på att statens intäkter från spelmarknaden finansierar vissa specifika allmännyttiga ändamål såsom idrott, hästsport och föreningsliv. För idrottsrörelsen har det visserligen inneburit ett väsentligt ekonomiskt tillskott. Detta har dock skett till priset av att barn- och ungdomsidrottens väl och ve blivit legitimitetsgrund för en statlig spelpolitik. Därtill har det dragit in idrottsrörelsen i den spelpolitiska debatten som aktiv försvarare av regeringens spelpolitik och en reglerad spelmarknad.³⁸

Vi väljer att bortse från dessa aspekter. Vår analys utgår från att regeringen valt att öronmärka delar av statens intäkter från spelmarknaden till idrottsrörelsen och att denna princip är sanktionerad av riksdagen. Vi är även medvetna om att förändringar i idrottsrörelsens intäkter från spelmarknaden kan få återverkningar på

³⁷ *Idrottens framtida finansiering*, s. 10–12.

³⁸ Jfr Norberg (2005).

statens spelpolitik och förutsättningarna för en bevarad, reglerad spelmarknad. Detta motiverar viss försiktighet när förändringar i finansieringssystem övervägs. Vår utgångspunkt är således att finna en lösning på de problem som den nuvarande finansieringslösningen medfört utan att därmed frångå själva principen att idrottsrörelsen ska vara förmånstagare av statens intäkter från spelmarknaden.

Mot denna bakgrund kan det konstateras att den rådande diskussionen om idrottsrörelsens bidrag via AB Svenska Spel inte främst handlar om ifrågasättanden av bidragsformer vid sidan av statsbudgeten eller etiska invändningar mot att idrottsrörelsen finansieras via spel och dobbel. Kritiken rör inte heller alla av statens tre spelbidrag. Idrottslyftet utgör ett belysande exempel. Bidraget finansieras visserligen via AB Svenska Spels överskott. Beloppets storlek prövas dock i samband med att riksdagen beslutar om idrottens ordinarie statsanslag. Detta innebär att finansieringen av Idrottslyftet väl tillgodoser Riksrevisionens krav på tydlighet och bruttoredovisning av statens idrottspolitik. För idrottsrörelsen är det samtidigt ett stöd som är förutsägbart och där ett i förväg fastställt belopp utdelas oavsett tillfälliga förändringar på spelmarknaden. Den otydlighet och osäkerhet som uppstått till följd av idrottsrörelsens statliga bidrag via spelmarknaden handlar således inte om *varifrån* pengarna tas – problemet bottnar istället i att ett av spelbidragen är utformat som en vinstandel.

Av idrottsrörelsens tre bidrag via AB Svenska Spel är det endast vinstdelningssystemet som är direkt kopplat till spelbolagets utveckling. Dessutom är det vinstdelningssystemet som reducerar riksdagens idrottspolitiska inflytande och insyn. Det minskade inflytandet förklaras av att bidragets storlek inte prövas av riksdagen utan fastställs på AB Svenska Spels bolagsstämma. Den minskade insynen sammanhänger med att spelbolagets stämma infaller tidsmässigt *efter* det att riksdagen beslutat om statsbudgeten för kommande år. Vid tiden för den årliga prövningen av statens idrottsstöd saknar således riksdagen information om vinstdelningssystemets utfall, med följderna att omfattningen av detta bidrag inte kan bli föremål för riksdagens prövning – och därmed inte heller det totala idrottsstödet storlek..

Redan Riksrevisionens och RF:s anmärkningar motiverar att dagens vinstdelningssystem med AB Svenska Spel reformeras. Det finns dock ytterligare argument. Först och främst anser vi det vara 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.

Ett närliggande problem är att vinstdelningssystemet nästan uteslutande används för att finansiera idrottsrörelsens statliga LOK-stöd. Av detta följer att det i praktiken endast är LOK-stödet som påverkas av förändringar på spelmarknaden – åtminstone på kort sikt. Vad motiverar detta? Enligt vår bedömning (jfr kapitel 9) utgör LOK-stödet ett betydelsefullt grundstöd till de lokala idrottsföreningarnas barn- och ungdomsverksamhet. Det finns därför inga skäl till att just detta bidrag ska vara mer utsatt för risker än statens övriga idrottsstöd.

Ett nytt spelbidrag för finansieringen av statens LOK-stöd

Mot bakgrund av diskussionen ovan föreslår vi 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.

Vi föreslår följaktligen:

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

Vårt förslag utgår från att idrottsrörelsen alltjämt tilldelas stöd via statens intäkter från spelmarknaden. Med begreppet "spelbidrag" ovan vill vi dock markera att detta bidrag kan – men inte nödvändigtvis måste – hämtas från AB Svenska Spels överskott. Förklaringen är den osäkerhet som för närvarande gäller den svenska spelmarknadens framtid. Under det senaste decenniet har frågan om de svenska spelregleringarnas förenlighet med EU-rättsliga principer varit föremål för omfattande debatt. Och även om regeringsrätten i oktober 2004 fastslog att det svenska systemet "totalt sett" är förenligt med EU-rättsliga krav, har utländska spelbolag fortsatt att erbjuda spel till svenska spelare och begärt att rådande regleringar ska avskaffas. Till detta kommer att regeringen i juni 2007 tillsatte en särskild utredare med uppgift att föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering. I direktiven framhålls att den

nya regleringen ska tillvarata och stärka de sociala skyddsaspekterna, motverka spelberoende, bedrägerier och kriminalitet samt att nuvarande regelverk ska tjäna som förebild. Samtidigt utsluts dock inte att EG-rättsliga, tekniska eller andra skäl kan framtvunga större reformer och utmynna i ett delvis nytt system som också inbegriper "andra aktörer än befintliga".³⁹ Det är således inte omöjligt att statens framtida intäkter från spelmarknaden baseras på ett koncessions- eller licenssystem med ett flertal aktörer till skillnad från dagens system där intäkterna huvudsakligen genereras av ett statligt ägt spelbolag. Att i detta skede låsa idrottsrörelsens nya bidrag till AB Svenska Spel framstår som olämpligt. Med formuleringen "spelbidrag" görs således den principiella markeringen att stödet ska finansieras via statens intäkter från spelmarknaden – men att det är idrottspolitiskt ovidkommande hur staten erhåller dessa inkomster.

Förslaget till nytt spelbidrag avser endast att ersätta det s.k. vinstdelningssystemet. Det påverkar således inte förutsättningarna för idrottsrörelsens övriga bidrag via AB Svenska Spel (det generella spelbidraget på 60 miljoner kronor och finansieringen av Idrottslyftet) eller möjligheterna till nya bidrag via statens intäkter på spelmarknaden.

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

I utredningen har det förts en diskussion om huruvida det nya spelbidraget bör vara öronmärkt för en specifik bidragsform eller utgöra en rörlig resurs som kan användas för olika ändamål. Vi förordar det förstnämnda. Ett första argument är att det är olämpligt att utsätta det statliga LOK-stödet för onödiga intressekonflikter genom att möjliggöra att dessa medel även kan utnyttjas för andra idrottsliga verksamheter. Ett andra argument är att de särskilda satsningarna Handslaget och Idrottslyftet mycket väl kan betraktas som just "rörliga resurser" där idrottsrörelsen fått frihet att självständigt fördela medel på olika utvecklingsprojekt och prioriterade frågor.

I detta sammanhang kan tilläggas att RF för närvarande har rätt att disponera 20 miljoner kronor inom ramen för vinstdelningssystemet till lokala anläggningar för barn- och ungdomsverksamhet. I syfte att göra det nya spelbidraget till ett renodlat LOK-stöd

³⁹ Kommittédirektiv 2007:79, *En stärkt och moderniserad spelreglering*.

föreslås att detta anläggningsstöd utgår men att AB Svenska Spels generella bidrag på 60 miljoner kronor ökas med motsvarande belopp.

3. Att bidraget ska vara behovsprövat.

Vi anser vidare att det nya spelbidraget ska vara *behovsprövat*. Med detta avses att stödets storlek bör 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.

Enligt rådande ordning föreslås i budgetpropositionen att riksdagen godkänner att regeringen på AB Svenska Spels bolagsstämma verkar för dels ett generellt spelbidrag till idrottsrörelsen på 60 miljoner kronor, dels ett stöd på 500 miljoner kronor för finansiering av Idrottslyftet. För båda dessa bidrag har riksdagen följaktligen möjlighet att årligen ta ställning till beloppens storlek och stödets inriktning. Under förutsättning att idrottsrörelsens statliga stöd via spelmarknaden även framöver finansieras via AB Svenska Spels överskott, föreslås att samma princip även ska tillämpas på vårt förslag till nytt spelbidrag. Om regeringen istället väljer att finansiera bidraget via andra intäktskällor från spelmarknaden (exempelvis genom ett koncessionsförfarande) föreslås ett bibehållande av principen att riksdagen årligen får möjlighet att godkänna stödets storlek och inriktning. Därmed skapas den transparens och bruttoredovisning som Riksrevisionen efterlyst även om merparten av idrottsrörelsens statliga stöd inte ingår i statsbudgeten.

Om dagens vinstdelningssystem ersätts med ett nytt spelbidrag i enlighet med vårt förslag, elimineras de problem som för närvarande präglar idrottsrörelsens statsstöd via spelmarknaden. 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 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 på statsbudgeten och säkerställer riksdagens idrottspolitiska insyn och inflytande.

Ekonomiska och spelpolitiska konsekvenser

Det är av naturliga skäl svårt att bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser för staten. Ett första problem handlar om att avgöra nivån på det föreslagna spelbidraget. Detta kan inte fastställas av denna utredning utan måste avgöras i en dialog mellan statens och idrottsrörelsens företrädare. I sammanhanget kan det dock noteras att RF i sin finansieringsplan från 2007 karakteriserade detta års rådande nivå som lämplig för ett långsiktigt och stabilt ”grundstöd”. Detta antyder att vinstdelningssystemets utfall för 2007 var förhållandevis väl avvägt.⁴⁰

Ett andra problem handlar om spelmarknadens utveckling. Med en övergång till ett behovsprövat spelbidrag till den lokala föreningsidrottens barn- och ungdomsverksamhet blir det staten – och inte idrottsrörelsen – som tar risker i frågan om intäkter från den reglerade spelmarknaden. Under förutsättning att stödet till föreningslivet förblir på ungefär nuvarande nivå kommer de ekonomiska konsekvenserna för staten därmed helt att avgöras av AB Svenska Spels framtida utveckling. Om bolaget fortsätter att redovisa ökad vinst kommer det belopp som tillförs statskassan rimligtvis att öka jämfört med idag. Skulle bolagets vinst däremot sjunka, blir resultatet att beloppet till statskassan minskar jämfört med idag eftersom idrottsrörelsens andel av statens spelintäkter inte längre påverkas av spelmarknadens utveckling.

⁴⁰ *Idrottens framtida finansiering*, s. 10.

Förslaget effekter för övriga barn- och ungdomsorganisationer

Idrottsrörelsen är inte ensam förmånstagare av statens intäkter från spelmarknaden. Dagens vinstdelningssystem genererar även bidrag till övriga folkrörelers barn- och ungdomsverksamhet. Detta stöd administreras av Ungdomsstyrelsen. Enligt rådande fördelningsprinciper erhåller Riksidrottsförbundet cirka 80 procent av folkrörelsernas vinstandel medan Ungdomsstyrelsen tilldelas resterande cirka 20 procent.

I våra direktiv ingår inte att föreslå reformer i statens ungdomspolitik. Vårt förslag rör följaktligen endast Riksidrottsförbundets vinstandel. Ett slopande av vinstdelningssystemets koppling till idrottsrörelsen behöver inte heller få konsekvenser för AB Svenska Spels bidrag till övriga ungdomsorganisationer. Det finns dock skäl att tro att även dessa finner den nuvarande finansieringslösningen osäker och vi förutsätter därför att regeringen i dialog med ungdomsorganisationerna och Ungdomsstyrelsen prövar om även deras vinstandel bör ersättas av ett i förväg fastställt spelbidrag. I detta sammanhang kan tilläggas att regeringen i mars 2008 tillsatte en särskild utredare med direktivet att se över statsbidraget som lämnas till ungdomsorganisationer med stöd av förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. I uppdraget ingår att föreslå vilken reglering som bör gälla för bidrag som betalas ut genom överskottet från AB Svenska Spel. Utredaren ska vidare ge förslag på fördelningskriterier för stöd som ges genom överskottet från AB Svenska Spel och föreslå en modell för att säkerställa att överskottet kommer ungdomsorganisationernas lokala verksamheter till del.⁴¹

En koppling av statens stöd till BNP

I den strategiplan för idrottens framtida finansiering som RF-stämman antog i maj 2007 föreslås att statens stöd till idrotten ska utgöra en promille av BNP. Förslaget är intressant av två skäl. För det första är det ett uttryck för att idrottsrörelsen eftersträvar betydande ökning av statens idrottsstöd: enligt RF:s egna beräkningar skulle en promille av BNP 2006 resulterat 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

⁴¹ Kommittédirektiv 2008:35, *Utredning om vissa frågor om bidrag till ungdomsorganisationer m.m.*

år. För det andra 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. I enlighet med den tidigare diskussionen är det principiellt viktigt att statens stöd till idrotten tar utgångspunkt i verksamhetens reella behov och inte externa, icke-idrottsliga faktorer. Huruvida idrottsrörelsen ska ha ett statstöd på 1,7 eller 2,8 miljarder kronor bör följaktligen avgöras i en diskussion om vad bidraget avser att uppnå snarare än principen att idrottsrörelsen har rätt till en viss andel av statens intäkter. Därtill är det oklart huruvida en koppling till BNP är förenligt med idrottsrörelsens parallella mål om att statens stöd ska växa över tid.

10.5 Ett minskat antal stödformer?

I utredningens direktiv ingick 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 stödet som ges till idrottsrörelsen.

Vi bedömer att nuvarande bidragsstruktur bör bestå. Förklaringen är att bidragen och deras utformning i stor utsträckning redan uppfyller idrottsrörelsens krav på självständighet. Av ett totalt stöd på närmare två miljarder kronor för 2008 fördelas den stora merparten – totalt 1860 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 med att staten förbehåller sig rätten att sätta idrottspolitikens ramar genom att kontrollera nivån på olika bidrag – och att idrottsrörelsen därefter har betydande frihet att fylla dessa ramar med ett innehåll.

Riksidrottsstyrelsen ska arbeta utifrån medlemmarnas uppdrag på stämman och också stå till svars för den. Riksidrottsförbundet har även fått uppdraget att i myndighets ställe fördela statens stöd till idrotten och rapportera hur idrottsrörelsen har uppfyllt regeringens mål. Men när vi samlas till stämma i maj har regeringen redan på ett flertal områden angett hur medlen ska fördelas. Man har alltså minskat idrottsrörelsens möjlighet att ta eget ansvar. (RF:s ordförande Karin Mattsson, februari 2007)⁴²

Ett framträdande inslag i svensk idrottspolitik under senare år är RF:s uppfattning att staten ökat sin styrning över idrottsrörelsen. Kännetecknande för denna kritik är att förbundet inte motsatt sig själva principen att staten formulerar mål och syften för sitt stöd. Missnöjet har istället rört hur statens mål konkretiserats i olika bidrag och olika bidragsvillkor. Mer konkret menar RF att antalet ”öronmärka” och riktade bidrag successivt ökat under senare år vilket både begränsat förbundets handlingsutrymme och dess möjlighet till ansvar.⁴³

Frågan om idrottens självständighet blev central i den idrottspolitiska debatten inför 2006 års valrörelse och omnämndes t.o.m. i statsminister Fredrik Reinfeldts (m) regeringsförklaring i oktober samma år. I idrottsminister Lena Adelsohn Liljeroths (m) tal till RF-stämman 2007 påpekades även värdet av en fri och självständig idrottsrörelse och att detta varit en viktig princip vid utformningen av satsningen Idrottslyftet.⁴⁴ Även i denna utredning behandlas problematiken. Enligt direktiven är uppdraget att analysera om det samlade statliga stödet till idrotten kan kanaliseras på sådant sätt att antalet stödformer minskas, vilka begränsningar som uppstår för idrottsrörelsen genom utformningen av de villkor som anges för stödet och om färre villkor kan knytas till det samlade stödet som ges till idrottsrörelsen.

⁴² Karin Mattsson, ”Hoppas slippa brutna vallöften”, *Svensk Idrott* nr 2 (2007).

⁴³ Ibid., jfr Mattssons ledare ”Idrotten vill och idrotten kan” i *Svensk Idrott* nr 4 (2006).

⁴⁴ Se exempelvis ”Så tycker partierna i idrottsfrågor”, *TT* 2006-09-13, statsminister Fredrik Reinfeldts (m) regeringsförklaring den 6 oktober 2006, tal av kultur- och idrottsminister Lena Adelsohn Liljeroth vid RF-stämman 2007, *Riksidrottsförbundet*, bilaga till stämmoprotokoll.

10.5.1 Principer för den statliga bidragsgivningen till föreningslivet

I statsförvaltningen har statens förhållande till den ideella sektorn diskuterats flitigt sedan tidigt 1990-tal. Förklaringen ska framförallt sökas i de principer om resultatstyrning av offentlig verksamhet som infördes under perioden och svårigheten att införa sådan styrning på statsbidrag till frivilligt organiserad verksamhet.⁴⁵ Ett viktigt bidrag till denna debatt lämnades 2004 av Statskontoret som i en rapport föreslog ett antal enhetliga principer för statens stöd till föreningslivet. Dessa principer stöddes och utvecklades därefter av 2005 års Folkrorelseutredning. Det finns således ett antal aktuella förslag till hur staten ska utforma sina bidrag till ideella organisationer. Detta motiverar en sammanfattande redogörelse av dessa idéer.

Statskontoret om bidrag till ideella organisationer

Statskontoret är en central förvaltningsmyndighet för utvärdering och uppföljning av statlig och statligt finansierad verksamhet. Uppdraget är att bistå regeringen med underlag för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. I juni 2003 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att göra en översyn av bidragsgivningen till ideella föreningar. Resultatet redovisades följande år i rapporten *Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer* (Statskontoret 2004:17).

Enligt Statskontoret visade deras kartläggning att staten behöver utveckla sin syn på den ideella sektorn för att mer konsekvent kunna ta ställning till vilka organisationer som ska tilldelas bidrag, vilka bidragsformer som ska användas och vilka villkor som ska knytas till stödet i fråga. Vidare framhölls att lagstiftning bör övervägas i större utsträckning och att förordningar normalt ska ligga till grund för bidragsgivningen.

Statskontorets analys av föreningslivets många och skilda bidragsformer baserades på en klassificering av det statliga stödet i fem bidragskategorier:

⁴⁵ Statskontoret, *Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer* (2004:17), s. 7.

- *Organisationsbidrag*: ett generellt bidrag till en ideell organisation, där bidraget inte avgränsas till särskilda verksamheter och där medel kan utnyttjas till kanslikostnader.
- *Verksamhetsbidrag*: ett riktat bidrag till en viss eller flera angivna verksamheter som en organisation bedriver.
- *Projektbidrag*: ett riktat bidrag till tidsmässigt avgränsad verksamhet.
- *Uppdragsersättning*: i princip full ersättning för verksamhet som staten och uppdragstagande organisation kommer överens om att organisationen ska bedriva.
- *Anläggningsbidrag*: bidrag till köp, nybyggnad, ombyggnad eller upprustning av lokal för ideell verksamhet.

Enligt Statskontoret bör motivet för bidraget styra valet av bidragsform. Bidragsformen bör därefter ligga till grund för bedömningar av vilken styrning från statens sida som är lämplig. Mot denna bakgrund preciserades därefter ett antal allmänna bidragsprinciper, varav följande kan nämnas:

- övergripande mål/syften ska finnas för alla bidragsformer
- detaljerade mål ska formuleras för alla bidrag utom för organisationsbidrag
- god ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav
- olika återrapporteringskrav för olika bidragsformer
- bedömning av resultat/effekter bör göras för alla bidragsformer
- oberoende utvärderingar bör genomföras
- treårsplaner bör övervägas för fler bidrag.

Folkrörelseutredningen

Statskontorets rapport utgjorde en av faktorerna bakom tillkomsten av 2005 års Folkrörelseutredning. Utredningens övergripande uppdrag var att ”utreda den nuvarande statliga folkrörelsepolitiken och lämna förslag om den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning”. I detta arbete ingick bland annat att överväga behov av gemensamma principer för den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer och att pröva hur staten skulle kunna underlätta för ideella organisationer

att finansiera sin verksamhet på andra sätt än via bidrag.⁴⁶ I februari 2007 fick utredningen dessutom tilläggsdirektiv att närmare undersöka vilka typer av villkor som ställs i bidragsgivningen till ideella organisationer och vilka effekter dessa får för såväl föreningslivet som samhället i övrigt. I denna analys skulle särskilt organisationernas självständighet och oberoende beaktas.⁴⁷ Slutligen uppdrogs utredaren att:

... undersöka om det är möjligt att öka andelen villkorlösa statsbidrag, minska antalet villkor för statsbidragen eller revidera de villkor som ställs för att bl.a. finna en bättre avvägning mellan statens behov av kontroll och föreningarnas behov av integritet och självständighet. I detta ingår att bedöma vilka konsekvenser dessa åtgärder kan få samt att föreslå hur statens behov av kontroll skall tillgodoses.

Som särskild utredare i Folkvärrelseutredningen utsågs kanslichef Åsa-Britt Karlsson. Utredningens betänkande, *Rörelser i tiden*, lämnades i september 2007.⁴⁸ I frågan om den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer stödde utredningen i allt väsentligt Statskontorets rekommendationer, om än med påpekan det att sektorns olika delar har olika behov och att staten därmed bör avstå från att försöka strömlinjeforma sina olika bidragssystem. Vidare föreslogs följande generella principer vid valet av bidragsform:

- Om bidraget är avsett att stödja organisationens roll som intresseorganisation är *organisationsbidrag* en lämplig form. Organisationsbidraget går inte att resultatstyra i någon egentlig mening och är heller inte avsett för detta.
- Avser bidraget att stödja medlemmarnas aktiviteter eller att ge service till såväl medlemmar som icke-medlemmar är *verksamhetsbidrag* en lämplig form. Är verksamheten av tillfällig och begränsad karaktär är *projektbidrag* en lämpligare bidragsform. Dessa bidrag ska kunna resultatstyras.
- Om syftet är att stödja organisationens roll som producent av tjänster utgör *uppdra gersättning* ett lämpligt alternativ till bidrag.⁴⁹

⁴⁶ Kommittédirektiv 2005:117, *Den statliga folkvärrelsepolitiken i framtiden*.

⁴⁷ Kommittédirektiv 2007:7, *Tilläggsdirektiv till Folkvärrelseutredningen*.

⁴⁸ SOU 2007:66, *Rörelser i tiden. Slutbetänkande av utredningen om den statliga folkvärrelsepolitiken i framtiden*.

⁴⁹ *Ibid.*, s.17–18, 113.

Enligt Folkrorelseutredningen måste det finnas utrymme både för organisations- och verksamhetsbidrag i statens stöd till föreningslivet. Organisationsbidrag bidrar till den grund av långsiktigt inriktad kärnverksamhet som varje självständig organisation vilar på och utgör följaktligen en grundförutsättning för att andra typer av bidrag ska fungera väl i organisationen.

Folkrorelseutredningen kunde dock inte stödja tilläggsdirektivens resonemang om fler s.k. villkorlösa bidrag eller att minska antalet villkor för statsbidrag till ideell verksamhet. Huvudförklaringen var att utredaren inte fann något nämnvärt intresse hos de ideella organisationerna själva för ”renodlade organisationsbidrag” utan någon form av villkor knutna till stödet. Tvärtom visade flera studier att den ideella sektorns sammanslutningar önskade en kombination av verksamhetsbidrag och organisationsbidrag där ett stöd för deras existens förenades med medel knutna till deras faktiska verksamhet.

Genom organisationsstödet ska det vara relativt fritt för organisationerna att själva kunna bestämma vilken verksamhet man vill bedriva. Om det samtidigt kopplas till ett verksamhetsstöd kan också staten få sina krav på verksamheten tillgodosedda.⁵⁰

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att frågan om att minska antalet bidrag i statens idrottspolitik ingår i en större och i hög grad aktuell diskussion om statens förhållningssätt till den ideella sektorn. Ett antal utredningar har analyserat ämnet och även om perspektiven har varit olika, har den grundläggande frågan varit och förblivit en och samma: hur kan stödformer utformas som både säkerställer statens behov av (resultat-)styrning och föreningslivets intresse av självständighet? Av Statskontorets och Folkrorelseutredningens analys att döma, är svaret snarast att man ska försöka balansera statens och civilsamhällets behov mot varandra. Statens behov av styrning och kontroll ska tillgodoses genom att det ska finnas tydliga mål kopplade till det statliga stödet. Därtill ska resultaten följas upp oavsett bidragsform. De frivilliga organisationernas oberoende ska på motsvarande sätt säkras genom att åtminstone vissa av deras bidrag ska vara förhållandevis fria och ha som syfte att främja deras existens och kärnverksamhet. Strategin kan sammanfattas som att staten ska försöka finna en rimlig avvägning mellan stödformer av karaktären ”tack för att ni finns” med bidrag enligt modellen ”tack för vad ni åstadkommer”.

⁵⁰ Ibid., s. 127.

10.5.2 En analys av idrottspolitikens bidragsstruktur

I detta avsnitt diskuteras den statliga idrottspolitikens olika stödformer. Analysen vägleds av två frågor. Den första frågan handlar om bidragsstrukturens utformning i förhållande till spänningen mellan statlig styrning och idrottsrörelsens självbestämmande. Ger RF en rimlig karakteristik av statens idrottspolitik? Finns det skäl att beskriva bidragsformer och bidragsvillkor i termer av detaljreglering och öronmärkning, eller finns det tvärtom utrymme för idrottsrörelsen att själv påverka användningen och inriktningen av statens stöd? Den andra frågan handlar om – i enlighet med utredningsdirektiven – huruvida det finns bidrag eller bidragsvillkor som kan slopas eller förenklas i syfte att ytterligare stärka idrottsrörelsens autonomi i förhållande till staten.

Analysen tar sin utgångspunkt i Statskontorets och Folkhälsovetenskapens perspektiv och synpunkter. På ett principiellt plan innebär detta att vi delar uppfattningen att det måste finnas utrymme för olika bidragsformer i statens stöd till föreningslivet samt att graden av styrning måste vara kopplad till valet av bidragsmodell och dess syfte. Därtill stödjer vi principen att organisationsbidrag ("tack för att ni finns") bör ges som långsiktigt stöd till ideella organisationers kärnverksamhet eftersom det skapar grundförutsättningar för att andra bidragsformer ("tack för vad ni åstadkommer") ska fungera.

Det kan tilläggas att frågor rörande bidragens återrapportering och resultatbedömning inte kommenteras här, utan behandlas i avsnitt 10.7 i samband med förslag till ny modell för uppföljning av statens idrottspolitik.

I tabell 10.2 redovisas de olika bidragen i statens stöd till idrotten budgetåret 2008.

Tabell 10.2 Statens stöd till idrotten budgetåret 2008⁵¹

Bidrag	Belopp (SEK)
<i>Anslag över statsbudgeten (kulturdepartementet)</i>	<i>445 551 000</i>
Verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen	323 000 000
Insatser mot dopning	23 000 000
Bidrag till idrottsforskning	13 000 000
Bidrag till specialidrott inom gymnasieskolan	39 000 000
Bidrag för olympisk och paralympisk verksamhet varav	45 500 000
SOK	<i>(40 000 000)</i>
SHIF	<i>(5 500 000)</i>
Till regeringens disposition	2 051 000
<i>Anslag över statsbudgeten (utbildningsdepartementet)</i>	<i>142 422 000</i>
Särskilt verksamhetsstöd till Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna	142 422 000
<i>Bidrag från AB Svenska Spel</i>	<i>1 394 490 000</i>
Generellt spelbidrag	60 000 000
Vinstdelningssystemet	834 490 000
Idrottslyftet	500 000 000
<i>Summa</i>	<i>1 982 463 000</i>

Som tabellen visar, är statens stöd till idrotten för närvarande fördelat över sammanlagt tio skilda bidragsposter. Antalet bidragsposter har varit förhållandevis konstant under det senaste decenniet. Tydligt är även att bidragens storlek är mycket olika. Det största enskilda bidraget – drygt 834 miljoner kronor – är resultatet från idrottsrörelsens vinstdelning med AB Svenska Spel. Den minsta bidragsposten utgör drygt två miljoner kronor som regeringen förfogar över.

