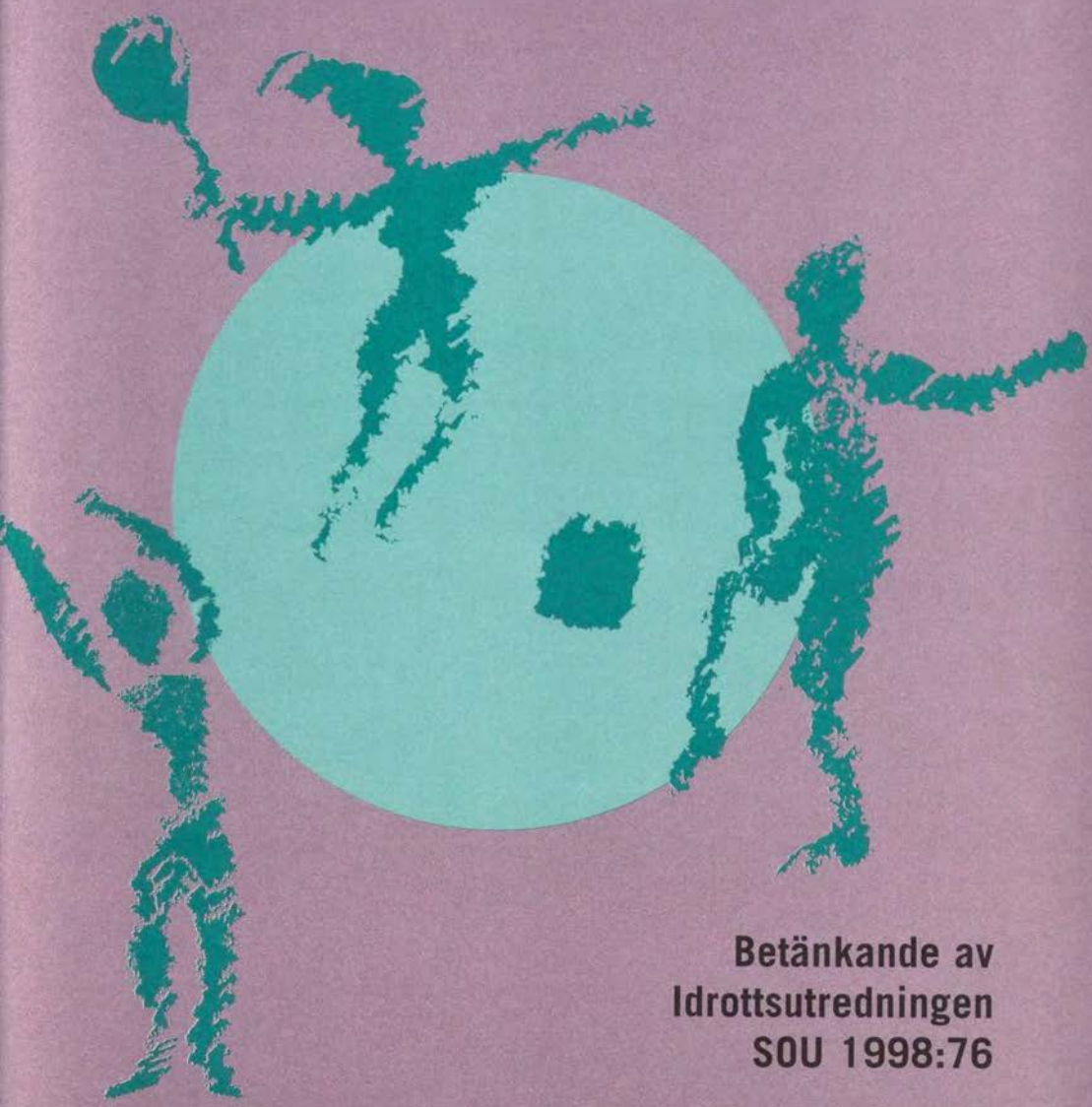
Idrott & Motion för livet

STATENS STÖD TILL IDROTTSRÖRELSEN OCH FRILUFTSLIVETS ORGANISATIONER



Betänkande av
Idrottsutredningen
SOU 1998:76

Ref k
Dcc SC

Statens offentliga utredningar
1998:76
Inrikesdepartementet

Idrott och motion för livet

Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer

Betänkande av Idrottsutredningen
Stockholm 1998

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

Stockholm 1998

ISBN 91-38-20944-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lars Engqvist

