

Den svenska idrottsstödsutredningen: idrottsforskarnas kommentarer

Med bidrag av **Nils Asle Bergsgard, Ingrid Elam, Lars-Magnus Engström, Mats Franzén, Bjarne Ibsen och Tomas Peterson**

Bidragen är publicerade på Internet,
www.idrottsforum.org (ISSN 1652-7224), 2008-10-01

Copyright © idrottsforum.org samt respektive författare 2008. All rights reserved. Except for the quotation of short passages for the purposes of criticism and review, no part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the author.

Mycket har hänt sedan de första svenska idrottsföreningarna såg dagens ljus under 1800-talets första hälft. Den organiserade idrottens utveckling från en spirande frivilligaktivitet till en av landets största massrörelser har varit en lång process, intimt kopplad till betydande samhällsförändringar i form av tilltagande industrialisering och urbanisering, och framväxten av det moderna välfärdssamhället. Den svenska staten tog tidigt ett ekonomiskt ansvar för idrotten; redan 1877 betalade man ut ett engångsbidrag till en gymnastikförening på utlandsresa, och 1913 beslutade riksdagen om ett generellt statsanslag till idrotten på 100 000 kronor årligen. Med inrättande av AB Tipstjänst 1934 och beslutet att hela bolagets vinst skulle gå till idrotten, ökade stödet till idrotten till 13 miljoner 1938. 2008 uppgick det statliga stödet till idrotten till 1,8 miljarder kronor.

Statens ökade ekonomiska åtagande motsvaras av en ökning av antalet svenskar som engagerar sig inom idrottens alla föreningar och förbund. 1910 organiserade Riksidrottsförbundet 570 idrottsföreningar i hela landet. Vid 1940-talets slut hade antalet föreningar vuxit till 5 790 och medlemsantalet till 390 000. Idag räknas antalet föreningar till 20 000, och antalet medlemmar i dem till 3 miljoner. Idag är således var tredje svensk medlem i en idrottsförening – om än inte alltid aktiv. Bara antalet frivilliga funktionärer beräknas till 600 000. Mellan 1997 och 2007 nästan tredubblades Riksidrottsförbundets omsättning, från 600 miljoner till drygt 1,7 miljarder kronor. Under de senaste 20–30 åren har sport blivit den viktigaste inkomstkällan för tv-stationer, samtidigt som försäljning av tv-rättigheter är en livsavgörande intäkt i många idrotter världen över. Den ofrånkomliga slutsatsen är att idrotten i världen och i Sverige är en dominerande samhällskraft och en betydelsefull angelägenhet inte bara för folket utan också för statsmakten. Med en ny regering vid makten – en borgerlig allians vann regeringsmakten 2006 – ter det sig naturligt att den sjätte statliga idrottsutredningen sedan 1921 tillsattes år 2007. Under beteckningen Idrottsstödsutredningen var uppdraget för enmansutredaren Tomas Peterson att utvärdera om effekterna av statens omfattade ekonomiska stöd till idrotten överensstämmer med den statliga idrottspolitikens syften, att föreslå en framtida inriktning på statsstödet till idrotten, samt att ta fram indikatorer för att mäta det statliga stödets effekter.

Peterson lade fram sitt betänkande den 4 juni 2008. Mitt under brinnande remisstid har idrottsforum.org samlat synpunkter från skilda håll inom det nordiska idrottsforskaretablissemanget på Tomas Petersons betänkande, som fått titeln *Föreningsfostran och tävlingsfostran: En utvärdering av statens stöd till idrotten* (SOU 2008:59). Dessa synpunkter publiceras nu i fem artiklar av skiftande längd och inriktning i en temauppdatering, efter en inledande sammanfattning av utredningens betänkande av utredaren själv.

Innehåll

Tomas Peterson *Inledning* 5

Nils Asle Bergsgard *Et norsk blick på svensk idrettspolitik* 15

Nils Asle Bergsgard är seniorforskare vid International Research Institute of Stavanger (IRIS). Han disputerade 2005 på en avhandling om norsk idrettspolitik, *Idrettspolitikens maktspill: Endring og stabilitet i den idrettspolitiske styringsmodellen*, och han är således väl skickad att anlägga ett komparativt norskt perspektiv på den svenska statens idrettspolitik. Bergsgard väljer att fokusera de skillnader som gör skillnad, framför allt de institutionella förhållandena och penningströmmarna – ”follow the money”. Han konstaterar avslutningsvis att en väsentlig skillnad mellan Sverige och Norge i det här sammanhanget är att i Norge finns inget intresse från vare sig staten eller idrottens organisationer att via en offentlig utredning störa ett av alla önskat status quo.

Ingrid Elam *Målen, medlen – och de som fördelar dem* 25

Ingrid Elam är dekanus vid Malmö högskolas nyaste område, Kultur och samhälle. Hon doktorerade 1985 i litteraturvetenskap vid Göteborgs universitet, och har bland annat varit kulturchef på Göteborgs-Tidningen (GT), Göteborgs-Posten (GP) och Dagens Nyheter (DN) samt områdesprefekt för Konst, kultur och kommunikation (K3) vid Malmö högskola. Elams analys av Idrottsstödsutredningens betänkande tar sin utgångspunkt i en jämförelse mellan idrottsfältet och kulturfältet i Sverige, och i det faktum att det parallellt med Petersons utredning pågått – och fortfarande pågår – en statlig utredning om kulturpolitiken. Jämförelsen ådagalägger intressanta skillnader och likheter mellan såväl fälten som den förda och tänkta politiken, och leder till ett ifrågasättande av vissa bärande principer i betänkandet.

Lars-Magnus Engström *Balansgång mellan samhällsnytta och egenvärde* 29

Lars-Magnus Engström är nestorn i svensk idrottspedagogik. Tidigare professor vid tidigare Lärarhögskolan i Stockholm, professor vid GIH i beteendevetenskaplig idrottsforskning med inriktning mot idrottspedagogik, professor i idrottspedagogik vid Malmö högskola, har han författat en rad böcker och artiklar och idrott och pedago-

gik, om behovet av fysisk aktivitet, om barns och ungdomars idrottsvanor och vuxnas motionsvanor. Engström ställer sig i princip bakom utredarens analyser och förslag, men han hade gärna sett fördjupade resonemang kring kopplingen idrott och hälsa, liksom när det handlar om barns och ungdomars situation inom den organiserade idrotten. Och han delar inte fullt ut utredarens förtroende för Riksidrottsförbundets förmåga att handskas med många av de problem som den organiserade idrotten dras med och som lyfts fram i utredningen.

Mats Franzén *Idrottens svarta låda och andra okända storheter* 33

Mats Franzén är professor i sociologi vid Uppsala universitet. Han är verksam vid Sociologiska institutionen samt vid universitetets Institut för bostads- och urbanforskning, IBF, i Gävle, där hans främsta intressen är urbana studier samt idrottsforskning. Han bedriver bland annat ett longitudinellt fotbollsprojekt i samarbete med idrottsstödsutredaren. Franzéns konstaterar inledningsvis att han inte skulle ha accepterat det utredningsuppdrag som resulterade i betänkandet han här kommenterar. Skälet är de problem som det innebär att utforma indikatorer för att mäta effekterna av statsstödet till idrotten, indikatorer som dessutom ska kunna göra verksamheten styrbar. I sin kommentar problematiserar han just denna aspekt av utredningsuppdraget i en analys som tar sin utgångspunkt i nya krav på offentlig administration och som bland annat inbegriper idrottens svarta låda.

Bjarne Ibsen *Kvalificeret analyse som ikke anfægter den korporative idrætsmodel* 37

Bjarne Ibsen är professor i statsvetenskap vid Syddansk Universitet i Odense, där han också leder Center for Forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund. Ibsen är en av de ledande politologiska idrottsforskarna i Norden, med sin huvudsakliga forskningsinriktning mot organiseringen av frivilligsektorn och det civila samhället, och med särskild tyngdvikt vid idrott. Mellan 2003 och 2007 satt han i styrgruppen för det stora norska forskningsprogrammet ”Idrett, samfunn og frivillig organisering”. Ibsen inleder sin kommentar med att ”Föreningsfostran och tävlingsfostran er den mest kompetente og interessante betænkning om den organiserede idræt, som er udarbejdet i Sverige, Norge og Danmark de seneste 30 år”, och han syftar främst på det teoretiska fundamentet; han beklagar dock att teorin inte får större genomslag i analyserna. Han har också synpunkter på folkrörelsebegreppet, på hälsoperspektivets nedprioritering, och på vissa av utredningens förslag.

Inledning

Tomas Peterson

Enmansutredare, professor i idrottvetenskap, Malmö högskola

Enligt kommittédirektiven hade 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.

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 statsbidraget till specialidrottsförbunden (SF), 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 idrottspolitikerna.

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. Statens stöd till idrottsrörelsen inrymmer 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. Hur har då 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. 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

Det andra temat rör den statliga idrottspolitikens utveckling under 2000-talet och framförallt följderna av det kraftigt ökade statliga stödet till idrottsrörelsen via spelmarknaden. Idrottsrörelsens bidrag via AB Svenska Spel är 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. 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. Totalt sett genererade värdeautomatspelen under åren 1999–2003 över 1,3 miljarder kronor till svensk idrott. 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 med ”Handslaget”. 2004 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. Sammantaget 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. Ökningen består uteslutande av höjda bidrag via AB Svenska Spel. Detta innebär en väsentlig tyngdförskjutning i statens finansiering av sitt idrottsstöd. 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. 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 ha haft sin tyngdpunkt i stöd till RF och dess specialidrottsförbund.

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. 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. 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.

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. 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 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.

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. 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. 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. 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. I forskarnas beskrivningar av barn- och ungdomsidrotten blir bilden en annan. Huvudintrycket är att tävlingsfostran redan i barnidrotten utgör en dominerande logik.

Kapitel 8 innehåller fördjupade analyser av föreningsidrotten med avseende på folkhälsa, jämställdhet och integration. I kapitel 9 specialgranskas de fyra största bidragsformerna i statens stöd till idrotten. Redogörelsen innehåller både bedömningar av rådande uppföljnings- och återrapporteringsrutiner och analyser av bidragens effekter. Att utvärdera RF:s *basbidrag till specialidrottsförbunden* visade sig svårt. Trots tydliga återrapporteringskrav från regeringen gör RF endast begränsade insatser för att följa upp hur dessa medel används. En första slutsats blev därför att förbundets uppföljning och återrapportering saknar sådan information som gör det möjligt för regeringen att bedöma hur specialidrottsförbunden använder sina bidrag och huruvida statsbidragets syften därmed kan anses uppfyllda. I utredningsuppdraget ingick att bedöma huruvida RF:s utgångspunkter för fördelning av

statsbidraget till specialidrottsförbunden överensstämmer med statens syften. I detta sammanhang konstaterades att fördelningen i huvudsak baseras på specialidrottsförbundens relativa storlek i aspekter som antal aktiva medlemmar, föreningar, utbildningsinsatser m.m. 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.

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 kan sammanfattas i tre slutsatser. Den första är att LOK-stödet är en uppskattad bidragsform. Vår andra slutsats handlar om vilka grupper och aktiviteter som gynnas av LOK-stödets konstruktion. Det är inte neutralt i fördelningsfrågor. Tvärtom har bidraget en konstruktion som i praktiken gynnar lagidrotter före individuella idrotter och pojks 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.

Enligt RF:s egna uppgifter deltog drygt två miljoner barn och ungdomar i någon av Handslagets tusentals lokala idrottsaktiviteter. 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. 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 ökningarna av 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. 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. Ett första problem var att specialidrottsförbundens metoder för att fördela handslagsmedel kom att variera högst väsentligt. 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 handslagssatser 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 elitidrottsmål. 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.

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. Förslagen är utformade med utgångspunkten att idrottsrörelsen är förtjänt av ett betydande samhälleligt stöd som är långsiktigt, förutsägbart och behovsprövat samt att utformningen av stödet ska respektera statens och idrottsrörelsens skilda men lika legitima intressen. 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.