Det finns många sätt att jämföra, kategorisera och bedöma graden av statlig styrning i de olika bidragsformerna. Vi har valt att utgå från Statskontorets klassificering av olika bidragstyper. Frågan blir därmed i vilken utsträckning idrottsstödet tio bidrag kan inordnas i de övergripande kategorierna *organisations-*, *verksamhets-* och *projektbidrag*.

⁵¹ Notera att det i denna tabell ingår anslag till SISU Idrottsutbildarna. Detta bidrag har inte tagits med i tidigare diskussioner om statens stöd till idrotten.

Organisationsbidrag i statens idrottspolitik

Som beskrivs ovan, utgör organisationsbidrag en bidragsform med huvudsakligt syfte att stödja ideella sammanslutningars roll som intresseorganisationer, deras existens och kärnverksamhet. Bidragen kännetecknas av att de är generella och att medel även kan utnyttjas för administrationskostnader. Utmärkande är dessutom att statens målformuleringar för organisationsbidrag ska vara övergripande och den statliga resultatstyrningen låg.

Två poster i statens idrottsstöd passar väl in i denna beskrivning. Den första är de medel ut statsanslaget som avsätts för *verksamhet av gemensam natur*. Beloppet uppgår för närvarande till 323 miljoner kronor. Som namnet indikerar, är bidragsposten av allmän karaktär och utnyttjas av RF till alltifrån kanslikostnader till elitstöd och FoU-verksamhet. Merparten av pengarna reserveras dock för s.k. basbidrag åt specialidrottsförbunden. Vidare gäller att regeringens målformuleringar – helt i enlighet med organisationsstödet princip – är allmänt hållna och huvudsakligen en markering av att stödet ska främja integration, jämställdhet och god etik. RF har följaktligen stor frihet att självständigt fördela stödet.

En andra bidragspost inom denna kategori är de 60 miljoner kronor som tillförs via AB Svenska Spel i form av ett *generellt spelbidrag*. Bidraget är helt villkorslöst. Den statliga styrningen är följaktligen obefintlig.

Verksamhetsbidrag i statens idrottspolitik

Med verksamhetsbidrag avses stöd som är riktat till en eller flera aktiviteter/verksamheter som en organisation bedriver. Enligt Folkrörelseutredningen kännetecknas denna bidragsform av att staten ska kunna ställa tydliga krav på motprestation från bidragsmottagaren. Målen för bidragen bör dessutom vara detaljerade och mätbara.⁵²

Av idrottsanslagets olika poster är det framförallt två som kan karakteriseras som verksamhetsbidrag av större omfattning. Det första är *vinstdelningssystemet* med AB Svenska Spel. Detta bidrag uppgår för närvarande till drygt 834 miljoner kronor och är i enlighet med beslut av riksdagen öronmärkt för det lokala förenings-

⁵² SOU 2007:66, s. 113, 116.

livets barn- och ungdomsverksamhet.⁵³ Denna avgränsning framgår även av regeringens särskilda mål för bidraget, vilket är att flickor och pojkar mellan 7 och 20 år ska ha ”goda möjligheter att utöva gemensam idrottsverksamhet”.

Att bidraget är reserverat för lokala föreningars barn- och ungdomsverksamhet är en begränsning av idrottsrörelsens handlingsutrymme. I övrigt är styrningen måttlig. Merparten av bidraget tillförs nämligen det lokala idrottslivet i form av statligt LOK-stöd, det vill säga en bidragsmodell vars utformning RF själv ansvarar för efter riksdagsbeslut 1989. Dessutom finns det inga begränsningar för hur de lokala föreningarna ska använda bidraget.

Den andra mer omfattande bidragsposten inom detta område utgörs av de medel som tillförs SISU Idrottsutbildarna via Utbildningsdepartementet. Bidragsposten har namnet ”*särskilt verksamhetsstöd*” och ska enligt regeringens regleringsbrev utnyttjas till studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet.⁵⁴ År 2008 uppgår detta stöd till drygt 142 miljoner kronor.

Projektbidrag

Det främsta kännetecknet för projektbidrag är att stödet ska vara tillfälligt. I övrigt menar Folkrorelseutredningen att staten i frågor rörande mål och styrning ska tillämpa samma principer som för verksamhetsbidrag. De statliga målen bör följaktligen vara tydliga, detaljerade och mätbara.

Endast en post i statens stöd till idrotten har karaktären av ett tidsmässigt avgränsat projekt: satsningen *Idrottslyftet*. Bidraget uppgår till 500 miljoner kronor årligen under en fyraårsperiod. Kännetecknande är vidare att RF fick full frihet att självständigt utforma sina egna mål och prioriteringar. I detta avseende kan således Idrottslyftet betraktas som ett steg mot ökad självständighet jämfört med föregångaren Handslaget, där regeringen formulerade satsningens övergripande mål.

⁵³ Prop. 1995/1996:169, *Sammanslagning av Svenska Penninglotteriet AB och AB Tiptjänst m.m.*

⁵⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende anslagen 25:13 och 25:16 inom utgiftsområde 16.

Övriga bidragsposter

Därmed återstår fem bidragsposter. De avser anslag för att motverka dopning, till idrottsforskning, riksidsrotts-gymnasierna, olympisk/paralympisk verksamhet samt särskilda medel till regeringens disposition. Gemensamt för bidragsposterna är att de är relativt *små* (tillsammans utgör de drygt sex procent av det totala idrottsstödet) och riktade till *särskilt utpekade områden* (verksamhetsbidrag). I jämförelse med tidigare nämnda – och större – bidrag framstår dessa följaktligen som potentiella kandidater till vad som är att betrakta som onödiga ”öronmärkningar” i statens bidragsgivning till idrottsrörelsen. Det finns därför skäl att studera dem närmare. Är de nödvändiga som särredovisade stödformer i idrottens statsanslag eller finns här möjlighet att förenkla bidragsstrukturen genom att en eller flera av dessa poster slopas och att pengarna istället hänförs till den övergripande budgetposten ”av gemensam natur”?

Bidragens utformning och villkor har diskuterats ingående i utredningen. Trots ambitionen att minska antalet stödformer till idrotten, har vi kommit fram till slutsatsen att samtliga bidrag bör bestå. Skälen till vår bedömning varierar från fall till fall.

Bidraget ”*till regeringens disposition*” används huvudsakligen för vissa internationella åtaganden och som en buffert åt regeringen för specifika eller oförutsedda utgifter. Bidragspostens storlek har varierat betydligt under 2000-talet. Högst – hela 50 miljoner kronor – var posten 2004 vilket sammanhängde med att regeringen vid detta tillfälle prövade och fattade separata beslut om bl.a. talangsatsningar, OS/Paralympics samt ett tänkt bidrag till ett riksidsrottsmuseum. Huvuddelen av dessa bidragsposter redovisas numera direkt i regleringsbrevet eller fördelas via RF. Idag uppgår posten till drygt två miljoner kronor.

Enligt vår bedömning är det rimligt att regeringen har möjlighet att disponera vissa egna resurser inom idrottsområde. Därtill har regeringen vissa specifika utgifter för bland annat internationella idrottsfrågor. Av detta följer att bidragsposten bör bestå.

Två poster bör framförallt kvarstå eftersom de tillfaller verksamheter utanför idrottsrörelsen. En av dessa är *bidraget till idrottsforskning*. Bidraget – som sedan 2002 minskat från 20 miljoner kronor till 13 miljoner kronor årligen – tillförs *Centrum för idrottsforskning* (CIF). Den andra bidragsposten avser medel till *specialidrott inom gymnasieskolan*. Detta bidrag uppgår för när-

varande till 39 miljoner kronor och utgör ett statligt stöd till de kommuner som ansvarar för utbildningen vid landets 60 riksidrottsgymnasier. Båda dessa bidrag går således till olika former av offentlig verksamhet. De ligger därmed utanför vad som kan betraktas som verksamhet "av gemensam natur" inom den frivilligt organiserade idrottsrörelsen. Detta talar för att utgifterna ska förbli särredovisade och att bidragens storlek ska avgöras av regeringen och därmed inte avvägas i förhållande till statens stöd till frivilligt organiserad idrottsverksamhet. Till detta kan läggas att riksdagen 1995 beslutade att RF ska fördela stödet rörande Riksidrottsgymnasierna men att det åligger regeringen att fastställa omfattningen av den interkommunala ersättningen för ordinära utbildningskostnader vid dessa gymnasier.⁵⁵ Ytterligare skäl till att behålla särredovisningen av bidraget till idrottsforskning ges i avsnitt 10.7 som behandlar förslag till ny modell för uppföljning av statens idrottspolitik.

Bidragsposten för *insatser mot dopning* bör framförallt bestå för att markera regeringens särskilda ansvar för antidopningsfrågor. Det operativa arbetet mot dopning inom idrotten bedrivs av idrottsrörelsen själv. RF är den av idrottsrörelsen och staten utpekade nationella antidopningsorganisationen. Förutom dopningkontroller, analysverksamhet, informationsspridning och utbildningsinsatser inom landets gränser, deltar RF i ett omfattande internationellt samarbete. Detta sker både inom ramen för de internationella specialidrottsförbundens verksamhet och genom *World Anti-Doping Agency* (WADA) som sedan 1999 samordnar och leder arbetet med att stärka idrottens regelverk i antidopningsfrågor.

RF är dock inte ensam aktör på området. Även Sverige som nation deltar i olika former av mellanstatligt samarbete. Som exempel kan nämnas Europarådets konvention mot dopning inom idrotten och dess tilläggsprotokoll, UNESCO:s internationella konvention mot dopning inom idrotten och *International Anti-Doping Arrangement* (IADA). Därtill beslutar regeringen årligen om bidrag till verksamheten i WADA. Regeringskansliet deltar även i utnämningar av företrädare för europeiska regeringar i WADA:s styrelse och exekutivkommitté samt i utarbetandet av instruktioner för dessa ledamöter. En förklaring till att såväl Sverige som andra nationer valt att aktivt engagera sig i internatio-

⁵⁵ Prop. 1994/95:100, bilaga 14. *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.*

nella antidopningsfrågor inom idrotten är behovet av att utveckla en gemensam och hög nivåstandard på det nationella antidopningsarbetet. Därtill finns behov av att samverka med idrottsrörelsen internationellt för att nå ökad harmonisering av regelverket inom idrotten och säkerställa att detta regelverk upprätthålls med stöd från regeringarna.

Arbetet mot dopning är således utpekat som en statlig angelägenhet. Uppföljning av Sveriges och andra staters efterlevnad av de internationella antidopningskonventionerna inom Europarådet och UNESCO är viktigt. Därtill kräver Sveriges åtaganden i det mellanstatliga samarbetet fortlöpande insatser från regeringen och regeringskansliet. I detta ligger även arbetet inom IADA och stödet till WADA.

Även om Sveriges internationella åtaganden i kampen mot dopning inom idrotten främst berör Riksidrottsförbundets verksamhet, finns det således mellanstatliga åtaganden där staten har ett tydligt ansvar. Av detta följer att det bör förbli en uppgift för regeringen att säkerställa att behövliga medel anslås för antidopningsarbetet i Sverige. Att den statliga finansieringen av antidopningsverksamheten särredovisas i en egen anslagspost utgör dessutom en tydlig markering av statens ansvar i frågan.

10.5.3 Statens stöd till olympisk och paralympisk verksamhet

Därmed återstår endast bidragsposten *för olympisk och paralympisk verksamhet*. Bidraget uppgår för närvarande till 45,5 miljoner kronor. Merparten, 40 miljoner kronor, tillfaller Sveriges Olympiska Kommitté och används till förberedelser och deltagande i olympiska spel, talangutveckling och administration. 5,5 miljoner kronor tillfaller Svenska Handikappidrottsförbundet för förberedelser och deltagande i Paralympics. SOK och SHIF rekvirerar sina medel via RF men det är regeringen som fastställer bidragsramen.

Bidragsposten för olympisk och paralympisk verksamhet utgör ett känsligt ämne i svensk idrottspolitik. Att regeringen pekat ut just dessa två idrottsevenemang som särskilt viktiga och förtjänta av ett eget statligt stöd är förhållandevis okontroversiellt. Däremot har RF ifrågasatt att bidragsposten sedan 1998 innehåller medel till ett talangutvecklingsprogram i SOK:s regi. Detta har av RF uppfattats som ett avsteg från principen att den egna organisationen

ska pröva alla frågor som rör statens stöd till idrotten. Dessutom har stödet skapat olika förutsättningar för olika specialidrottsförbund. Det senare sammanhänger med grundläggande skillnader mellan RF och SOK i fråga om sammansättning, beslutsstrukturer och arbetssätt. Det finns därför skäl att inleda analysen med en kort beskrivning av dessa organisatoriska skiljelinjer.

En första dimension handlar om vilka som utgör de två organisationernas medlemmar. SOK består av de 35 specialidrottsförbund som ingår i det olympiska programmet (s.k. OSF).⁵⁶ RF utgör på motsvarande sätt en samlingsorganisation för 68 specialidrottsförbund. Det finns således idrotter vilka ingår i RF men inte i SOK. Av detta följer att ett statligt talangstöd som tillfaller SOK kommer vissa idrotter till del – men inte andra.

En andra dimension handlar om *vilket inflytande olika specialidrottsförbund har i de båda organisationerna*. På SOK:s årsmöte tillämpas principen: ett förbund – en röst. På RF-stämman fördelas rösterna istället proportionerligt i förhållande till specialidrottsförbundens föreningsantal. Detta innebär att de SF som ingår i båda organisationer även har olika grad av inflytande i dessa. Som exempel kan nämnas att Svenska Fotbollförbundet hade sju röster på 2007 års RF-stämma medan Svenska Fäktförbundet endast hade en röst. På SOK:s årsmöte hade de däremot en röst vardera. Att styrkeförhållandena mellan olika specialförbund skiljer sig åt mellan de båda organisationerna påverkar förutsättningarna för hur verksamheten utformas.

En tredje dimension handlar om *hur de två organisationerna utformar sitt elitstöd*. I RF ingår elitstödet huvudsakligen som en del av basbidraget till specialidrottsförbunden (jfr kap. 9.5).⁵⁷ Och eftersom specialidrottsförbundens bidrag fördelas utifrån ett antal storlekskriterier, är förutsättningarna att få medel till elitverksamhet direkt kopplade till förbundens relativa storlek i avseenden som antalet föreningar, aktiva medlemmar, utbildningsinsatser m.m. I SOK fördelas stödet istället efter bedömningar av de enskilda aktivas (eller lagens) potential och behov. Eftersom stödet utgör ett komplement till de olympiska förbundens egna insatser – och SOK har ambitionen att elitaktiva i olika olympiska idrotter ska ges lik-

⁵⁶ I SOK ingår även ett antal s.k. "recognised" (erkända) SF vars idrotter inte ingår i OS-programmet men som ändå fått ett officiellt godkännande av IOK. Dessa förbund saknar dock rösträtt på SOK:s stämma och har således inte betydelse för denna jämförelse av SOK och RF.

⁵⁷ Visserligen görs även kompletterande insatser inom ramen för förbundets Elitidrottscentrum (EIC) men dessa kan i ekonomiska termer inte jämföras med stödet via SF-bidraget.

värdiga förutsättningar – tvekar man inte heller att ge ett större ekonomiskt stöd till aktiva och lag i ekonomiskt resurssvaga idrotter. Detta är ett förhållningssätt som väcker blandade känslor. Mest positiva är givetvis små olympiska förbund med knappa resurser via RF och begränsade möjligheter till kompletterande marknadsintäkter. För dessa förbund kan SOK:s fördelningsprinciper utgöra hela grundförutsättningen för att de alls ska kunna bedriva talangutveckling. För de SF som däremot skulle ha gynnats av andra fördelningsprinciper – exempelvis en fördelning enbart utifrån storlek – är SOK:s system inte alltid lika uppskattat.

Enligt RF är bidraget till olympisk/paralympisk verksamhet ett exempel på den form av ”öronmärkning” som staten bör undvika. Detta framgår inte minst i den tidigare nämnda finansieringsutredningens rapport, där hela det statliga talangstödet till SOK karakteriseras som en temporär satsning och utan stöd i regeringens egen förordning. Rapportens slutsats är således att det är hög tid för staten att börja tillämpa gällande regelverk med följderna att ”statens stöd till idrottsverksamhet i sin helhet utbetalas till RF”.⁵⁸ SOK framhåller i sin tur, i ett yttrande över finansieringsutredningens förslag, att ett riktat stöd till SOK från regeringen är en logisk följd av den egna organisationens självständighet.⁵⁹

Ett andra – närliggande – problemområde utgör bidragets betydelse för samarbetsformer, rollfördelningar och ansvarområden mellan idrottsrörelsens olika s.k. ”stöddorganisationer” (RF, SOK och SISU). I detta sammanhang kan nämnas att framförallt relationen mellan RF och SOK varit föremål för närmast kontinuerlig debatt sedan 1980-talet. En rad skilda utredningar har på RF:s initiativ analyserat parternas interna struktur, roller och arbetsformer. Därtill har förslag till samgåenden väckts vid flera tillfällen men alltid avvisats och vanligen utmynnat i olika former av samarbetsavtal. Diskussionen om rollfördelningen mellan RF och SOK fanns således långt innan staten valde att bevilja särskilda medel till SOK:s talangprogram. Samtidigt kan det inte förnekas att statens bidrag stärkt SOK:s operativa roll och ställning inom idrottsrörelsen.

Som visats ovan, innehåller frågan om statens stöd till det olympiska och paralympiska en rad dimensioner. Det är exempelvis inte svårt att finna argument för att helt avskaffa bidraget och istället tillföra dessa resurser till RF. En sådan åtgärd skulle onekligen

⁵⁸ *Idrottsrörelsens framtida finansiering*, s. 10–11.

⁵⁹ *SOK:s styrelse yttrande över Motion till SOKs årsmöte 2007*, s. 3.

minska antalet bidrag i statens idrottspolitik och därmed utgöra en förenkling av bidragsstrukturen. Ett slopande av bidraget skulle också kunna motiveras med hänvisning till den allmänna principen att staten ska formulera mål för sitt stöd men att idrottsrörelsen ska ha stor frihet att självständiga avgöra *hur* dessa mål ska realiseras.

Vi föreslår dock att även detta bidrag förblir särredovisat och att beloppet alltjämnt fastställs av regeringen. Ett första skäl handlar om bidragets faktiska *resultat*. Det primära syftet med statens stöd till SOK och SHIF är att skapa gynnsamma förutsättningar för landets olympiska och paralympiska elitidrottare och därigenom stärka svensk idrotts internationella konkurrenskraft. Enligt vår bedömning har åtminstone SOK:s talangprogram i stor utsträckning infriat dessa förväntningar.⁶⁰ Både externa utvärderare och olika former av resultatmätt har indikerat att satsningen är uppskattad bland olympiska förbund och elitaktiva samt att den möjliggjort för ett betydande antal idrottsutövare att ta steget från talangfulla till elitidrottare på högsta internationella nivå. Till detta kommer att RF visserligen ifrågasatt principen att staten öronmärker statligt stöd till SOK och SHIF men inte anvisat effektivare sätt att utnyttja dessa medel för att nå statens mål att stärka svenska elitidrottarens förutsättningar vid Olympiska Spel och Paralympics.

Ett andra – närliggande – argument handlar om idrottslig pluralism. Som tidigare påpekats, har SOK:s starkt kvalitets- och behovsstyrda fördelningsprinciper skapat möjligheter för små och ekonomiskt resurssvaga förbund. Det statliga stödet till SOK har därmed blivit ett komplement och alternativ till RF:s SF-bidrag vilket i huvudsak fördelas efter olika storlekskriterier. Beträktat på detta sätt fyller SOK:s behovsprövade stöd en viktig pluralistisk funktion för olympiska idrotter. Och en viktig följdfråga blir givetvis hur de små och ekonomiskt svaga förbunden utanför SOK ska få motsvarande möjligheter att utveckla sina talanger?

Ett tredje argument handlar om hur staten på bästa sätt ska respektera idrottsrörelsens självständighet. Som påpekats ovan, har RF kritiserat regeringen för att öronmärkta bidrag inkräktar på idrottsrörelsens handlingsutrymme. Detta är en sanning med modifikation. Idrottsrörelsen har tre centrala stödorganisationer: RF, SISU och SOK. Att staten i vissa sammanhang väljer att sam-

⁶⁰ Att vi inte uttalar oss om SHIF:s talangstöd förklaras av att vi saknat tid och resurser att analysera denna del av bidraget.

arbeta med SOK eller SISU istället för RF kan visserligen ses som en begränsning av den senare organisationens frihet – men det behöver nödvändigtvis inte tolkas som att staten minskar *idrottsrörelsens* oberoende. Det går dessutom att hävda det rakt motsatta, det vill säga att staten av respekt för just idrottsrörelsens självständighet måste säkerställa att alla tre stödorganisationer får ett grundstöd av staten och att ingen organisation i anslagsfrågor ska kunna utöva ett inflytande över de andra. I detta sammanhang kan tilläggas att SISU Idrottsutbildarna tillförs statsbidrag direkt från Utbildningsdepartementet. Detta är en ordning som RF är positiv till.⁶¹

Det sista och kanske viktigaste argumentet är dock att staten i möjligaste mån bör undvika att intervensera i frågor rörande idrottsrörelsens egen organisationsstruktur. Därtill har idrottsrörelsen ånyo tagit initiativ till att se över rollfördelnings- och ansvarsfrågor mellan sina olika stödorganisationer. I september 2007 utsågs nämligen Marianne Nivert att leda en av RF-stämman och SISU-stämman beslutad oberoende utredning av idrottens framtida organisation och stödsystem. Resultat ska redovisas hösten 2008.

Vår slutsats är följaktligen att staten inte bör förändra denna bidragspost. Om idrottsrörelsens egen utredning däremot lämnar förslag som kan ena rörelsens olika förbund och stödorganisationer, finner vi det rimligt att staten ställer sig välvillig till de eventuella förändringar i bidragssystemet som detta kan medföra. Just nu riskerar emellertid betydande förändringar av statens stöd till olympisk och paralympisk verksamhet att i praktiken bli ett större statligt ingrepp i idrottsrörelsens självständighet än en avvaktande hållning.

⁶¹ Se *Idrottsrörelsens framtida finansiering*, bilaga 8.2.

10.5.4 Staten sätter idrottspolitikens ramar – idrottsrörelsen fyller ramarna med ett innehåll

I diskussionen ovan hänfördes olika bidrag till olika bidragsformer. Resultatet visas i tabell 10.3 nedan.

Tabell 10.3 Statens stöd till idrotten budgetåret 2008 fördelat på organisations-, verksamhets- och projektbidrag⁶²

Bidragsform	Belopp (SEK)	Procent
<i>Organisationsbidrag</i>	383 000 000	(19,3)
Verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen	323 000 000	
Generellt spelbidrag	60 000 000	
<i>Verksamhetsbidrag</i>	1 099 463 000	(55,5)
Vinstdelningssystemet	834 490 000	
Särskilt verksamhetsstöd (SISU)	142 422 000	
Insatser mot dopning	23 000 000	
Bidrag till idrottsforskning	13 000 000	
Bidrag till specialidrott inom gymnasieskolan	39 000 000	
Bidrag för olympisk och paralympisk verksamhet	45 500 000	
Till regeringens disposition	2 051 000	
<i>Projektbidrag</i>	500 000 000	(25,2)
Idrottslyftet	500 000 000	
<i>Summa</i>	1 982 463 000	(100)

Som tabellen visar, utgör nästan 20 procent av statens idrottsstöd ett grundläggande organisationsbidrag. En fjärdedel av stödet utgör projektbidrag. Den största posten, drygt hälften, är dock olika former av verksamhetsbidrag. Denna fördelning mellan olika bidragsformer i statens idrottspolitik är – intressant nog – närmast identisk med Statskontorets kartläggning av hela det statliga stödet till föreningslivet.⁶³

⁶² Notera att det i denna tabell ingår anslag till SISU Idrottsutbildarna. Detta bidrag har inte tagits med i tidigare diskussioner om statens stöd till idrotten.

⁶³ Statskontoret (2004), s. 8.

Vår analys har utmynnat i slutsatsen att den nuvarande bidragsstrukturen i stor utsträckning uppfyller idrottsrörelsens krav på självständighet. Av ett totalt stöd på närmare två miljarder kronor 2008 fördelas den stora merparten – totalt 1860 miljoner kronor motsvarande 94 procent av det totala stödet – mellan fem större bidragsposter vilka kännetecknas av 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 förbli kvar av skäl som redovisats ovan. 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) men att idrottsrörelsen får betydande frihet att fylla dessa ramar med ett innehåll.⁶⁴ Den rådande bidragsstrukturen bör följaktligen bestå.

10.6 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:

- Det kan leda till att organisationer vilka till fullo uppfyller statens idrottspolitiska mål ändå går miste om statsbidrag eftersom de nekas inträde i Riksidrottsförbundet av organisatoriska skäl.
- Det utesluter även möjligheten till statsbidrag för sådana organisationer som anser sig bedriva idrottsverksamhet men som inte vill ingå i Riksidrottsförbundet.

De såväl kort- som långsiktiga konsekvenserna av ett slopat krav på RF-medlemskap bör dock utredas närmare.

Enligt direktiven ska Idrottsstödsutredningen även bedöma om motion och idrott utanför Riksidrottsförbundets verksamhet bör

⁶⁴ Jfr Bjarne Ibsen, "Det offentlige og idrætten" i Else Trangbæk (red) *Dansk idrætsliv. Velfærd og fritid 1940-1996*, Bind 2 (Copenhagen 1995), s. 111–130.

stödjas och i så fall lämna förslag på hur detta ska ske. Uppdraget kan tolkas brett och därmed omfatta alltifrån skolans fysiska bildning, kommersiella gym till oorganiserat joggande i skog och mark. I detta sammanhang avgränsas diskussionen till nationella förbunds möjlighet att få del av statens stöd till idrotten.

Under stor del av 1900-talet fördelade RF även statligt stöd till utomstående idrotts- (och friluft-) organisationer. År 1998 avskaffades dock den särskilda budgetpost i regeringens regleringsbrev som avsåg utomstående sammanslutningar. Parallellt inrättades nuvarande förordning om statsbidrag för idrottsverksamhet som bland annat stadgar att statligt idrottsstöd endast kan tillfalla förbund och föreningar anslutna till RF.⁶⁵ Nu gällande princip är följaktligen att RF – genom att bevilja eller neka organisationer medlemskap – i praktiken även avgör vilka som är berättigade till medel ur statens idrottsstöd.

Enligt RF:s stadgar, ska följande villkor vara uppfyllda för att en organisation ska kunna beviljas medlemskap:⁶⁶

- Förbundet ska bedriva/administrera idrott.
- Förbundet ska vara en ideell förening.
- Förbundets verksamhet ska stå i samklang med RF:s verksamhetsidé.
- Förbundet får inte bedriva/administrera idrottslig verksamhet som är nära besläktad med verksamhet inom till RF redan anslutet SF.
- Förbundet bör ha minst 50 medlemsföreningar med minst 3 000 medlemmar och finnas representerat i minst 10 RF-distrikt.

Som visats i kapitel 1, samlar RF det stora flertalet av landets idrottsorganisationer. Det finns dock ett antal sammanslutningar vilka av olika skäl står utanför och därmed är exkluderade från stöd ur idrottsanslaget. Några av dessa *får inte* vara med eftersom de inte uppfyller ett eller flera av RF:s villkor för medlemskap. Bland dessa kan nämnas Svenska Skateboardförbundet och Svenska Dartförbundet. Andra organisationer vill inte ingå i RF-kollektivet men ändå uppbära statligt idrottsstöd för sin verksamhet. Ett exempel är Svenska Samernas Idrottsförbund.

⁶⁵ Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet, SFS 1999:1177, 6 §.

⁶⁶ RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2007. Kapitel 10. Medlemskap i RF.

Är det möjligt att tilldela stöd till idrottsorganisationer utanför RF?