Genom regeringsbeslut den 24 oktober 1996 bemyndigades framlidne statsrådet Leif Blomberg att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera det statliga stödet till idrotten och föreslå nya, tydligare mål för detta stöd samt en modell för uppföljning och utvärdering av verksamheten i relation till målen (Dir. 1996:84). Kommittén antog vid ett av sina första sammanträden namnet Idrottsutredningen. Genom regeringsbeslut den 27 november 1997 gavs kommittén i ytterligare uppdrag att bedöma konsekvenserna för den statliga idrottspolitiken om idrottsföreningar väljer att bedriva en del av sin verksamhet i annan form än den ideella föreningens (Dir. 1997:146). Regeringen har till utredningen överlämnat Riksdagens revisorers skrivelse (dnr 1995:38) om det statliga stödet till studieförbund och idrott samt Fritidsutredningens betänkanden Fria val? (SOU 1995:145) och Fritid i förändring (SOU 1996:39).

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 4 november 1996 riksdagsledamoten Kjell Nordström som ordförande i utredningen. Som ledamöter i kommittén förordnades den 28 november 1996 riksdagsledamöterna Marianne Andersson, Christer Eirefelt, Lars Lilja, Carina Moberg och Elizabeth Nyström, entreprenören Acko Ankarberg Johansson, socialarbetaren Gudrun Berglund, sjuksköterskan Gunvor G Ericson, direktören Gunnar Hofring, vårdbiträdet Ingalill Pålsson, ombudsmannen Tomas Riste och idrottskonsulenten Hector Valeria.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 28 november 1996 departementsrådet Per Bengtsson, sekreteraren Hugo Blom och departementsrådet Bo Netz. Den 18 december 1996 förordnades som sakkunnig kommundirektören Kristina Olinder. Den 19 februari 1997 entledigades departementsrådet Per Bengtsson från uppdraget och förordnades fr.o.m. den 15 februari departementsrådet Lars Bryntesson som sakkunnig.

Den 28 november 1996 förordnades som experter i utredningen styrelseordföranden Carl-Gustav Anderberg, förbundsordföranden Inger Båvner, förbundsordföranden Tomas Eriksson, kanslirådet Tomas Johansson, förbundsordföranden Britt Källström, generalsekreteraren Lars-Christer Olsson, revisionsdirektören Rolf Sandahl, pressekreteraren Refik Sener, byråchefen Evy Thörnqvist, översten av första graden Thure Wadenholt, ordföranden Birgitta Wistrand och samhälls-

vetaren Gertrud Åström. Som experter förordnades den 18 december 1996 f. rektorn Stina Ljunggren och den 19 februari 1997 ämnessakkunnige Keneth Wising. Den 21 april 1998 förordnades hovrättsassessorn Lotta Gustavson som expert fr. o.m. den 1 augusti 1997. Lotta Gustavson har medverkat i arbetet med lag- och förordningsförslagen och i arbetet med avsnittet om RF i myndighets ställe.

Till sekreterare förordnades den 5 december 1996 filosofie doktorn Helena Streijffert. Den 12 december förordnades kanslisekreteraren Iréne Pierazzi till biträdande sekreterare. Den 13 januari 1997 förordnades departementssekreteraren Michael Kramers och den 26 januari 1998 f. studieförbundsrektorn Bengt Wallin till sekreterare.

Jur. stud. Helena Garme och fil. stud. Fredrik Kirst har bistått utredningen under perioden 1997-06 -16 till 1997-07-27.

Idrottsutredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 1998:76) Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer.