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 bottenar 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 barnper-

spektiv att barns egna åsikter måste beaktas. Därtill innebär ett barnperspektiv ett synliggörande av den maktordning som inryms i relationen mellan vuxna och barn.

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.

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

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. 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. 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 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 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.

Om statligt stöd till idrott och motion utanför Riksidrottsförbundet

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

Ett uppföljningssystem för idrottspolitiken

Vi föreslår ett nytt uppföljningssystem för idrottspolitiken, 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.

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.

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

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 fördelningen 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 serviceroll för RF på central nivå.

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? 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. 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.

Et norsk blikk på svensk idrettspolitik

Nils Asle Bergsgard

Seniorforsker, International Research Institute of Stavanger

Innledning¹

I juni i år forelå den svenske idrettsutredningen ”Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten” (SOU 2008:59). Redaktøren av *idrottsforum.org* kom med en forespørsel om jeg ville skrive en kommentar om utredningen ut fra et norsk perspektiv, noe jeg gladelig sa ja til. Teksten skulle bli en del av en temaoppdatering om utredningen sammen med bidrag fra flere nordiske idrettsforskere.

Denne kommentaren er følgelig ikke en anmeldelse av utredningen som sådan, ei heller en gjennomgang av hovedinnholdet. Jeg har valgt å vektlegge noen sider ved utredningen, enkelte sentrale forskjeller mellom norsk og svenske idrettspolitik; forskjellene som skaper forskjell, for å si det sånn. Det innebærer at utredningens drøfting av idrettsfeltets utvikling i Sverige, av idrett som viktig faktor i oppvekstmiljøet, i et folkehelseperspektiv og som integrasjonsarena, ikke blir berørt. Det samme gjelder eliteidretten. Et heller de statlige målene for idrettstøtten blir drøftet nærmere; mitt formål er å se på de institusjonelle forordningene og pengestrømmene – ”follow the money”, som det jo heter.

Oppdraget for utrederne bestod i å vurdere effektene av statlig støtte til idrett, foreslå en framtidig organisering av statlig støtte til idrett og å foreslå indikatorer for å kunne måle den statlige støttens effekter. *Kunne en utredning av denne typen blitt iverksatt i Norge, og ville den kommet fram til de samme løsningsforslagene?* Spørsmålene åpner opp for flere refleksjoner. For det første: Hvor mye sammenfall er det mellom det norske og svenske idrettspolitiske system? Er utfordringene felles og er følgelig de svenske løsningsforslagene aktuelle i Norge? Og for det andre: Ville de sentrale aktørene i norsk idrettspolitik hilst en slik utredning velkommen? Hvem ville hatt interesse av at det ble forslått en framtidig og kanskje ny organisering av den statlige støtten i Norge?

Utredningen er i tre deler: om utgangspunktet, vurderingene og forslagene. Gjennomgangen her vil berøre alle de tre delene, både det historiske utgangspunktet, de vurderin-

¹ Framstillingen bygger, der ikke andre referanser er oppgitt, i hovedsak på den svenske utredningen og min egen avhandling om norsk idrettspolitik (Bergsgard 2005).

gene som gjøres, særskilt av de statlige bidragsformene, og de forslag utrederne kommer med. De historiske utviklingslinjene er sentrale for å forstå de forskjellene og likhetene som finnes mellom norsk og svensk idrettspolitik. Mitt innsnitt konsentrerer seg imidlertid om dagens situasjon og de økonomiske forordninger og de sentrale aktørene som iverksetter idrettspolitikken.

Vurderingene – forskjeller som gjør en forskjell

Idrettsystemets oppbygging

Mye er likt mellom nabolandene når det gjelder idrettsfeltet. Særlig idrettssystemet, dvs. hvordan den frivillig organiserte idrettsbevegelsen har organisert seg, har tilnærma lik struktur. Det finnes en sentral paraplyorganisasjon – Riksidrottsförbundet (RF) (NIF i Norge) – som organiserer nesten all frivillig organisert idrettsaktivitet, og som følgelig har et tilnærma monopol på organisert konkurranseidrett. Den frivillig organiserte idretten har også et de facto monopol på statlig støtte til idrett. Den sentrale paraplyorganisasjonens medlemmer er distriktsidrettsforbund (idrettskrets) og spesialidrettsforbund (særforbund) med spesialdistriktsforbund. Og lokalt er det drøyt 20 000 idrettsforeninger med omkring 3 millioner medlemmer, som danner basisen i den svenske idrettsbevegelsen. Videre har man sentralt RF-stämman og Idrottsstyrelsen (RS) som motsvarer Idrettstinget og Idrettstyret i Norge. Det finnes i tillegg en sentral administrasjon (et kanseli) for å iverksette de beslutningene som fattes av den sentrale organene i RF.

Et område som skiller de to systemene, er at den norske olympiske komité ble slått sammen med NIF i 1996 til en fellesorganisasjon, mens den svenske olympiske komiteen (SOK) og RF fortsatt er to separate organisasjoner. Dette innebærer at eliteidretten er tettere knyttet til NIF enn til RF; Olympiatoppen i Norge er NIFs ”eliteidrettsavdeling”. Dette forholdet gjør at NIF antagelig besitter en mer dominerende posisjon innen det norske idrettssystemet enn RF i det svenske, i og med at man har organisasjonsmonopol, også på eliteidrettsområdet, samtidig som det å representere eliteidretten gir stor symbolsk kapital (Augestad og Bergsgard 2007).

En annen forskjell er kanskje *allidrettens* rolle innad i idrettsbevegelsen i de to landene, dvs. den tilnærming til idrett som vektlegger deltagelse i allsidige aktiviteter, og ikke spesialisering innen enkeltidretter. I Sverige er 85 prosent av idrettslagene såkalt ensektionsforeninger – organiserer én idrett – mot omkring 70 prosent i Norge (Skirstad 2003). Samtidig har spesialidrottsförbunden en alt mer dominerende posisjon i det svenske systemet. Utrederne skriver at ”den tydlige ledarroll som tidigare utmärkte RF och dess styrelse i dag har ersatts av en lika tydlig strävande att markera specialidrottsförbundens självbestämmande och centrala position i svensk idrott” (s. 428).

Dessuten ser det ut som idrettskretsene står sterkere i Norge enn i Sverige. Idrettskretsene i Norge, som kan sies å representere allidretten (den allsidige, ikke spesialiserte idrettsaktiviteten) og allmennyten, er en organisatorisk arv som Arbeidernes idrettsforbund (AIF) tok med seg da de gikk sammen med Landsförbundet for idræt i ett forbund, Norges Idrettsforbund (NIF), som formelt ble etablert etter krigen. Politisk har det følgelig vært viktig å ivareta idrettskretsene rolle i Norge.

I dag ser vi denne forskjellen ved at distriktsförbunden har en klart lavere representasjon på det nasjonale ”tinget” enn de norske idrettskretsene: distriktsidrottsförbunden har en stemme hver, dvs. 21 av de 200 ombudene på RF-stämman, mens idrettskretsene har halvparten av stemmeberettigede representanter (utenom idrettstyret) til Idrettstinget i Norge, den andre halvparten har særforbundene.²

Mitt første postulat ut fra de institusjonelle og strukturelle forordningene i idrettssystemene i de to landene, er følgelig at det sentrale nivået i NIF sammen med idrettskretsene, har en sterkere posisjon i det norske systemet enn RF og deres distriktsidrottsförbunden har i det svenske. Og tilsvarende, den spesialiserte idrettstilnærmingen og følgelig specialidrottsförbundene har en mer dominerende plassering i Sverige enn i Norge.

Idrettspolitikken institusjonelle utforming

En forskjell mellom svensk og norsk idrettspolitikk, som ser ut til å ha hatt stor betydning for ulik utforming av systemene, er ulike finansieringskilder for idrettsstøtten. I Norge har tippemidler/spillemidlene utgjort det aller meste av den statlige støtten til idrett, og dette er en støtte som det er lovfestet skal fordeles utenom statsbudsjettet (den siste rest av støtte over Kulturdepartementets budsjett til idrettsorganisasjonene forsvant i 1999). Og samtidig med etableringen av Norsk Tipping etter krigen, ble det etablert et statlig idrettskontor i Norge (STUI) som hadde avgjørelsesmyndighet for fordelingen av midlene. Det er ingen tvil om at kontoret og seinere Idrettsavdelingen i Kulturdepartementet har fått en dominerende posisjon i idrettspolitikken via sin rolle som fordeler av statlige spillemidlene til idrett. NIF fikk imidlertid etter hvert en større innflytelse både på størrelsen på idrettens andel og innretningen av denne. Dette skyldes i hovedsak at det i en 30-årsperiode (1957–88) var et korporativt Statlig idrettsråd som hadde innstillingsrett på fordelingen av midlene, der både NIF og departementet var representert. Samtidig krevde NIF økt innflytelse siden dette var ”idrettens penger”, siden de kom fra tipping på idrett (andelen fra idrettsrelaterte spill sank imidlertid til drøyt ¼ av Norsk Tippings omsetning etter 1992). Det er likevel slik at idrettsbyråkratiet i Kulturdepartementet setter klare rammer for NIFs innflytelse på den statlige tildelingen av spillemidler.

Disse forholdene har ført til en avpolitisering av idrettspolitikken i Norge (Bergsgard og Rommetvedt 2006). Dermed har sjefsbyråkratene kunnet spille en dominerende rolle, slik kontorsjef Rolf Hofmo i sin tid gjorde i Statens idrettskontor, og slik Hans B. Skaset gjorde som ekspedisjonssjef i Kulturdepartementets idrettsavdeling. Skaset ble ofte oppfattet som den egentlige ”idrettsministeren”.

I Sverige har det vært et prinsipp at statlig støtte til idrett skal skje over skatteseddelen og følgelig via statsbudsjettet. Det var først på 1990-tallet at idrett fikk støtte av betydning fra AB Svenska Spel, og i 2003 at denne støtten overgikk den statlige støtten over statsbudsjettet, mens den i dag (2008) er tre ganger større. Politikerne har følgelig hatt større innflytelse over fordelingen av statlig støtte til idrett. Dessuten ble RF ansett som ”myndighetsutøver” for fordelingen av disse midlene.

I utgangspunktet skulle en kanskje anta at et sterkt sentralt idrettsbyråkrati i Norge innebærer svekka makt til NIF, samtidig som fraværet av et slikt idrettsbyråkrati i Sverige styrket RFs posisjon. Jeg vil argumentere for en motsatt tolkning: For det første kan en hevde

2 Det har kommet flere forslag om endring av representantfordelingen på tinget de siste ti årene. Ett tok til ordet for en styrking av særforbundenes på bekostning av idrettskretsene, og ett annet for direkte representasjon fra idrettslagene. Men ingen av disse har fått gjennomslag.

at aktørenes maktbasis i like stor grad kan knyttes til symbolsk dominans som til formell, politisk makt. Og disse ulike maktbasisene er i mange tilfeller gjensidig avhengige for å legitimere posisjonen i offentligheten: Idrettsorganisasjonen ved å bli sertifisert eller konsekrent som legitim monopolist av offentlige støtte, mens idrettsforvaltningen henter symbolsk kapital fra idrettsorganisasjonen for med legitimitet fordele spillemidlene (dette er jo som nevnt "idrettens" eller "frivillighetens" penger). Fordelingen av støtte til idrett over statsbudsjettet, slik det tradisjonelt har vært i Sverige, krever ingen slik ekstern rettferdigjøring utover den legitimitet som ligger i skattesystemet. Samtidig innebærer RFs rolle som myndighetsutøver i en viss forstand en svekkelse av deres selvstendige maktbasis, siden de framtrer mer som det som i engelskspråklig land omtales som "non-departmental public body" (NDPB), med en mer eller mindre armlengdes avstand til moderdepartementet (noe jeg skal komme nærmere inn på seinere).

For det andre er den norske idrettspolitikken mer sentralstyrt når det gjelder fordelingen av midler (ca 40 prosent av den offentlige støtten til idrett i Norge er statlig, mot 30 prosent i Sverige³); det er mer ressurser å fordele på sentralnivå og følgelig mer makt.