I utredningsuppdraget ingår att pröva huruvida det är önskvärt att idrottsorganisationer utanför RF tilldelas statligt stöd. En första fråga är emellertid om detta är praktiskt genomförbart. Enligt vår bedömning finns det inga större hinder. RF har redan tidigare visat sin förmåga att pröva och fördela stöd till utomstående idrottsorganisationer. Därtill är förbundets fördelningsprinciper numera så entydiga att det inte borde vara svårt att objektivt fastställa nivån på utomstående organisationers anslag, oavsett om det handlar om medel till nationella förbund eller bidrag på lokal föreningsnivå (statligt LOK-stöd). Formellt sett förutsätter en eventuell nyordning dock en ändring i regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet (SFS 1999:1177). Enligt vår mening vore den enklaste lösningen i så fall att helt slopa kravet (§ 6) att endast specialidrottsförbund och lokala föreningar tillhörande RF ska vara bidragsberättigade.

För- och nackdelar med nuvarande principer

Principen att endast RF-anslutna idrottsorganisationer är bidragsberättigade har vissa uppenbara fördelar för både Riksidrottsförbundet och staten. För RF kan fördelarna sammanfattas i begreppet *hegemoni*. Att ett medlemskap i förbundet även ger tillgång till statens idrottsstöd utgör onekligen ett starkt argument för att utomstående organisationer ska vilja ansluta sig. Därtill motverkas intern splittring. Åtminstone för många mindre och starkt bidragsberoende förbund skulle ett utträde innebära stora ekonomiska påfrestningar och en drastisk nedbantning av den egna verksamheten.

För staten medför nuvarande system framförallt två fördelar. En första fördel är att alla strategier som gynnar RF:s sammanhållning även stärker den *korporativa förvaltningsmodellen*. Med en enad idrottsrörelse under ett gemensamt riksförbund skapas de nödvändiga organisatoriska förutsättningarna för att staten ska kunna delegera ansvar och inflytande i anslagsfrågor till idrottens egen organisation. I förlängningen följer alla de legitimitets- och effektivitetsvinster som korporativa förvaltningsmodeller kan anses leda till.

Den andra fördelen är att *staten befrias från problemet att definiera idrottsrörelsens gränser*. En av de svåraste frågorna kopplade till statens idrottsstöd är att avgöra vilka organisationer som kan anses bedriva just idrottsverksamhet. Ett välkänt exempel är Svenska Bridgeförbundet som återkommande ansökt om medlemskap i RF men alltid nekats med hänvisning till att bridge inte är en idrott. Här kan staten välja. Genom att knyta statsanslaget till ett RF-medlemskap hänförs automatiskt alla svåra och potentiellt kontroversiella definitionsfrågor till idrottens egen paraplyorganisation. Om man däremot väljer att bevilja stöd till utanförstående organisationer, uppstår risken att det blir regeringen själv som måste försöka avgöra vilka aktiviteter som ska anses ingå i idrottsbegreppet varje gång en organisation ansöker om medel ur statens idrottsanslag.

Det finns även problem förknippade med nuvarande ordning. För det första går det inte att bortse från risken av *konserverande strukturer*, det vill säga att RF:s incitament att acceptera nya medlemmar begränsas om effekten blir att fler organisationer ska dela på en given summa pengar. Ur detta perspektiv riskerar således det statliga stödets koppling till RF snarast att motverka förbundets naturliga drivkraft till tillväxt och förnyelse. Mot detta kan dock hävdas att RF vanligtvis välkomnar nya medlemmar. Som exempel kan nämnas att Svenska Ringetteförbundet 2003 erhöll ett s.k. associerat medlemskap eftersom de ännu inte infriar RF:s s.k. storlekskriterium.⁶⁷ Därtill avslogs visserligen Svenska Skateboardförbundets medlemsansökan 2007 med hänvisning till ”tveksamheter rörande förbundets organisation” men med tillägget att Skateboardförbundet skulle erbjudas stöd och hjälp med sin uppbyggnad inför en förnyad ansökan.⁶⁸

Ett andra problem är principiellt och handlar om en *diskrepans mellan statens idrottspolitiska mål och RF:s organisatoriska intressen*. Av RF:s olika kriterier för medlemskap finns det vissa villkor som enkelt kan förenas med principen att de måste vara uppfyllda för att statligt stöd ska komma ifråga. Det rör sig framförallt om kraven att organisationen ska bedriva/administrera idrott och dessutom vara en ideell förening. Mer problematiska är villkoren att ansökande sammanslutning inte får bedriva/administrera idrottslig verksamhet som är nära besläktat med redan befintligt SF samt att förbundet i fråga måste bestå av minst 50 föreningar, 3000 med-

⁶⁷ Protokoll från Riksidrottsmötet 2003, p. 14.3.

⁶⁸ Protokoll Riksidrottsmötet 2007, p. 14.1.

lemmar och finnas representerat i åtminstone tio RF-distrikt. Dessa krav kan ur ett organisatoriskt perspektiv framstå som rimliga hos RF i syfte att undvika onödig rivalitet mellan snarlika SF och för att eftersträva viss stabilitet och kontinuitet i medlemsförbundens verksamhet. Det är emellertid villkor som svårligen kan förenas med statens mål att främja folkhälsa och föreningsdemokratiska processer genom frivilligt organiserade idrotts- och motionsaktiviteter. Ur statens perspektiv kan det rimligtvis inte vara positivt om vissa utomstående organisationer går miste om statligt stöd med hänvisning till att deras verksamhet påminner om redan befintliga SF:s. Lika märkligt blir det att stöd inte kan utdelas till förbund med argumentet att det är för små för att beviljas inträde i RF – inte minst eftersom det finns ett antal fullvärdiga SF som inte heller lever upp RF:s storlekskriterier. Poängen är följaktligen att det mycket väl kan uppstå situationer där utomstående organisationer till fullo infriar statens idrottspolitiska mål men samtidigt går miste om statligt stöd eftersom de nekas inträde i RF av organisatoriska skäl. Problematiken är dessutom inte enbart principiell. Som ett konkret exempel kan nämnas att Friskis&Svettis Riksråd återkommande nekades inträde i RF under 1990-talet med hänvisning till att dess verksamhet var för nära besläktad med Gymnastikförbundets. Än idag erhåller organisationen inget stöd för sin centrala verksamhet (vilket de inte heller ansöker om med hänvisning till sitt oberoende). De lokala föreningarna är dock anslutna till olika specialidrottsförbund – merparten tillhör Svenska Friidrottsförbundet – vilket ger dem viss tillgång till statligt LOK-stöd och kommuners subventionerade anläggningar.⁶⁹

Ett snarlikt problem uppstår när organisationer gör anspråk på statens idrottsstöd utan att samtidigt vilja tillhöra RF. Här blir problemet att nuvarande system utgör ett starkt incitament för dessa organisationer att ge upp sitt oberoende och ansöka om medlemskap i RF. Detta kan i sin tur tolkas som att staten – åtminstone indirekt – inte respekterar idrottsrörelsens självständighet.

Sammanfattningsvis finns det onekligen vissa problem förknippade med att statligt stöd inte kan tillfalla motions- och idrottsverksamhet utanför Riksidrottsförbundet. Dessa problem måste dock ställas i relation till fördelarna för staten av att RF fördelar statsanslaget och att förbundet därtill bedömer vilka organisationer

⁶⁹ Jfr SOU 1998:76, s. 148.

som kan anses berättigade till detta stöd. Slutligen kan det 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.

I detta sammanhang kan tilläggas att *Svenska Samernas Idrottsförbund* (SSIF) kontaktat utredningen med en begäran om att erbjuda statsbidrag ur statens stöd till idrotten och medel via AB Svenska Spel. SSIF avser inte att ansöka om medlemskap i RF. Deras begäran bör lämpligen ingå i den föreslagna utredningen.

10.7 Ett uppföljningssystem för idrottspolitiken

Vi föreslår ett nytt uppföljningssystem för idrottspolitiken baserat på följande utgångspunkter:

- 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 ansvaret 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.

Tidigare i detta kapitel föreslogs som allmän idrottspolitisk princip att staten tydligt ska uttrycka sina förväntningar på *vad* stödet till idrotten ska leda till men att idrottsrörelsen därefter ska ha stor frihet att avgöra *hur* dessa mål ska uppnås. En förutsättning för att en sådan ansvarsfördelning både ska tillfredsställa idrottsrörelsens rätt till självständighet och statens behov av styrning, är att stödets effekter följs upp och utvärderas. I detta avsnitt presenterar vi vårt förslag till uppföljningssystem. I enlighet med direktiven baseras förslaget på att s.k. *indikatorer* skapas för att följa och bedöma effekterna av statens idrottsstöd.

10.7.1 Nuvarande rutiner för uppföljning av statens idrottspolitik

1996 års Idrottsutrednings förslag till uppföljning och utvärdering

Redan 1996 års Idrottsutredning hade som uppdrag att skapa en modell för uppföljning av statens stöd till idrotten. Utredningens förslag omfattade tre delar. För *löpande uppföljning på kort sikt* föreslogs att RF årligen skulle redovisa utfallet för de verksamhetsmål som ställs i regeringens regleringsbrev och förordning. Denna åiterrapportering skulle vara könsdifferentierad och bland annat innehålla uppgifter om idrottsrörelsens medlemsutveckling, barn- och ungdomsidrotten fördelat på olika idrotter, utvecklingen av ledarutbildning för barn- och ungdomsverksamhet, sammansättning av specialidrottsförbundens styrelser och deltagande i internationella tävlingar fördelat på olika idrotter. Vidare föreslogs att SCB:s utgiftsbarometer skulle utnyttjas för uppgifter om hushållens utgifter för idrott medan dess tjänstenärings- och sysselsättningsstatistik skulle utnyttjas för uppgifter om idrott och motion som näringsverksamhet.

För *övergripande analyser på lång sikt* föreslogs att staten vart fjärde år skulle låta genomföra större utvärderingar av idrottsstödet i samarbete med ”högre utbildning och forskning eller folkhälso-sfären”. I dessa skulle fokus särskilt läggas på bidragets effekter för folkhälsan, jämställdhet och integration.

För *kontroll och revision* föreslogs slutligen att Riksrevisionsverket skulle ges möjlighet att utse en eller flera revisorer för granskning av RF:s fördelning av statsbidrag.⁷⁰

Nuvarande system för uppföljning och utvärdering av statens idrottspolitik

Idrottsstödsutredningens förslag fick stöd av riksdagen och har därefter utgjort en utgångspunkt för regeringens uppföljning av idrottspolitiken. Den löpande uppföljningen baseras framförallt på de åiterrapporteringskrav som årligen fastslås av regeringen i de särskilda *riktlinjer* som ställs till RF i samband med att stödet beviljas. RF:s åiterrapportering till regeringen sker huvudsakligen i förbundets verksamhetsberättelse.

⁷⁰ SOU 1998:76, kap. 14.

Förutom RF:s löpande åiterrapportering till regeringen blir olika bidragsformer och större utvecklingsprojekt ofta föremål för särskilda utvärderingar. Den hittills största och mest omfattande utvärderingen gjordes inom ramen för Handslaget (se kapitel 9). Därtill kan nämnas att RF sedan 2002 bedriver forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU) som utmynnat i en rad forskningsrapporter. Bland dessa finns studier som behandlat föreningsidrotten utifrån samhällsvetenskapliga perspektiv och med fokus på verksamhetens betydelse för jämställdhet, integration och socialisation.

1996 års Idrottsutredning föreslog även större och periodiskt återkommande utvärderingar av statens idrottsstöd i samarbete med universitet och högskolor. Ett första led i en sådan extern uppföljning var den kvantitativa studie av ungdomars föreningsidrottande som Mats Trondman genomförde 2005 på uppdrag av Ungdomsstyrelsen och genom medel från Regeringskansliet.⁷¹

Slutligen kan nämnas att riksdagen även biföll Idrottsutredningens förslag om statlig revision av RF:s bidragshantering. Någon statlig revisor har dock ännu inte tillsatts. Riksrevisionens granskning av statsbidraget till idrottsrörelsen 2004 tillkom på myndighetens eget initiativ.

10.7.2 Förslag till nytt uppföljningssystem för idrottspolitiken

Allmänna utgångspunkter

Effektiv uppföljning och utvärdering är självklara och nödvändiga inslag i all 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 kvalitetsutvecklingen hos bidragsmottagande grupper.⁷²

Mot denna bakgrund kan det konstateras att nuvarande rutiner för uppföljning och utvärdering av idrottspolitiken är 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. Det första handlar om

⁷¹ Mats Trondman, *Unga och föreningsidrotten. En studie om föreningsidrottens plats, betydelse och konsekvenser i ungas liv*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:9.

⁷² För en allmän diskussion om uppföljning av bidrag till ideell verksamhet, se SOU 2007:66, *Folkrörelser i tiden*, kapitel 5.6.

konkreta brister i RF:s åiterrapportering. Som vår utvärdering i kapitel 6–9 visat, är förbundets redovisning till regeringen på flera områden allt för begränsad för att möjliggöra bedömningar av huruvida effekterna av statens stöd till idrotten stämmer överens med statens idrottspolitiska syften. Detta gäller särskilt stödet till specialidrottsförbunden och bidragets fördelning mellan bredd- och elitidrott. Det andra problemet är principiellt och handlar om den intressekonflikt som oundvikligen uppstår när bedömningen av ett bidrags effekter överläts till organisationer som även är mottagare av stödet i fråga.

Av dessa skäl förslår vi ett nytt uppföljningssystem för idrottspolitiken baserat på en tydlig ansvars- och arbetsfördelning mellan idrottsrörelsen och staten enligt följande:

- Riksidrottsförbundet ska ha ansvar för att *åiterrapportera* till regeringen hur statsbidraget till idrotten fördelats och använts. Denna åiterrapportering ska ha sin utgångspunkt i olika bidragsformers mål/syften och huvudsakligen baseras på kvantitativa mått. God ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav.⁷³
- Staten ska själv ha ansvaret att *utvärdera* idrottspolitiken resultat. Denna utvärdering ska ha sin utgångspunkt i målen för statens stöd till idrotten och innehålla kvalitativa bedömningar av stödets resultat och effekter.

Denna ansvarsfördelning mellan idrottsrörelsen och staten är i enlighet med det implicita kontraktets principer och en konsekvens av parternas skilda behov och intressen. En förutsättning för att staten ska kunna medge stor självständighet till idrottsrörelsen i fördelningen av statens idrottsstöd är att detta oberoende balanse- ras med att staten själv åtar sig att bedöma bidragets effekter.

I följande tre avsnitt konkretiseras vårt förslag till nytt uppföljningssystem för idrottspolitiken. Inledningsvis behandlas formerna för statens utvärderingsverksamhet. Därefter presenteras principer för RF:s åiterrapportering till regeringen. Slutligen diskuteras ekonomiska och andra konsekvenser av det nya uppföljningssystemet.

⁷³ Jfr Ibid., s. 116.

10.7.3 Statens utvärdering av idrottsstödet effekter

Vi föreslår att regeringen uppdrar åt Centrum för Idrottsforskning (CIF) att ansvara för utvärderingen av statens idrottsstöd. Verksamheten ska rapporteras årligen och bestå av följande tre delar:

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

Till CIF:s utvärderingsverksamhet ska en referensgrupp knytas med företrädare för staten, idrottsrörelsen och forskarsamfundet.

Indikatorerna för idrottspolitiken ska 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.

Såväl utformningen som analysen av indikatorerna ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och ett barnperspektiv.

Utvärderingar kan utformas på många olika sätt. Den modell som föreslås nedan har sin – i enlighet med utredningens direktiv – utgångspunkt i ett s.k. *indikatorsystem*. Förslaget har utarbetats i samarbete med Martin Börjeson, utredare vid Socialstyrelsen med lång erfarenhet av arbete med s.k. kvalitetsindikatorer. Viktiga synpunkter har även lämnats av Daniel Wohlgemuth, Ungdomsstyrelsen, och Ola Stadler, Riksidrottsförbundet. En mer ingående diskussion om indikatorer för uppföljning av idrottspolitiken ges av Börjeson i bilaga 3. I detta sammanhang avgränsas diskussionen till grundläggande resonemang om indikatorers roll inom ramen för vårt förslag till uppföljningssystem av idrottspolitiken.

Indikatorer som instrument för verksamhetsuppföljning

Under senare år har indikatorer blivit allt vanligare instrument för uppföljning och utvärdering av offentlig förvaltning – inte minst i folkhälso- och ungdomspolitiken. I ett förslag till uppföljningssystem för barnpolitiken beskrivs indikatorer på följande sätt:

Ordet indikator kommer av de latinska orden ”indicator” och ”indico” vilket betyder angivare respektive ange, utvisa eller röja. En möjlig tolkning av begreppet indikator i föreliggande arbete är att se en indikator som en angivare eller röjare av positiva eller negativa förhållanden...

En indikator är således ett kvantitativt mått som ”förenklar sammanhang och underlättar förståelsen för en ofta komplex verklighet” och som därmed möjliggör bedömningar av tillstånd eller förändringsprocesser i olika verksamheter.⁷⁴ Indikatorer kan användas på många sätt. De kan utnyttjas för att studera samhällsvillkor för olika grupper, skapa underlag för politiska beslut eller för att utvärdera resultat i relation till uppsatta mål.⁷⁵ Det är dock viktigt att inte förväxla indikatorer med forskningsresultat. En indikator är ingen absolut sanning. En indikator kan inte heller i sig förklara *varför* ett politikområde ser ut på ett visst sätt eller *orsakerna* bakom en specifik förändringsprocess. En indikator kan endast ”indikera” ett tillstånd. Detta tillstånd måste därefter bedömas och tolkas utifrån ett större sammanhang. I denna analysprocess kan fördjupad analys och kompletterande forskning vara nödvändigt.⁷⁶

Utgångspunkten för vårt förslag till uppföljningssystem är således att det ska skapas en uppsättning indikatorer, liktydigt med ett antal kvantifierbara och mätbara mått, vilka ska spegla tillstånd och förändringsprocesser inom idrottspolitiken. Indikatorsystemet bör ha följande övergripande kännetecken:

- Indikatorerna ska vara direkt relaterade till syftena med statens stöd till idrotten, såsom dessa preciserats i regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet.

⁷⁴ Ds 2005:59, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Delrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken*, s. 17–19.

⁷⁵ Martin Börjeson, *PM om indikatorer för uppföljning av statens stöd till idrottsverksamheten*, bilaga 3 till detta betänkande.

⁷⁶ Ds 2005:59, s. 17.

- Uppföljningen av indikatorerna bör göras kontinuerligt och sammanställas minst en gång om året. En lämplig ambition är att regeringen ska ha möjlighet att förse riksdagen med aktuell information om idrottspolitikens utfall och effekter inom ramen för idrottspolitikens behandling i det årliga budgetarbetet.
- Indikatorerna ska tillgodose olika intressenters perspektiv och behov. De ska både kunna användas för övergripande utvärderingar av idrottsrörelsens totala verksamhet och för uppföljning av specifika delar (exempelvis förändringsprocesser inom olika idrotter, regioner, åldersgrupper m.m.). Därtill ska de både tillfredsställa statens behov av resultatuppföljning och utgöra ett stöd i idrottsrörelsens egna utvecklingsprocesser.
- Såväl utformningen som analysen av indikatorerna ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och ett barnperspektiv. I all individbaserad statistik ska kön och ålder om möjligt utgöra en genomgående och övergripande indelningsgrund.
- De data som utgör grunden för indikatorerna bör i första hand hämtas från befintlig (verksamhets-) statistik och redan existerande rapporteringsrutiner. Som exempel på betydelsefulla informationskällor kan nämnas RF:s LOK-stödsstatistik, SCB:s olika studier av levnadsförhållanden (ULF, Barn-ULF) och Folkhälsoinstitutets uppföljning av folkhälsopolitiken. Därtill utgör RF:s återrapportering till regeringen rörande statsstödet utnyttjande och fördelning en viktig källa. Om befintlig statistik inte är tillräcklig måste särskilda (urvals-) undersökningar göras.

Om målområden och förslag till indikatorer

I bilaga 3 förslås fem s.k. *målområden* för indikatorer rörande uppföljningen av statens idrottsstöd. Målområdena är baserade på regeringens förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet men med det tillägg rörande elitidrott som vi föreslår i avsnitt 10.2.

Målområde 1: Idrotten som folkrörelse

Frågan om idrottens ställning som folkrörelse, dess självständighet i förhållande till stat respektive marknad, det ideella ledarskapets omfattning och betydelse m.m.

Målområde 2: Idrottens betydelse för folkhälsan

Frågan i vilken mån idrotten bidrar till ett livslångt intresse för motion, och i vilken mån den därmed kan främja god hälsa bland olika grupper.

Målområde 3: Allas lika förutsättningar till deltagande

Frågan om idrottens tillgänglighet och i vilken mån idrotten är öppen för olika människor oavsett kön, ålder, sexuell läggning, social och/eller etnisk bakgrund m.m.

Målområde 4: Fostran till demokrati, ansvarstagande och etik

Frågan i vilken mån idrotten ger deltagarna möjlighet till demokrati och inflytande, om idrotten bidrar till utvecklingen av en god etik, det sociala ledarskapets betydelse m.m.

Målområde 5: Idrottens internationella konkurrenskraft

Frågan i vilken mån svensk idrott på elitnivå kan hävda sig i internationella sammanhang.

I bilaga 3 skisseras även ett antal förslag till tänkbara indikatorer inom ramen för dessa målområden. Att det är just "tänkbara" indikatorer istället för konkreta förslag har flera förklaringar. Den första handlar om indikatorsystemets validitet och reliabilitet. Att fastställa en uppsättning balanserade indikatorer som täcker idrottspolitikens fem målområden är ett omfattande arbete som inte varit möjligt att genomföra inom ramen för denna utredning.

Vidare pågår för närvarande ett antal processer vilka kan få direkta följder för utformningen av indikatorer för idrottspolitik. Som exempel kan nämnas att RF undersöker möjligheten att införa personnummer i sin LOK-stödsstatistik, vilket väsentligt skulle öka LOK-stödsrapporteringens potential som indikator för att mäta aktivitetsnivå och förändringsprocesser i den lokala barn- och ungdomsidrotten. I Folkhälsoinstitutet görs en översyn av de egna indikatorerna för folkhälsa. Dessutom har en arbetsgrupp inom Socialdepartementet nyligen presenterat ett omfattande indikator-

system för barnpolitiken som bland annat innehåller uppgifter rörande barns fritids- och idrottsaktiviteter.⁷⁷

Ett tredje skäl är att det finns ett egenvärde i att den organisation som får i uppdrag att hantera uppföljningssystemet även får möjlighet att medverka i den slutgiltiga utformningen av utvärderingsinstrumentet i fråga.

Fördjupad analys, forskning och kunskapssammanställning

Utöver en årlig rapportering baserad på indikatorer, bör utvärderingssystemet inkludera förutsättningar för fördjupad analys och viss forskning kring de förhållanden som belyses. Detta kan både ske genom beställarstyrda forskningsuppdrag inom olika teman enligt regeringens anvisningar och/eller i form av periodiskt återkommande fördjupade rapporter. Vidare är det lämpligt att uppföljningssystemet kompletteras med information om övrig aktuell forskning och statistik av relevans för statens stöd till idrotten.

Sammanfattningsvis föreslås således ett utvärderingssystem bestående av följande tre delar:

- Kontinuerlig uppföljning av det statliga idrottsstödet effekter med utgångspunkt i ett s.k. indicatorsystem.
- Möjlighet till fördjupade analyser och kompletterande forskning.
- Kontinuerlig bevakning av forskningsresultat med relevans för statens stöd till idrotten.

Ett tilläggsuppdrag till Centrum för Idrottsforskning

Vi föreslår således en modell för uppföljning av idrottspolitiken där olika former av data/indikatorer årligen ska samlas in, analyseras och rapporteras till regeringen. Därtill ska det finnas möjlighet till fördjupad analys, viss kompletterande forskning och kunskapsöversikter av relevans för statens idrottspolitik. En naturlig följdfråga blir därmed *vilken organisation* som ska ansvara för denna verksamhet.

Frågan har diskuterats ingående i utredningen. Tre aspekter har varit vägledande för vårt val. Den första aspekten rör uppdragets

⁷⁷ Ds 2007:9, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken.*

dubbla natur. Den organisation som ska hantera uppföljnings-systemet måste både kunna *administrera* de utvalda indikatorerna och forskningsinsatserna (samla in, analysera och redovisa data rörande idrottsrörelsens verksamhet) och *utforma/utveckla* själva mätinstrumenten i fråga. En uppsättning indikatorer kan nämligen aldrig uppfattas som ”färdigutvecklade” eller ”slutgiltiga” – och detta av flera skäl. Först och främst kan naturligtvis själva politikens inriktning förändras vilket kan skapa behov av att utveckla nya eller kompletterande indikatorer och målområden. En annan förklaring kan vara att tillgången på data förändras, vilket i sin tur kan påverka förutsättningarna att mäta olika aspekter av idrottsrörelsens verksamhet. Den organisation som tilldelas ansvaret för indikatorsystemet måste följaktligen ha kapacitet att både administrera utvärderingarna i fråga *och* att utveckla själva utvärderingsinstrumentet.

Den andra aspekten rör den tilltänkta organisationens dubbla kompetenser. Den organisation som ska ansvara för uppföljningen av statens stöd till idrotten måste både besitta god förmåga att genomföra *utvärderingar* – och god sakkunskap i det *specifika saksområdet*, vilket i detta fall utgörs av frivilligt organiserad idrottsverksamhet.

Den tredje aspekten är principen att utvärderingsverksamhetens alla delar – från bearbetning och analys av data till kompletterande forskningsinsatser och rapportering – om möjligt bör hanteras av *en och samma organisation*. Inte minst av effektivitetsskäl bör lösningar undvikas där exempelvis administreringen av indikatorsystemet placeras i en organisation medan revideringen av indikatorerna utförs på annat håll.

Med dessa principer som utgångspunkt har ett antal möjliga organisatoriska lösningar diskuterats. Bland myndigheter med vana att utvärdera och följa upp offentlig verksamhet kan nämnas Statskontoret och Riksrevisionen. Därtill har Ungdomsstyrelsen sedan tidigare ett motsvarande indikatorsystem för uppföljning av den nationella ungdomspolitikerna.⁷⁸ Samtliga av dessa organisationer har följaktligen kapacitet att genomföra utvärderingar. De har dessutom – i mer eller mindre omfattning – gjort insatser kopplade till idrottspolitikerna. Som tidigare nämnts, genomförde Statskontoret en bred kartläggning av bidragsgivningen till ideella organisationer

⁷⁸ Se exempelvis *Ung idag 2007*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:6 (2007).

2004.⁷⁹ Samma år genomförde även Riksrevisionen sin tidigare nämnda granskning av statsstödet till idrottsrörelsen respektive folkbildningen.⁸⁰ Slutligen var det i Ungdomsstyrelsens regi som sociolog Mats Trondman 2005 genomförde sin större kartläggning av ungdomars föreningsidrottande.⁸¹

Även om samtliga tre myndigheter har vana att utvärdera offentlig verksamhet, kan vi inte förorda att uppdraget läggs på någon av dessa eftersom ingen av organisationerna har specialkompetens i idrottsfrågor. Vidare är det tveksamt om Statskontoret och Riksrevisionen alls skulle åta sig en kontinuerlig och permanent uppföljningsverksamhet inom ett enskilt statligt politikområde. Slutligen ansvarar Ungdomsstyrelsen för ungdomsfrågor (13–25 år) medan idrottspolitiken omfattar alla åldersgrupper.

Mot denna bakgrund föreslås istället att ansvaret för att utvärdera statens idrottspolitik ska läggas på *Centrum för idrottsforskning* (CIF). CIF är statens sektorsorgan för idrottsforskning. Dess uppdrag är att initiera, samordna, stödja och informera om forskning på idrottens område. I praktiken handlar mycket av arbetet om att stödja idrottsrelaterad forskning och tjänster samt anordna konferenser. CIF leds av en styrelse där ordförande utses av regeringen medan övriga tretton ledamöter utses av Riksidrottsförbundet (2 ledamöter) och landets universitet och högskolor (totalt 11 ledamöter). CIF:s budget ligger för närvarande på cirka 20 miljoner kronor om året varav merparten, 13 miljoner kronor, fördelas via idrottsanslaget och cirka 6 miljoner kronor utdelas av Utbildningsdepartementet. Till CIF:s styrelse finns knutet ett vetenskapligt råd med uppgift att svara för vetenskapliga bedömningar av ansökningar om forskarstöd. Detta råd utses efter samråd med Vetenskapsrådet (VR). Det dagliga arbetet i CIF sköts av ett kansli beläget vid Gymnastik- och Idrottshögskolan (GIH) i Stockholm.⁸²

Enligt vår bedömning har CIF goda förutsättningar att ansvara för en utvärdering av den statliga idrottspolitikens effekter. CIF utgör i mångt och mycket navet i svensk idrottsforskning. Dess styrelse består av ledande idrottsforskare från ett brett spektrum av discipliner. Organisationens mångvetenskapliga specialkompetens i

⁷⁹ *Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer*, Statskontoret 2004:17.