Stockholm i maj 1998

Kjell Nordström

Marianne Andersson

Acko Ankarberg Johansson

Gudrun Berglund

Christer Eirefelt

Gunvor G Ericson

Gunnar Hofring

Lars Lilja

Carina Moberg

Elizabeth Nyström

Ingalill Pålsson

Tomas Riste

Hector Valeria

/Helena Streijffert

Innehåll

Sammanfattning **11**

I Uppdraget 11
II Utredningens förslag 11
III Betänkandets analys och slutsatser 17

Summary **23**

I The assignment 23
II The Commission's proposals 23
III The Commission's evaluation of governmental grants to sports 29

Förslag till lag **35**

Förslag till förordning **37**

1 Inledning **41**

1.1 Idrottsutredningens uppdrag 41
1.2 Idrottsutredningens tolkning och precisering av uppdraget 43
1.3 Utredningsarbetets uppläggning och inriktning 44
1.4 Betänkandets uppläggning och innehåll 47
1.4.1 Beskrivande och analyserande del 47
1.4.2 Förslagsdel 49

2 Målen för statens stöd till idrotten **51**

2.1 Tiden innan 1970 51
2.2 Sjuttiotalet – en expansiv idrottspolitik 54
2.3 Åttiotalet – expansionen inte längre lika stark 58
2.4 Nittiotalet – större anslag och fler mål, krav på resultat 60
2.5 Analys och slutsatser 63

3 Medborgarnas motionsvanor – Redovisning av några undersökningar ... 69

3.1 Idrottspolitiken och medborgarna ... 69
3.2 Motion idag och för trettio år sedan ... 70
3.3 Arenor för motion och idrott ... 73
3.4 Barnens idrott och motion ... 78
3.5 Motion och hälsa ... 80
3.6 Den motionerande medborgaren ... 83
3.7 Sammanfattning av undersökningarna ... 90

4 Idrottsrörelsen – organisation, idé och verksamhet ... 95

4.1 Idrottsrörelsens organisation och uppgifter ... 96
4.2 Idrottsrörelsens idé och riktlinjerna för specialidrottsförbundens verksamhet ... 99
4.2.1 Idé ... 99
4.2.2 Riktlinjerna för specialidrottsförbundens verksamhet ... 101
4.3 Fördelningen och användningen av organisationsbidraget ... 102
4.4 Sveriges olympiska kommitté och stöd till svenskt deltagande i olympiska och paralympiska spel ... 104
4.5 Idrottsrörelsen och idrottsanläggningarna ... 106
4.6 Analys och slutsatser ... 109

5 Idrottsrörelsens finansiering ... 113

5.1 Idrottsrörelsens finansiering på aggregerad nivå ... 114
5.2 Intäkternas fördelning på idrottsrörelsens olika organisatoriska nivåer ... 120
5.2.1 Idrottsrörelsens riks- och distriktsförbundsnivå ... 120
5.2.2 Föreningsnivån ... 124
5.3 Analys och slutsatser ... 126

6 Idrottsrörelsen som värdeskapare ... 129

6.1 Mångfald av värden och intressenter ... 129
6.2 Idrottsrörelsen och den ideella sektorn ... 130
6.3 Idrottsrörelsen och den offentliga sektorn ... 132
6.4 Idrottsrörelsen och den kommersiella sektorn ... 137
6.5 Idrottspolitiken en folkrörelsepolitik ... 142
6.6 Statligt stöd och idrottsverksamhet i bolagsform ... 143
6.7 Analys och slutsatser ... 145

7 Främjandeorganisationerna och Friskis & Svettis ... 147

7.1 Främjandeorganisationerna ... 147
7.2 Friskis & Svettis ... 148
7.3 Analys och slutsatser ... 149

8 RF:s antidoping arbete ... 151

8.1 Antidopingarbetet och internationella åtaganden ... 151
8.2 Idrotts- eller folkhälsoproblem ... 152
8.3 Analys och slutsatser ... 153

9 Talangsatsning inom svensk idrott ... 155

9.1 Sverige som idrottsnation ... 155
9.2 Idrottspolitiskt intresse ... 157
9.3 Omvärldsanalys ... 158
9.3.1 Fler medtävlande och fler tävlingar ... 158
9.3.2 Internationell tävlingsverksamhet ... 159
9.3.3 De internationella förbunden ... 160
9.3.4 Att synas i TV ... 160
9.3.5 Landslag eller klubblag ... 162
9.4 Olika förutsättningar ... 162
9.4.1 Riksidrottsgymnasierna ... 163
9.4.2 Elitidrottarens villkor ... 164
9.4.3 Prestationsutveckling ... 165
9.4.4 Ekonomiska förutsättningar ... 167
9.5 Analys och slutsatser ... 167