For det tredje er innretningen på den statlig støtten forskjellig. Nesten halvparten av de statlige spillemidlene i Norge går til lokale idrettsanlegg, i all hovedsak bygd og eid enten av kommunene eller av idrettslagene. Den statlige støtten i Sverige går i all hovedsak til organisasjons-, virksomhets- og -prosjektbidrag. Anleggspolitikken er lokal ved at kommunene enten støtter idrettslagenes anleggsutbygging eller bygger selv.⁴

Den svenske utredningen om statens støtte til idrett handler følgelig ikke om anleggspolitikk. Men anleggspolitikken er grunnleggende for idrettsfeltets utvikling; hva som bygges er bestemmende for aktivitetsutviklingen og omvendt. Anleggsutbygging er således det idrettspolitiske feltet som har blitt ansett som viktigst for den norske staten, både ved at den utgjør den største delen av den offentlige idrettspolitikken (i penger), det er den som i størst grad er institusjonalisert og regulert, og den bygger på en lang tradisjon (Goksøyr 1991; Goksøyr m.fl. 1996; Olstad og Tønnesson 1986). Sjøl om den statlige støtten til anlegg tar utgangspunkt i lokale initiativ, prioriteringer og søknader, styrer det sentrale regelverket til dels hva som blir bygget og utformingen av disse anleggene.⁵ Den norske stat har følgelig et inngrep med en helt sentral side av idrettspolitikken, som i Sverige er helt overlatt til lokalnivået.

Av omkring 1,8 mrd. svenske kroner i statlig støtte til idrett (både over statsbudsjettet og fra AB Svenska Spel), går 1,5 mrd. til RF. Dette utgjør omkring 98 prosent av RFs inntekter, og viser igjen RFs tette kobling til myndighetene. Og fordelingen av RFs andel foretas i samspill mellom staten og RF. I følge loven fra 1999 om å overlate forvaltningsoppgaver til RF, skal RF sikre at fordelingen av statstøtte til idrett er i tråd med hva regjeringen bestemmer. De statlige idrettspolitiske målene kommer til uttrykk på flere ulike måter: I *budsjettproposisjoner* analyserer regjeringen kontinuerlig og utførlig idrettspolitikkenes innretning og utforming, for tilskuddet over statsbudsjettet gis det *årlige retningslinjer* til RF, i

3 Akkurat hva som ligger i den lokale idrettsstøtten er ikke helt entydig, men jeg antar at andelen gir en ekepinne om forvaltningsnivåenes noe ulike involvering.

4 I følge Sjøblom (2006: 498) har utviklingen gått fra at kommunene før siste verdenskrig støttet byggingen av mindre anlegg i idrettslagenes regi, via at kommunene etter krigen drev en selvstendig og ekspansiv anleggsutbygging, til at man nå søker ulike offentlig-private løsninger på anleggsutfordringene.

5 Se for eksempel Bergsgard, Nødland og Seippel (for publisering i 2009).

et *reguleringsbrev* gis det forordninger om statstilskuddets ulike poster, samt at regjeringen *årlig bestemmer* idrettsbevegelsens disposisjon av tilskudd fra AB Svenska Spel.

De to siste punktene må utdypes noe. Det er utarbeidet et ”vinstdelingssystem” som innebærer at et grunnbeløp rundt 3, 2 mrd kr av overskuddet fra Svenska Spel går direkte i statskassen, og at overskuddet utover dette fordeles likt mellom staten og foreningslivet, og der idrettsbevegelsen får drøyt 80 prosent fra den sistnevnte potten. Denne andelen skal i sin helhet gå til det lokale foreningslivets barne- og ungdomsarbeid, og er i all hovedsak i form av det såkalte LOK-stødet, som i 2007 var på 633 mill kr. Men staten bruker også av sin halvdel av overskuddet (utover grunnbeløpet på 3, 2 mrd) til idrett i form av prosjektstøtte, fra 2003 som Handslaget, og fra 2007 som Idrottslyftet. I 2007 ble det bevilget 500 mill kr til Idrottslyftet. Som LOK-stødet retter Idrottslyftet seg mot barn og ungdom, med særskilt vekt på at idrettsorganisasjonene skal åpne døren for flere. Den største andelen fordeles via specialidrottsförbunden (drøyt 60 prosent), en del via distriktsidrottsförbunden (ca 20 prosent) og resten er spesielle innsatser.

I tillegg gis det betydelig organisasjonsbidrag til driften av de sentrale idrettsorganisasjonene (nærmere 400 mill kr, i all hovedsak over statsbudsjettet), samt at Staten også støtter SOK med 40 mill kr og gir 140 mill kr til SISU Idrottsutbildarna.

Hva er det så alle disse tallene sier oss om hva den svenske stat i dialog med myndighetsutøveren RF ønsker å støtte? Og hva er forskjellen til Norge? Den store forskjellen er, som vi var innom, at den svenske staten ikke støtter anleggsutbyggingen. Når det gjelder de andre postene, så er det mange likhetstrekk. Virksomhetstøtten i form av LOK-stødet kan sammenliknes med de lokale aktivitetsmidlene i Norge (LAM), som gis som grunnstøtte til lagenes aktivitet, særskilt for barn og unge. Og prosjektstøtten i form av Idrottslyftet har likhetstrekk med den støtte til barn og unge som fordeles via særforbundene, den såkalte post 3-støtten til NIF. Men beløpene i Sverige er større både i absolutte kroner, men også relativt i forhold til totale spillemidler til idrett og i forhold til andelen som går til RF og NIF. Organisasjonsstøtte til de sentrale og regionale idrettsorganisasjonene er imidlertid omtrent den samme, den noe ulike størrelsen på organisasjonene tatt i betraktning.

Prioriteringen i Sverige og Norge er således rimelig lik, men der den svenske stat har hatt flere ressurser de seinere åra til å sette inn i forhold til virksomhets- og prosjektstøtte for å ivareta overordna mål. På den andre siden er den norske stat i inngrep med anleggspolitikken, som er helt sentral siden den legger de materielle føringene for idrettsutviklingen. Jeg vil hevde at det at staten har hånd om flere sider ved idrettspolitikken i Norge, både anleggsutbygging, prosjektstøtte, virksomhetsstøtte og organisasjonstøtte, samtidig med at de statlige spillemidlene til idrett fordeles utenom statsbudsjettet, via Idrettsavdelingen i departementet, gjør den norske idrettspolitiske modellen mer sentralisert enn den svenske. Det samme innebærer det forhold at støtten fra lokalnivået til idrett utgjør en lavere andel i Norge enn i Sverige. Det at den statlige støtten til idrett i Sverige kommer fra flere kilder – via statsbudsjettet og følgelig innom Riksdagen, direkte fra AB Svenska Spel, og fra spilleoverskuddet til staten – indikerer også et mindre sentralisert system i Sverige.

Sjøl om det tilflyter mer midler til RF enn til NIF, så flyter ni av ti kroner videre fra RF, og det er et åpent spørsmål hvor sterke føringene RF kan legge på disse utover det regjeringen foreskriver i sine tilskuddsdokumenter. I utgangspunktet har de frihet til å velge midlene for å oppnå de statlige idrettspolitiske målsettingene. RFs ressursavhengighet av staten og organisasjonens rolle som myndighetsutøver vil likevel kunne begrense handlingsrom-

met noe, slik jeg ser det. Også NIFs økonomi er i stor grad avhengig av statlige spillemidler, om enn med en litt større egenandel enn RF: omkring 80-85 prosent av inntektene til NIF har de siste årene kommet fra staten. Det legges føringer på den statlige støtten til NIF i form av et tilsagnsbrev fra Kultur- og kirkedepartementet med utgangspunkt i en søknad fra NIF. Men føringen kan, tatt i betraktning størrelsen på tilskuddsbeløpet, sees om begrensa og rimelig generelle.

Mitt andre postulat er følgelig at relasjonen NIF og KKD utgjør en mer dominerende og uavhengig maktbasis i den norske modellen enn den tilsvarende relasjonen mellom RF og KD/regjeringen i den svenske modellen.⁶

Forslagene – og hva kan vi i Norge lære?

En dristig Svensk idrettsutredning?

Betegnelsen ”korporativ ordning” går igjen i utredningens beskrivelser den svenske idrettspolitiske modellen. Og vurderingen er at dette er en hensiktsmessig organisatorisk ordning. Derfor er et av forslagene å presisere denne ordningen slik at staten tydelig klargjør målene med idrettspolitikken og oppfølgingsrutinene for å følge opp disse målene. Samtidig skal idrettsbevegelsen ha frihet til selv å bestemme hvordan målene skal realiseres. Her synes jeg utrederne beveger seg inn i et noe uklart landskap. Spørsmålet er for det første om korporatisme er en god betegnelse i denne sammenheng. I et korporativt system er makten, både i offentlig og privat sektor, konsentrert om noen få sentrale aktører, og disse aktørene har et tett institusjonalisert samarbeid i form av *deltakelse i utvalg, styrer, råd og lignende*. Slike relasjoner preges i utgangspunktet av gjensidig avhengighet mellom myndighetene og organisasjonene: Begge partene bruker hverandre for å oppnå egne målsettinger, men hvem som får mest gjennomslag er ikke gitt (Nordby 1994).

I svensk idrettspolitik er det en form for gjensidig avhengighet mellom stat og organisasjon, der staten får iverksatt sin idrettspolitik via idrettsorganisasjonene, og idrettsorganisasjonene får penger til å drive sin aktivitet fra staten. Det synes imidlertid å være staten – Riksdagen og regjeringen – som relativt selvstendig bestemmer målene. RFs oppgave er, om enn med stor frihet, å best mulig realisere disse målene. Utrederne skriver at en korporativ forvaltningsløsning innebærer å ”delegera genomförandet till företrädare för de grupper som direkt berörs av politiken i fråga” (s. 360). En slik form for iverksettingskorporatismen synes jeg ikke fanger det vesentlige i en korporativ ordning, nemlig den felles arena mellom organisasjon og offentlighet der politikk utformes.

Denne type avhengighet av en tredjepart for å iverksette politikk, er derimot et sentralt kjennetegn ved det som er blitt omtalt som ”new governance” (Salamon 2002). Men heller ikke governance synes jeg blir et dekkende begrep på den svenske modellen, all den tid RF anses som en myndighetsutøver. I den forbindelse presiserer jo utredningen at visse bestemmelser i forvaltningsloven skal tillempes til å gjelde RFs fordeling av støtte; RF faller her inn under den offentlige rett og ikke privatretten, noe jeg vil anta vil framstå som en umulighet i Norge. I tillegg foreslås det et mer detaljert oppfølgings- og rapporteringssystem

⁶ Her kan det også nevnes at man i Norge har et sterkt ministerstyret, der ministrene/departementene har en betydelig selvstendig posisjon, mens man i Sverige har en kollegieordning, der mer bestemmes i regjeringen.

tem for den statlige støtten. Dette systemet skal RF ha ansvar for, mens staten skal vurdere resultatene av idrettspolitikken.

I det hele tatt framstår RF mer som et *ikke departementalt, offentlig organ* (det som britene i akronymtrang kaller NDPB eller Quango, Quasi Non-Governmental Organization), om enn med en armlengdes avstand til regjeringen og departementet, og i mindre grad som en selvstendig interesseorganisasjon i en korporativ relasjon. Bøje og Eichberg (1994) har pekt på behovet for et slik armlengdes organ for den danske idrettspolitikken, men da som et organ *mellom* departement og idrettsorganisasjonene. Et slikt råd eller NDPB vil kunne balansere statens interesser ved å ivareta prinsippet om en armlengdes avstand til politiske interesser, samt dempe innflytelsen fra de sterke interesseorganisasjonene på idrettsfeltet. Den svenske modellen, foreslått klargjort og forsterket i utredningen, innebærer imidlertid en statlig dominans, samtidig som RFs monopolsituasjon sementeres, slik jeg ser det. Til det sistnevnte hører også at utrederne vegrer seg for å foreslå at statlig støtte til idrett også kan gis til organisasjoner utenfor RF.