⁸⁰ Riksrevisionen.

⁸¹ Trondman (2005).

⁸² För information om CIF, se <http://www.cif.space2u.com/index.html>

idrottsfrågor är således oomtvistad. Därtill har CIF redan bevisat sin förmåga att ansvara för betydande utvärderingsverksamhet genom att administrera och fördela stöd till sammanlagt 22 forskare/forskargrupper för utvärderingar av Handslaget. Att RF överlät till CIF att fördela medel till olika vetenskapligt förankrade utvärderingsprojekt vittnar dessutom om CIF:s legitimitet inom idrottsrörelsen.

Vi anser således att CIF har bäst förutsättningar att förse regeringen med kunskap om det statliga idrottsstödet effekter. Till detta kan läggas att en uppföljningsverksamhet i CIF:s regi även kan bli ett viktigt stöd i idrottsrörelsens eget utvecklingsarbete. Som ovan påpekats, avser det föreslagna indikatorsystemet att både tillgodose statens behov av resultatuppföljning och att utgöra ett stöd i idrottsrörelsens egna utvecklingsprocesser, exempelvis genom att förse såväl Riksidrottsförbundet som dess medlemsförbund med uppgifter och analyser om föreningsidrottens utformning och utvecklingstendenser. Ett uppdrag till CIF att utvärdera effekterna av statens idrottsstöd kan därmed bli en positiv fortsättning och en fördjupning av det samarbete mellan idrottsrörelsen och forskarsamfundet som initierades i samband med Handslaget. Det hela förutsätter dock en tydlig ansvars- och rollfördelning, vilket vi utvecklar i avsnitt 10.7.5 nedan.

Om olika parter medverkan och insyn

En förutsättning för att CIF ska kunna bedriva en effektiv och kvalitativ utvärderingsverksamhet är ett nära samarbete med såväl staten som idrottsrörelsen. Eftersom regeringen är ytterst ansvarig för utvärderingsverksamhet, är det viktigt att skapa rutiner där regeringens företrädare får möjlighet att lämna synpunkter på vad som ska utvärderas, förslag till fördjupningar och synpunkter på resultat och analyser. Viktigt är även att representanter från idrottsrörelsen får insyn i utvärderingsarbetet och möjlighet att kommentera resultat och analyser. Båda dessa aspekter tillgodoses enklast genom att en referensgrupp knyts till utvärderingsprocessen med olika företrädare från bland annat regeringskansliet, Riksidrottsförbundet och forskarsamfundet.

10.7.4 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 ha 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) bör dock alltid medel för kvalitativa och oberoende utvärderingar ingå när bidrag beviljas. Det bör det vara regeringen som fastställer medelsramen och formerna för sådan extern utvärderingsverksamhet.

Att CIF får ett ansvar att utvärdera statens stöd till idrotten, påverkar inte kravet att mottagare av bidrag måste återrapportera hur medlen utnyttjats. Krav på återrapportering gäller såväl mottagande organisationer till beslutande organ (specialidrottsförbunds m.m. rapportering till RF) som beslutande organ till regeringen (det vill säga RF:s återrapportering till regeringen). Vi föreslår följande övergripande principer för denna återrapportering.⁸³

⁸³ Principerna tar sin utgångspunkt i Folkhälsovetenskapens utredningens förslag, se SOU 2007:66, kap. 4–5.

- Det ska finnas formulerade återrapporteringskrav för samtliga bidragsformer. Detta krav gäller även för s.k. villkorlösa bidrag såsom idrottsrörelsens generella spelbidrag enligt principen att en mottagare av statsbidrag visserligen kan ha rätt att självständigt besluta över ett bidrags disposition, men aldrig vara befriad från skyldigheten att i efterhand redogöra för hur de statliga medlen har använts.
- Återrapporteringskraven bör – precis som idag – fastställas årligen i regeringens riktlinjer till RF för stödet till idrotten (statsanslaget) och i regeringens anvisningar till RF om disposition av medel från AB Svenska Spel (spelbidrag).
- 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.
- RF:s återrapportering görs lämpligen – precis som idag – i förbundets årsredovisning.

De konkreta återrapporteringskrav som ska knytas till statens olika bidrag bör preciseras i en dialog mellan regeringen, RF och CIF. I detta sammanhang finns det dock skäl att lyfta fram ett antal allmänna principer. En första sådan är att RF:s återrapportering ska besvara frågor om *vad* som har hänt medan det ska åligga CIF att genom indikatorer och fördjupande analyser diskutera *varför* detta har hänt.

Vidare bör RF:s återrapporteringskrav vara *entydiga* och *enkla* att samla in. Här utgör bredd- och elitproblematiken ett belysande exempel. Som påpekats i kapitel 9, saknas en entydig definition av elitidrottsbegreppet. Mot denna bakgrund är det inte konstigt att RF även har haft svårt att redogöra för anslagets fördelning mellan bredd- och elitverksamhet. En möjlig lösning på problemet är

givetvis att omformulera återrapporteringskravet. Som exempel torde specialidrottsförbundens utgifter för landslagsverksamhet (inklusive förberedelser) både vara enkla att identifiera och lämpliga för analyser av elitidrottsstödet utveckling över tid.

Det är även viktigt att återrapporteringskraven utformas *med hänsyn till vårt föreslagna indikatorsystem*. Många av de uppgifter som RF samlar in från medlemsförbund och föreningar kan även utgöra lämpliga indikatorer för att mäta effekterna av statens idrottspolitik. Av detta följer att regeringens återrapporteringskrav till RF – liksom utformningen av indikatorer i CIF:s regi – måste utformas i nära dialog mellan samtliga berörda parter och med ambitionen att kvalitetssäkra uppföljningsverksamheten och minimera risken för dubbelarbete.

Slutligen menar vi att det ska ställas *olika återrapporteringskrav på olika bidragsformer*. Medan kraven för organisations- och verksamhetsbidrag bör vara inriktade på s.k. kvantitativa resultatmätt, bör särskilda medel till kvalitativa och specifika utvärderingar alltid ingå när projektbidrag beviljas. Som påpekats ovan, ingick sådan utvärderingsverksamhet som ett naturligt led i den storskaliga handslagsprojektet. Av satsningens totala budget på en miljard kronor avsattes 15 miljoner kronor till utvärdering och rådgivningsverksamhet, varav 5,4 miljoner kronor (motsvarande 0,5 procent av den totala satsningen) utnyttjades av RF för oberoende utvärderingar av forskare. Vi förutsätter att minst motsvarande resurser kommer att avsättas för vetenskapliga utvärderingar av det efterföljande Idrottslyftet. Vi finner det även naturligt att utvärderingen av Idrottslyftet utformas i samarbete med CIF. Men som en följd av principen att det är staten själv som ska ansvara för att utvärdera idrottspolitikens effekter, föreslår vi att det ska vara regeringen – och inte RF – som fastställer medelsramen och formerna för sådan extern utvärderingsverksamhet.

10.7.5 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.
- Att den del av CIF:s anslag som för närvarande utbetalas via RF fortsättningsvis fördelas direkt av regeringen. Av detta följer att bidraget till CIF ska förbli särredovisat i regleringsbrevet för idrottsanslaget.

Vi föreslår vidare 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". Samtidigt föreslår vi 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.

Staten bör ta det fulla ansvaret för CIF:s verksamhet

CIF får för närvarande merparten av sitt anslag via RF. Därtill utser förbundet två ledamöter i CIF:s styrelse. RF:s inflytande i CIF framstår som olämpligt i en situation där CIF tilldelas ansvaret att utvärdera statens idrottspolitik. Vi föreslår därför en justering av den förordning som reglerar CIF:s verksamhet (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 bör den del av CIF:s anslag som för närvarande utbetalas via RF fortsättningsvis fördelas direkt av regeringen. Av detta följer att bidraget till CIF ska förbli särredovisat i regleringsbrevet för idrottsanslaget.

Kostnader för CIF:s utvärderingsverksamhet m.m.

Vårt förslag till utvärderingsmodell innehåller ett antal moment och därmed även olika former av kostnader. I ett inledningsskede handlar det om att färdigställa själva indikatorsystemet med utgångspunkt i de målområden och förslag till indikatorer som skisserats i bilaga 3. Därefter handlar det om löpande utgifter för att bearbeta information, analysera indikatorer och rapportera utvärderingsverksamhetens resultat. Till detta kommer kostnader för att beställa statistik från SCB m.fl., genomföra fördjupade analyser och kompletterande studier, anordna möten med referensgrupper osv. Utgifter av dessa slag kan inte fastställas i detalj. Det enda rimliga är att CIF tilldelas en generell höjning av sitt statsbidrag och att det därefter ankommer på CIF:s styrelse att ansvara för de uppgifter – och därmed att även hantera de kostnader – som följer av tilläggsuppdraget att utvärdera statens stöd till idrotten.

Enligt vår bedömning utgör två miljoner kronor en lämplig kostnadsram för CIF:s utvärderingsverksamhet. Beloppet utgör cirka en promille av det statliga stödet till idrotten.

I detta sammanhang finns det skäl att fästa uppmärksamhet på att statens stöd till idrottsforskning höjdes successivt från 10 miljoner kronor 2000 till 20 miljoner kronor 2002. Av detta belopp valde dock RF att innehålla två miljoner kronor för egen FoU-verksamhet. Redan i slutet av 1990-talet hade förbundet dessutom valt att innehålla fem miljoner kronor årligen som särskilt elitidrottsstöd till icke-olympiska specialidrottsförbund som kompensation för statens bidrag till SOK:s talangprogram. Av ett totalt anslag på 20 miljoner kronor till idrottsforskning under åren 2002–2005 erhöles således CIF 13 miljoner medan RF innehöll sju miljoner kronor. Sedan 2006 har dessutom de sju miljoner kronor som RF innehållit överförts från anslaget till idrottsforskning till den övergripande bidragsposten ”Verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen” (jfr tabell 5.10). Enligt uppgifter från RF har det särskilda elitidrottsstödet till icke-olympiska idrotter dessutom

utgått och ersatts av ett allmänt elitidrottsstöd inom ramen för EIC:s verksamhet på Bosön. Av detta följer att statsbidraget till idrottsforskning utgör ett av de få områden som minskats under senare år (från 20 miljoner kronor till 13 miljoner kronor). Att RF dessutom innehållit medel för elitstöd innebär dessutom att statliga medel avsedda för idrottsforskning inte kommit forskningen till del. I detta sammanhang ska tilläggas att CIF under 2000-talet påtalat behovet av ökade resurser till svensk idrottsforskning. En oförändrad medelnivå tillsammans med en betydande ökning av antalet projektansökningar har bland annat resulterat i att en minskad andel forskningsprojekt kunnat stödjas och att en angelägen satsning på post-doktorala tjänster har avbrutits. Förutom kostnadstäckning för den föreslagna utvärderingsverksamheten, föreslås därför att statsbidraget till CIF höjs med ytterligare fem miljoner kronor. Åtgärden är inte att betrakta som en ny satsning på idrottsforskningen, utan som att statsbidraget till idrottsforskning korrigeras till den nivå som avsågs redan 2002.

De ökade resurserna till CIF bör belasta statsbudgeten och ingå i ramanslag 30:1 *Stöd till idrotten* som en förstärkning av bidragsposten "Bidrag till idrottsforskning". Eftersom denna utredning är ålagd att inte öka statens utgifter, måste de ökade anslagen till CIF kompenseras genom att motsvarande belopp minskas på annat håll. Vi föreslår en sänkning av bidragsposten "Verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen" med sammanlagt sju miljoner kronor. Vi föreslår emellertid att ett lika stort belopp tillförs idrottsrörelsens generella spelbidrag i samband med att nuvarande vinstdelningssystem ersätts av ett behovsprövat och stabilt finansieringssystem av det statliga LOK-stödet.

10.8 Två förslag rörande statens elitidrottsstöd

Vi bedömer att övergången från ett vinstdelningssystem till en stabil och långsiktig finansiering av LOK-stödet skapar ett ekonomiskt utrymme som kan användas till en bred förbundsövergripande satsning med syfte att stärka idrotters internationella konkurrenskraft och med särskilt beaktande av ekonomiskt svaga idrotter.

I frågan om riksidrottsgymnasierna föreslås en ändring i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet 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.

10.8.1 En särskild satsning på idrotters internationella konkurrenskraft

Det statliga LOK-stödet har under senare år präglats av två parallella processer. För det första har bidraget *ökat markant* till följd av en positiv utveckling i det s.k. vinstdelningssystemet med AB Svenska Spel. För det andra har antalet bidragsberättigade sammankomster och deltagartillfällen *minskat* vilket troligen främst beror på en minskning av populationen barn och ungdomar mellan 7 och 20 år. Till detta kommer att RF i sin finansieringsutredning från 2007 fann rådande bidragsnivå från AB Svenska Spel som lämplig för att säkra en långsiktig och stabil finansiering av LOK-stödet och utvecklingsinsatser motsvarande Handslaget men att vinstdelningssystemet därefter fortsatt att öka: från 656 miljoner kronor 2007 till 834 miljoner kronor 2007, motsvarande en ökning med hela 178 miljoner kronor.

I avsnitt 10.4 föreslår vi att dagens vinstdelningssystem mellan idrotten och AB Svenska Spel ska ersättas av ett stabilt och behovsprövat finansieringssystem för det statliga LOK-stödet. Mot bakgrund av ovan redovisade processer gör vi bedömningen att ett visst ekonomiskt utrymme kommer att uppstå vid en övergång från dagens nivå på idrottsrörelsens bidrag via vinstdelningssystemet och omfattningen på ett i förväg fastställt och behovsprövat statligt LOK-stöd. Det skapar möjlighet till angelägna idrottspolitiska

reformer. Under förutsättning att sådant utrymme uppstår, är vårt förslag följande:

För det första bör resurserna riktas till en *särskilt utpekad* verksamhet. Med detta menas att staten – i enlighet med de ansvarsprinciper som skisserades i avsnitt 10.3 – ska formulera tydliga mål för resursernas utnyttjande och att stödet bör ha formen av ett s.k. verksamhetsbidrag.

För det andra bör medlen utnyttjas för en *ny satsning*. Som visats i kapitel 5, har de kraftigt höjda bidragen via AB Svenska Spel medfört att nästan all statsunderstödd verksamhet inom idrottsrörelsen fått ökade resurser under senare år.⁸⁴ Detta motiverar att nya resurser riktas till ny verksamhet istället för att tillföras redan befintliga stödformer.

För det tredje anser vi att ett tillgängligt ekonomiskt utrymme bör användas för en *särskild satsning på att stärka idrotters internationella konkurrenskraft*. Det finns flera motiv för detta. Ett första är att merparten av statens stöd – och i synnerhet senare års anslagsökningar – tillförs idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet. Enbart de två största bidragsformerna med inriktning på barn- och ungdomsidrott – det statliga LOK-stödet och Idrottslyftet – uppgår för närvarande till över 1,3 miljarder kronor. Statens åtagande för barn- och ungdomsidrottens existensvillkor har således ökat betydligt under senare år. Detta talar för att nya resurser kan utnyttjas för andra angelägna idrottsändamål.

Ett andra motiv är att en särskild satsning på elitidrott kan utgöra en ytterligare markering av att statens idrottspolitiska åtagande både omfattar bredd *och* elitverksamhet. I avsnitt 10.2 konstaterades att elitidrotten för närvarande har en omotiverat tillbakaträngd position i statens idrottspolitik. Detta vill vi åtgärda genom att föra in ett syfte explicit rörande elitidrotten i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet. Att samtidigt utnyttja det ekonomiska utrymme som uppstår vid övergången till ett stabilt och behovsprövat LOK-stöd till en särskild satsning på svensk idrotts internationella konkurrenskraft kan därmed bli ytterligare en markering av elitidrottens existensberättigande som självständigt kulturfenomen i *sig* förtjänt av statligt stöd. Av detta följer även att vi inte ser förslaget som en ökad ”öronmärkning” i statens politik, utan som en ekonomisk konsekvens av att statens förordning kompletteras med ett elitidrottsmål.

⁸⁴ Undantagen utgör statsbidraget till idrottsforskning och statsbidraget till specialidrott inom gymnasieskolan (riksidrottsgymnasierna).

Idrotters internationella konkurrenskraft kan stärkas på många och olika sätt. I detta sammanhang finns det skäl att återknyta till de resonemang som förts tidigare i betänkandet (avsnitt 9.5 och 10.5) rörande olika idrotters skilda ekonomiska förutsättningar att bedriva elitidrotts- och landslagsverksamhet. En första skiljelinje går mellan de idrotter som har goda förutsättningar till stöd från marknadssektorn i form av sponsring/reklamavtal och de idrotter som huvudsakligen finansierar sin elitverksamhet genom offentligt stöd, ideellt arbete och vad de aktiva själva kan tillföra. En andra skiljelinje går mellan de idrotter som gynnas respektive missgynnas av de principer som styr fördelningen av statens stöd till idrotten. Vi menar att den nya satsningen bör ha som övergripande mål att ge alla idrotter rimliga grundförutsättningar för att bedriva och utveckla landslagsverksamhet samt att det ska vara möjligt att skapa förutsättningar för att kunna 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.*

Det ska tilläggas att vi i avsnitt 10.5 påpekade att SOK:s särskilda talangstöd främjar pluralism genom att för olympiska idrotter utgöra ett viktigt behovs- och kvalitetsstyrt komplement till RF:s bidragsfördelning som i huvudsak baseras på olika storlekskriterier. Av detta följer att ekonomiskt resurssvaga idrotter *utanför* SOK framstår som en särskilt angelägen grupp vid en förbundsövergripande elitsatsning.

Avslutningsvis bör tilläggas att vårt förslag är helt i enlighet med det implicita kontraktets principer. Vi har i detta sammanhang pekat på 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.

10.8.2 Bör även friskolor få bli riksidsrottsgymnasier?

I kapitel 9.5.4 diskuterades det särskilda statsbidraget till specialidrott inom gymnasieskolan. Stödet är riktat till de kommuner som ansvarar för utbildning av de drygt 1300 elever som för närvarande läser vid något av landets 60 riksidsrottsgymnasier. RF har ett myndighetsansvar för verksamheten vilket bland annat innebär att förbundet lämnar förslag till Skolverket på kommuner, idrotter och elevplatser, ansvarar för urval av sökande tillsammans med berörda SF, fördelar av regeringen anslagna medel till anordnarkommunerna samt ansvarar för uppföljning och utvärdering av specialidrotten utanför ordinarie skolschema.⁸⁵

Inom idrottsrörelsen råder delade meningar om RIG-systemets ändamålsenlighet. Medan vissa SF och elitaktiva är i huvudsak nöjda med nuvarande modell, finns det andra som kritiserat systemets centraliserade lösningar och efterlyst decentraliserade och individualiserande alternativ.⁸⁶ Det senare har även fått stöd i utvärderingen av ett antal pilotprojekt på temat elitidrott och utbildning som RF lät genomföra under perioden 2004–2006 i samarbete med ett begränsat antal SF.

Enligt vår mening är det positivt att staten avsatt särskilda medel för att underlätta för ungdomar att kombinera en elitsatsning med gymnasiestudier. Systemet med riksidsrottsgymnasier kan både vara en strategi för att främja talangutveckling inom elitidrotten och ett sätt att motivera unga med stort idrottsintresse att fullfölja en gymnasieutbildning och uppnå examen.⁸⁷

Likaså finner vi det positivt att idrottsrörelsen ser över utformningen av sina riksidsrottsgymnasier och undersöker andra former för att kombinera elitidrott och studier. Detta gäller på såväl gymnasial som högskolenivå. Av befintlig statistik att döma, framstår de idrottsliga resultaten av nuvarande RIG-system som måttliga (jfr kap. 9.5.4). Därtill finns det principiella problem med antagningsystem baserade på bedömningar av idrottsliga prestationer och resultat hos ungdomar. En ökad decentralisering och fokus på den enskilde individens specifika behov och intressen framstår här som intressanta åtgärder, liksom att skapa nya samarbetsformer mellan lokala idrottsföreningar, skolor och berörda specialidrotts-

⁸⁵ Sture Espwall & Kent Lindahl, *Kombinationen Elitidrott och Utbildning. Pilotprojekt gymnasialt och postgymnasialt 2004–2006*, Riksidsrottsförbundet (Stockholm 2007), s. 4.

⁸⁶ Ibid. s. 12.

⁸⁷ Jfr SOU 2008:27, s. 527.

förbund.⁸⁸ Samtidigt kan det inte förnekas att reformer av sådant slag kan få långtgående konsekvenser, inte minst för berörda kommuner. Även om vi således inte principiellt motsätter oss större förändringar av RIG-systemet, anser vi inte att sådant bör göras utan en större översyn av verksamheten och en ingående konsekvensanalys. Vi lämnar således inget förslag i denna fråga.

I ett avseende framstår dock nuvarande regelverk som onödigt begränsande. Enligt förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet kan endast *kommunala* huvudmän tilldelas statsbidrag för riks-idrottsgymnasier. Friskolor är således exkluderade. Detta förbiseende noterades inom ramen för den s.k. Gymnasieutredningens arbete. I det förslag till ny struktur för gymnasieskolan som utredningen lämnade i mars 2008 ingick därför en ändring av gymnasieförordningen med innebörden att även friskolor ska ha möjlighet att ansöka hos Statens skolverk om att få anordna riksrekryterande idrottsgymnasier.⁸⁹ Vi stödjer Gymnasieutredningens förslag i denna del och anser att förordningen för statsbidrag till idrottsverksamhet bör justeras på motsvarande sätt. Vårt förslag är därför att avgränsningen att endast *kommuner* kan beviljas statsbidrag för RIG-verksamhet ersätts med en formulering att *huvudmän* kan tilldelas medel, vilket får till följd att även friskolor görs bidragsberättigade.

10.9 Om idrottspolitik, legitimitet och ansvar

Det förslag till idrottspolitik som skisserats i detta kapitel bygger på en tydlig ansvarsfördelning mellan staten och den frivilligt organiserade idrotten: grundprincipen är att riksdag och regering tydligt ska precisera *vad* staten vill uppnå med sitt idrottsstöd och i efterhand bedöma hur väl dessa mål har uppnåtts. Idrottsrörelsen ska ha dock stor frihet att självständigt besluta *hur* statens mål ska realiseras. Denna ansvarsfördelning är ett sätt att försöka lösa idrottspolitikens inneboende spänningsförhållande mellan statlig styrning och föreningsfrihet. Att staten ska formulera tydliga mål – och i efterhand utvärdera hur väl de uppnåtts – är en markering av att statens stöd är förknippat med förväntningar på att idrottsrörelsen ska bedriva en sund och samhällsnyttig verk-

⁸⁸ Espwall & Lindahl, s. 32–34.

⁸⁹ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola. Betänkande av Gymnasieutredningen*, s. 131–132.

samhet. Att idrottsrörelsen ska ha stor frihet att välja hur statens mål ska uppfyllas, är samtidigt ett sätt att visa respekt för idrottsrörelsens rätt till självständighet och tilltro till dess förmåga att hantera statens bidrag på ett ansvarsfullt sätt.

I detta avslutande avsnitt vill vi göra två ytterligare kommentarer. Den första rör det implicita kontraktets dubbla karaktär av rättigheter och skyldigheter för båda parter. Den andra kommentaren rör RF:s förändrade syn på sin egen roll i idrottsrörelsens ledning och vilka följder detta kan få för förbundets möjlighet att agera ”i myndighets ställe” i fråga om statens idrottspolitiska stöd.

10.9.1 En kedjas svagaste länk

Principen att en tydlig ansvarsfördelning mellan staten och idrottsrörelsen ska upprätthållas har fått konsekvenser för hur vi utformat våra förslag. Den har möjliggjort preciseringar, förtydliganden och reformer i de delar som rör statens idrottspolitiska ansvarsområden, det vill säga frågor kopplade till statens idrottspolitiska mål, finansieringsformer och uppföljningssystem. Men den har samtidigt väsentligt begränsat utrymmet för förslag rörande *hur* statens idrottspolitiska mål ska realiseras. Detta har inte alltid varit enkelt. Vid exempelvis utvärderingen av olika bidragsformer (kapitel 9) framkom vid flera tillfällen att specifika grupper eller verksamheter missgynnas av rådande fördelningsprinciper. I sådana situationer har det varit lockande att föreslå konkreta åtgärder, såsom höjda basbidrag till små specialidrottsförbund, ökad tilldelning av LOK-stöd till flickors idrottande eller särskilda idrottssatsningar på ekonomiskt svaga regioner och landsbygdens föreningsliv inom ramen för Idrottslyftet. Lika lockande har det varit att föreslå regelverk med innebörden att statligt stöd inte kan komma ifråga för verksamhet som utsätter barn och ungdomar för selektion, rangordning eller utslagning. Vi har dock valt att inte lämna sådana förslag – och detta av respekt för idrottsrörelsens självständighet och det implicita kontraktets principer. Vi har sett som vår uppgift att synliggöra när effekter av olika bidragsprinciper framstår som icke förenliga med statens idrottspolitiska mål. Det är därefter idrottsrörelsens ansvar att utforma strategier för att hantera och åtgärda dessa problem.

Resonemanget leder osökt in på det implicita kontraktets dubbla karaktär av rättigheter och skyldigheter för båda parter. En

grundförutsättning för att förena det till synes oförenliga – statens rätt till styrning och idrottsrörelsens rätt till självbestämmande – är att båda parter respekterar varandras delvis motsatta men lika legitima intressen. Men lika viktigt är att parterna även *tar ansvar för sin del av kontraktet*. En kedja är aldrig starkare än dess svagaste länk. Varje led i den idrottspolitiska processen måste fungera för att helheten inte ska raseras. För staten är det således både en rättighet och en skyldighet att formulera sina idrottspolitiska förväntningar – och att i efterhand utvärdera i vilken utsträckning dessa förväntningar har infriats. På motsvarande sätt är idrottsrörelsens stora handlingsutrymme i hanteringen av statens idrottspolitiska stöd både ett uttryck för statens stora uppskattning och en förväntan om att idrottsrörelsen självmant ska axla ett samhällsansvar.

10.9.2 Om RF:s roll inom idrottsrörelsen: att leda eller stödja?

Det viktigaste kännetecknet för den organiserade idrottsrörelsen i Sverige är dess *föreningsdemokratiska uppbyggnad*. Grunden utgörs av det enskilda medlemskapet. Längst ned i trappan finns individer som är medlemmar i lokala idrottsföreningar. Dessa föreningar är i sin tur medlemmar i olika specialidrotts- och distriktsförbund. Slutligen är specialidrotts- och distriktsförbunden medlemmar i det gemensamma Riksidrottsförbundet. I likhet med många andra folkrörelser tillämpas således representativa demokratiska principer där all makt ytterst kan härledas tillbaka till rörelsens cirka tre miljoner medlemskap i drygt 20 000 idrottsföreningar.

Att idrottsrörelsen är uppbyggd på medlemskap säger dock inget om hur den interna beslutsstrukturen i praktiken är utformad. Det finns många sätt att fördela makt och ansvar inom organisationer utan att frånga ”föreningsdemokratiska” principer. Detta framgår inte minst vid en granskning av de lokala idrottsföreningarnas inflytande i sina respektive specialidrottsförbund. Mångfalden av strategier som tillämpas vid fördelningen av röster till förbundsstämmorna är slående. Det verkar snarare vara regel än undantag att inte låta sig nöjas sig med grundprincipen att stämmans röster ska fördelas mellan specialdistriktsförbunden (vilka i sin tur företräder de lokala föreningarna). Ofta handlar röstfördelningsprinciperna om att tillförsäkra elitföreningarna ett inflytande. Som exempel kan nämnas Svenska Ishockeyförbundet där elitseriens klubbar är garanterade ett visst antal röster på stäm-

man vid sidan av specialdistriktsförbunden. I andra idrotter – exempelvis Svenska Fäktförbundet – tillämpas metoder för att på motsvarande sätt säkerställa de större föreningsars inflytande.⁹⁰ Exempelen kan mångfaldigas. Poängen i detta sammanhang är endast att föreningsdemokratiska strukturer kan utformas på många olika sätt – och att valet av maktfördelningsprinciper givetvis får konsekvenser för den enskilde föreningsmedlemmens reella grad av inflytande.