10 Idrottsrelaterad forskning – omfattning och inriktning 171

10.1 Kartläggning av idrottsrelaterad forskning i Sverige 171
10.2 Omfattning och inriktning av statens insatser 174
10.3 Analys och slutsatser 175
10.3.1 Forskarstyrd forskning 176
10.3.2 Beställarstyrd forskning 177

11 RF i myndighets ställe 179

11.1 Nuvarande ordning 179
11.2 Myndighetsutövning och kravet på lagstöd 180
11.3 Riksidrottsförbundet ges stöd i lag att fördela statsbidraget till idrotten 181
11.3.1 Offentlighetsprincipen 181
11.3.2 Frågan om klagorätt 182
11.4 Kontroll och revision 183

12 En nordisk utblick 185

12.1 Idrotten – en folkrörelse 185
12.2 Statsbidrag genom tipsöverskottet 186
12.3 Nya tider 189
12.4 Analys och slutsatser 195

13 Förslag till mål för statens stöd till idrotten och friluftslivet 197

13.1 Mål- och resultatstyrning av föreningsbidrag 197
13.2 Syftet med statens stöd till idrotten 198
13.2.1 Direkt och indirekt statligt stöd 199
13.3 Mål för statens stöd till idrotten 199
13.3.1 Övergripande mål för statens stöd till idrotten 199
13.3.2 Verksamhetsmål 199
13.4 Fördelning och administration av statens stöd till idrotten 200
13.4.1 Myndighetsutövning kräver stöd i lag 200
13.4.2 Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet 200
13.4.3 Anslaget statens stöd till idrotten 202
13.4.4 RF:s uppgifter 202

13.5 Andra utgiftsområden ... 204
13.5.1 Utgiftsområdet högre utbildning ... 204
13.5.2 Utgiftsområdet hälso- och sjukvården ... 204
13.6 Indirekt stöd till idrotten ... 204
13.7 Statens stöd till främjandet av ett aktivt friluftsliv ... 206
13.7.1 Övergripande mål för statens stöd till friluftslivet ... 206
13.7.2 Verksamhetsmål ... 206
13.7.3 Fördelning och administration av statens stöd till friluftslivet ... 207
13.8 Finansieringen av förslagen ... 207
13.8.1 Inom nuvarande ramar ... 207
13.8.2 Utökat reformutrymme ... 208

14 Modell för uppföljning och utvärdering av statens stöd till idrotten ... 209

14.1 Vad utmärker en tillfredsställande modell ... 209
14.1.1 Tydliga mål och mätbara resultat ... 209
14.1.2 Tydlig ansvarsfördelning ... 210
14.1.3 Kort sikt och lång sikt ... 210
14.2 Uppföljning av verksamhetsmål ... 211
14.2.1 Löpande resultatredovisning ... 211
14.2.2 Utvärdering av effekter ... 213
14.3 Kostnader ... 214

15 Reservation och särskilda yttranden ... 217

Bilaga 1 Hearingar anordnade av Idrottsutredningen

Bilaga 2 Kommittédirektiv (Dir. 1996:84) Stöd till Idrotten

Bilaga 3 Kommittédirektiv (Dir. 1997:146) Tilläggsdirektiv till Kommittén om stöd till idrotten (In 1996:03)

Referenser

Sammanfattning

I Uppdraget

Idrottsutredningens uppdrag har varit att utvärdera det statliga stödet till idrotten och att föreslå nya, tydligare mål för detta stöd. I uppdraget har också ingått att föreslå en modell för uppföljning och utvärdering av målen samt åtgärder för att säkerställa insyn och kontroll av bidragsfördelningen till idrotten. Genom tilläggsdirektiv uppdrogs åt utredningen att bedöma konsekvenserna för den statliga idrottspolitiken om idrottsföreningar väljer att bedriva en del av sin verksamhet i annan form än den ideella föreningen.

II Utredningens förslag

Utredningen skiljer ut två statliga stöd: ett till idrotten och ett till främjandet av ett aktivt friluftsliv.