Riktignok hevder utrederne at den type korporativ løsning som skisseres, vil ivareta idrettsbevegelsens selvstendighet og selvbestemmelse i spørsmål som angår de sjøl. Men når målene er statlige og RF agerer som en myndighetsutøver, vil jeg hevde at selvstendigheten er begrensa. Ibsen og Ottesen (2004) peker på at velferdsstatens utfordringer medfører at idrettsbevegelsen i Danmark enten vil bli en salderingspost eller en viktig aktør i å løse velferdsstatsutfordringene, men med mindre autonomi. I Sverige synes man å ha falt ned på den sistnevnte løsningen.

Spørsmål om idrettsorganisasjonenes autonomi i forhold til staten har stått sentralt i svensk idrettsforskning, kanskje i større grad enn i Norge, der spørsmålet om demokrati og demokratiutvikling har vært dominerende. Det kan imidlertid se ut som de siste 30 års liberaliserings- og kommersialiseringsbølge i vestlige land, som også har rammet idrettsfeltet, har medført at staten for mange samfunnsvitere framstår som en trygg havn og et bolverk mot ulike markedsaktører og kommersialiseringsframstøt. Men er en tett tilslutning til staten veien å gå? Her synes jeg utrederne kunne vært dristigere. Kanskje en skulle valgt den førstnevnte løsningen: At idrettsbevegelsen øker sin autonomi ved å til dels å kutte båndene til staten, eller i hvert fall å avstå fra å framstå som en velferdsaktør, og at staten velger andre kanaler for løse velferdsstatens utfordringer. Da vil den organiserte idrettsbevegelsen kunne konsentrere seg om å drive sin kjerneaktivitet – konkurranseidrett – men kanskje i et noe mindre omfang og med mindre makt enn tidligere.

Hva kan vi lære i Norge?

Spørsmålene diskutert ovenfor er høyst aktuelle for norske forhold siden utviklingstrekene og utfordringen i stor grad er felles. Nå vil jeg hevde, som argumentert ovenfor, at NIF besitter en mer selvstendig og dominerende posisjon i den norske idrettspolitiske modellen enn RF i den svenske. Men det er tendenser til at NIF ønsker å trekke den frivillig organiserte idretten i Norge inn mot velferdsstatens kjerne, og framstå som en sentral aktør for å løse velferdsstatens utfordringer. Diskusjonen i utredningen, om enn kanskje ikke de foreslåtte løsningene, er følgelig viktig å ta med inn i den norske debatten.

Et annet moment er en prinsipiell gjennomgang av hvilke nivåer anleggstøtten bør lokaliseres. Det at en stor del av de statlige spillemidlene i Norge går til idrettsanleggsutbygging har historiske røtter. Det var et skrikende anleggsbehov etter krigen som var utgangs-

punktet for å gi spillemidler til idrettsformål. Og statens rolle var å sikre at rimelig standardiserte anlegg ble spredt utover hele landet, om enn ut fra lokale behov. Prinsipielt kan en likevel hevde at lokal anleggsutbygging fullt og helt burde vært en kommunal oppgave, lik den er i Sverige, og ikke utformes i et samspill mellom lokale initiativ og ressurser, og nasjonale bestemmelser for tilskudd. Det samme kan for så vidt sies om den statlige støtten til lokal idrettsaktivitet; idrett er ingen primær og rettighetsbasert oppgave for velferdsstaten og bør således overlates til kommunale prioriteringer. Og, sett i lys av diskusjonen om autonomi overfor, at støtte burde gis som en grunnstøtte, noe som vil være i tråd med den seinere tids politiske føringer knytta til statlig støtte til frivillige organisasjoner.

Avslutning – kunne den vært skrevet i Norge?

I Norge har det vært skrevet to stortingsmeldinger om idrett de seinere åra, men ingen NOU (det ble dog skrevet en offentlig utredning tilbake på 1960-tallet). Kunne man tenke seg at det i dag i Norge ville blitt satt i gang en liknende utredning som den svenske? Jeg tror ikke det er noen utpreget sterk vilje blant sentrale aktører til å få eksterne utredere til å foreslå en framtidig organisering av den statlige støtten til idrett. Verken spørsmålet om på hvilke nivå i den offentlige forvaltningen støtten til idrett bør lokaliseres, eller spørsmålet om NIF bør knyttes tettere til staten som en myndighetsutøver i forhold til statlig idrettsstøtte, som i Sverige, eller at båndene mellom staten og NIF i større grad bør kuttes, er oppe til debatt. De sentrale aktørene ønsker status quo. Samtidig er det tendenser de siste 10 år til at NIFs posisjon utfordres, særskilt fra de store og dominerende særforbundene. Har disse organisasjonene den nødvendige makt til å overbevise kulturministeren om behovet for en slik utredning?

Nå kan en hevde at den svenske utredningens forslag ikke medfører noen markant omkalfatring av statens støtte til idrett. Likevel, vektleggingen av den korporative ordning, av RF som myndighetsutøver, av behovene for kontrollrutiner osv. innebærer en presisering og klargjøring av relasjonen mellom staten og idrettsbevegelsen. Jeg kunne nok tenkt meg en til dels motsatt konklusjon enn utredernes. Men det er en annen sak.

Referanser

- Augestad, P. og N.A. Bergsgard 2007: *Toppidrettens formel. Olympiatoppen som alkymist*. Oslo: Novus Forlag
- Bergsgard, N. A. og H. Rommetvedt, 2006: *Når idrett og politikk kolliderer: Feilskjær eller systemendring?* Artikkel publisert på www.idrottsforum.org (ISSN 1652-7224).
- Bergsgard, N. A., 2005: *Oppløsning eller stabilitet? Relasjoner og maktkamper innen den nasjonale idrettspolitikken*. Dr.politavhandling. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Bergsgard, N.A., S.I. Nødland og Ø. Seippel: "For den som har, skal få" *Makt og avmakt i lokal anleggspolitikk*. Til publisering.
- Bøje, C. og H. Eichberg 1994: *Idrættens tredje vej. Om idrættens i kulturpolitikken*. Århus: Klim
- Goksøyr, M. (red), E. Andersen og K. Asdal, 1996: *Kropp, kultur og tippeskamp. Statens idrettskontor, STUI og idrettsavdelingen 1946-1996*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Goksøyr, M., 1992: *Staten og idretten 1861-1991*. Oslo: Kulturdepartementet.

- Ibsen Bjarne and Laila Ottesen ‘Sport and Welfare Policies in Denmark’ in Klaus Heinemann (ed) *Sport and Welfare Policies. Six European Case Studies*. Cologne: Series Club of Cologne, Vol. 3., 2004.
- Norberg, J. R., 2004: *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrettspolitik 1913-1970*. Stockholm: SISU Idrottsböcker
- Nordby, T., 1994: *Korporatisme på norsk 1920 – 1990*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olstad, F. og S. Tønnesson, 1985: ”The Utilitarian and the Olympic Ideal in the History of Norwegian Sports, 1861-1985”. I: Mangan (red.) *Proceedings of the XI HISPA Internationa Congress*. Glasgow.
- Salamon, L.M. (2002) The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In Salamon, L. ed. *The Tools of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Sjöblom, P., 2006: *Den institutionaliserade tävlingsidrotten. Kommuner, idrott och politik i Sverige under 1990-talet*. Stockholm: Stockholms Universitet
- Skirstad, B., 2002: ”Norske idrettslag: Oversikt og utfordringer”. I: Ørnulf Seippel (red.): *Idrettens bevegelser. Sosiologiske studier av idrett i et moderne samfunn*. Oslo: Novus.

Målen, medlen – och de som fördelar dem

Ingrid Elam

Dekanus, Kultur och samhälle, Malmö högskola

Idrotsstödsutredningens betänkande publicerades samtidigt som den nyligen tillsatta kulturutredningen började brista i fogarna. Det ena avhoppet följde på det andra, huvudsekreteraren byttes ut och deadline sköts på framtiden. Det finns förklaringar till att det är lättare att ro en idrottsutredning i hamn – om det nu är det. Idrottsrörelsen är mer sammanhållen än kulturlivet. På kulturens område finns ett större antal självständiga myndigheter, organisationer och intressegrupper. Under de senaste decennierna har det vuxit fram en betydande forskning kring idrott och idrottspolitik som först nu börjar få motsvarighet på kulturpolitikens område. Och även om idrotten vill stå självständig inför staten, är det inget mot de krav på autonomi som kulturens företrädare reser och måste resa. ”Föreningsfostran och tävlingsfostran” är, i jämförelse med de spretiga, illa tänkta och vetenskapligt ogrundade papper som hittills sipprat ut från kulturutredningens kansli, ett gediget, välargumenterat och forskningsbaserat arbete. Ändå finns det anledning att jämföra idrottspolitiken med kulturpolitiken. Likheterna är lika intressanta som skillnaderna.

De flesta som läser denna text kan säkert rabbla målen för den statliga idrottspolitiken i sömnen, men jag upprepar dem ändå, för jämförelsens skull. Den statliga idrottspolitiken, skriver utredarna (s140), bygger på tre grundstenar: Den skall 1) främja en god folkhälsa, 2) stödja en fri och självständig idrottsrörelse och 3) stödja den frivilliga och ideellt organiserade idrotten. Om man bryter ner dessa mål ytterligare skall det statliga stödet till idrotten

- bidra 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
- göra det möjligt för alla människor att utöva idrott och motion
- syfta till att ge kvinnor och män lika förutsättningar att delta i idrottsverksamhet
- främja integration och god etik
- bidra till att väcka ett livslångt intresse för motion och därmed främja en god hälsa hos alla människor.

Till dessa mål vill utredarna lägga två krav, nämligen att

- barn- och ungdomsidrotten ska utformas med utgångspunkt i de ungas egna intressen, behov och förutsättningar och att
- det statliga stödet skall stärka idrottsutövares internationella konkurrenskraft.

Dessa två tillägg motiveras av en brist i det nuvarande systemet. Barn- och ungdomar far ibland illa inom en idrottsrörelse som alltför tidigt sållar agnarna från vetet. Å andra sidan är staten inte tydlig nog i sitt förhållande till elitidrotten. Utredarna utgår från att staten anser att elitidrott har ett egenvärde. Då bör det också uttryckas i målen, särskilt som staten i praktiken stöder elitidrotten.

Jämför nu detta med de kulturpolitiska målen, formulerade 1974 och reviderade 1992: Den statliga kulturpolitiken skall

- Värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den
- verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande
- främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar
- ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället
- bevara och bruka kulturarvet
- främja bildningssträvanden
- främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

Likheterna är uppenbara, det handlar om att alla skall vara delaktiga, i ett livslångt perspektiv, att jämlikhet skall råda, att internationellt utbyte skall underlättas. Idrott och kultur ger kort sagt förutsättningar för ett bättre liv. Det kanske mest omdiskuterade kulturpolitiska målet, att motverka kommersialismens negativa verkningar, har sin motsvarighet i idrottspolitikens stöd till en frivillig och ideell idrottsrörelse.

Skillnaderna handlar framför allt om vad det är för slags nytta idrott och kultur gör. Det främsta kulturpolitiska målet, att värna den grundlagsfästa yttrandefriheten, saknas i idrottspolitikerna. Idrotten är bra för hälsan och den bidrar till moralisk fostran. Många tänker nog att även kultur är bra för kropp och själ, men få skulle säga det öppet, åtminstone inte så som Nobel formulerade sitt pris till litteraturen: endast den som verkade i ”idealisk riktning” skulle komma ifråga. I dag skulle vi nog säga att den goda konsten lär oss minst lika mycket om de mörka krafterna i världen. En och annan vill nog hävda att det samma gäller för idrotten.