En viktig aspekt av föreningsdemokratin inom idrottsrörelsen är ansvars- och rollfördelningen mellan central, nationell nivå och de olika medlemsförbunden, det vill säga maktrelationen mellan RF och dess specialidrottsförbund. Här är frågan om den högsta ledningen ska ha en ledande roll – och därmed ha möjlighet att disciplinera sina föreningar och medlemsförbund – eller om dess uppgift snarare ska vara att *understödja* i huvudsak självständiga medlemsorganisationer? Här kan visserligen hävdas att dessa roller inte nödvändigtvis utgör ett motsatspar och att RF i viss utsträckning alltid har gjort – och gör – båda dessa saker. Samtidigt kan det inte förnekas att förbundet under senare år gjort en betydande positionsförflyttning och att den tydliga ledarroll som tidigare utmärkt RF och dess styrelse idag har ersatts av en lika tydlig strävan att *markera specialidrottsförbundens självbestämmande och centrala position i svensk idrott*.

På ett ideologiskt plan har denna policy 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 policyn framförallt lett till en allt mer decentraliserad maktstruktur och en tydligare serviceroll för RF. Det senare framgår inte minst av förbundets Verksamhetsinriktning för 2008–2009 som uttryckligen fastslår att RF:s roll är att vara "stödrogorganisation för idrottsrörelsen" och att närmare hälften av fokuserade uppgifter under kommande år handlar om att bistå specialidrottsförbunden i allt ifrån ledarförsörjning till elitutveckling.⁹¹

Den tydligaste effekten av RF:s nya förhållningssätt rör emellertid principerna för fördelningen av statens stöd. I enlighet med

⁹⁰ Stadgar för Svenska Fäktförbundet, antagna av förbundsmötet 2006 med ett tillägg vid förbundsmötet 2007, § 2:3., Svenska Ishockeyförbundets stadgar, beslutade vid förbundsmötet juni 2006, § 3:1.

⁹¹ Verksamhetsinriktning för Riksidrottsförbundet 2008–2009.

principen om specialidrottsförbundens rätt till självbestämmande, har Riksidrottsstyrelsen anammat strategin att rikta så mycket som möjligt av statens stöd direkt till medlemsförbunden.⁹² Den nya policyn har markerats i många sammanhang. 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”.⁹³ 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.⁹⁴

RF:s nya förhållningssätt gentemot specialidrottsförbunden har även gett konkreta resultat. Ett exempel är fördelningen av miljardsatsningen Handslaget, där den centrala styrningen medvetet begränsades till ett minimum och med hänvisning till att varje specialidrottsförbunds rätt att självständigt styra över sin egen idrott.⁹⁵ Vidare har RF:s basbidrag till specialidrottsförbunden höjts successivt från 214 miljoner kronor 2000 till 264,5 miljoner kronor 2007 (se tabell 5.4). Sedan 2007 har dessutom ytterligare 108 miljoner kronor årligen tillförts specialidrottsförbunden i form av särskilda utvecklingsstöd inom ramen för Idrottslyftet.

Det kan aldrig vara en uppgift för staten – eller för en statlig utredning – att ha synpunkter på hur idrottsrörelsen utformar rollfördelningen mellan RF och medlemsförbunden. Utformningen av idrottsrörelsens interna maktstruktur 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 nuvarande politik som styrande och ett hinder för förbundets möjlighet att ta ansvar för idrottsrörelsens utveckling.⁹⁶ Man har därför – som det formulerats

⁹² Jfr *Tal av Riksidrottsförbundets ordförande Karin Mattsson*, RF-stämmoprotokoll 11–13 maj 2007, bilaga A.

⁹³ *Tal av Riksidrottsförbundets ordförande Karin Mattsson*, RF-stämmoprotokoll 11–13 maj 2007, bilaga A.

⁹⁴ *Idrottsrörelsens framtida finansiering*, s. 10.

⁹⁵ *Här är Handslaget*, s. 7.

⁹⁶ Jfr Karin Mattsson, ”Idrotten vill – och idrotten kan”, ledare i *Svensk Idrott* nr 4 (2006). Som ett ytterligare aktuellt exempel kan nämnas att förbundet i sin verksamhetsinriktning för 2008-2009 framhåller målet om ”ökad självständighet till vad och hur de samhällsfinansierade resurserna skall användas”. Se *Verksamhetsinriktning för Riksidrottsförbundet 2008-2009*, s. 8.

i förbundets senaste verksamhetsinriktning – efterlyst ”ökad självständighet till vad och hur de samhällsfinansierade resurserna skall användas”.⁹⁷ Parallellt med denna debatt om idrottens självständighet i förhållande till staten har RF således förändrat förhållningsätt gentemot sina medlemsförbund: här har strategin varit att såväl maktpolitiskt som ekonomiskt markera specialidrottsförbundens rätt till självbestämmande. 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. Det 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 parten har kapacitet att disciplinera sina medlemmar och därmed garantera att det offentliga stödet utnyttjas i enlighet med statens mål och intentioner. Detta rimmar dock illa med Riksidrottsstyrelsens nya policy att tillföra specialidrottsförbunden ökade resurser ”utan öronmärkning”. Att det senare dessutom är en strategi med stöd av

⁹⁷ Verksamhetsinriktning för Riksidrottsförbundet 2008–2009, s. 8.

RF-stämman gör givetvis inte saken 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.

10.9.3 Slutord

Vi har försökt att lösa idrottspolitikens inneboende spänningsförhållande mellan statlig styrning och föreningsfrihet genom att tydliggöra statens och idrottsrörelsens olika intressen, roller och ansvarsområden. Det räcker emellertid inte med preciserade principer och enhetliga regelverk för att skapa ett välfungerande samarbete mellan staten och idrottsrörelsen. Lika viktigt är båda parter ömsesidiga respekt, kompromissvilja och förmåga till samförståndslösningar. Ett implicit kontrakt kan aldrig formaliseras utan att samtidigt upphäva sig självt. Vad som ytterst avgör idrottspolitikens reella genomslagskraft är således inte främst huruvida parternas roller och ansvarsområden är tydliga och preciserade, utan om politikens utformning och effekter åtnjuter legitimitet hos dels idrottsrörelsens medlemmar, dels de skattebetalare som finansierar statens idrottsstöd. Vårt försvar för idrottsrörelsens självständighet kan ses som ett försök att värna om den statliga politikens *legitimitet* hos idrottsrörelsens medlemmar. Därmed återstår frågan om idrottspolitikens legitimitet hos den breda allmänheten. Denna kan endast skapas av idrottsrörelsen själv – genom att utgöra en positiv uppfostringsmiljö för barn och ungdomar där föreningsfostran och tävlingsfostran balanseras mot varandra.

Käll- och litteraturförteckning

OFFICIELLT TRYCK

Regeringsbeslut, riktlinjer m.m.
Riksdagstryck.

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

SFS 1999:1177, *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet.*

SFS 1999:1147, *Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet.*

Ds 2002:43, *Lokal idrottsutveckling med stöd ur Allmänna arvsfonden. Slutrapport från Idrottsarbetsgruppen.*

Ds 2005:59, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Delrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken.*

SOU 1922:8, *Utredning angående statsunderstöd för idrottens främjande, avgiven av tillkallade sakkunniga.*

SOU 1957:41, *Idrotten och samhället. Betänkande om statens stöd till idrott och friluftsliv. 1955 års idrotts- och friluftsutredning.*

SOU 1969:29, *Idrott åt alla, Betänkande av Idrottsutredningen.*

SOU 1996:3, *Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser.*

SOU 1998:76, *Idrott & motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer.*

SOU 2007:66, *Rörelser i tiden. Slutbetänkande av utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden.*

- Kommittédirektiv 2006:135, *Utvärdering av statens stöd till idrotten*.
Kommittédirektiv 1996:84, *Stöd till idrotten*.
Kommittédirektiv 2008:35, *Utredning om vissa frågor om bidrag till ungdomsorganisationer m.m.*
Kommittédirektiv 2007:79, *En stärkt och moderniserad spelreglering*.

LITTERATUR

- Andersson, Torbjörn *Kung fotboll. Den svenska fotbollens kulturhistoria från 1800-talets slut till 1950* (Stockholm/Stehag 2002).
- Andreasson, Jesper *Idrottens kön: Genus, kropp och sexualitet i lagidrottens vardag* (Lund 2006).
- Annerstedt, Åsa, Björkman, Anders & Persson, Jonas "Finansieringen av idrottsrörelsen. En kartläggning av idrottsrörelsens intäkter m.m." i SOU 1998:33, *Historia, ekonomi, forskning. Fem rapporter om idrott. Rapporter till Idrottsutredningen*.
- Axelsson, Jenny "Idrott och dess diskriminering på grund av sexuell läggning", *Svensk Idrottsforskning* nr 3 (2005).
- Augustsson, Christian *Unga idrottares upplevelse av föräldrappress* (Karlstad 2007) *Barn & innebandy. En kvalitativ undersökning om innebandypelande barns attityder till system utan tabeller*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2002:4.
- Bennich-Björkman, Li *Statsstödda samhällskritiker. Författarautonomi och statsstyrning i Sverige* (Linköping 1991).
- Berge, Anders *Medborgarrätt och egenansvar. De sociala försäkringarna i Sverige 1901–1935* (Lund 1995).
- Berggard, Nils Asle "Spillet om spillemidlene" i Per Mangset & Hilmar Rommetvedt (red.), *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill* (Bergen 2002).
- Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer*, Statskontoret 2004:17.
- Birgersson, Bengt-Owe & Westerståhl, Jörgen *Den svenska folkstyrelsen* (Stockholm 1980;1992).
- Blomdahl, Ulf *Folkrörelserna och folket – med utblick mot framtiden* (Stockholm 1990).
- Blomgren, Roger *Staten och filmen. Svensk filmpolitik 1909–1993* (Stockholm 1998).
- Bolling, Hans *Sin egen hälsas smed: idéer, initiativ och organisationer inom svensk motionsidrott 1945–1981* (Stockholm 2005).

- Carlsson, Bo & Fransson, Kristin *Regler och tävlingssystem – i barn- och tidig ungdomsidrott*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2006:2.
- Carlson, Rolf *Vägen till landslaget: en retrospektiv studie av framgångsrika ungdomar i sju idrotter* (Stockholm 1991).
- Carlson, Rolf *Föreningsidrotten i en mångkulturell miljö – en pilotstudie i Södermanlands län*, Rapport i pedagogik 1996:01.
- Dahl, Robert Alan *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control* (New Haven 1982).
- Den svenska spelmarknaden år 2005*, Lotteriinspektionen (2006).
- Elias, Norbert & Dunning, Eric *Från riddarspel till fotbollscup: Sport i sociologisk. belysning* (Stockholm 1986).
- Engström, Lars-Magnus *Idrott som social markör* (Stockholm 2000).
- Engström, Lars-Magnus, Norberg, Johan R. & Joakim Åkesson, *Idrotten vill. En utvärdering av barn- och ungdomsidrotten*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2007:1.
- Engström, Lars-Magnus *Forskning om Handslagets genomförande och resultat – en utvärderande sammanställning*, Riksidrottsförbundet (2008).
- Ericson, Ingemar, Redelius, Karin & Norberg, Johan R. ”Presentation av Riksidrottsförbundets forsknings- och utvecklingsverksamhet”, *Svensk Idrottsforskning* nr 2 (2006).
- Eriksson, Sten, Patriksson, Göran & Stråhlman, Owe ”Handslaget – från idé till utvärdering”, *Svensk Idrottsforskning* nr 3–4 (2007).
- Faskunger, Johan, Leijon, Matti, Ståhle, Agneta & Lamming, Peter *Fysisk aktivitet på Recept (FaR®). En vägledning för implementering*, Statens Folkhälsoinstitut 2007:1.
- Franzén, Mats & Peterson, Tomas *Varför lämnar ungdomar idrotten? En undersökning av fotbollsspelande tjejer och – killar 13 till 15 år*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2004:3.
- Friskis&Svettis verksamhetsberättelse 2006*.
- Friskis&Svettis *Riks årsredovisning och revisionsberättelse F&S Årstämma 2007*.
- Fritids för barn och unga med funktionshinder*, Barnombudsmannen (2006).
- Fundberg, Jesper ”Invandrare och idrott. Om att skapa kategorier och normalitet” i Bo G. Nilsson (red.), *Idrottens själ*. Fataburen. Nordiska museets och Skansens årsbok 2000 (Stockholm 2000).
- Fundberg, Jesper *Kom igen, gubbar! Om pojkfotboll och maskuliniteter* (Stockholm 2003).
- Fundberg, Jesper *Etnisk mångfald och integration – visar idrotten vägen?*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2003:3.

- Fundberg, Jesper *Är de ideella ledarna de ideala? Om representation och etnisk mångfald i idrottsrörelsen i Sverige*, Skriftserie om idrottens ledarskap, Riksidrottsförbundet (2007).
- Föreningspolitik och föreningsstöd*, Svenska Kommunförbundet (2004).
- Gruber, Judith E. *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance* (California 1988).
- Goksøyr, Matti *Kropp, kultur og tippekamp. Statens idrettskontor, STUI og Idrettsavdelningen 1946–1996* (Oslo 1996).
- Guttman, Allen *From Ritual to Record: The Nature of Modern Sports* (New York 1978).
- von Hayek, Friedrich August *The Constitution of Liberty* (Chicago 1960).
- Hedenborg, Susanna ”Barnarbete, barns arbete eller hobby? Stallarbetet i generationsperspektiv”, *Historisk tidskrift* nr 1 (2006).
- Henriksson, Tor-Erik, Hjelmberg, Mattias & Stadler, Ola *Streck för miljoner. En utredning av det statliga lokala aktivitetsstödet*, Riksidrottsförbundet (2006).
- Hogedal, Lars *Utvärdering SOK:s Olympiska Offensiv 1998–2004*, opublicerad rapport till SOK (2004).
- Husz, Orsi *Drömmars värde: varuhus och lotteri i svensk konsumtionskultur 1897–1939* (Stockholm 2004).
- Ibsen, Bjarne ”Det offentlige og idretten” i Else Trangbæk (red.), *Dansk idrætsliv. Velfærd og fritid 1940–1996* (Köpenhamn 1995).
- Ibsen, Bjarne & Eichberg, Henning *Dansk idrætspolitik – Møller frivillighed og statslig styring* (Köpenhamn 2006).
- Ibsen, Bjarne & Ottesen, Laila ”Sport and Welfare Policies in Denmark”, i Kurt Heinemann (red.), *Sport and Welfare Policies. Six European Case Studies*, Series Club of Cologne, Vol. 3. (2004).
- Johansson, Hilding ”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).
- Juhlin, A. Lennart ”Svensk elitidrott i internationell konkurrens” i Jan Lindroth & Johan R Norberg (red.), *Ett idrottssekel. Riksidrottsförbundet 1903–2003* (Stockholm 2002).
- Jönsson, Åke ”Kvinnlig pionjär i fädrens spår”, *Populär historia* nr 1 (1996).
- Karp, Staffan *Barn, föräldrar och idrott. En intervjustudie om fostran inom fotboll och golf* (Umeå 2000).
- Kymlika, Will *Modern politisk filosofi. En introduktion* (Nora 1990).
- Larsson, Torbjörn *Det svenska statsskicket* (Lund 1993).

- Lindensjö, Bo "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).
- Lindfelt, Mikael *Idrott och moral. Reflektioner över idrottens ideal* (Nora 1999).
- Lindfelt, Mikael *Elitidrott i utveckling*, Riksidrottsförbundet (under utgivning).
- Lindgren, Eva-Carin & Hinic, Hansi "Toppningsstudien" – *En kvalitativ analys av barn och ledares uppfattningar av hur lag konstitueras inom barnidrott*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2005:4.
- Lindroth, Jan *Idrottens väg till folkrörelse. Studier i svensk idrottsrörelse till 1915* (Uppsala 1974).
- Lindroth, Jan *Idrott mellan krigen. Organisationer, ledare och idéer i den svenska idrottsrörelsen 1919–39* (Stockholm 1987).
- Lindroth, Jan "Centralföreningens historia" i *Hundra år i idrottens tjänst. En jubileumsbok för Sveriges Centralförening för Idrottens Främjande* (Stockholm 1997).
- Lundberg, Urban "Bortom folkrörelsebegreppet: Staten och idrottens autonomi", *Idrott, historia och samhälle* (1997).
- Lundquist, Lennart *Förvaltningen i det politiska systemet* (Lund 1971;1977).
- Lundquist, Lennart *Implementation steering. An Actor-Structure Approach* (Lund 1987).
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring* (Sköndal 1995).
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip *The Nonprofit Sector in Sweden* (Manchester 1997).
- Micheletti, Michele *Det civila samhället och staten. Medborgarsamman- slutningarnas roll i svensk politik* (Stockholm 1994).
- Nilsson, Per *Fritid i skilda världar. En undersökning om ungdomar och fritid i ett nationellt och kontextuellt perspektiv*, Ungdomsstyrelsens utredningar nr 11 (Stockholm 1998).
- Norberg, Johan R. "Nya tider och gamla problem" i SOU 1998:33, *Historia, ekonomi & forskning. Rapporter till Idrottsutredningen*.
- Norberg, Johan R. "A Mutual Dependency – The Nordic Sport and the State" i Henrik Meinander & J. A. Mangan (red.), *The Nordic World. Sport in Society* (1998).
- Norberg, Johan R *Idrott och integration - en kunskapsöversikt*, Riksidrottsförbundet FoU-rapport 2002:2.

- Norberg, Johan R. "Idrottsrörelsen och staten" i Jan Lindroth & Johan R Norberg (red.), *Ett idrottssekel. Riksidrottsförbundet 1903–2003* (Stockholm 2003).
- Norberg, Johan R. & Ljunglöf, Susanne *Idrott, kön och genus – en kunskapsöversikt*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2003:1.
- Norberg, Johan R. *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrottspolitik 1913–1970* (Stockholm 2004).
- Norberg, Johan R. *Idrotten i den ideella sektorn. En kunskapsöversikt*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2004:6.
- Norberg, Johan R. "Idrottsrörelsen och spelpengarna – högvinst eller nitlott?", *Svensk Idrottsforskning* nr 3 (2005).
- Norberg, Johan R. "Idrottens spelberoende och statens idrottsberoende", publicerad på www.idrottsforum.org (2005).
- Norberg, Johan R. "Forskning om barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö", i Lars-Magnus Engström, Johan R. Norberg & Joakim Åkesson, *Idrotten vill. En utvärdering av barn- och ungdomsidrotten*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2007:1.
- Nozick, Robert *Anarchy, State and Utopia* (New York 1974).
- Offentlig förvaltning i privat regi. Statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*, Riksrevisionen, RiR 2004:15.
- Olofsson, Eva *Har kvinnorna en sportlig chans? Den svenska idrottsrörelsen och kvinnorna under 1900-talet* (Umeå 1989).
- Olofsson, Eva "RF och kvinnorna" i Jan Lindroth & Johan R. Norberg (red.), *Ett idrottssekel. Riksidrottsförbundet 1903–2003* (Stockholm 2003).
- Olofsson, Eva "Jämställdhet på föreningsnivå" i *Sexualiseringen av idrottens offentliga rum*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2007:1.
- Olsson, Lars-Erik *Frivilligt arbete inom idrotten*, Riksidrottsförbundet, FoU 2007:4.
- Om kultur- och fritidssektorerna: Kostnader*, Svenska Kommunförbundet (2004).
- Ottesen, Laila & Ibsen, Bjarne *Idræt, motion og hverdagsliv – i tal og tale* (Köpenhamn 1999).
- Ottesen, Laila & Ibsen, Bjarne *Børn, idræt og hverdagsliv – i tal og tale* (Köpenhamn 2000).
- Peterson, Tomas "Idrotten som integrationsarena?" i Göran Rystad & Svante Lundberg (red.), *Att möta främlingar* (Lund 2000).
- Peterson, Tomas "En allt allvarigare lek. Om idrottsrörelsens partiella kommersialisering 1967–2002", i Jan Lindroth & Johan R Norberg (red.), *Ett Idrottssekel. Riksidrottsförbundet 1903–2003* (Stockholm 2002).

- Peterson, Tomas *Selektions- och rangordningslogiker inom svensk ungdomsfotboll*, publicerat på www.idrottsforum.org (2004).
- Peterson, Tomas *Landskrona BoIS som uppfostrings- och utbildningsmiljö*, publicerat på www.idrottsforum.org (2005).
- Petersson, Olof *Nordisk politik* (Stockholm 2005).
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald *Förvaltningspolitik* (Stockholm 1992;1993).
- Pettersson, Hanna (red.), *Socialt Bokslut: Ett vägledningsmaterial*, publicerat på <http://www.mip.org.se/> (2004).
- Plant, Raymond *Modernt politiskt tänkande* (Göteborg 1993).
- Raz, Joseph *The Morality of Freedom* (Oxford 1986).
- Redelius, Karin *Ledarna och barnidrotten. Idrottsledarnas syn på idrott, barn och fostran* (Stockholm 2002).
- Redelius, Karin "Barnidrotten i ett samhällsperspektiv" i Lars-Magnus Engström & Karin Redelius (red.), *Pedagogiska perspektiv på idrott* (Stockholm 2002).
- Reklammarknaden år 2006 på högvarv*, pressrelease från IRM daterad 2007-04-17.
- Rothstein, Bo "Välfärdsstat, implementering och legitimitet", *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 1 (1987).
- Rothstein, Bo *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik* (Stockholm 1992).
- Rothstein, Bo *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik* (Stockholm 1994).
- Sandahl, Rolf "LOK-stödets effekter. Utvärdering av LOK-stödet" i SOU 1998:33, *Historia, ekonomi & forskning. Rapporter till Idrottsutredningen*.
- Sahlström, Kjell *Analys av allsvenska föreningarnas ekonomi 2006* (Svenska Fotbollförbundet 2007).
- Sjöblom, Paul *Den institutionaliserade tävlingsidrotten: kommuner, idrott och politik i Sverige under 1900-talet* (Stockholm 2006).
- Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2006*, Lotteriinspektionen (2007).
- Söderholm, Johan *Utvärdering av ny nationell organisation för LOK-stödshantering*, Riksidrottsförbundet (2006).
- Thiborg, Jesper "Föreningsidrottens nya roll: Socialt ansvar genom socialt bokslut", *Svensk Idrottsforskning* nr 3 (2006).
- Thullberg, Per & Östberg, Kjell *Den svenska modellen* (Lund 1994).
- Tillsammans för trygghet och utveckling – Socialdemokraternas valmanifest 2002–2006*.

- Tranquist, Joakim *Vem äger travsportens framtid? om folkrörelser och självständighet*, opublicerad magisteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet (2002).
- Trondman, Mats *Unga och föreningsidrotten. En studie om föreningsidrottens plats, betydelser och konsekvenser i ungas liv*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:9.
- Uddhammar, Emil *Partierna och den stora staten. En analys av stats-teorier och svensk politik under 1900-talet* (Stockholm 1993).
- Ungdomars tävlings- och motionsvanor*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2005:6.
- Ung idag 2007*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:6 (2007).
- Wijkström, Filip *Svenskt organisationsliv – framväxten av en ideell sektor* (Stockholm 1999).
- Wijkström, Filip & Lundström, Tommy *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället* (Stockholm 2002).
- Åkesson, Joakim ”Var hamnade handslagspengarna?”, *Svensk idrottsforskning* nr 3–4 (2008).
- Åmark, Klas *Makt eller moral. svensk offentlig debatt om internationell politik och svensk utrikes- och försvarspolitik 1938–1939* (Stockholm 1973).
- Ätstörningar: En kunskapsöversikt*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2004:1.
- Östnäs, Anders ”Handikappidrott som socialt fenomen”, *SWEBIS Årsbok*, (2003) s. 189–202.

TRYCKSAKER FRÅN RIKSIDROTTSFÖRBUNDET

Stadgar.

Stämmoprotokoll, motioner m.m.

Verksamhetsberättelser med årsredovisningar.

Här är Handslaget, Fyra år summeras, Riksidrottsförbundet (2008).

”Nya Handslaget” *En särskild satsning på idrotten*, Riksidrottsförbundet 2006-12-08.

Projekt Lokal idrottsutveckling för barn och ungdomar 2002–2004 (Riksidrottsförbundet u.å.).

Idrottsrörelsens framtida finansiering. Förslag från RF:s arbetsgrupp 2006-11-06, Riksidrottsförbundet (2006).

Idrottens jämställdhetsplan, Riksidrottsförbundet (2005).

Idrotten i siffror, statistik från Riksidrottsförbundet (2007).

- Idrott och integration – en statistisk undersökning 2002*, Riksidrottsförbundet FoU-rapport 2002:1.
- Idrottens föreningar – en studie om idrottsföreningarnas situation*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2005:3.
- Idrotten vill*, Riksidrottsförbundet (2005).
- ”RF elitstöd 2008”, PM, Riksidrottsförbundet daterat 2007-12-20.
- Riksidrotts-gymnasier. Informationshäfte om riksidrotts-gymnasierna 2005–08*, Riksidrottsförbundet (2005).
- Kvinnor och män inom idrotten 2005 - statistik från Riksidrottsförbundet*, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2006:5.
- Slutrapport projekt Idrottsresurser på lika villkor*, Riksidrottsförbundet (u.å.).
- Slutredovisning av projekt ”Unga ledare” 2001–2003* (Riksidrottsförbundet 2004).
- 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.).
- Möjligheten till motion och fysisk aktivitet – lika för alla?* FoU-rapport 2003:4.
- Principer för fördelning av SF-bidraget. Fastställt av RS 1991-02-14, reviderat av RF-stämman 1997* (Riksidrottsförbundet, u.å.).
- 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.*

TRYCKSAKER FRÅN SVERIGES OLYMPISKA KOMMITTÉ

Stadgar.

Stämmoprotokoll, motioner m.m.

Verksamhetsberättelser.

Olympisk Offensiv 2005–2012, informationsfolder, Sveriges Olympiska Kommitté (u.å.). OS-Magasinet.

TRYCKSAKER FRÅN SISU IDROTTSUTBILDARNA

Stadgar.

Röstlängd.

Verksamhetsberättelser med årsredovisningar.

Är alla välkomna i idrotten? Summering & erfarenheter av sisu Idrottsutbildarnas projekt "Idrott – delaktighet – utbildning – integration", diskussionshäfte, SISU Idrottsutbildarna (Första 2002).

Kommittédirektiv



Utvärdering av statens stöd till idrotten

Dir.
2006:135

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utvärdera om effekterna av statens stöd till idrotten stämmer överens med de av riksdagen och regeringen angivna syftena med stödet och föreslå en framtida inriktning av stödet samt föreslå utformning av lämpliga indikatorer för att mäta effekterna av stödet. Utredaren skall analysera om det samlade statliga stödet till idrotten kan kanaliseras på ett sådant sätt att antalet stödformer 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 stödet som ges till idrottsrörelsen.

Utredaren skall bland annat även

- kartlägga omfattningen av den verksamhet hos Riksidrottsförbundet 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),
- redovisa den kunskap som finns om idrottens betydelse för folkhälsan, särskilt för flickors och pojkars samt unga kvinnors och unga mäns hälsa,
- analysera i vilken omfattning barns och ungdomars egna intressen, åsikter och förutsättningar påverkar barn- och ungdomsverksamhetens utformning,
- analysera resultatet av det stöd som ges för att skapa förutsättningar för framgångsrika elitidrottare.

Utredaren skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2008. Om utredaren bedömer det lämpligt får delbetänkanden presenteras under arbetets gång.