Övergripande mål för statens stöd till idrotten

Statens stöd till idrotten skall stärka sådan allmännyttig ideellt organiserad, demokratisk och medlemsstyrd barn- och ungdoms-, motions- och tävlingsverksamhet som omfattar en betydande andel av befolkningen oberoende av kön, social och etnisk tillhörighet, eller fysiska och psykiska förutsättningar.

Med Idrottsutredningens förslag till övergripande mål betonas utredningens förtroende för den ideellt organiserade idrotten att fortsatt förverkliga målet idrott åt alla. Idrottsutredningen gör i likhet med idrottsrörelsen en åtskillnad mellan tävling och motion. Tävling står för den prestationsinriktade idrotten medan motion sätter trivsel och välbefinnande framför prestation.

Det övergripande målet konkretiseras i ett antal verksamhetsmål. Verksamhetsmålen skall styra anslagets användning men inte styra idrottsrörelsens verksamhet. Idrottsstödet skall främst bidra till att utveckla kvalitén i idrottsrörelsens verksamhet.

Verksamhetsmål

Att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för idrott samt deras möjligheter att utöva inflytande över och ta ansvar för sitt idrottande

Barn- och ungdomsidrott är ett prioriterat område i statens stöd till idrotten. Drygt 40 procent av anslagsmedlen ges till lokala barn- och ungdomsaktiviteter. Idrottsutredningens utvärdering visar att 75 procent av föreningarna är nöjda med stödet och anser att det inte finns något bättre alternativ. Med Idrottsutredningens föreslagna verksamhetsmål görs syftet med det statliga stödet tydligare och därmed möjligt att följa upp. Utredningen lämnar också förslag till hur stödet för detta verksamhetsmål kan förstärkas.

Att utveckla kvalitén i idrottsrörelsens barn- och ungdoms-, motions- och tävlingsverksamhet så att den främjar god etik, ökat deltagande och ideellt engagemang, jämställdhet och integration.

Målet gäller den del av idrottsanslaget som riktas till Riksidrottsförbundets (RF:s) specialidrottsförbund. I Idrottsutredningen betonas att bredd- och motionsverksamhet är ett viktigt verksamhetsmål och bör bidra till att specialidrottsförbunden (SF:en) i sin verksamhet ger mer plats åt breddverksamhet, inte minst för att öka deltagandet i idrotten. Etikfrågorna uppmärksammas i utredningen framförallt när det gäller doping, men inbegriper även bl.a. etikkampanjen "Starta vågen" och överhuvudtaget ett värnande om idrottens värden om rent spel, kamratskap osv. Idrottsrörelsens framgång beror till stor del på allt det ideella arbete medlemmar lägger ner i styrelser på olika nivåer, som tränare, ungdomsledare, funktionärer, lagledare m.m. Statens stöd bör på olika sätt bidra till att detta ideella engagemang fördjupas.

Idrottsrörelsen är med sina cirka tre miljoner medlemmar landets största folkrörelse. Den av Idrottsutredningen beställda intervjuundersökningen av medborgarnas motionsvanor visar att motionen är ganska jämt spridd mellan olika åldersklasser, kön, etniska och sociala grupper. Trots den jämna spridningen finns det grupper som är underrepresenterade. Skillnader mellan kvinnor och män finns när det gäller

medlemskap i förening, fyra av tio män mot tre av tio kvinnor är medlemmar, något som också avspeglar sig i att det är färre kvinnor än män på förtroendeposter inom idrottsrörelsen. De med lägre hushållsinkomst motionerar i något mindre omfattning än de med högre inkomster. Idrottsrörelsen har visat sin förmåga att engagera en stor del av vår befolkning. Intervjuundersökningen pekar dock på att det finns möjligheter för idrottsrörelsen att nå fler.

Att möjliggöra för deltagande i internationell tävlingsverksamhet och behövliga förberedelser för detta.

Sveriges framskjutna position i internationella tävlingssammanhang har försämrats under 90- talet. Vi bedömer att internationella idrottsframgångar är viktiga som inspirationskälla för många utövare och ledare inom breddidrotten. Framgångarna har betydelse för Sveriges goda anseende utomlands och bidrar därmed sannolikt bl.a. till förbättrade exportmöjligheter och till bilden av Sverige som turistland. Målet anknyter bl.a. till specialidrottsförbundens landslagsverksamhet, träningsläger för detta och Sveriges olympiska kommittés (SOK:s) arbete med att förbereda och ansvara för deltagande i olympiska spel.