Lästa mellan raderna är varken de idrottspolitiska eller de kulturpolitiska målen tydliga när det gäller den inneboende konflikten mellan ett medborgerligt perspektiv och ett perspektiv som handlar om konstens och idrottens egenvärde. Annorlunda uttryckt: Kulturpolitiken är, liksom idrottspolitikerna, en del av den allmänna välfärdspolitikerna, den har ett medborgerligt perspektiv, den vill främja tillgänglighet och delaktighet för medborgarna. Konstnärspolitik är något annat. Den intar konstens och konstnärernas perspektiv, den måste värna det som inte alltid gynnar majoritetens intressen, för konstens egen skull. På liknande vis kan man resonera kring elitidrotten: den bidrar inte till medborgarnas hälsa och välbefinnande, den tar sikte på idrotten i sig. Utredarna väljer att formulera denna skill-

nad aningen eufemistiskt som en motsättning mellan föreningsfostran och tävlingsfostran, som om fostran vore den gemensamma nämnaren, när det kanske snarare handlar om en motsättning mellan en hälsosam och gemensamhetsskapande verksamhet och elitidrottarens många och långa timmar med en kropp som tänjs över alla gränser. Men utredarna är i gott sällskap: inte heller staten vill erkänna att riktigt god konst, liksom spetsprestationer i idrott, ofta medför ensamhet, utanförskap och ohälsa. Ändå är det något varje utvecklat samhälle anser sig behöva och ett pris några individer är beredda att betala. Och när utredningen nu vill föra in elitsatsning som ett uttalat mål för idrottspolitiken närmar de sig det uttalade kulturpolitiska mål som vill hävda kulturens självständighet, dess förmåga att verka som ”obunden kraft”.

”Frihet är det bästa ting, där sökas kan all världen omkring, den frihet kan väl bära”. Biskop Thomas frihetsvisa har alltid varit lite knepig att tolka: alla vill ha frihet men alla tycks inte kunna hantera den. Frågan är då under vilka villkor idrottsrörelsen skall vara fri att hantera de statliga medlen. Utredningen 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”. Så enkelt, utan vidare anvisningar?

Fördelning av statliga medel är en grannliga uppgift. Det är inte minst kulturens olika bidragsgivande myndigheter och organisationer ytterst medvetna om. Även mellan kulturen och staten är förhållandet korporativt. Staten fördelar medel till kulturens egna organisationer som sedan fördelar dem vidare. Få bidragsgivare har mediernas blickar på sig i så stor utsträckning som kulturens. Misstankar om svågerpolitik och jäv är legio. Författarfondens styrelse – ger de inte bara till författarförbundets medlemmar? Konstnärsnämnden – är det inte alltid samma personer som får pengar av den? Kulturrådet ger väl aldrig till några nya och oprövade grupper? Det slags frågor är ständigt i luften och det är bra. Det har tvingat fram en ”reglerad” korporativism på kulturens område. Även på idrottens fält borde korporativismen omgärdas av vissa regler, men på den punkten är utredningen tyst, som om krav på regler skulle hota friheten.

Korporativismen är, menar även jag, det minst dåliga av alla sätt att fördela medel. Mycket bättre än om staten själv, via Riksdagen och dess utskott, skulle fördela medlen. Det är kultur- och idrottsutövarna själva som har den kunskap och de erfarenheter som krävs för att rätt kunna fördela det statliga stödet. Men korporativismen har sina risker, det blir lätt rundgång i systemet, man ger till det man redan känner till och vet fungerar. På kulturens område försöker man lösa problemet genom att tillsätta tidsbegränsade beredningsgrupper som fungerar som förmedlingsinstanser mellan staten och de egna intresseorganisationerna. För att ta ett exempel: den grupp på Konstnärsnämnden som beslutar om medel till enskilda tonkonstnärer är sammansatt av tonsättare, musiker, kritiker och musikpedagoger. De får inte söka egna bidrag medan de sitter i gruppen. De får sitta i högst sex år och byts sedan ut mot nya. Tidsbegränsningen gäller alla nivåer i systemet, från ledamöter i arbetsgrupper till ordföranden i olika myndighetsstyrelser. Idrottsrörelsens organisationer framstår, åtminstone för den oinvigda men intresserade iakttagaren, som mycket mer monolitiska, samma personer sitter år efter år i samma styrelser. Gubbvälde råder, både i organisationerna och på arenorna. Kan idrottsrörelsen ”väl bära” friheten? Utredningen tar

ett steg i rätt riktning när den föreslår att staten och inte idrottsrörelsen själv i fortsättning-
en skall utvärdera hur de statliga medlen har använts i förhållande till de idrottspolitiska
målen, men det räcker inte. Man borde också ha givit förslag på hur, efter vilka kriterier
och principer, dessa medel fördelas.

Balansgång mellan samhällsnytta och egenvärde

Lars-Magnus Engström

Professor emeritus, Stockholms universitet, och gästprofessor, Malmö högskola

Det ska med en gång sägas att Idrottsstödsutredningens betänkande är ett synnerligen gediget och välskrivet arbete. Den genomlysning och analys som görs av idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet saknar motstycke. Detta kraftprov på nästan 500 sidor ger också ett samhälleligt och historiskt perspektiv på idrotten, som ingen tidigare idrottsutredning mäktat med. Man har genomgående vinnlagt sig om att göra framställningen lättfattlig, vilket särskilt märks vid genomgången av de förhållandevis svårtillgängliga teoretiska resonemangen. De talrika referenserna vittnar om stor beläsenhet och ger också den kunskapsförstående rika uppslag till fortsatt läsning och förkovran. En utredning av detta format medför ofrånkomligen en hel del upprepningar, som ibland känns tröttnande vid en genomläsning, men den utmärkta språkdräkten bidrar till ett mycket positivt helhetsintryck. Man kan inte undgå att imponeras av utredarens kunskaper och arbetsinsats.

Mina kommentarer tar främst sikte på utredningens teoretiska grundvalar och redovisning av tidigare forskning och utredningsarbete. Jag kommer, med några undantag, i mindre utsträckning beröra de konkreta förslagen.

Den historiska bakgrunden – den statliga idrottspolitiken under 1900-talet – bildar en fond mot vilken idrottsrörelsens relation till staten beskrivs. Här förs ett ingående resonemang om det implicita kontraktets framväxt och innebörd, det vill säga den outtalade överenskommelse som finns mellan å ena sidan riksdagens och regeringens övergripande åtagande och ansvar för idrottens utveckling och existensvillkor och, å den andra, idrottsrörelsens förpliktelse att självmant eftersträva en fortsatt samhällsnyttig utveckling i den ideella sektorn. Staten har genomgående haft en stor tilltro till idrottsrörelsens vilja och förmåga att axla sitt samhällsansvar. Problematikeringen av detta kontraktets innebörd utgör en av utredningens viktigaste utgångspunkter. Här framhålls bland annat idrottsrörelsens fostrande ansvar i en tid med ökande professionalisering och kommersialisering med en samtidigt sjunkande debutålder. Frågan är hur parterna idag ser på kontraktets innebörd av rättigheter och skyldigheter. Riksidrottsstyrelsens remissvar på utredningen och den kommande propositionen i ärendet kommer att utgöra svaret. En spännande fråga reses i utredningens sammanfattning

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

Trots den noterade potentiella problematiken väljer utredaren här att visa tilltro till RF:s kapacitet att hantera sitt samhällsansvar.

En viktig iakttagelse som utredaren gör är att de idrottspolitiska målen utgår från idén att idrottsverksamhet genererar en rad positiva effekter som att befrämja demokratisk fostran och medverka till en bättre folkhälsa, det vill säga tydliga investeringsvärden. Idrotten är således till för sin förmenta nytta inte för att den har ett värde i sig, ett egenvärde. Den skiljer sig här från övrig kulturpolitik som anses ha ett värde i sig. Som utredaren träffande formulerar sig "...idrottsrörelsen inte får statligt stöd för att man finns – utan för vad man faktiskt åstadkommer". Det framgår dock av utredningen att man, paradoxalt nog, faktiskt inte har säkra kunskaper om *vad* man åstadkommer. Detta konstaterande är, som jag ser det, en viktig grundval för de förslag till mer omfattande utvärderingar som utredningen lägger fram. Det vill med andra ord säga att med den omfattande summa statliga medel som idrottsrörelsen erhåller, nära två miljarder årligen, så är det också i högsta grad rimligt att det görs en systematisk utvärdering för att säkerställa att målen för statsbidraget till idrottsrörelsen uppfylls.

Det är uppenbart att det är idrottens samhällsnytta som motiverar det omfattande statliga stödet. Här nämns explicit folkhälsan, att idrott kan motverka ohälsa som följer av bristande fysisk aktivitet, samt att idrotten kan stärka och utveckla demokratin och att idrotten ska vara tillgänglig för alla samhällsgrupper. Frågan är naturligtvis i vilken omfattning idrottsrörelsen uppfyller dessa mål. Med sin omfattande verksamhet, där ca två tredjedelar av samtliga barn i vissa åldersgrupper är aktiva medlemmar, samtidigt som det spontana idrottsutövandet minskat, råder det inget tvivel om att idrottsrörelsen bär upp många barns fysiska aktivitet. Genom egna uppföljningsstudier av ungdomar från 15 års ålder upp till medelåldern har jag dock kunnat visa att aktivt medlemskap i idrottsförening under ungdomsåren har mycket svagt samband med motionsvanor i vuxen ålder. Här spelar i stället sociokulturella faktorer en avgörande roll. Denna problematik hade möjligen kunnat utvecklas något mer i utredningen. I utredningen framhålls att idrott, motion och fysisk aktivitet har en uppenbar betydelse för folkhälsan och att detta faktum understryker betydelsen av idrottens tillgänglighet. Samtidigt konstaterar man att det fortfarande råder ojämlika villkor för deltagande. I detta sammanhang tycker jag dock att man något lättvindligt överför forskningsresultat där fysisk aktivitet har visat sig ha goda hälsoeffekter till att den organiserade idrotten med automatik skulle ha samma betydelse. Det är ju högsta grad troligt men återstår dock att bevisa. Exempelvis måste tävlingsidrottens skadeproblem vägas in liksom att tävlingsidrott under ungdomsåren inte innebär ett livslångt intresse för fysisk aktivitet. Tävlingsidrottens logik tycks inte i detta avseende vara något vinnande koncept.

Föreningsfostran och tävlingsfostran är två centrala begrepp, tillika analytiska redskap, i utredningen. Vikten av dessa begrepp framgår inte minst av att de finns med i betänkandets rubricering. Med föreningsfostran avses bland annat en verksamhet som lyfter fram samhällliga värden som delaktighet och möjligheter att få utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och intressen. Tävlingsfostran, däremot, är idrottens eget uppdrag, där man

värnar om tävlingsidrottens logik. Begreppsparet är mycket användbart som analysverktyg och riktar sökarljuset mot de svårigheter som finns inom idrottsrörelsen när det gäller att få balans mellan föreningsfostran, som ska främja bredd och jämbördighet, och tävlingsfostran som går ut på att skapa åtskillnad mellan individer. Visserligen behandlar idrottsrörelsens idédokument *Idrotten vill* dessa motstridiga uppdrag på ett välbalanserat sätt, men frågan är hur detta spänningsfält hanteras i praktiken.

Utredningen diskuterar denna problematik med utgångspunkt i en genomgång av den forskning som finns tillgänglig om barn- och ungdomsidrotten som uppfostringsmiljö. Här diskuteras bland annat avgångsproblematiken på ett ingående sätt, där man pekar på den mångfald av orsaker som är giltiga och inte bara schablonmässigt påstår att det är en fråga om utslagning. Här krävs dock mer omfattande forskning för att spegla avgångsproblemen i ett samhälle som är stadd i snabb förvandling. Detta mycket innehållsrika och intresseväckande kapitel avslutas med konstaterandet att

1. föreningsidrotten har en anmärkningsvärt stark ställning i ungas liv, men man pekar samtidigt på avgångsproblemen,
2. att det finns yttre faktorer som påverkar ungas val att ägna sig åt idrott, t ex kön och socioekonomiska förhållanden, samt
3. att det finns en tydlig diskrepans mellan idrottsrörelsens vision av den goda barn- och ungdomsidrotten och forskarsamhällets bild av idrottens praktik.