Bakgrund

Den nationella idrottspolitiken

I december 1999 beslutade riksdagen om riktlinjer för statens stöd till idrotten i enlighet med förslagen i propositionen En idrottspolitik för 2000-talet (prop. 1998/99:107, bet. 1999/2000:KrU3, rskr. 1999/2000:52). Riksdagen godkände att staten som bidragsgivare inte till någon del skall ställa upp mål för idrottsrörelsens egen verksamhet. Staten skall däremot ställa upp mål och riktlinjer för sin bidragsgivning. Det är statens ansvar att, gentemot såväl idrottsrörelsen som samhället i övrigt, vara tydlig i fråga om vad staten vill uppnå med statsbidraget. Genom att ange syftet med bidragsgivningen anger staten vad den förväntar sig att bidraget främst skall leda till. Däremot föreskrivs inte hur detta skall gå till.

Ett syfte med statsbidraget är att stärka och utveckla demokratin inom idrottens föreningsliv. De resurser som samhället ställer till förfogande för idrottsrörelsens verksamhet bör användas för att nå ut till och aktivera människor som vill delta i organiserad idrottsverksamhet eller väljer att motionera för eget välbefinnande. Barns och ungdomars intresse för idrott och motion bör stimuleras och de bör ges möjligheter att utöva inflytande över och ta ansvar för sitt idrottande. Detsamma bör gälla för äldre människor och personer med funktionshinder. Människor i olika åldrar med olika social bakgrund bör vidare ges lika förutsättningar att efter eget intresse delta i idrottsverksamhet. Integration och god etik bör vara ledstjärnor för stödets användning. Statsbidraget bör däremot inte användas till verksamheter med kommersiellt syfte.

Uppföljning och utvärdering av idrottsrörelsens egen verksamhet ansvarar idrottsrörelsen för och detta bör ingå som ett naturligt inslag i den löpande verksamheten. Uppföljningar och utvärderingar bör ge underlag för idrottsrörelsen att kunna bedöma sin verksamhet i förhållande till de egna mål som har satts upp och indikera om verksamheten behöver ges en annan inriktning eller på annat sätt förändras. Statens övergripande ansvar är att följa upp

hur stödet till idrotten används och stödets betydelse för samhället och den enskilde.

En utgångspunkt för idrottsstödet är att alla människor skall ha tillgång till olika idrottsverksamheter, oberoende av ålder, kön, social och etnisk tillhörighet, fysiska och psykiska förutsättningar eller hemvist. Stödet till idrotten bör följas upp och utvärderas regelbundet och stödet bör utvärderas på ett sådant sätt att dess effekter för främst folkhälsa, jämställdhet och integration kan bedömas.

Statens stöd till idrotten

Lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund anger att förbundet prövar frågor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet i enlighet med vad regeringen bestämmer. I förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet anges hur Riksidrottsförbundet får fördela statsbidraget. Regeringen beslutar varje år om statens stöd till idrotten dels i regleringsbrev avseende anslaget 30:1 Stöd till idrotten under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, dels i beslut om riktlinjer till Riksidrottsförbundet.

Med statens hittillsvarande stöd till idrotten avses det nämnda statsanslaget samt de årliga bidragen från AB Svenska Spel till Riksidrottsförbundet i form av ett särskilt bidrag, idrottens vinstandel samt Handslagssatsningen fr.o.m. 2003. För 2006 utbetalas totalt 1 475 000 000 kronor som bidrag till idrottsrörelsen över statsanslaget och från AB Svenska Spel.

Riksrevisionens granskning av idrottsstödet och riksdagens ställningstagande till granskningen

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport *Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen* (RIR 2004:15) angett att om staten väljer att delegera förvaltningsuppgifter till en privaträttslig organisation skall organisationens myndighetsutövning, enligt Riksrevisionens mening, i möjligaste mån också omfattas av det regelverk som gäller övrig offentlig förvaltning. Enligt Riksrevisionens bedömning är detta av vikt såväl från rättssäkerhetssynpunkt som för möjligheten att kontrollera

och få insyn i hur statliga medel hanteras. Riksrevisionen anser därför att Riksidrottsförbundets myndighetsutövande förvaltningsuppgifter bör omfattas av tillämpliga delar av förvaltningslagen.

Riksrevisionen har i sin granskning funnit brister såväl i regeringens styrning av statsbidragen till idrottsrörelsen som i regeringens kontroll, uppföljning och återrapportering till riksdagen. Enligt Riksrevisionens bedömning är det svårt att klargöra regeringens möjligheter att styra statsbidragen eftersom det finns en konflikt mellan idrottsrörelsens fria roll och statens behov av att säkerställa att syftet med statsbidragen uppfylls.

Riksrevisionen anser också att regeringens rapportering i budgetpropositionen saknar viktig information och jämförbar statistik som gör det möjligt att bedöma i vad mån syftena med statsbidragen uppfylls. Det saknas också statliga utvärderingar av stödet som underlag för bedömningar av i vilken utsträckning det statliga stödet går till avsedda ändamål.

Riksrevisionens styrelse ansåg i sin framställning till riksdagen (2004/05:RRS7) med anledning av Riksrevisionens rapport att det är angeläget att den statliga styrningen av stödet till idrottsrörelsen genomförs på ett sådant sätt att syftena med bidragsgivningen säkerställs. Styrelsen konstaterade vidare att regeringen i budgetpropositionen för 2005, med anledning av rekommendationerna i Riksrevisionens rapport, utvecklat återrapporteringen till riksdagen. Styrelsen ansåg samtidigt att ytterligare insatser av detta slag behövs. Styrelsen underströk att det som underlag för en förbättrad redovisning kan behövas fördjupade utvärderingar av resultatet av de statliga insatserna, särskilt när det gäller insatser av idrottsrörelsen riktade till barn och ungdomar.

Riksdagen delade styrelsens uppfattning att återrapporteringen till riksdagen av bidragsanvändningen bör förbättras och framhöll i anslutning till detta att den ansvarsfördelning som har lagts fast mellan å ena sidan riksdagen och regeringen och å andra sidan idrottsrörelsen bygger på att staten har ett grundläggande förtroende för idrottsrörelsen. Samtidigt har båda sidor ett intresse av att verksamheten utvärderas så att fler kan få kunskap om resultaten av idrottssatsningarna. Riksdagen har behov av att kunna bedöma graden av måluppfyllelse i samband med sin årligen återkommande budgetbehandling. Det kan ske genom att regeringen i budgetpropositionen redovisar utvärderingar inom avgränsade delar av området där uppnådda resultat ställs mot de mål som idrottsrörelsen har ställt upp för verksamheten. Det kan också ske genom en

mer utbyggd resultatinformation som spänner över en flerårsperiod och som belyser hur verksamheten inom olika delområden utvecklas sett i skenet av de syften som riksdag och regering har angett för stödet. Riksdagen instämde i allt väsentligt i de förslag som styrelsen för Riksrevisionen fört fram beträffande behovet av förbättrad återrapportering till riksdagen av stödet till idrottsrörelsen. Riksdagen gav regeringen sin mening till känna (bet. 2004/05:KrU6, rskr. 2004/05:196).

Uppdrag

Utgångspunkter

Utredaren skall utvärdera om effekterna av statens stöd till idrotten, inklusive de hittillsvarande bidragen från AB Svenska Spel, stämmer överens med de av riksdagen och regeringen angivna syftena med stödet. Utredaren skall föreslå en framtida inriktning av stödet samt föreslå utformning av lämpliga indikatorer för att mäta effekterna av stödet. Utredaren skall vidare analysera om det samlade statliga stödet till idrotten kan kanaliseras på ett sådant sätt att antalet stödformer 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 stödet som ges till idrottsrörelsen.

Utredaren skall beakta de resultat som redovisas i Riksidrottsförbundets utvärdering av effekterna av den särskilda satsningen *Handslaget*, inhämta de erfarenheter och slutsatser som gjorts av Riksidrottsförbundets projekt *Idrottsresurser på lika villkor*, Ungdomsstyrelsens studie av föreningsidrottens påverkan på ungdomar *Unga och föreningsidrotten* (Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:9) samt Ungdomsstyrelsens analys *Fokus 06, En analys av ungas kultur och fritid* (Ungdomsstyrelsens skrifter 2006:4).

Utredaren skall i sitt arbete vidare bl.a. särskilt uppmärksamma statens stöd till idrottens folkhälsosyfte. Den rådande ojämlika fördelningen av hälsa mellan människor i samhället skall även belysas.

Utredaren skall i sina analyser, statistik och förslag integrera ett jämställdhetsperspektiv. En förutsättning för det är att all individbaserad statistik samlas in, presenteras, kommenteras och analyseras med kön som genomgående och övergripande indelningsgrund,

om det inte finns särskilda skäl mot detta. Om könsuppdelad statistik saknas skall det påpekas.

Vidare skall utredaren i analyser och förslag integrera ett barnperspektiv.

Generella effekter av statens stöd till idrotten

Syftet med statens stöd till verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen är att den skall främja idrottsverksamhet i hela landet, stödja sådan verksamhet som främjar integration, jämställdhet, delaktighet, god etik och ökat deltagande av kvinnor och män i alla åldrar samt motverka dopning, våld och diskriminering.

Förutsättningarna för att utöva idrott varierar mycket mellan olika delar av landet samt mellan storstäder och små samhällen på landsbygden. Utredaren skall därför 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. I detta sammanhang skall utredaren ta hänsyn till de olika regionala och kommunala förutsättningar som finns och som påverkar möjligheten att utöva idrott i olika delar av landet.

Utredaren skall klarlägga i vilken utsträckning statens stöd till idrotten bidrar till att alla människor som så önskar kan utöva sådan idrott som organiseras inom ramen för Riksidrottsförbundets verksamhet. Utredaren skall vidare analysera om, och i så fall hur, stödet till idrotten medverkar till ökad integration t.ex. genom att skapa möjligheter till deltagande för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund eller genom att stödja idrottsrörelsens arbete mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering. I det sammanhanget skall särskilt möjligheterna att engagera flickor och unga kvinnor med utländsk bakgrund och flickor från familjer med låg utbildningsnivå belysas.

Utredaren skall bedöma hur statens stöd har påverkat de mer värden som idrottsrörelsen förväntas ge i form av demokratisk fostran, medborgerlig bildning, personlig utveckling och samhälleligt engagemang för de föreningsaktiva.

Utredaren skall också kartlägga i vilken utsträckning stödet till idrotten används inom ramen för de storstadspolitiska lokala utvecklingsavtalen.

De lokala idrottsföreningarna är viktiga för många barn och ungdomar även på små orter. Föreningarna kan i vissa fall även ha en stor betydelse för bygdens utveckling. Utredaren skall därför bedöma om särskilda insatser kan vara berättigade för att stödja idrotten på de mindre orterna.

Utredaren skall klargöra hur Riksidrottsförbundets utgångspunkter för fördelning av statsbidraget till specialidrottsförbunden förhåller sig till statens syften med bidraget.

Utredaren skall bedöma om motion och idrott utanför Riksidrottsförbundets verksamhet bör stödjas och i så fall lämna förslag på hur detta skall ske.

Utredaren skall kartlägga omfattningen av den verksamhet hos Riksidrottsförbundet som innefattar myndighetsutövning. Vidare skall utredaren överväga behovet av författningsändringar för att denna verksamhet skall uppfylla samma krav på rättssäkerhet som ställs på förvaltningsmyndigheter enligt förvaltningslagen (1986:223). Om utredaren finner att författningsändringar krävs skall utredaren lämna förslag på sådana ändringar.

Särskilt om idrottens betydelse för barn och ungdomar

Ett syfte med statens stöd till idrotten är att ge flickor och pojkar, unga kvinnor och män mellan 7 och 20 år goda möjligheter att utöva idrott. Ungdomsstyrelsen har analyserat folkhälso- och folkrörelseperspektivet i idrottspolitiken utifrån ungdomars egna upplevelser. Studien *Unga och föreningsidrotten* visar att idrotten har stor betydelse i många flickors och pojkars liv. Den har hög status i ungdomskulturen och är en mycket omfattande fritidsaktivitet, både om man ser till antalet deltagare och den tid som läggs ner. Föreningsidrotten når dock, enligt studien, inte fullt ut sina ambitioner att olika kategorier unga skall medverka i föreningsidrotten. Studien skall vara en utgångspunkt för utvärderingen av stödets effekter för barn och ungdomar. Utredaren skall också beakta de erfarenheter som Barnombudsmannen har av flickors och pojkars möjligheter till idrott och syn på sitt idrottande.

Utvärderingen skall knyta an till det nationella övergripande målet för folkhälsopolitiken som är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Verksamheten inom idrottsrörelsen kan spela en viktig roll i arbetet för att bland barn och ungdomar förebygga bruk av bl.a. tobak,

alkohol och narkotika samt motverka övervikt och fetma. Effekten av sådana förebyggande insatser stärks om insatserna görs tidigt och medvetet. Skolan är en viktig mötesplats för barn och ungdomar. Samverkan mellan skolan och idrottsföreningar är viktig för att i anslutning till skolans ordinarie verksamhet aktivera fler barn och ungdomar i fysisk aktivitet. Utredaren skall redovisa den kunskap som finns om idrottens betydelse för folkhälsan, särskilt dess betydelse för flickors och pojkars samt unga kvinnors och mäns hälsa. Utredaren skall även analysera om tävlingsidrottare är överrepresenterade bland dem som drabbas av ätstörningar, som kan leda till anorexi eller bulimi och i så fall varför.

Utredaren skall analysera vilka effekter och vilken betydelse det ökade lokala aktivitetsstödet har haft för föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet. Utredaren skall i detta sammanhang undersöka om de nuvarande reglerna är väl avvägda eller om de riskerar att likrikta och bromsa utvecklingen av verksamheten. Utredaren skall också undersöka om de nuvarande reglerna stimulerar barn och ungdomar i olika åldrar att idrotta utifrån sina intressen, behov och förutsättningar eller om de bidrar till en för tidig specialisering av barns och ungdomars idrottande.

Utredaren skall analysera i vilken omfattning flickors och pojkars, unga kvinnors och unga mäns egna intressen, åsikter och förutsättningar påverkar det egna idrottandet och verksamhetens utformning. Särskild uppmärksamhet skall ägnas i vilken utsträckning flickor och pojkar med funktionshinder ges möjlighet att delta på lika villkor som andra barn och ungdomar. Utredaren skall ta del av barns och ungdomars egen syn på sitt idrottande genom att informera sig om de undersökningar och studier som har genomförts på området.

Den särskilda satsningen Handslaget kommer att avslutas den 30 juni 2007. Riksidrottsförbundet har i uppdrag att senast den 15 december 2007 redovisa resultatet av den fyraåriga satsningen. Utredaren skall så långt möjligt beakta resultatet av utvärderingen av Handslagsatsningen.

Underhållnings- och elitidrottens betydelse

Att utöva idrott är en källa till glädje och välbefinnande för många människor. Idrottsevenemang förmår även att locka många åskådare till arenor och till TV-sändningar. Elitidrotten har ofta ett stort underhållningsvärde och skapar förebilder för många barn och ungdomar.

Stöd till elitidrott via Riksidrottsförbundet ges bland annat i form av bidrag till specialidrottsförbunden, stöd till riksidrotts-gymnasierna och genom idrottens utvecklingscentrum samt talang-satsningar. Utredaren skall analysera resultatet av det stöd som ges för att skapa förutsättningar för framgångsrika elitidrottare.

Former för utredarens arbete

Utredaren skall samråda med Riksidrottsförbundet och andra idrottsorganisationer samt berörda myndigheter, forskningsinstitutioner och övriga organisationer och informera sig om de utvärderingsinsatser som initierats av bl.a. Riksidrottsförbundet. Utredaren skall även beakta Folkhälsoinstitutets utredningens arbete (Ju 2005:12, dir. 2005:117), Statens folkhälsoinstitut och Livsmedelsverkets uppdrag med underlag till handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet (S2005/1274/FH) liksom andra för uppdraget relevanta pågående studier och utredningar.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2008. Om utredaren bedömer det lämpligt får delbetänkanden lämnas under arbetets gång.

(Justitiedepartementet)

Idrottens betydelse för folkhälsan

– Carl Johan Sundberg
Karolinska Institutet

SAMMANFATTNING

Fysisk aktivitet och god fysisk kapacitet är oerhört starka friskfaktorer för barn, ungdomar och vuxna. Välbefinnandet, den fysiska självkänslan och kognitiva funktioner förbättras samtidigt som risken för många sjukdomar minskar starkt.

Fysisk aktivitet hos barn och ungdom bidrar till fysisk utveckling och rörlighet, att upprätthålla energibalans och förhindra viktuppgång. Uthållighetsträning hos barn och ungdom ger förbättrad aerob kapacitet. Styrketräning hos barn och ungdom ger ökad styrka hos prepubertala barn, ökad muskelmassa och muskelstyrka hos dem i puberteten.

Regelbunden fysisk aktivitet hos barn och ungdom påverkar kroppsfett, bukfett, triglycerider och insulinnivåer hos överviktiga, blodtryck hos dem med mild hypertoni (blodtrycksförhöjning), benhälsa hos prepubertala barn och minskar ryggbesvär. Dessutom leder regelbunden fysisk aktivitet hos barn och ungdom till minskade fysiologiska reaktioner på stress, förbättrar sömn, koncentrationsförmåga och fysisk självkänsla.

Graden av fysisk aktivitet och medverkan i föreningsidrott är lägre hos barn i familjer med låg inkomst och utbildning. Idrott är förknippat med ökad upplevd fysisk och psykisk hälsa, särskilt hos pojkar.

De risker som finns med idrott innefattar bland annat skador, ätstörningar, användande av dopningsmedel och kosttillskott och överträningssyndrom.

INLEDNING

Denna rapport syftar till att, i enlighet med utredningens direktiv, ”redovisa den kunskap som finns om idrottens betydelse för folkhälsan, särskilt för flickors och pojkars samt unga kvinnors och unga mäns hälsa”. Vidare skall den rådande ojämlika fördelningen av hälsa mellan människor i samhället belysas. Utredaren skall även analysera om tävlingsidrottare är överrepresenterade bland dem som drabbas av ätstörningar, som kan leda till anorexi eller bulimi och i så fall varför.”

Definitioner

Hälsa

Definieras av WHO som ”Högsta möjliga välbefinnande hos den enskilde individen, fysiskt, psykiskt och socialt och ej enbart i frånvaro av sjukdom”.

Folkhälsa

Kan definieras som ”Hälsa är en resurs för individen medan folkhälsa är ett mål för samhället” (hämtad ur Folkhälsans villkor, Folkhälsogruppens rapport nr 9). Folkhälsoarbete (Statens folkhälsoinstitut) kan definieras som ”... folkhälsoarbete innefattar planerade och systematiska insatser för att främja hälsa och förebygga sjukdom. En uttalad avsikt är att påverka faktorer (frisk-, skydds- och risk-) och förhållanden (struktur och miljö) som bidrar till en positiv hälsoutveckling på befolkningsnivå. Insatserna kan vara samhälls- och/eller grupp- respektive individriktade.” Den nya svenska folkhälsopolitiken fokuserar på de faktorer i samhället som påverkar folkhälsan, det vill säga på livsvillkor, miljöer, produkter och levnadsvanor. (Folkhälsoinstitutet; http://www.fhi.se/templates/Page___111.aspx). Ett av de elva målområdena är ”Ökad fysisk aktivitet”.

Fysisk aktivitet

Fysisk aktivitet definieras som ”all typ av kroppsrörelse utförd av skelettmuskulatur som ökar energiförbrukningen” (Shephard & Balady 1999), det vill säga i princip all den tid som en person inte sover eller är fullständigt stilla.

Ojämlig fördelning av hälsa

Enligt en kunskapsöversikt från Folkhälsoinstitutet 2002 gällande sociala skillnader i ohälsa bland barn och unga i Sverige framgår att fysiska hälsoproblem är i genomsnitt 60 procent vanligare bland socialt mindre gynnade barn jämfört med mer gynnade barn (Bremberg 2002). Psykiska problem är 70 procent vanligare och riskfaktorer för ohälsa är 80 procent vanligare. Det är sålunda särskilt viktigt att befrämja friskfaktorer som exempelvis fysisk aktivitet genom skolans och idrottens försorg.

Fysiska aktivitetsgraden lägre idag

En hög fysisk aktivitetsgrad i åldrarna 9–18 ökar sannolikheten för en hög aktivitetsgrad som vuxen (Raitakari & medarb. 1994, Fogelholm 2008).

Även om många metodologiska begränsningar föreligger vad gäller aktivitetsregistrering hos barn och ungdom finns belägg för att vissa grupper av svenska barn och ungdomar är otillräckligt fysiskt aktiva vilket åtminstone till dels kan förklara försämringar i fysisk kapacitet (Westerståhl & medarb. 2003, Ekblom & medarb. 2004). Flickor är mindre aktiva än pojkar och den fysiska aktivitetsgraden minskar från cirka 11–12 års ålder.

Förekomsten av övervikt och fetma bland barn och ungdom har ökat under de senaste decennierna, mest hos dem med högt BMI (body mass index, baserat på en formel där hänsyn tas till kroppslängd) (Westerståhl 2003). En förändrad medverkan i föreningsidrott förefaller inte kunna förklara detta. Sannolikt är medelökningen i vikt orsakad av en kombination av den minskade totala fysiska aktiviteten (bl.a. minskat cyklande och ökat bilåkande), ökad ”skärm”tid (TV och dator) och förändrade kostvanor. Kopplingen till socioekonomiska faktorer är påtaglig, med störst grad av fysisk inaktivitet och övervikt/fetma hos barn och ungdomar i

familjer med lägst inkomst- och utbildningsnivåer (se Rasmussen 2004, Schäfer Elinder & Faskunger 2006). För dessa grupper är det därför av särskilt stor betydelse med en högre medverkan i föreningsidrott och ökad volym av skolämnet Idrott och Hälsa, det sistnämnda är för övrigt den enda arena för fysisk aktivitet som innefattar så gott som samtliga barn och ungdomar.

Det finns ett flertal studier som visar att barn och ungdom vill ha mer idrott men att förutsättningar och förhållanden ofta brister (Blomdahl 2006).

Allmänt om träning och fysisk aktivitet

(för referenser, se Henriksson & Sundberg 2008)

Kroppens alla vävnader och vår arvs massa ser i stort likadana ut som hos våra förfäder för tiotusentals år sedan. Människokroppen är byggd för rörelse. Kropp och själ mår bra av fysisk aktivitet. De flesta organ och vävnader påverkas av arbete och anpassar sig till regelbunden träning. Regelbunden fysisk aktivitet minskar påtagligt risken för prematur död.

Med fysisk aktivitet avses all kroppsrörelse som är en följd av skelettmuskulaturens sammandragning och som resulterar i ökad energiförbrukning

Fysisk aktivitet kan utföras vid olika intensitet. Ju högre intensitet, desto större blir den omedelbara påverkan på olika kropps-funktioner. Syrgaskonsumtionen, som är direkt kopplad till kalori-åtgången, stiger fyrfalt vid en lugn promenad. Vid maximalt arbete ökar den upp till 10–20 gånger viloomsättningen.

Vid fysiskt arbete ökar pulsen och hjärtats minutvolym. Andningen flerfaldigas, blodtrycket ökar något, kroppstemperaturen stiger, hjärtats och musklernas genomblödning ökar, det bildas mer mjölksyra och frisättningen av hormoner som adrenalin, tillväxt-hormon och kortisol ökar.

Storleken på den maximala syreupptagningsförmågan beror av ålder, kön, träningsgrad, gener, kroppsstorlek med mera. Det finns ett flertal faktorer som kan begränsa prestationsförmågan. Vid helkroppsarbete anses det allmänt att den centrala cirkulationen (hjärtat) utgör begränsningen för den maximala syreupptagningsförmågan. När det gäller uthållighet sitter begränsningen mer i muskulaturens innehåll av mitokondrier (små ”kraftverk”) och kolhydratlager.

Vad bestämmer svaret på träning?

Ett flertal faktorer avgör hur mycket en person förbättras om den fysiska aktivitetsgraden ökar. En viktig faktor är träningsgraden när träningsperioden inleds. Den som är inaktiv och otränad förbättras relativt sett mer än den som är vältränad. Tränings effekterna är specifika för de organ och vävnader som tränas och belastas. Endast de muskler som används anpassar sig och endast de skelettdelar som belastas stärks. Träningsperiodens längd spelar också stor roll. Även om en del tränings effekter kan ses redan efter en förvånansvärt kort tid, någon till några veckor, blir effekterna avsevärt större om träningen fortgår många månader till år. Naturligtvis ”planar” tränings effekten ut allteftersom och så småningom krävs en hel del träning enbart för att vidmakthålla konditionsnivån.

Tre andra viktiga faktorer är träningspassens frekvens (hur ofta utförs träningen?), duration (hur länge pågår ett pass?) och intensitet (hur hårt/intensivt är passet?). Dessa tre faktorer bestämmer den sammantagna ”träningsdosen”. Ju högre dos, desto högre effekt. Det bör påpekas att även lägre doser har effekt, om än i lägre utsträckning.

Frekvens – För att fysisk aktivitet ska ha maximala prestations- och hälsoeffekter måste den ske ofta och regelbundet. Den effekt som ett arbetspass har kan påverka kroppen under flera dygn, sedan klingar effekten av. Därför rekommenderas daglig fysisk aktivitet.

Duration – Ju längre aktiviteten pågår, desto större effekt har den i regel. I många fall går det dock att dela upp det dagliga aktivitetspasset i flera separata 10–15-minutersperioder, bara den sammanlagda tiden blir tillräcklig. En vanlig rekommendation för vuxna vad gäller tidsomfattningen är minst 30 minuters fysisk aktivitet per dag. Rekommendationen för barn är betydligt mer.

Intensitet – Ju hårdare ett träningspass är, desto större blir vanligen dess prestations- och hälsomässiga effekter, även om alltför intensiv träning kan leda till försämrade effekter. Goda hälsomässiga effekter tycks ofta kunna uppnås redan på lägre intensiteter.

Därutöver finns självfallet ett stort antal faktorer som påverkar utfallet av träningen. Träningen kan exempelvis ske med relativt konstant eller med varierande intensitet (intervallträning) och med olika storlek på den muskelmassa som arbetar (arm-, bål- och benmuskulatur jämfört med exempelvis enbart benmuskler). Arvs-massan tycks även spela en relativt stor roll för hur stort tränings-

svaret blir, kanske så mycket som en tredjedel av variationen människor emellan. Det finns studier som visar att individer som ökar sin prestationsförmåga på en viss träningsdos mer än andra tycks aktivera nyckelgener på ett mer kraftfullt sätt. Om skillnaderna i träningsvar endast beror på genetiska mekanismer är inte klarlagt. Ålder kan ha betydelse, dock tycks det inte som om äldre skulle ha en generellt sett sämre förmåga att öka sin prestation relativt sett. Även kostens sammansättning kan spela en roll. Klart är att en bristfällig kost försämrar svaret på träning. Kostillskott har dock ingen bevisad positiv effekt generellt sett.

Anpassning till regelbunden uthållighetsträning

En del av nedanstående anpassningar sker relativt snart (veckor) efter att en träningsperiod inletts, andra är inte mätbara förrän efter månader och vissa tar år att fullt utveckla.

Tungt arbete

Den maximala arbetsförmågan ökar och tiden till utmattning förlängs, uthålligheten förbättras. Detta beror till stor del på att den maximala syreupptagningsförmågan ökar.

Medeltungt arbete

Efter en tids träning förlängs arbetstiden vid arbete på intensiteter under den maximala främst därför att den s.k. mjölksyratröskeln höjs. Vid en viss submaximal arbetsintensitet är mjölksyrhalten i blodet lägre och mer fettsyror används vid förbränningen samtidigt som glykogen (kolhydrat) sparas. Dessutom är pulsen, blodtrycket och andningsfrekvensen lägre. Slutligen, koncentrationen av stresshormonet adrenalin är lägre, något som kan uppmätas redan efter några få veckors träning.

Effekter på organsystem och vävnader

Hjärtat

Hjärtats storlek ökar på ett fysiologiskt sätt vilket helt skiljer sig från den hjärtförstoring personer med hjärtsvikt drabbas av. Som en följd slår hjärtat större och kraftfullare slag och den mängd hjärtat kan pumpa ut per minut ökar. Dessutom bildas fler små blodkärl (kapillärer) vilket förbättrar utbytet av syrgas, näringsämnen och slaggprodukter. Slutligen producerar hjärtats kärlväggar mer kväveoxid (NO) som vidgar kärlen och minskar risken för att blodplättarna skall bilda proppar.

Blodkärl

I de muskler som tränas bildas fler små utbyteskärl (kapillärer) och dessutom förbättras vidgningsförmågan i kärlen vilket förbättrar tillförseln av bl.a. syrgas och näring.

Blod

Blodvolymen ökar med 10–15 procent eller mer vilket förbättrar transportförmågan.

Lungor

Träning förbättrar andningsmuskulaturens uthållighet. Detta sker genom anpassning på samma sätt som i annan skelettmuskulatur som tränas (se ovan). Andningsminutvolymen under maximalt arbete ökar. Lungornas utbyte av syrgas och koldioxid förbättras.

Skelettmuskulatur

Mängden små utbyteskärl (kapillärer) och mängden mitokondrier (små ”kraftverk”) ökar. Dessutom ökar energilagren i form av glykogen (kolhydrat). Vidare förbättras musklernas känslighet för hormonet insulin vilket förbättrar upptaget av glukos (socker) och den s.k. blodsockerkontrollen.

Fettväv

Den totala mängden fettväv i kroppen minskar, till stor del i det farliga fettet i buken – det som syns som ”kalaskula”.

Bindväv, ben och brosk

Dessa vävnader i rörelseapparaten stärks och blir hållfastare.

Immunsystem

Immunsystemet stärks vid måttlig till mer omfattande regelbunden fysisk aktivitet. Vid inaktivitet och extremt hård träning, vilket är ovanligt i ett befolkningsperspektiv, kan immunsystemet försvagas.

Nervsystem/hjärna

Regelbunden fysisk aktivitet påverkar ett flertal olika funktioner i människans nervsystem. Funktioner kopplade mer omedelbart till den fysiska aktiviteten förbättras, exempelvis koordination, balans och reaktionsförmåga. Detta ökar funktionsförmågan vilket kan bidra till det ökande välbefinnande som är förknippat med regelbunden fysisk aktivitet. Dessutom bibehålls kognitiv förmåga (särskilt planering och koordination av uppgifter) bättre, sömnkvaliteten förbättras, depressionssymtom minskar och självkänslan förbättras. Det finns dessutom djurstudier som indikerar att nybildningen av hjärnceller ökar hos djur som får springa. Dessa djur uppvisar dessutom en förbättrad inlärningsförmåga. Andra studier har visat att kärlnybildningen ökar i hjärnbarken efter träning, vilket kan ha betydelse för näringsförsörjningen.

Fysisk aktivitet och hälsa hos medelålders och äldre

Av naturliga skäl har de allra flesta studier vad gäller fysisk aktivitet och sjukdom eller dödlighet genomförts på medelålders eller äldre personer. Den risk det innebär att vara fysiskt inaktiv är likvärdig med t.ex. den risk som högt blodtryck, höga blodfetter eller rökning innebär för att insjukna i hjärt-kärlsjukdom. Om fysisk

aktivitet bedrivs regelbundet minskar dessutom risken kraftigt för insjuknande och förtida död hos den som har andra riskfaktorer (se Sundberg & Jansson 1998). En måttligt fysiskt aktiv man eller kvinna lever 3–9 år längre än en fysiskt inaktiv individ.

Bland de sjukdomar som kan förebyggas, och i en del fall helt eller delvis behandlas, med fysisk aktivitet ingår:

- hjärt- och kärlsjukdom (hjärtinfarkt och slaganfall)
- diabetes mellitus typ II ("åldersdiabetes")
- övervikt
- cancer (särskilt väl kartlagt för tjocktarms- och bröstcancer)
- alzheimers sjukdom och demens orsakad av kärlsjukdom.

Dessutom kan regelbunden fysisk aktivitet ha en positiv inverkan på

- risken för fallolyckor
- smärttillstånd
- förekomsten av och läkemedelsbehovet vid astma
- depression och stämningsläge
- livskvalitet (ökat välbefinnande/ökad fysisk funktionsförmåga).

Vidare har studier visat att regelbunden fysisk aktivitet medför hälsoekonomiska vinster för samhället (se Hellénus 2007).

Sålunda, regelbunden fysisk aktivitet har en rad viktiga effekter:

- ger positiva hälsoeffekter för män och kvinnor i alla åldrar
- risken att dö en förtidig död minskar liksom risken att drabbas av eller dö i hjärtinfarkt
- förändring av aktivitetsgrad ger stora effekter
- "lite är bättre än inget och mer är bättre än lite" – de som rör sig minst har mest att vinna på en ökad aktivitetsgrad
- träning är "färskvare" – det är sålunda aldrig försent
- hälsa är starkt förknippad med både nivån på den fysiska kapaciteten och graden av regelbunden fysisk aktivitet eller kalorikonsumtion.

Effekter av fysisk aktivitet hos barn och ungdom

(för referenser, se Berg 2008).

Fysisk aktivitet hos barn och ungdom bidrar till:

- fysisk utveckling och rörlighet
- upprätthållande av energibalans/förhindrande av viktuppgång.

Uthållighetsträning ger

- förbättrad uthållighet och kondition.

Styrketräning ger

- ökad styrka hos prepubertala barn
- ökad muskelmassa hos dem i puberteten.

Regelbunden fysisk aktivitet hos barn och ungdom påverkar:

- kroppsfett, bukfett, triglycerider och insulinnivåer hos överviktiga
- blodtryck hos dem med mild hypertoni (blodtrycksförhöjning)
- benhälsa hos prepubertala barn
- ryggbesvär.

Regelbunden fysisk aktivitet hos barn och ungdom:

- minskar fysiologiska reaktioner på stress
- förbättrar sömn
- förbättrar koncentrationsförmåga
- förbättra fysisk självkänsla

I vilken mån prestation i övriga skolämnen påverkas är ej helt klarlagt även om en del studier visar på intressanta samband.

Allmänna aspekter

Fysisk funktionsförmåga, exempelvis muskelstyrka och kondition, förbättras vid styrke- respektive uthållighetsträning. Ur ett hälso-perspektiv är effekter på benmassa, kroppsfett och framtida risk-faktorer för exempelvis hjärtkärlsjukdom viktiga. Effekter på den växande individens motoriska, kognitiva, emotionella och sociala utveckling bör också beaktas.

Studier av effekter av fysisk aktivitet på växande individers kapacitet kräver särskild hänsyn. Ofta kan mer förklaras av den naturliga mognaden och tillväxten än av den fysiska träningen. För barn med samma kronologiska ålder kan den "biologiska åldern" skilja sig flera år, vilket naturligtvis påverkar till exempel muskelstyrka.

Träning, inte minst för barn och ungdom, måste vara allsidig och lustfylld och innefatta ett stort mått av lek. Psykologiska aspekter är avgörande varför fokus måste ligga på motivation och begrepp som självkänsla, upplevelse av fysisk kompetens, emotionell kontroll och koncentration. Det är vidare centralt att barn och ungdom erhåller god nutrition och vätsketillskott inför och i samband med träning och tävling, inte minst om det handlar om långvariga, upprepade moment t.ex. vid evenemang som varar flera dagar.

Kondition

En god kondition grundas på flera byggstenar, såväl hjärtats förmåga som den lokala muskeluthålligheten. Dessa funktioner är träningsbara redan under uppväxtåren men utvecklas även med stigande ålder och mognad. Vilken dos som krävs i olika åldrar är ej helt klarlagt men en förbättring har i flera studier setts efter utövande av hård till medelhård aktivitet (såsom aerobics, fotboll) 30–60 minuter per gång minst 3 gånger i veckan.

Muskelstyrka

Barns muskelstyrka är träningsbar och kan öka med 15–30 procent genom styrkeövningar. Styrkeökningen anses vara en anpassning i nervsystemet hos de yngre, prepubertala, barnen hos vilka man inte kunnat finna några effekter på muskelmassan. Under puberteten finns utöver detta belägg för ökning av muskelmassan till följd av träning. En träningsdos på 2 gånger per vecka tycks vara tillräcklig för att uppnå styrkeökning. Några tunga belastningar behövs inte, studier visar att det mest effektiva är relativt låg belastning som under ett träningspass upprepas många (13–15) gånger i ett "set". Sådan träning kan genomföras med den egna kroppen som motstånd såsom i olika lekar eller med lättare vikter. Skaderisken är

liten vid adekvat handledning/instruktion. Idag finns inga svenska officiella rekommendationer för styrketräning hos barn även om frågan tagits upp nyligen i översiktsartiklar (Tonkonogi 2007).

Kognitiv förmåga

I "Bunkefloprojektet" i Skåne jämfördes daglig schemalagd fysisk aktivitet hos barn i årskurs 1–3 med barn i en kontrollskola (fysisk aktivitet två dagar i veckan) (Ericsson 2003). Eftersom det finns ett samband mellan omogen motorik och koncentrationssvårigheter erbjöds barn som hade sent utvecklad motorik en timme extra motorisk träning per vecka. Barnen i gruppen "daglig fysisk aktivitet" presterade bättre i matematik och svenska än barnen i kontrollgruppen. Sambandet var särskilt starkt bland de barn som fick extra motorisk träning på grund av omogen motorik. Även om detta är en enstaka studie och det inte är säkert att grupperna är helt jämförbara får resultaten anses peka på ett eventuellt mycket viktigt samband.

De ungdomar som är fysiskt aktiva har ofta bättre skolprestationer, varför mer motion i skolan skulle kunna förbättra elevernas inläring. Dock är det oklart om detta samband främst beror på andra faktorer såsom föräldrarnas utbildningsnivå.

Stämningläge och psykisk hälsa

Det föreligger ett samband mellan depression och graden av fysisk inaktivitet. Studier på barn och ungdomar stöder att regelbunden fysisk aktivitet, oavsett intensitet, ger effekter på depression och oro (Larun 2006). Det finns ett flertal studier som visar att självkänsla kan förbättras av fysisk aktivitet, något som skulle kunna bidra till förbättringen av studiedeltagarnas stämningläge i studierna ovan.

Skelett

Hos vuxna med god hållfasthet i skelettet är risken för benbrott lägre. Gymnastik, löpning, tennisspel och ishockey kan positivt påverka benmassans storlek under uppväxtåren. De största effekterna av fysisk träning på skelettet uppkommer före puberteten

(Karlsson 2002, Karlsson 2006). Av detta skäl är det särskilt angeläget med regelbunden fysisk aktivitet redan vid 7-årsåldern för flickor. Det finns också studier som visar att effekterna eventuellt kan kvarstå under många decennier och att risken för benbrott är lägre hos dem som tränat under ungdomsåren och som unga vuxna. Det kan dock baserat på dessa studier inte uteslutas att de som tränat i dessa åldrar från början hade ett starkare skelett eller en bättre motorik som minskar risken för fall.

Fetma och riskfaktorer för hjärt- kärlsjukdom

Fetma och övervikt i ungdomsåren är förknippat med ökad risk för senare hjärt- och kärlsjukdom. Det är oerhört väsentligt att förebygga uppkomsten av övervikt och fetma eftersom det är svårt att minska vikten. Fysisk aktivitet i kombination med kostreduktion ger bättre resultat än endast den ena eller andra åtgärden. Det finns studier som visar att en normal vikt hos barn kräver minst 15 000 steg/dag hos pojkar och 12 000 steg/dag hos flickor (Tudor-Locke 2004). Det är många barn och ungdomar, särskilt de överviktiga, som inte uppnår detta dagliga stegantal.

Redan under barn- och ungdomsåren påbörjas en del av de kärlförändringar som kan bidra till uppkomst av hjärtinfarkt och slaganfall senare i livet (Berenson 1998). Riskfaktorer såsom högt blodtryck, höga insulinnivåer i blodet och förhöjda blodfetter kan bidra till dessa kärlförändringar. Ofta är övervikt kopplat till dessa riskfaktorer. I European Youth Heart Study visades att fysisk kapacitet var starkare kopplat än total fysisk aktivitetsgrad till minskad förekomst av riskfaktorer för hjärt-kärlsjukdom hos unga (Hurtig Wennlöf 2005. Sålunda kan fysisk aktivitet av medelhög/hög intensitet vara avgörande. Träning är viktigast för dem med låg fysisk kapacitet och flera riskfaktorer. Träning tre gånger per vecka har visat kunna sänka blodtrycket och förbättra känsligheten för insulin (sockertoleransen) hos barn och ungdomar med förhöjt blodtryck respektive sänkt insulinkänslighet.

Sålunda, det är mycket viktigt att vara aktiv i ungdomsåren – både för omedelbar hälsa och välbefinnande och för hälsa senare i livet.

Risker med fysisk aktivitet och idrott

Som ett uttryck för de utmaningar idrotten står inför rekommenderar den Internationella Olympiska Kommittén (IOK) i sitt yttrande (IOC Consensus Statement on Training the Elite Child Athlete 2005) bl.a. att program för sjukdoms- och skadeövervakning inrättas, att volymen och intensiteten av tränings- och tävlingsregimer monitoreras, att kvaliteten på tränare och övrigt idrottsledarskap säkras, att den internationella dopningskoden följs, att ett stödjesystem för en balanserad livsstil tillskapas och att tränare, föräldrar, idrottsadministratörer, idrottsmedicinare, media och andra bör begränsa tränings- och tävlingsstress hos de aktiva.

Det är stor skillnad mellan elitidrott och breddidrott vad gäller risker och hälsa. De enorma fysiska och psykiska påfrestningar som idrottare på nationell och internationell elitnivå utsätts för skiljer sig radikalt från dem som breddidrottare möter. Det är likaledes stor skillnad mellan olika idrotter. Exempelvis skiljer sig lagidrotter från individuella grenar, kontaktidrott från dem utan kroppskontakt och de idrotter där vikten och eventuellt utseendet spelar en central roll från dem där så inte är fallet. Slutligen är det skillnad mellan uthållighetsgrenar och de mer styrke- och explosivitetsberoende idrotterna. Även riskerna med alltför tidig specialisering bör vägas in (se referenser i ”TEMA – Tidig specialisering inom idrotten? 2007”).

Överträningssyndrom

Överträning har inte studerats hos unga i samma grad som hos vuxna. Det kan beskrivas som en serie psykologiska, fysiologiska och hormonella förändringar som negativt påverkar den idrottsliga prestationsförmågan. Vanliga tecken är kroniska muskel- och ledsmärtnar, personlighetsförändringar, ökad vilopuls och försämrade prestationsförmåga. Den unga idrottaren kan också känna sig trött, sakna entusiasm för träning och tävling eller ha svårigheter att genomföra de vanliga träningsrutinerna. Detta kan potentiellt vara ett allvarligt tillstånd. Det är väsentligt att fokusera på det roliga i träningen och minska prestationskraven, att ta ledigt från träning några dagar per vecka, att göra längre tränings- och tävlingsuppehåll varannan till var tredje månad och att fokusera på väl-

befinnande och att lära idrottaren att vara uppmärksam på tecken som tyder på överträning.

Kroppsfixering

Anses vara vanligast i s.k. ”estetiska idrotter” men förekommer eventuellt alltmer även inom andra grenar, kanske beroende på en ökad kommersialisering och medieexponering.

Ätstörningar

Det är mycket vanligare med ätstörningar hos unga inom idrotten än bland ungdomar i stort (se Ätstörningar– en kunskapsöversikt 2004). Särskilt vanligt är det inom idrotter där utseendet och vikten spelar en central roll, men förekomsten är också relativt hög inom flera andra idrotter. Hårt idrottande flickor som kombinerar hög träningsmängd med otillräckligt näringsintag och låg kroppsvikt kan försena första menstruationen eller få menstruationen att upphöra grund av störd hormonbalans. Som en följd kan benskörhet uppstå. Det är därför viktigt att uppmärksamma särskilt flickors energiintag i förhållande till kaloriförbrukningen. Denna kombination av ätstörningar, menstruationsrubbningar och benskörhet kallas för ”the female athlete triad”.

Skador och överbelastning

Risken för skador i samband med skolans idrott och hälsa-lektioner är 1,6/1000 lektioner vilket får anses vara oerhört lågt, nästan försumbart. Risken för skador är störst i kontaktidrotter och i ”high-impact”-idrotter som hoppgrenar (Spinks 2007). Exempel på skador och överbelastningstillstånd är korsbandsskador, meniskskador, överbelastade senfästen (exempelvis Osgood-Schlatter, nedanför knäleden) och ryggbesvär. Vid exempelvis korsbandsskador och meniskskador ökar risken för framtida ledförslitning (artros). Det finns även studier som visar på förslitna kotor hos unga simhoppare.

Överanvändning av läkemedel

Det finns studier som indikerar att användandet av smärtstillande läkemedel skulle vara mycket vanligt inom vissa idrotter, exempelvis ishockey.

Kosttillskott

Bruket av kosttillskott är utbrett inom idrotten. Detta är anmärkningsvärt eftersom ett mycket stort antal studier entydigt visar att vitaminer och andra kosttillskott inte har någon positiv effekt på prestationsförmågan. Det finns t.o.m. indikationer på att vissa kosttillskott skulle kunna minska träningseffekten.

Dopning

Dopning är en allvarlig sida av idrotten. Förutom att dopning är förbjudet innebär det att missbrukaren fuskar och riskerar allvarliga bieffekter.

Anabola steroider har effekt på muskelmassa och styrka (för referenser, se Sundberg 1996). Därför används det av en del idrottsutövare och kroppsbyggare. Det finns ett antal bieffekter som kan anses vara potentiellt allvarliga, inte minst hos den växande individen.

Tillväxthormon har inga prestationshöjande effekter men ökar muskelmassan något och minskar fettandelen vilket gör att de som önskar en "deffad" kropp emellanåt använder detta medel.

Alkohol

En del studier indikerar att alkoholkonsumtionen skulle vara högre bland lagidrottare än bland andra ungdomar.

Hjärta

Även om hjärtdöd i samband med idrott är extremt ovanligt får dessa tragiska fall naturligtvis stor uppmärksamhet. Cirka 2–3 av 1 000 av unga idrottsaktiva har medfödda hjärtfel som ökar risken

för plötslig hjärtdöd. I flera länder har s.k. hjärtscreening av idrottare införts för att identifiera personer med ökad risk (Börjesson & Nylander 2005).

Infektioner

Idrott och infektion hör inte ihop. Risken ökar för bl.a. hjärtpåverkan samt skador på njurar och leder (Friman & medarb. 2008).

Astma – vanligare bland idrottare

Elitidrottare som sysslar med uthållighetsgrenar har astma i större utsträckning än de som sysslar med styrkeidrotter (Emtner 2008). Dessutom har de som utövar vinteridrotter mer astma än sommaridrottare.

Sockersjuka

Generellt sett är fysisk aktivitet och idrottande positivt för personer med diabetes (sockersjuka). Detta gäller både typ1-diabetes ("ungdomsdiabetes") och typ2-diabetes ("åldersdiabetes") (Östensson & medarb. 2008a, 2008b). Det är dock viktigt att blodsockret är väl inställt när idrott skall utövas. Både ett för högt och ett för lågt blodsockervärde skall undvikas.

Utslagning

Tre av tio unga hoppas av idrotten (Olsson 2007). Avhopparna anger bland annat att "det inte är roligt", "vill ha tid för annat" och att de "inte var tillräckligt bra" eller "kände press". De som hoppas av har lägre självkänsla. En del i detta kan vara tidig specialisering och elitsatsning.

Litteraturkällor

- Berenson GS, Srinivasan SR, Bao W, Newman WP, 3rd, Tracy RE & Wattigney WA. *Association between multiple cardiovascular risk factors and atherosclerosis in children and young adults. The Bogalusa Heart Study.* New Engl J Med; 338(23):1650-6, 1998.
- Berg U. *Barn och unga*, Kapitel 11 i "FYSS 2008 – Fysisk aktivitet i sjukdomsprevention och sjukdomsbehandling", utgiven av Yrkesföreningar för Fysisk Aktivitet (YFA), p 152–69, 2008.
- Blomdahl U. *Sammanfattning av resultatet enkätundersökningen Ung Livsstil 2006.*
http://www.lj.se/info_files/infosida32765/ung_livsstil_fritidsforvaltn.pdf, 2006
- Bremberg S. *Sociala skillnader i ohälsa bland barn och unga i Sverige – En kunskapsöversikt.* Rapport: 2002:13 Statens Folkhälsoinstitut, 2002.
- Börjesson M. & Nylander E. *Plötslig hjärtdöd hos idrottare beror oftast på odiagnostiserad hjärtsjukdom. Kardiell screening av unga idrottare diskuteras.* Läkartidningen; 8:560-3, 2005.
- Emtner M. *Astma.* Kapitel 17 i "FYSS 2008 – Fysisk aktivitet i sjukdomsprevention och sjukdomsbehandling", utgiven av Yrkesföreningar för Fysisk Aktivitet (YFA), p 226-35, 2008.
- Eklom Ö, Oddsson K & Eklom B. *Health-related fitness in Swedish adolescents between 1987 and 2001.* Acta Paediatr;93:681-6, 2004.
- Ericsson I. *Motorik, koncentrationsförmåga och skolprestationer – en interventionsstudie i skolår 1–3.* Avhandling, Malmö högskola; 2003.
- Fogelholm M. *How physical activity can work?* Int J Pediatr Obes. 3 Suppl 1:10-4, 2008.
- Folkhälsans villkor*, Folkhälsogruppens rapport nr 9, se <http://www.folkhalsoguiden.se/Informationsmaterial.aspx?id=689> Folkhälsoinstitutet; http://www.fhi.se/templates/Page___111.aspx
- Friman G, Wesslén L. & Rønsen O. *Infektioner och idrott.* Kapitel 9 i "FYSS 2008 – Fysisk aktivitet i sjukdomsprevention och sjukdomsbehandling", utgiven av Yrkesföreningar för Fysisk Aktivitet (YFA), p 130–44, 2008.
- Hellénus, M-L & medarb. *Metoder för att främja fysisk aktivitet. En systematisk litteraturöversikt.* SBU rapport 181. Stockholm: Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), Kapitel 2.6 Ekonomiska konsekvenser av fysisk aktivitet, 2007.

- Henriksson J & Sundberg CJ. *Allmänna effekter av fysisk aktivitet*, Kapitel 1 i "FYSS 2008 – Fysisk aktivitet i sjukdomsprevention och sjukdomsbehandling", utgiven av Yrkesföreningar för Fysisk Aktivitet (YFA), p 11–37, 2008.
- Hurtig Wennlöf A. *Cardiovascular risk factors in children*. Dissertation, Karolinska Institutet, Stockholm; 2005.
- IOC Consensus Statement on Training the Elite Child Athlete. 16 November 2005.
http://multimedia.olympic.org/pdf/en_report_1016.pdf
- Karlsson M. *Fysisk träning under tillväxtåren ökar benmassan* Läkartidningen; 99(35):3400–3405, 2002.
- Karlsson M, Stenevi-Lundgren H, Linden C & Gärdsell P. *Daglig gymnastik stärker skelettet*. Läkartidningen; 103(40):2979–2980, 2006.
- Larun L, Nordheim LV, Ekeland E, Hagen KB, & Heian F. *Exercise in prevention and treatment of anxiety and depression among children and young people*. Cochrane Database Syst Rev. Jul 19;3: CD004691, 2006.
- Olsson P. *Farväl till idrotten? En studie av avbrottsproblematiken inom barn- och ungdomsidrotten*. Idrottsforskaren (E-tidsskrift utg. av Svensk förening för beteende- och samhällsvetenskaplig idrottsforskning); 3:11–18,2007.
- Raitakari O, Porkka K, Taimela S, Telama R, Rasanen L & Viikari J. *Effects of persistent physical activity and inactivity on coronary risk factors in children and young adults*. Am. J Epidemiol. 140:195–205, 1994.
- Rasmussen F, Eriksson M, Bokedal C & Schäfer Elinder L. *COMPASS – en studie i sydvästra Storstockholm. Fysisk aktivitet, matvanor, övervikt och självkänsla bland ungdomar*. Rapport R2004:1. Stockholm: Samhällsmedicin & Statens folkhälsoinstitut; 2004.
- Schäfer Elinder L. & Faskunger J. *Fysisk aktivitet och folkhälsa*. Rapport 2006:13, Statens Folkhälsoinstitut, 2006.
- Shephard RJ & Balady GJ. Exercise as cardiovascular therapy. *Circulation*;99:963-72, 1999.
- Spinks AB. & McClure, RJ. Quantifying the risk of sports injury: a systematic review of activity-specific rates for children under 16 years of age. *Br J Sports Med*; 41:548–557, 2007.

- Sundberg CJ & Jansson E. *Reduced morbidity and the risk of premature death. Regular physical exercise is beneficial for health at all ages.* Läkartidningen; 95:4062-7, 1998.
- Sundberg CJ. Effekter och bieffekter av vissa medel som används i dopingsyfte samt erfarenheter av behandling – översikt av den vetenskapliga litteraturen. I: Doping i folkhälsoperspektiv. Del B (SOU 1996:126), Stockholm, Sverige, 1996.
- TEMA – Tidig specialisering inom idrotten? Svensk Idrottsforskning, Nummer 1, 2007.
- Tonkonogi M. *Styrketräning för barn – bu eller bä?* Svensk Idrottsforskning;1:38–43, 2007.
- Tudor-Locke C, Pangrazi RP, Corbin CB, Rutherford WJ, Vincent SD, Raustorp A, et al. *BMI-referenced standards for recommended pedometer-determined steps/day in children.* Prev Med; 38:857–64, 2004.
- Westerståhl M, Barnekow-Bergkvist M, Hedberg G & Jansson E. *Secular trends in body dimensions and physical fitness among adolescents in Sweden from 1974 to 1995.* Scand J Med Sci Sports; 13(2):128–137, 2003.
- Ätstörningar – en kunskapsöversikt, Riksidrottsförbundet, FoU-rapport 2004:1.
- Östenson, C-G, Birkeland, K & Henriksson J. *Diabetes mellitus – typ 1-diabetes.* Kapitel 23 i "FYSS 2008 – Fysisk aktivitet i sjukdomsprevention och sjukdomsbehandling", utgiven av Yrkesföreningar för Fysisk Aktivitet (YFA), p 292–300, 2008a.
- Östenson, C-G, Birkeland K. & Henriksson J. *Diabetes mellitus – typ 2-diabetes.* Kapitel 24 i "FYSS 2008 – Fysisk aktivitet i sjukdomsprevention och sjukdomsbehandling", utgiven av Yrkesföreningar för Fysisk Aktivitet (YFA), p 301–11, 2008b.

Om indikatorer för uppföljning av statens stöd till idrotten

– Martin Börjeson

1 Inledning

I direktiven till utredningen anges att utredaren ”skall föreslå utformning av lämpliga indikatorer för att mäta effekterna av [det statliga] stödet” (Dir. 2006:135, sid. 5). Med detta knyter man an till en modell för uppföljning av olika verksamheter respektive sociala förhållanden som under senare år blivit allt vanligare inom olika samhällssektorer – i första hand hälso- och sjukvården, folkhälsopolitiken respektive socialtjänsten men också barn- och ungdomspolitikerna m.fl. områden.

Ordet indikator kommer av de latinska orden ”indicator” och ”indico” vilket betyder angivare respektive ange, utvisa eller röja. En möjlig tolkning av begreppet indikator [...] är att se en indikator som en angivare av positiva eller negativa förhållanden.

/.../ Indikatorer kan utgöra viktiga verktyg ibland annat politiska beslutsprocesser. Dels är det med hjälp av olika indikatorer möjligt att beskriva ett läge eller en utveckling, dels möjliggör indikatorer kvantifiering av olika politiska mål. Den kanske viktigaste uppgiften är att indikatorer kan vara centrala när man ska utvärdera resultat i relation till de uppsatta målen. Utöver detta möjliggör indikatorer benchmarking i form av t.ex. goda exempel på regional, nationell eller internationell nivå. (Ett uppföljningssystem för barnpolitiken, Delrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken, sid. 17, 19)

Med en viss förenkling är det möjligt att tala om två typer av indikatorer:

- Dels används indikatorer för att följa den samlade politiken inom ett avgränsat område eller för en särskild målgrupp, dvs. det rör sig om en form av generella *välståndsmätningar* där man

inte i första hand vill följa utfallet av enskilda insatser utan snarare ser till villkoren för olika grupper.¹

- Dels används indikatorer för att följa upp olika verksamheters resultat och kvalitet, s.k. *kvalitetsindikatorer*. Till exempel används kvalitetsindikatorer inom hälso- och sjukvården för att mäta och följa upp vårdens kvalitet i syfte att synliggöra kvaliteten för olika intressenter. Det bakomliggande syftet med detta är att initiera kvalitetsförbättringar (Utveckling och användning av kvalitetsindikatorer i Medicinskt Program Arbete, sid. 14).