Här förs en nyanserad diskussion om hur den senare iakttagelsen ska förstås och utredaren menar att även den vanliga barn- och ungdomsidrotten brottas med problemet att hantera spänningen mellan tävlings- och föreningsfostran, där den senare ofta får stryka på foten. Mycket förtjänstfullt avslutas kapitlet med konklusioner och rekommendationer om hur barnidrotten borde utformas för att främja såväl förenings- som tävlingsfostran. Även om detta innehåll utgör ett ovanligt normativt inslag i en utredning tycker jag att det fyller sin funktion att konkretisera och gestalta en påtaglig problematik inom barn- och ungdomsidrotten. Här skulle jag dock önskat en mer fördjupad analys av de strukturella villkorens betydelse för att åstadkomma en förändring – från den sociala miljöns och uppväxtvillkorens betydelse till idrottens egna ramfaktorer i form av seriesystem och åldersindelningar mm. Att ett ”barnperspektiv”, baserat på FN:s konvention om barns rättigheter, föreslås föras in i förordningen anser jag vara lika nödvändigt som självklart.

Forskarsamhällets kritik mot tidig specialisering och tidiga urval och elitsatsningar, som utredaren redovisar, kan för den oinitierade framstå som en kritik mot elitidrott i allmänhet, vilket är en grov missuppfattning. Genom att följa utredarens förslag till förändringar av barnidrotten så tjänas två syften; idrotten uppfyller sitt samhällsansvar att låta så många som möjligt delta, samtidigt som man ökar möjligheterna att få fram en bättre elit. Utredaren är också klart för en ökad satsning att främja elitidrott och därmed öka den internationella konkurrenskraften, vilket kan, på felaktiga grunder, framstå som en paradox med tanke på den framförda kritiken mot tidig elitsatsning. Så är det naturligtvis inte. Tidiga urval av barn är kontraproduktivt i två avseenden; många utesluts från att delta vilket bl a innebär att blivande talanger inte får chansen att utvecklas.

Det är lätt att instämma i utredarens konstaterande att nuvarande rutiner för uppföljning och utvärdering av idrottspolitikerna är otillräckliga. Här krävs inte bara uppföljning av ett

antal mätbara indikatorer på utvecklingen utan också en mer djuplodande analys av orsaker till förändringar. Förslaget att ge CIF i uppdrag att utvärdera det statliga idrottsstödet effekter framstår i mina ögon som en självklarhet. Vilken annan organisation, myndighet eller företag skulle kunna svara upp mot de krav som måste resas på kompetens och objektivitet? Den föreslagna anslagshöjningen för CIF från 13 till 20 miljoner tycker jag dock är väl blygsamt.

Utredaren visar i sin genomlysning av idrotten och det statliga stödet till idrottsrörelsen, och inte minst genom sina förslag till åtgärder, att han har ett stort förtroende för att idrottsrörelsen självständigt och ansvarsfullt kan fullfölja sin del av det implicita kontraktet. De förslag till åtgärder som presenteras, i form av förändrade ekonomiska rutiner och fördjupad utvärdering av verksamheten, kan, menar jag, stärka verksamheten på ett gynnsamt sätt. Jag vill särskilt framhålla vikten av att en kunskapsuppbyggnad sker när det gäller barnidrottens villkor, utformning och effekter där de kvalitativa aspekterna blir centrala och inte de kvantitativa. Det finns en uppenbar risk för att om endast kvantifierbara mått används som kriterier på förändring så kan en tillbakagång i medlemsantal ses som ett stort misslyckande även om en kvalitetshöjning ägt rum. En reducering i medlemstal är inte alls osannolik nu när idrottsrörelsen utmanas av en rad andra fritidssysselsättningar, som t ex trendsporter och skärmbundna aktiviteter. Orsakerna till förändringar i medlemskadem kan bero på strukturella faktorer som inte idrottsrörelsen kan påverka.

Som jag inledningsvis nämnde anser jag att idrottsstödutredningen håller en mycket hög kvalitet. Arbetet vittnar om gedigen sakkunskap och de nyanserade resonemang och välgrundade motiveringar som redovisas i samband med förslagen till åtgärder visar att forskarsamhällets representanter på ett utmärkt sätt kan göra en samhällsinsats som grundas på vedertagna krav och arbetsmetoder inom akademien. Jag vill varmt rekommendera rapporten som kurslitteratur på högskolor och universitet som har idrott på programmet.

Mats Franzén

Idrottens svarta låda och andra okända storheter

Mats Franzén

Professor i sociologi, Uppsala universitet

Efter att ha läst kommittédirektivet 2006:135 till idrottsstödsutredningen var min första reaktion när Tomas Peterson och jag samtalade om uppdraget att själv skulle jag ha tackat nej till det. Vad som fick mig att dra öronen åt mig var det centrala deluppdraget att ”föreslå utformningen av lämpliga indikatorer för att mäta effekterna av stödet [statens stöd till idrotten]”.

Detta utredningens uppdrag har sitt ursprung i den kritik som riksrevisionen riktat mot just statens stöd till idrottsrörelsen. Enligt riksrevisionen brister det statliga stödet i fråga om både styrningen av bidragen som i kontroll, uppföljning och rapportering till riksdagen. Enkelt uttryckt gäller kritiken att Riksidrottsförbundet tidigare fått betydande ekonomiska anslag från staten utan att staten kunnat försäkra sig om att pengarna gått till rätt ändamål och gett avsedd effekt. Riksrevisionens kritik gäller dessutom att frivilligorganisationen RF tar emot statliga medel utan att omfattas av det regelverk som gäller för den offentliga verksamheten i stort – de krav på rättsäkerhet etcetera som formuleras i Förvaltningslagen.

Under lång tid var nu detta inget stort problem. Men denna en gång lika tidstypiska som korporativa lösning på förhållandet mellan staten och en frivilligorganisation blev med tiden ohållbar, det vill säga oförenlig med kraven från vad som också på svenska blivit känt som *new public management*. Utvärdering har blivit ett av ledorden i och för den samtida offentliga administrationen – det gäller att se till att de offentliga medlen används effektivt. Att RF rättsligt är en privat organisation borgar nu inte heller för detta, om någon skulle tro det, ty RF är inget konkurrensutsatt företag, utan en frivilligorganisation, därtill en med en unik, monopolliknande, särställning på sitt område (i exempelvis Danmark är situationen en helt annan med flera centralorganisationer).

För idrottsstödsutredningen blev nu detta en inte alldeles enkel nöt att knäcka. Vad man föreslår är att Centrum för idrottsforskning (CIF) ges i uppdrag att utveckla lämpliga indikatorer och på litet sikt bygga upp en utvärderingsverksamhet. Kanske är detta den enda realistiska lösningen på frågan – även om någon annan instans än CIF kanske skulle kunna göra detta.

Men den ansvariga ministern hade nog önskat sig mer härvidlag. Att indikatorer inte låter sig fastställas i en handvändning visar å andra sidan på en intressant tröghet i förmågan att leva upp till kraven från *new public management*. Relevanta och enkelt hanterliga indikatorer är inget som man kan ta för givet redan finns där i verksamheten. I synnerhet inte i

ett fall som detta, där det handlar om förbrukning av offentliga medel i former utanför den offentliga myndighetens domän. Att RF sedan i sin tur fördelar stödet vidare till specialförbunden som i sin tur har att fördela det vidare till de lokala idrottsföreningar där merparten av medlen konsumeras gör inte saken direkt enklare – vilket jag återkommer till.

I Bilaga 3 skriven av Martin Börjesson utvecklar idrottsstödsutredningen sin syn på indikatorer för uppföljning av det statliga idrottsstödet. Vad staten efterfrågar är så kallade kvalitetsindikatorer som gör det möjligt att initiera förbättringar av verksamheten. Just här kommer alltså management-aspekten, eller styrbarheten, in i bilden. Det räcker alltså inte med att indikatorerna gör det möjligt att följa verksamheten över tid, de skall också göra det möjligt att styra utvecklingen. Hur styrbarhet säkras är inget som diskuteras i utredningen.

I stället diskuteras en indikatormodell som skiljer på tre slags mått: strukturmått, processmått och resultatmått. Tillsammans bildar detta en enkel modell där strukturen på verksamheten genererar en process vars utfall kallas för resultat. Tanken är helt enkelt att olika indikatorer avtäckar olika sidor av modellen. Antalet medlemmar i idrottsrörelsen är exempel på ett strukturmått, och en tidsserie av sådana strukturmått kan sägas skildra en process där man för varje år kan utläsa ett utfall. I fortsättningen utvecklas nu inte modellen utan fem målområden för den statliga idrottspolitikerna identifieras. För vart och ett av dessa målområden ges sedan exempel på tänkbara indikatorer. Vilket slags mått det enligt modellen är fråga om diskuteras inte, men i princip kan man kanske föreställa sig att har man bara ett strukturmått så kan en tidsserie av just detta mått generera såväl process- som resultatmått. Att en uppsättning för de olika idrottspolitiska delmålen relevanta och lättinsamlade indikatorer – vilket är viktigt för att inrapporteringen skall fungera effektivt – skulle kunna tas fram på detta sätt har jag inga invändningar emot.

Vad som däremot från början fick mig att tveka till att överhuvudtaget ta ett uppdrag som detta gäller svårigheten i att utveckla *indikatorer som gör verksamheten styrbar*. Här föreligger nämligen som jag ser det en rad svårigheter.

För det första gäller det problem med *idrottens svarta låda*. Att ett visst statligt stöd motsvaras av ett visst utfall är ett tämligen trivialt påstående. Men vad i verksamheten det är som genererat utfallet, vilken eller vilka mekanismer det handlar om, saknar vi närmare kunskap om. Problemet blir inte lättare av att vi inte vet om en förändring i utfallet beror på en förändring av stödet, något slags förändring i verksamheten, eller beror av något tredje som ligger utanför den egentliga sportverksamheten. Ett första problem vid en förändring i utfallet är alltså att avgöra om den har verksamhetsinterna eller externa orsaker.

Nu kunde man, för det andra, tänka sig att vi kunnat konstatera att det handlar om interna orsaker. Då gäller det att försöka öppna den svarta lådan genom att ta ett steg närmare verksamheten. Man kunde försöka identifiera vad i verksamheten som ger ett visst utfall. Genom att verksamheten bedrivs i en rad olika specialförbund, än fler sportgrenar, lag eller ålderskohorter, för att nu inte tala ett stort antal föreningar verksamma inom RF:s ram, öppnas möjligheter till att se sambanden mellan stöd och utfall på en ordentligt disaggregerad nivå. Så vore det kanske möjligt att observera mönster, eller variationer, i förhållandet mellan stöd och resultat. Med andra ord skulle agnarna kunna sällas från vetet, de goda verksamheterna låta sig skiljas från de dåliga. Här någonstans blir styrbarheten skönjbar. Dels ser man vilka som gjort sig förtjänta av stödet, dels kan man genom deras exempel ta fram

de krav som bör ställas på dem som tar emot stöd för att verksamheten skall bli framgångsrik.

Men *disaggregeringens lösning* är inte så enkel som jag kanske framställer den. Rent praktiskt är problemet att samla in dessa disaggregerade data utan en vidlyftig datainsamlingsapparat, alltså som *ett led i den ordinarie verksamheten*. Att det låter sig genomföras är långt ifrån självklart, allrahelst om vi har vissa precisionskrav på indikatorerna. Helt klart är dock att det är bra om underlaget till indikatorerna är lätthanterligt. Deltagarnas kön och ålder är exempelvis enklare att hantera genom sin entydighet än deltagarnas inställning till sin aktivitet – det senare torde kräva användning av något slags mätinstrument, vilket i sin tur fordrar en instruktion och så vidare.

Frågan är vidare om det räcker med att disaggregera data, eller om man inte måste *känna till mekanismerna* för att verkligen kunna bestämma sig för indikatorer som ger nycklar till styrningsproblemet. Disaggregeringen ger ledtrådar till viktiga skillnader, men kanske inte till vad som ligger bakom dem. Från styrningssynpunkt är det bra om mekanismerna är kända i sina verkningar. Med detta vill jag nu inte förneka att ibland kan ingenjörskunskap duga – man vet effekterna av vissa manipulationer men inte varför de funkar som de gör – utan bara att känner man mekanismerna vet man bättre vad olika förändringar av sådant som bidragssystem, ledarskapsformer, träningsfilosofier och matchning betyder. Att känna mekanismerna underlättar *identifieringen av relevanta indikatorer*.