I direktiven till utredningen anges uppgiften att ta fram indikatorer för att följa upp effekterna av det statliga stödet till idrotten. Det innebär att de indikatorer vi kommer att diskutera i första hand kan sägas höra till den andra av de två ovan nämnda grupperna.

Syftet med detta PM är att översiktligt redogöra för hur ett system med indikatorer kan användas för att följa upp det statliga stödet till idrotten. Inledningsvis görs en kort genomgång av olika typer av indikatorer och hur dessa används inom andra områden. Därefter följer en diskussion kring hur ett system med indikatorer för uppföljning av det statliga stödet till idrotten skulle kunna utformas. Utifrån ett antal principiella ställningstaganden skisseras ett antal målområden som skulle kunna täcka in de olika målsättningar som anges för det statliga stödet, och det förs också en diskussion om tänkbara indikatorer för dessa målområden. I anslutning till denna diskussion görs även vissa kommentarer när det gäller viktiga förutsättningar för att ett system med indikatorer ska kunna fungera långsiktigt.

Mot bakgrund av den begränsade tid som stått till vårt förfogande redovisas inte några konkreta förslag till indikatorer i detta PM, utan detta är något som kräver en väsentligt större arbetsinsats. Vi förordar därför att man med utgångspunkt från de övergripande överväganden som redovisas i detta PM tar ett principbeslut om att utforma ett system med indikatorer för att följa upp det statliga stödet till idrotten, och att man i samband med detta också fattar beslut om ett uppdrag till den organisation som ska ha i uppdrag att ta fram, förvalta respektive utveckla detta system.

PM:et har utarbetats i samråd med utredningens sekretariat och målsättningen har varit att den diskussion som förs ska knyta an till den övergripande inriktning som redovisas i betänkandet.

2 Vilka krav ställs på olika typer av indikatorer?

I litteraturen på området brukar man göra en skillnad mellan tre typer av mått eller indikatorer enligt den s.k. Donabedianmodellen (Donabedian 2003):

- strukturmått som speglar förutsättningarna för en verksamhet
- processmått som speglar vad som faktiskt görs i verksamheten (dvs. när var och hur)
- resultatmått som speglar resultatet och effekterna av en verksamhet.

När man använder Donabedians modell bör man försöka länka de strukturvariabler som används till motsvarande processvariabler och slutligen till resultat- eller utfallsvariabler enligt följande:

Struktur → Process → Resultat

För att beskriva en verksamhet i dess helhet är såväl struktur-, process- som resultatmått viktiga.

Hur många indikatorer det är relevant att använda för ett visst område kan man inte fastställa på förhand, utan det beror i hög grad på hur indikatorerna används. Målsättningen bör dock vara att indikatorerna ska täcka huvuddelen av den aktuella verksamheten. Indikatorerna måste också vara mätbara och kvantifierbara, liksom de måste kunna tolkas på ett entydigt sätt.

En uppsättning indikatorer bör vidare kunna belysa flera aspekter av en verksamhet. Då man t.ex. utvecklat kvalitetsindikatorer för socialtjänsten har man gjort det med utgångspunkt från ett antal mål- eller kvalitetsområden, vilka därefter utgjort utgångspunkt för utformningen av de enskilda indikatorerna (se t.ex. Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer i socialtjänsten). På detta sätt har man också sökt ta hänsyn till att olika intressenter kan förväntas lägga olika vikt vid olika aspekter i verksamheterna. Samtidigt kvarstår ambitionen att indikatorerna som helhet ska täcka huvuddelen av den aktuella verksamheten – att indikatorerna tillsammans ska utgöra en uppsättning balanserade mått.

3 Indikatorer som metod för verksamhetsuppföljning

Att utforma lämpliga indikatorer är en svår, men viktig, uppgift. Det är dock även viktigt att skapa en organisation för hanteringen av indikatorer så att de kan användas på ett bra sätt för arbetet med verksamhetsuppföljning. Förutom att administrera de utvalda indikatorerna ska denna organisation kunna svara för insamling av data, sammanställning och redovisning, fördjupad analys samt utveckling/revidering av valda indikatorer.

För att indikatorerna ska kunna användas som ett redskap för verksamhetsuppföljning krävs att data för dessa kan samlas in vid återkommande tillfällen så att det blir möjligt att belysa utvecklingsmönster och ev. förändringar över tiden. I regel sker detta genom en form av årlig rapportering där data sedan ligger till grund för årsvisa jämförelser (även tätare intervall förekommer). Det är en betydande fördel om de data som ligger till grund för indikatorerna inte är beroende av särskilda undersökningar, utan istället kan samlas in i form av befintlig (verksamhets-) statistik; härigenom blir det möjligt att utnyttja befintliga datakällor och att bygga vidare på etablerade rapporteringsrutiner. Det är också en fördel om de som ska svara för rapporteringen (klubbar, distrikt, specialförbund) är förtrogna med de uppgifter de förväntas rapportera, eftersom det tenderar att öka kvaliteten på data.

I den organisation som bör skapas för arbetet med indikatorer är det nödvändigt att ange vilken organisation som svarar för sammanställning och kvalitetsgranskning av data. Detta bör lämpligen vara samma organisation som också svarar för den löpande – i regel: årliga – rapportering som indikatorerna medger. När det gäller rapportering är det väsentligt att se till behovet av såväl rapportering till politiker och allmänhet, som till återrapportering till klubbar och specialförbund. Målsättningen bör vara att indikatorerna kan användas såväl för en övergripande uppföljning av idrottsverksamheten, som för uppföljning av enskilda delar av denna (specialidrottsförbund, distriktsidrottsförbund m.m.).

Utöver den (förslagsvis) årliga rapportering som sker med utgångspunkt från de valda indikatorerna är det både möjligt och önskvärt att det skapas utrymme för (forskning och) fördjupad analys kring de förhållanden som belyses i den årliga rapporteringen. Detta beroende på att den årliga rapporteringen inte medger någon fördjupad analys, men också för att fördjupade analyser på ett viktigt sätt kan bidra till en utveckling – och en kontinuerlig

förbättring – av indikatorerna. Den organisation som svarar för administration av respektive rapportering med utgångspunkt från indikatorerna, bör därför också ges i uppdrag att – helst i samverkan med forskarsamhället – verka för fördjupade analyser i anslutning utöver den årliga rapporteringen. Detta kan exempelvis ske i form av en fördjupad rapport vart fjärde år.

Avslutningsvis är det också viktigt att det finns en organisation som har ett ansvar för förvaltning och utveckling – och vid behov: revidering – av indikatorerna. I linje med den diskussion som förts ovan är det lämpligt att detta ansvar knyts till den organisation som också svarar för administration respektive rapportering.

4 Principiella överväganden när det gäller indikatorer för uppföljning av det statliga stödet till idrotten

Som utgångspunkt för arbetet med att ta fram indikatorer för att följa upp det statliga stödet till idrotten är det nödvändigt att göra ett antal principiella överväganden resp. ställningstaganden:

- De indikatorer som tas fram bör spegla de olika målsättningar som angivits för det statliga stödet till idrotten. Ambitionen bör vara att ta fram en uppsättning balanserade indikatorer.
- De indikatorer som tas fram ska kunna ligga till grund för en årlig uppföljning, liksom de ska kunna ligga till grund för fördjupade analyser.
- Indikatorerna bör i första hand bygga på befintlig verksamhetsstatistik och/eller kontinuerligt återkommande undersökningar. I den mån den befintliga statistiken inte innehåller tillräcklig information för att kunna ta fram relevanta indikatorer bör ambitionen i första hand vara att söka utveckla statistiken i detta avseende och först i andra hand att komplettera den med enskilda specialundersökningar.
- Det är viktigt att skapa en modell med en tydlig ansvarsfördelning när det gäller arbetet med indikatorer. En utpekad organisation bör ges i uppdrag att administrera, förvalta resp. utveckla systemet, samt att i detta arbete samverka med övriga berörda aktörer.

- Såväl utformningen som analysen av indikatorerna ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och ett barnperspektiv. I all individbaserad statistik ska kön och ålder om möjligt utgöra en genomgående och övergripande indelningsgrund.

5 Målområden för indikatorer för uppföljning av det statliga stödet till idrotten

För att närma sig frågan vilka aspekter av idrotten som är angelägna att följa upp är det lämpligt att inledningsvis urskilja ett antal *målområden*, inom vilka man senare utformar de indikatorer som ska följas upp. Ambitionen bör vara att dessa målområden är så heltäckande som möjligt, så att de omfattar samtliga de dimensioner av idrotten som är angelägna att följa upp.

Hur går man då till väga för att urskilja dessa målområden? I detta avseende utgör förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet (SFS 1999:1177) en naturlig utgångspunkt. I förordningen anges syftet med statsbidragen och det är också möjligt att i denna urskilja ett antal tydliga målområden.

Av de målområden som skisseras nedan knyter nummer två, tre och fyra direkt an till den målformulering som anges i förordningens 4 §. Det första målområdet, "Idrotten som folkrörelse" har dock inte samma direkta anknytning till förordningen; här handlar det snarare om att följa upp idrottens karaktär av självständig folkrörelse (i relation till staten, marknaden och det civila samhället). Det är således ett målområde som framför allt rör förutsättningarna för idrottsverksamhet, vilket innebär att indikatorerna inom detta område främst beskriver idrottsverksamhetens struktur (till skillnad från process- och/eller resultatmått enligt resonemanget i avsnitt 2). Det sista målområdet, "Idrotts internationella konkurrenskraft" knyter inte an till förordningen så som den är utformad idag, men har tagits med eftersom utredningen föreslår att förordningen ska kompletteras med tydliga målsättningar även för elitidrotten.

Målområde 1: Idrotten som folkrörelse

Frågan om idrottens ställning som folkrörelse, dess självständighet i förhållande till stat respektive marknad, det ideella ledarskapets omfattning och betydelse m.m.

Målområde 2: Idrottens betydelse för folkhälsan

Frågan i vilken mån idrotten bidrar till ett livslångt intresse för motion, och i vilken mån den därmed kan främja god hälsa bland olika grupper.

Målområde 3: Allas lika förutsättningar till deltagande

Frågan om idrottens tillgänglighet och i vilken mån idrotten är öppen för olika människor oavsett kön, ålder, social och/eller etnisk bakgrund m.m.

Målområde 4: Fostran till demokrati, ansvarstagande och etik

Frågan i vilken mån idrotten ger deltagarna möjlighet till demokrati och inflytande, om idrotten bidrar tillutvecklingen av en god etik, det sociala ledarskapets betydelse m.m.

Målområde 5: Idrotters internationella konkurrenskraft

Frågan i vilken mån svensk idrott på elitnivå kan hävda sig i internationella sammanhang.

6 Tänkbara indikatorer inom de fem målområdena

Med utgångspunkt från de målområden som skisserats ovan är det möjligt att utveckla ett antal indikatorer för att följa upp det statliga stödet till idrotten. I och med att man i förordningen anger ett flertal mål för det statliga stödet, är det inte möjligt att de enskilda indikatorerna var för sig ska spegla samtliga målsättningar; ambitionen bör istället vara att de olika indikatorerna tillsammans ska spegla de olika målsättningarna – att de ska utgöra en uppsättning balanserade mått.

Det är inte heller möjligt att på förhand bestämma hur många indikatorer som ska tas fram för resp. målområde. Med utgångspunkt från att indikatorerna bör spegla idrottsverksamheten på såväl lokal-, regional- resp. nationell nivå kan antalet indikatorer

antagligen inte vara alltför litet. Om man utgår från att man utformar mellan fyra-sex indikatorer per målområde, skulle det innebära att de den slutliga uppsättningen indikatorer omfattade mellan 20–30 indikatorer.

Målområde 1: Idrotten som folkrörelse

Tänkbar indikator 1.1. Medlemmar i idrottsrörelsen

Uppgifter om utvecklingen av antalet medlemmar i olika specialförbund, liksom om hur stor andel av befolkningen som tillhör en idrottsförening, ger en indikation om *huruvida idrottsrörelsen engagerar fler eller färre människor*. Uppgifter om antalet medlemskap tillhör de data som regelbundet rapporteras in till Riksidrottsförbundet. Uppgifter om andelen av befolkningen som är medlem i en idrottsförening kan skattas med hjälp av den årliga undersökningen "Svenska folkets tävlings- och motionsvanor" som genomförs av Riksidrottsförbundet i samarbete med SCB. Undersökningen omfattar 4 000 svenskar mellan 7 och 70 år som svarat på frågor om sina tävlings- och motionsvanor.

Tänkbar indikator 1.2. Aktivitetsnivå i barn- och ungdomsidrotten

Indikatorer baserade på medlemsuppgifter kan med fördel kompletteras med data som ger en bild av *idrottsverksamhetens omfattning*. Redovisningen av sammankomster och deltagartillfällen för LOK-stödet erbjuder i detta avseende en möjlighet att följa omfattningen av idrottsverksamheten för barn och ungdomar resp. funktionshindrade fördelat på kön, åldersgrupper, idrotter och regioner.

Tänkbar indikator 1.3. Ideellt ledarskap

Förutom att det är angeläget att få en bild av antalet deltagare och av idrottsverksamhetens omfattning, framstår det som relevant att se till *hur många som arbetar (ideellt) som ledare inom idrotten*. Uppgifter om andelen av befolkningen som är verksamma som ledare i en idrottsförening kan skattas med hjälp av den årliga

undersökningen "Svenska folkets tävlings- och motionsvanor" som genomförs av Riksidrottsförbundet i samarbete med SCB.

Tänkbar indikator 1.4. Specialidrotts- och distriktsförbundens beroende av statligt stöd

Uppgifter om det statliga stödets omfattning och dess andel av specialförbundens samlade intäkter kan sägas ge en bild av förbundens *självfinansieringsgrad*. Detta mått är relevant i och med att det kan ses som en indikation på förbundens oberoende/självständighet i förhållande till staten. Uppgifter rörande specialidrottsförbundens självfinansieringsgrad ingår i Riksidrottsförbundets åiterrapportering till regeringen.

Målområde 2: Idrottens betydelse för folkhälsan

För detta målområde behövs inte för idrottspolitiken särskilt utformade mått/indikatorer. Förklaringen är att det inom folkhälspolitikerna redan finns ett målområde – med tillhörande uppföljningssystem – som i stort sett sammanfaller med det vi diskuterar i detta sammanhang.² Förutom att det knappast är ekonomiskt försvarbart att upprätthålla två parallella system (med det dubbelarbete det skulle innebära), finns en risk att det kan uppstå oklarheter om hur de olika uppföljningssystemen ska användas.

Mot denna bakgrund framstår det som rimligt att uppföljningen av idrottens betydelse för folkhälsan även fortsättningsvis sker inom ramen för folkhälspolitikerna. I den mån det framstår som angeläget att utveckla de mått/indikatorer som används i exempelvis den nationella folkhälsoenkäten bör detta i första hand göras genom samråd med Folkhälsoinstitutet.

Målområde 3: Allas lika förutsättningar till deltagande

Tänkbar indikator 3.1 Olika gruppers förutsättningar till deltagande

Det framstår som rimligt att betrakta det faktiska idrottsutövandet i olika grupper (kön, ålder, sexuell läggning, social och etnisk bakgrund, bostadsort osv.) som ett mått på *olika gruppers förutsättningar till deltagande*. Statistik över antalet deltagare i olika

idrottsverksamheter (i förhållande till antalet i befolkningsgruppen som helhet) bör därför kunna utgöra underlag för indikatorer inom detta område.

I den redovisning som görs av det s.k. LOK-stödet redovisas endast antalet sammankomster och deltagartillfällen – inte vilka ungdomar som deltar och hur frekvent. LOK-stödsrapporteringen är således av begränsat värde i dessa sammanhang. Sedan ett antal år har det emellertid förts en diskussion inom RF att komplettera LOK-stödsrapporteringen med deltagarnas personnummer. Detta skulle medföra väsentligt förbättrade möjligheter för en utvecklad uppföljning av verksamheten. Intill dess att en sådan komplettering kommit till stånd är vi dock hänvisade till de särskilda undersökningar som idag regelbundet genomförs. I första hand framstår det som lämpligt att utnyttja den undersökning av barns levnadsförhållanden som genomförs av Statistiska centralbyrån.³ Ett möjligt komplement utgör den årliga undersökningen av ”Svenska folkets tävlings- och motionsvanor” som genomförs av Riksidrottsförbundet i samarbete med SCB.

Tänkbar indikator 3.2 Om utflödet av ungdomar i olika idrotter

En särskild fråga rör i vilken mån man inom olika idrottsverksamheter förmår ”hålla kvar” ungdomar i takt med att de blir äldre, eller i vilken mån de väljer att sluta som aktiva under tonåren. Eftersom LOK-stödet redovisas uppdelat på åldersgrupperna 7–15 respektive 16–20 år är det för närvarande möjligt att se till antalet beviljade LOK-stöd för gruppen 16–20 år som andel av det samlade antalet beviljade LOK-stöd – detta mått ger en bild av i vilken mån man inom olika delar av idrottsrörelsen förmår ”hålla kvar” ungdomarna i takt med att de blir äldre. Indikatorn kan även särredovisas för exempelvis kön, idrott och respektive region.

Tänkbar indikator 3.3 Stödets fördelning på flickor och pojkar

Tillgänglig statistik tyder på att det statliga stödet på aggregerad nivå går till pojkars verksamhet i större utsträckning än flickors. Sådant kan studeras genom jämförelser av olika bidrags utformning/fördelningsprinciper i relation till aktiva flickor och pojkar inom olika idrotter.

Tänkbar indikator 3.4 Tillgång till anläggningar

Ett annat sätt att mäta i vilken mån olika grupper har förutsättningar att delta i idrottsverksamhet är att skapa ett mått som speglar *tillgången till olika former av idrottsanläggningar*. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sedan 1983 återkommande samlat in uppgifter om fritidsanläggningar i Sverige genom enkäter till kommunerna, och denna undersökning borde kunna ligga till grund för en indikator inom detta område. Antalet idrottsanläggningar bör även relateras till antalet aktiva (ev. särredovisat på undergrupper som t.ex. kön) liksom till befolkningens storlek i det aktuella området.

I detta sammanhang framstår det också som angeläget att kartlägga *i vilken mån olika idrottsanläggningar är tillgängliga för personer med olika former av funktionsnedsättningar*. Uppgifter om detta ingår så vitt vi kunnat bedöma inte i de undersökningar som SKL genomför idag, men det torde vara möjligt att komplettera datainsamlingen med uppgifter om detta.

Tänkbar indikator 3.5 Kostnader för idrottsutövande

Det vore även önskvärt att utforma en indikator för att fånga *kostnaderna för idrottsutövande för olika grupper och inom olika idrotter*. För närvarande saknas dock statistik som skulle kunna ligga till grund för ett sådant mått. I den årliga undersökningen "Svenska folkets tävlings- och motionsvanor" redovisas uppgifter om mäns respektive kvinnors kostnader för deras eget idrottsutövande, men vi har ingen möjlighet att bedöma i vilken mån dessa uppgifter speglar omfattningen av deras idrottande eller vilken/vilka idrott(er) de ägnar sig åt.

Tänkbar indikator 3.6 Stödets fördelning på olika kommuntyper

Tillgänglig statistik tyder på att det samlade stödet till idrottsrörelsen, på grund av olika specialidrotters storlek och styrka samt medlemmarnas sociala och utbildningsmässiga sammansättning, fördelas ojämnt mellan olika kommuntyper. En indikator rörande det statliga stödets fördelning mellan olika kommuntyper kan öka kunskapen om föreningsidrottares förutsättningar för deltagande, oavsett bostadsort, kön, social och etnisk bakgrund och ålder.

Målområde 4: Fostran till demokrati, ansvarstagande och etik

Tänkbar indikator 4.1 Ungdomar och ledareuppdrag

Inom ramen för den diskussion som ovan fördes med utgångspunkt från målområde 1 ("Idrotten som folkrörelse") argumenterades för lämpligheten att skapa en indikator för att mäta *antalet ideella ledare inom idrotten*; en sådan indikator framstår också som relevant då det gäller att belysa i vilken mån idrottsrörelsen fostrar till demokrati och ansvarstagande. Inte minst framstår det som angeläget att se till i vilken mån *unga män/kvinnor rekryteras till ledare* i lokala idrottsföreningar.

Ett kompletterande mått på i vilken mån unga människor tar aktiv del i det föreningsarbete som utgör en viktig del av idrottsrörelsen, är *antalet unga män/kvinnor som har ordförande/styrelseuppdrag inom specialidrottsförbunden*. Dessa data ingår i de uppgifter som kontinuerligt återrapporteras till Riksidrottsförbundet.

Tänkbar indikator 4.2 Ideella ledares utbildning

Det synes också relevant att se till *hur många av de ideellt arbetande ledarna som genomgått olika former av utbildningar*, och även hur många ledarutbildningar som anordnas av de olika specialidrottsförbunden. När det gäller antalet genomförda utbildningar finns SISU:s statistik att tillgå, men för att skatta vilka som deltagit i olika utbildningar är det troligen nödvändigt att lita till någon av de regelbundet återkommande enkätundersökningar som genomförs. Denna indikator kan även särredovisas för exempelvis kön, idrott respektive region.

Tänkbar indikator 4.3 Dopning

Frågan huruvida det statliga stödet till idrotten bidrar till god etik inom idrotten är antagligen den svåraste att mäta. Även om det till exempel vore möjligt att sammanställa data över olika former av regelbrott m.m., skulle sådana mått i lika hög grad spegla förändringar i regelsystemen och/eller praxis som de aktivas förhållningssätt. Ett mer entydigt mått är antagligen *antalet genomförda dopningstester* kompletterat med uppgifter om andelen positiva resultat, fördelat på kön.

Målområde 5: Idrotters internationella konkurrenskraft

Som tidigare framhållits (se avsnitt 4) utgår detta målområde inte från förordningen om statsbidrag till idrottsverksamheten så som den idag är formulerad, utan från att denna ska kompletteras med tydliga målsättningar även för elitidrotten.

Tänkbar indikator 5.1 Medaljkapacitet i skilda idrotter

I frågan om elitidrotten som målområde är det viktigt att skilja mellan indikatorer som mäter uppnådda (internationella) elitidrottsresultat och mått som fokuserar på elitaktivas förutsättningar. Det förstnämnda utgör ett resultatmått medan indikatorer som mäter resurser avsatta för elitidrottsverksamhet snarare är att betrakta som en form av struktur- eller processmått.

Att ”räkna medaljer” vid större internationella tävlingar är allt för vanskligt för att utgöra en vetenskapligt acceptabel indikator. Inom Sveriges Olympiska Kommitté tillämpas dock metoder för att mäta aktivas s.k. ”medaljkapacitet” vilket skulle kunna utgöra en indikator på elitverksamhetens resultat, uppdelat på kön.

Tänkbar indikator 5.2 Kostnader för landslagsverksamhet

Betydligt enklare torde det vara att mäta elitaktivas förutsättningar. Ett tänkbart mått som belyser de resurser som förbunden avsätter för elitverksamhet är *förbundens kostnader för landslagsverksamhet (inkl. förberedelser för landslagsverksamhet)*. Detta bör redovisas totalt och som andel av förbundens samlade kostnader. Redovisning bör även inkludera fördelningen mellan kvinnor och män samt fördelning mellan åldersgrupper.

Tänkbar indikator 5.3 Deltagare i talangutvecklingsverksamhet

Ett annat tänkbart mått är *antalet deltagare inom olika idrotter i Riksidrottsförbundets resp. SOK:s olika talangutvecklingsverksamheter*. Det är också möjligt att se till antalet deltagare i olika talangutvecklingsverksamheter som andel av samtliga aktiva inom en idrott. Inom ramen för denna indikator finns även *antalet platser på riksidrottsgymnasierna*. Även i detta sammanhang kan det vara

lämpligt att redovisa detta mått som andelen av samtliga aktiva. Materialet kan analyseras utifrån variabler som bostadsort, kön, social och etnisk bakgrund och ålder.

7 Något om genomförande

Införandet av ett uppföljningssystem av det slag som skisserats i detta PM är ett arbete som bör ses på lång sikt. Förutom att det måste avsättas tid för att utforma en uppsättning indikatorer, och för att bygga upp den organisation för insamling, rapportering m.m. som krävs måste man räkna med viss tid för implementering av systemet.

Det ligger dock i sakens natur att ett system med indikatorer (förutsatt att det förvaltas väl) blir allt mer användbart över tiden, i takt med att data för enskilda år kan läggas till befintliga tidsserier så att möjligheterna till jämförande analyser ökar. Att utveckla ett system med indikatorer bör därför ses som en investering som med tiden kan komma att visa sig allt mer värdefull.

Under förutsättning att utredningen remissbehandlas under hösten 2008, kan eventuella beslut med anledning av utredningens förslag (som tidigast) fattas först i slutet av 2008. I detta beslut bör ingå ett tydligt uppdrag till den organisation som ges i uppdrag att utarbeta de slutliga indikatorerna. Först därefter är det möjligt att planera för datainsamling, rapportering, fördjupade analyser osv. Exakt hur lång tid man bör räkna med från beslut till dess den första rapporteringen föreligger är svårt att uppskatta, men det torde åtminstone röra sig om två-tre år.

Referenser

- Donabedian, Avesis. 2003. *An introduction to Quality Assurance in Health Care*. New York: Oxford University Press.
- Ds 2005:59. *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*. Delrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken.
- Ds 2007:9. *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*. Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken.
- Riksidrottsförbundet. 2004. *Svenskarnas idrottsvanor. En studie av svenska folkets tävlings- och motionsvanor 2003*. FoU-rapport 2004:5.
- Socialstyrelsen. 2007. *Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer i socialtjänsten*.
- Statistiska centralbyrån. 1997. *Välfärd och ojämlikhet i ett 20-års perspektiv. 1975–1995. (Levnadsförhållanden Rapport nr 91)*.
- Stockholms läns landsting. 2004. *Utveckling och användning av kvalitetsindikatorer i Medicinskt Program Arbete*.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2007. *Fritidsanläggningar i Sverige. Uppgifter från åren 1990, 2000 och 2006*.

¹ Sverige har en lång tradition av välfärdsmätningar som går tillbaka till slutet av 1960-talet (Låginkomstutredningen). Sedan 1974 genomför Statistiska centralbyrån årliga interjuundersökningar med stora stickprov ur befolkningen. SCB:s *undersökningar av levnadsförhållanden* (ULF) mäter individernas och hushållens välfärd med ett stort antal så kallade sociala indikatorer inom ett tiotal levnadsnivåkomponenter (Statistiska centralbyrån 1997, sid. 10).

² Målområde 9: *Ökad fysisk aktivitet*. Fysisk aktivitet är en förutsättning för en god hälsoutveckling. Målet för de samlade insatserna inom detta område är att samhället utformas så att det ger förutsättningar för en ökad fysisk aktivitet för hela befolkningen. Detta ska främst ske genom insatser som stimulerar till mer fysisk aktivitet i förskola, skola och i anslutning till arbetet, mer fysisk aktivitet under fritiden samt att äldre, långtidssjukskrivna och funktionshindrade aktivt erbjuds möjligheter till motion eller träning på sina egna villkor. Se hemsida http://www.fhi.nu/templates/Page___127.aspx

³ Se indikator 5.6 i Ds 2007:9, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken*, Bilaga 5.

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handlägningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtljns-tjns-lagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnåktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värddigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabsstöd i tiden. [22]
- Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
- Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
- EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
- Skattelättnader för hushållstjänster. [57]

Utbildningsdepartementet

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
- Bidrag på lika villkor. [8]
- Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
- Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
- Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
- Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
- Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
- Legitimation och skärpta behörighetsregler.
[52]

Jordbruksdepartementet

- Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad
integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]

Svensk klimatpolitik. [24]

Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]

En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]

Bredband till hela landet. [40]

Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]

Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.

Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]

Rapporter från en mr-verkstad. [45]

Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.

+ Engelsk översättning. [35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.

En utvärdering av statens stöd till idrotten. [59]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]