Nu behöver man ju som tur är inte följa varje krona ut i det mångfacetterade sportlandskapet för att lära känna mekanismerna. Till skillnad från när det gäller kontrollen och styrningen av verksamheten, kan man ju här arbeta med olika, mer eller mindre smarta urval för att identifiera mekanismerna och deras verkningar. Ändå är detta i dagsläget till stor del ogjort arbete. Och det underlättas inte av att Idrottssverige är något högst heterogent, bestående av ett otal högst olika grenar till exempel, vilket det myckna talet om idrotten i bestämd form singularis tenderar att dölja och det oavsett om det handlar om den statliga idrottspolitiken eller RF:s verksamhet och policy.

Ett tredje slags problem handlar om *icke omedelbara effekter*. En del av statens mål för idrotten handlar just om det, som att ungdomssporten skall bidra till sunda motionsvanor i vuxen ålder. Men framtiden är alltid okänd, och att ett sådant samband har kunnat konstateras för en äldre generation garanterar ju inte att sambandet består. Flera av de effekter som staten vill bidra till med sitt stöd är det alltså ännu för tidigt att uttala sig om. Nu kunde man tycka att det räcker för staten att antaga ett sådant samband för att ge sitt stöd, men det är just den litet godtrogna ordningen som riksrevisionens kritik riktade sig mot.

Under dessa svårigheter ligger ett statligt dilemma. Korporatismen är inte längre politiskt möjlig – därför måste statens stöd till idrotten kunna hanteras i enlighet med Förvaltningslagen och *new public management*. Men staten ser sig fortsatt föranlåten att ekonomiskt stödja idrotten under RF:s hatt – att bedriva verksamheten i egen regi är ju uteslutet närmast per definition och på sätt och vis är ju verksamheten redan konkurrensutsatt. Jag ser med nyfikenhet fram emot hur frågan om relevanta indikatorer kommer att lösas och statens styrning implementeras i framtiden. Om nu utredningens förslag i övrigt vinner bifall.

Kvalificeret analyse som ikke anfægter den korporative idrætsmodel

Bjarne Ibsen

Professor, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet

Indledning

Föreningsfostran och tävlingsfostran er den mest kompetente og interessante betænkning om den organiserede idræt, som er udarbejdet i Sverige, Norge og Danmark de seneste 30 år.

For det første giver den et fint indblik i svensk idrætspolitik, den statslige støtte til idrætten og det svenske idrætssystem som helhed. For en dansker er det således interessant at notere en række forskelle mellem det svenske og det danske system, fx det relativt store antal passive medlemmer i svenske idrætsforeninger, den stærke dominans af enstrengede foreninger (85% mod 67% i Danmark) og den centrale styring af idrætten: Riksidrottsförbundets monopol på statslig støtte, den stærkere statslige styring og den relative store del af den offentlige støtte, som kommer fra staten.

For det andet bygger betænkningens analyser i meget højere grad end de traditionelle betænkninger (i hvert fald i Danmark) på foreliggende forskning. Betænkningen gennemgår bl.a. en række undersøgelser af 'barn- og ungdomsidrotten som oppfostringsmiljö', der påviser, at der 'en tydelig diskrepans mellan idrottsrörelsens vision om den goda barn- och ungdomsidrotten och forskarsamfundets bild av idrottens praktik' (side 236).

For det tredje er det en stor kvalitet ved betænkningen, at den på et teoretisk plan analyserer og diskuterer forholdet mellem statens behov for styring og den frivilligt organiserede idræts krav om selvstændighed. Dele af betænkningen har derfor mere præg af en akademisk afhandling end af en traditionel betænkning, hvor teori normalt ikke har en central rolle. Det kvalificerer de efterfølgende analyser, men det har givetvis også den konsekvens, at det er de færreste idrætsledere og politikere, som får læst betænkningen.

Baggrunden for udarbejdelsen af betænkningen er den store vækst i statens støtte til idrætten siden 1997, men det er tankevækkende, at udredningsarbejdet først blev besluttet

i 2006, selvom statens støtte fra 1997 til 2002 var næsten fordoblet. Findes der andre samfundsområder, hvor politikerne ville tøve så længe med en granskning af tilskudssystemet?

Betænkningen har mange interessante analyser, som gør sig fortjent til omtale og diskussion. Desværre kan jeg ikke komme omkring dem alle i denne korte vurdering. Jeg vil derfor koncentrere mig om fire aspekter ved betænkningen. Først en omtale af det som jeg synes er betænkningens bedste del: den teoretiske indkredsning af dilemmaet mellem statens behov for styring og den frivillige idræts krav om autonomi. For det andet ser jeg med kritiske øjne på, hvordan forestillingen om den frivillige idræt som en 'folkrørelse' præger betænkningen. For det tredje kritiserer jeg den lave prioritering, som folkehelseperspektivet har fået i betænkningen. Endelig har jeg nogle kritiske bemærkninger til de forslag, som Idrottsstödutredningen foreslår.

Forholdet mellem staten og idrætten

Det er som nævnt en stor kvalitet ved betænkningen, at dens analyser af og forslag til ændringer i statens støtte til idrætten bygger på en teoretisk gennemgang og diskussion af den klassiske konflikt mellem to demokratiidealer: Idealet om det repræsentative folkestyre og idealet om selvstændige folkrørelser. Det centrale begreb er 'autonomi', som defineres som 'organiserade kollektivs förmåga att självständigt kontrollera det egna agerandet', der indeholder to dimensioner: Handlingsfrihed og handlingsformåen. Denne skelnen er vigtig, fordi betænkningen viser, at Riksidrottsförbundets (RF) relative store autonomi i Sverige ikke blot skyldes, at politikerne blander sig meget lidt i idrætten, men også skyldes, at den statslige støtte har gjort det muligt for organisationen at efterstræbe sin egne mål. Senere i samme kapitel redegør betænkningen for forskellige politisk-filosofiske positioner for, hvad staten bør gøre i forhold til sine medborgere. I henhold til liberal filosofi skal staten være neutral i forhold til borgernes måder at leve på. Inden for denne position mener en retning, at staten skal blande sig mindst muligt, og en konsekvens af dette er, at staten ikke skal føre idrætspolitik. Inden for den liberale filosofi finder man dog også nogle, der mener, at staten skal have en mere aktiv rolle for at give borgerne mulighed for at forfølge deres mål og interesser. Ud fra denne position skal staten give 'hjælp til selvhjælp', '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' (p. 122). Til forskel fra den liberale position mener den perfektionistiske position (sådan benævnes den i betænkningen), at staten skal tage stilling til, hvad der er godt og skidt og styre samfundets ressourcer mod 'det gode'. Ud fra denne position skal statens idrætspolitik tage sigte på mål og værdier, som det politiske flertal tilstræber. Idrætspolitikken skal således agere i statens tjeneste.

Dette er velkendt stof i politologisk, demokratisk teori, men der er første gang det føres på banen i en diskussion om forholdet mellem staten og idrætten. Den historiske gennemgang viser, at statens forhold til idrætten har udviklet sig fra den passivt neutrale position (ingen politisk indblanding) over en aktivt neutral position (støtte uden indblanding) til en mere perfektionistisk position (støtte med sigte på specifikke mål). Med tiden har relationen udviklet sig til det, som Idrottsutredningen kalder 'Det implicitte kontraktet': At staten

har det overordnede ansvar for idrottsrørelsens udvikling og eksistensvilkår, fordi idrætten betragtes som samfundsnyttig, men at idrættens potentiale ikke kan realiseres fuldt ud uden offentlig støtte til idrættens foreninger og organisationer. Ud fra denne forståelse udvikles den svenske korporative idrætsmodel, hvor staten har overladt den offentlige støtte og styring til idrætten selv under forudsætning af, at idrætten er samlet i én organisation, der agerer som 'ställföreträdande myndighet'. Meget præcist beskrives modellen således på side 132: 'Något tillspetsat kan man säga att statsmakterna endast accepterat att agera 'i idrottsrørelsens tjänst' under förutsättning att idrottsrørelsen självmant agerat 'i statens tjänst'.

Den teoretiske del af betænkningen bruges desværre ikke særligt meget i de efterfølgende analyser af den statslige støtte. Det havde været spændende, hvis betænkningen mere eksplicit havde vurderet den statslige støtte ud fra henholdsvis den 'aktive neutrale position' og den 'perfektionistiske position' og efterfølgende havde fremsat to alternative modeller for statslig støtte til idrætten baseret på disse to positioner.

Idrottsrørelsen – en problematisk betegnelse for idrætten

Gennem hele betænkningen benyttes begrebet idrottsrørelsen, selvom betænkningen rejser spørgsmål ved, om det er en passende betegnelse for den frivilligt organiserede idræt i Sverige. For det første kan man næppe sige, at idrætten har en egen ideologi, og bevægelsen opstod ikke som en reaktion mod samfundsmæssige forhold og har aldrig ageret som en protestbevægelse. For det andet er den organiserede idræt stærkt afhængig af offentlig støtte, som i realiteten begrænser dens selvstændighed, som er det andet vigtige kriterium for en folkrørelse. I erkendelse af dette forsøger betænkningen at bruge andre teoretiske begreber som den tredje sektor og civilsamfundet. Betænkningen tager imidlertid ikke konsekvens af dette og fortsætter med næsten konsekvent at betegne den frivilligt organiserede idræt under Riksidrottsförbundet som idrottsrørelsen. Dette er af flere grunde problematisk.

For det første kan det give et indtryk af – trods forbeholdene overfor udtrykkets relevans i denne sammenhæng – at idrætten fortsat er præget af de klassiske folkrørelsesidealer, selvom meget taler for, at det er andre kvaliteter ved den frivilligt organiserede idræt, som i højere grad karakteriserer den og gør den berettiget til offentlig støtte. Såvel norske som danske undersøgelser viser, at idrætsforeningerne er aktivitetsorienterede, introverte og konsensusorienterede til forskel fra de sociale og folkelige bevægelser (social movement), der er mere ideologiske, ekstroverte (med sigte på samfundsmæssige mål), oppositionelle og konfliktorienterede (Wollebæk og Selle 2002; Ibsen 2006). Betænkningen definerer ganske vist de aktiviteter, som hører til 'idrøtsrørelsen', som aktiviteter af ideel karakter, men med ideel menes 'nonprofit' og 'frivilligt arbejde'.

For det andet fastholdes derved en forestilling om, at den frivilligt organiserede idræt er en organisk sammenhængende bevægelse med et stærkt, ideologisk bestemt, indre sammenhold. Man forbigår næsten, at RFs eksistens – i hvert fald i den størrelse og med den magt organisationen har – hænger sammen med den måde, staten støtter idrætten på. I lande hvor man ikke tilsvarende støtter de landsdækkende paraplyorganisationer for idræt, er disse organisationer meget svage (fx i UK). Den såkaldte idrottsrørelse er altså en kon-

sekvens af, at næsten al statslig støtte er gået til RF, som så godt som alle organisationer, der beskæftiger sig med frivilligt organiseret idræt i Sverige, derfor har set sig tvunget til at være medlem af. Dette monopol på statslig støtte er, som der står side 93 i betænkningen, 'ett kitt som höll rörelsen samman'. Statens ønske om at RF skulle agere som 'ställföreträdande idrottsmyndighet' tvang i realiteten andre organisationer til at være medlem af RF for at opnå statslig støtte (bl.a. Korpen).

For det tredje overser man, at hvis det skal give mening at tale om en frivillig/ideel sektor, så forudsætter det ikke alene, at medlemskabet er frivilligt, men også at det er frit for alle at danne foreninger og organisationer. En af de centrale begrundelser for overhovedet at have frivillige organisationer er, at de bedre end den offentlige sektor formår at repræsentere og varetage befolkningens *forskellige* interesser og behov. Endvidere viser studier af frivillige organisationer, at kamp (og konkurrence) mellem frivillige organisationer er en væsentlig drivkraft i udviklingen af sektoren. I forlængelse deraf gælder det selvfølgelig også på dette område, at konkurrence giver større effektivitet end monopol. Et tilsvarende monopol i den kommercielle sektor – som RF har på idrætten i Sverige - ville med det samme føre til kritik og krav om opløsning af monopolet. Indtil 1998 fordelte RF også statslige midler til organisationer udenfor organisationen, men det blev afskaffet så 'att statsligt idrottsstöd endast kan tillfalla förbund och föreningar anslutna till RF'. Dette giver i princippet RF monopol på den statslige støtte og er reelt en forhindring mod fri organisationsdannelse i Sverige. Trods dette har enkelte forbund ønsket at stå udenfor RF og får af den grund heller ikke statsstøtte. Organisatorisk mangfoldighed tilstræbes end ikke. RF optager således ikke organisationer, som opfattes som en konkurrent mod allerede eksisterende forbund i organisationen. Det fik Friskis & Svettis at mærke, da den nye fremstormende organisation ønskede medlemskab i begyndelsen af 1990'erne (side 75). Siden da er organisationen vokset til det tredjestørste idrætsforbund i Sverige – uden statslig støtte. Organisatorisk mangfoldighed er da heller ikke en af de indikatorer, som foreslås til en evt. fremtidig vurdering af effekten af statens støtte for 'idrøtten som folkrörelse'. Her foreslås i stedet kvantitative mål for antal medlemmer og frivillige samt aktivitetsniveauet i foreninger. Det er indikatorer, der med lige stor ret kan bruges til at vurdere aktiviteter, der foregår i statslig og kommunalt regi.

Gennem hele betænkningen er det forholdet mellem staten og RF, som analyseres og diskuteres, mens det principielle dilemma mellem styring og autonomi ikke vurderes og problematiseres i forholdet mellem RF og specialidrøtsforbund, distriktsidrøtsforbund og idrøtsforeninger. Tværtimod betragtes det som 'en begrænsning av idrottsrörelsens handlingsutrymme', at den statslige lokale aktivitetsstøtte (LOK-stödet) er reserveret til de lokale foreningers barne- og ungdomsvirksomhed. Og senere problematiseres det, at RF de seneste år har prioriteret at give specialidrøtsforbundene flere midler uden øremærkning, fordi dette stiller spørgsmålstegn ved RFs rolle som 'ställföreträdande myndighet'.

Idrottsstödsutredningen har sådan set blik for, at 'det frivilliga organisationskompleks', som idrætssystemet et par steder betegnes, ikke mere har karakter af en folkrörelse. Bl.a. konkluderes det, at 'utvecklingen under senare år kan enklast beskrivas som att det grenspecifika egenintresset fått överhand' (side 430), og det kan være forklaringen på at RF mere og mere har fået karakter af en konfederation, det vil sige en forholdsvis løs sammenslutning af selvstændige specialidrøtsforbund til forskel fra en mere traditionel folkrörelsesorganisation med tydeligere fokus på det som forener de tilsluttede medlemsorgani-

sationer og princippet om, at helheden er større end delene. Men betænkningen tager ingen konsekvens af denne erkendelse. Man anfægter ikke, at RF fortsat skal have monopolet på statens støtte til frivilligt organiseret idræt og fungerer som 'ställföreträdande myndighet'.

Ingen vurdering af statsstøttens betydning for folkehelse

Ifølge direktivet for vurderingen af statsstøttens effekter skal den særskilt se på idrættens betydning for folkehelsen og for foreningsdemokratiet. Det sidste får imidlertid meget større opmærksomhed end det første. Det kan undre i lyset af den betydning helse tillægges, når såvel idrætsorganisationerne og politikerne taler om idrættens værdi og skal legitimere den offentlige støtte. Afsnittet om 'Föreningsidrotten ur ett folkhälsoperspektiv' (side 241 – 244) fylder kun tre sider, mens afsnittene om ligestilling og integration fylder meget mere. Der redegøres ganske vist fint for fysisk aktivitets betydning for helse, men der er ingen vurdering af, hvor meget foreningsidræt bidrager til den samlede fysiske aktivitet, om den statslige støtte er den mest effektive måde at fremme fysisk aktivitet og helse (fx i forhold til støtte til selvorganiseret idræt (spontanidrott), og i hvilken grad idrætsforeningerne interesser sig for helse-perspektivet (danske undersøgelser viser, at idrætsforeningerne i meget lille grad tænker i sundhed).

Mens der i betænkningen foretages gode og relevante vurderinger af idrætten i forhold til ligestilling, integration mv., så foretages der reelt ingen vurdering af, i hvilken grad og på hvilken måde statens støtte har betydning for folkehelsen. Betænkningen er dog opmærksom på denne svaghed. I afsnittet om 'Statens utvärdering av idrottsstödet effekter' nævnes behovet for mere præcise indikatorer for, i hvilken grad idrætten bidrager til en livslang interesse for motion, og i hvilken grad den dermed kan fremme god helse i forskellige grupper. Men der lægges ikke op til, hvordan man kan gøre dette.

Forslag der ikke anfægter den korporative idrætsmodel

Idrottsstödsutredningen gør sig grundige overvejelser om, hvordan staten i fremtiden skal støtte idrætten. Man finder, at (a) 'idrottsrörelsen är förtjänt av ett betydande samhälleligt stöd', som (b) 'är långsiktigt, förutsägbart och behovsprövat samt (c) att utformningen av stödet skal respektera statens och idrottsrörelsens skilda men lika legitima intressen' (side 33). Det foreslås endvidere, at de specifikke mål for idrætspolitikken kompletteres med tydeligere mål for børneidrætten og for eliteidrætten. Endvidere foreslås det, at staten tydeliggør sine mål med støtten, men så i øvrigt overlader det til idrætten selv at afgøre, hvordan disse mål opnås.

Men der er ingen forslag, der på nogen måde anfægter det eksisterende system. Der i højest tale om mindre justeringer, som snarere styrker den korporative model end løser op for den. Således foreslås det, at dele af RFs myndighedsudøvelse tilpasses forvaltningsloven (som gælder for den offentlige sektor), at al støtte i princippet skal komme fra staten efter en vurdering af, hvilke behov idrætten har (dvs. at staten i princippet skal have hele over-

skuddet fra AB Svenska Spel, og derefter støtte idrætten for disse midler, så staten i højere grad har indflydelse på pengenes anvendelse). Forslagene bygger på en statslig, bureaukratisk logik. Der skal formuleres klare mål, støtten skal gives efter klare retningslinjer, og det skal efterfølgende vurderes, om de ønskede mål med støtten opnås.

Ifølge direktivet for Idrottsstödsutredningen skulle det undersøges og vurderes, om motion og idræt udenfor RF bør støttes. Men her gå betænkningen på 'kattepoter'. For det første afgrænser man diskussionen til at handle om nationale forbunds mulighed for at få del i statens støtte – selvom en meget stor del af de idræts- og motionsaktive dyrker selvorganiseret idræt og motion eller under andre organiseringsformer. For det andet vover betænkningen ikke at diskutere det principielle i dette spørgsmål men forholder sig praktisk og pragmatisk dertil. Man nøjes med at skrive, at der intet er til hinder for, at RF igen fordeler støtte til organisationer udenfor, dvs. at gå tilbage til ordningen fra før 1998.

Betænkningen diskuterer fordele og ulemper ved dette system, men primært ud fra ønsket om at have en model, der får idrætten til at holde sammen, og som fritager staten for en række vanskelige opgaver (som at definere hvem der skal have støtte). Man kommer kort ind på, at modellen kan have en konserverende effekt, men undviger dette spørgsmål ved at konstatere, at RF normalt er åben for nye organisationer. Betænkningen nøjes derfor med at påpege det principielle problem i, at nogle organisationer, som RF ikke ønsker at optage eller ikke ønsker at være medlem af RF, men i øvrigt opfylder statens idrætspolitiske mål, ikke kan få statslig støtte, og nøjes med at foreslå, at denne 'frågan utreds mer ingående'.

Betænkningen lægger stor vægt på, at der skal være en balance mellem statens legitime krav om en vis styring og kontrol og de frivillige idrætsorganisationers lige så legitime krav om selvstændighed. Men til trods for betænkningens kvalificerede gennemgang af begrebet autonomi samt forskellige politisk-filosofiske holdninger til statens involvering i borgernes civile liv er det implicit det perfektionistiske syn, som dominerer de forslag til principper for den offentlige støtte til idrætten. Staten skal præcisere sine mål, men derefter skal idrætten selv bestemme, hvordan den fremmer disse mål. Hvis man i stedet anskuede den statslige støtte ud fra den 'aktive neutrale position' (at staten skal fremme borgernes mulighed for at realisere de mål og interesser de har), så er det ikke så selvklart, at den statslige støtte forudsætter specifikke mål for støtten. Her burde det i princippet være tilstrækkeligt at kræve a) at de aktiviteter og organisationer, som modtager støtte, er demokratisk organiseret, og b) at medlemmerne selv skal bidrage til aktiviteten i form af deltagerbetaling og ideelt arbejde – uden at staten skal blande sig i, hvad medlemmerne opfatter som meningsfuldt. Betænkningen foreslår en tydeligere skelnen mellem forskellige støtteformer: 'Organisationsbidrag', 'verksamhetsbidrag' og 'projektbidrag', men der mangler en tydeliggørelse af, at disse forskellige støtteformer har forskellige mål.

Her kunne betænkningen have hentet inspiration fra en norsk Stortingsmelding om frivillige organisationer, hvor der skelnes mellem tre former for frivillig virksomhed, der opfylder forskellige samfundsmæssige funktioner, som legitimerer den offentlige støtte: Den første form er 'medlemsbaseret virke', hvor deltagerne samler sig om mål og aktiviteter, der er meningsfulde for dem, og de selv bestemmer over. Den offentlige støtte bidrager til at stimulere foreninger og organisationer på deres egne præmisser for derved at fremme et aktivt og levende civilsamfund. Den anden form betegnes som 'værdibaseret samvirke', der tager sigte på realisering af nærmere angivne mål, som det offentlige i særlig grad øn-

sker fremmet. Det kan fx være integration og folkehelse. Det er den type af virksomhed, der ofte støttes af særlige puljer eller programmer, hvor målet for den offentlige støtte er fremme alternative løsninger på offentlige mål. Den tredje form for frivillig virksomhed er 'fortjenestefri velfærdsproduktion'. Af betegnelsen fremgår det, at det fælles for denne virksomhed er, at den drives på non-profit basis. Det centrale mål for offentlig støtte til denne type af virksomhed er at få løst offentligt definerede opgaver på den billigste og bedst måde (Det Kongelige Kultur- og Kirke departement 1997:24). I betænkningens forslag til en differentiering af statens støtte savnes en tilsvarende præcisering af de forskellige mål for støtten.

Endelig kan det undre, at betænkningen ikke indeholder overvejelser om, hvorvidt statens støtte er for stor, og om støtten kunne bruges bedre andre steder. Betænkningen viser dog ellers, at der er god grund til en vurdering af dette. Den stærke vækst i den lokale aktivitetsstøtte (LOK) har ikke givet mere aktivitet, og på andre områder har man ikke kunnet påvise, at nye støtteformer har haft væsentlig betydning.

Konklusion

Disse kritiske bemærkninger ændrer dog ikke ved helhedsindtrykket af en meget kvalificeret analyse af statens støtte til idrætten, som fortjener at blive diskuteret. Den væsentligste kvalitet er dens analyse af de principielle aspekter i forholdet mellem staten og den frivilligt organiserede idræt samt dens empiriske belysning af relationen i dag. Når man læser de konkrete forslag til en ændring af den statslige støtte, så får man imidlertid en mistanke om, at systemets fortalere – RF og staten – har siddet tungt på Idrottsstødsutredningens skuldre.

Referencer

- Det Kongelige Kultur- og Kirke departementet (1997): *Om statens forhold til frivillige organisationer*. St. meld. Nr. 27., 1996 – 97.
- Ibsen, Bjarne (2006): *Foreningerne og de frivillige organisationer*. I Boje, T.; Fridberg, T. og Ibsen, B. (2006): Den frivillige sektor i Danmark – omfang og betydning. Socialforskningsinstituttet. 06:19. Side 71 – 117.
- Wollebæk, Dag og Per Selle (2002): *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omformning*. Bergen: Fagbokforlaget.