Att skapa bättre möjligheter för forskning, utveckling och utbildning med utgångspunkt i den organiserade idrottens behov.

RF har genom sin egen forsknings- och utvecklingspolicy redovisat hur inriktningen och ansvaret för den beställarstyrda idrottsforskningen kan utformas. Vår bedömning är att RF:s egen FoU policy med prioriteringarna barn- och ungdomsverksamhet, motion och folkhälsa, jämställdhet och prestationsutveckling är en bra utgångspunkt för uppgiften att vara statens sektorsforskningsorgan för idrotten.

Att skapa bättre möjligheter för elitsatsande ungdomar att kombinera sin idrottssatsning med utbildning som ger dem en god grund för livet efter den idrottsintensiva perioden.

Målet berör specialidrottsförbundens arbete med talangsatsningar och RF:s/kommunernas verksamhet med Riksidrottsgymnasier.

I Sverige finns en bred acceptans för att satsningar på elitidrott är berättigade. I vår intervjuundersökning uppger 70 procent av de tillfrågade att det är viktigt med svenska idrottsframgångar. Politiskt har enighet rått kring att elitidrott skall stödjas av staten. För att återigen ge Sverige internationella idrottsframgångar föreslår utredningen en rad

åtgärder som syftar till att möjliggöra en kraftfull satsning på utveckling av unga idrottstalanger.

Uppföljning och utvärdering

Till de föreslagna målen kopplas en modell för uppföljning och utvärdering. På kort sikt skall RF årligen redovisa utfallet för de verksamhetsmål som ställts upp i regleringsbrev och förordning. De mått som föreslås för att mäta måluppfyllelsen skall vara könsdifferentierade och bl.a. redovisa: barn- och ungdomsverksamheten uppdelat på olika idrotter, utvecklingen av ledarutbilning för barn- och ungdomsverksamhet, idrottsrörelsens medlemsutveckling, styrelsernas sammansättning, åldersfördelning inom olika idrotter samt deltagande i internationella tävlingar uppdelat på olika idrotter. Idrottsutredningen föreslår även att SCB:s utgiftsbarometer utnyttjas för löpande insamling av uppgifter om hushållens utgifter för idrott och att uppgifter om idrott och motion som näringsverksamhet hämtas från SCB:s löpande tjänstenärings- och sysselsättningsstatistik. Det föreslås vidare att RF i sin årliga resultatredovisning till regeringen klart anger efter vilka kriterier man valt de FoU uppdrag man beställt och hur resultaten av dessa skall följas upp. På dopingområdet föreslås att RF redovisar inriktning och resultat av kontrollverksamheten uppdelat efter olika idrotter och kön.

Statsmedlens användning i enlighet med verksamhetsmålen blir vidare föremål för offentlig insyn och revision.

För utvärderingar på lång sikt bör det övergripande målet för statens stöd till idrotten vara utgångspunkt. Huvudinriktningen i sådana utvärderingar bör vara stödets effekter för folkhälsan, jämställdheten och integrationen. Utvärderingarna föreslås ske vart fjärde år. Löpande uppföljningarna bör bekostas inom ramen för idrottsanslaget. Kostnaderna för de utvärderingar som görs av stödets välfärdspolitiska effekter bör delas med andra utgiftsområden inom statsbudgeten såsom t.ex. hälso- och sjukvårdsektorns.

RF:s myndighetsuppgifter

RF föreslås få en tydlig förvaltningsrättslig status genom reglering i lag och förordning i sin uppgift att fördela statsbidragen till specialidrottsförbunden, Sveriges olympiska kommitté, riksidrottsgymnasierna och föreningarna.

I den förordning som reglerar RF:s myndighetsuppgifter finns bestämmelser om inriktning och mottagare av stödet. I förordningen

återfinns också de mål för stödet som redogjorts för ovan. Personer mellan 7 och 20 år samt utbildade ledare för barn- och ungdomsverksamhet skall få ingå i beräkningsunderlaget för bidraget till föreningarna. Bidragen till specialidrottsförbunden får utgöra högst 70 procent av organisationens totala intäkter och motsvara högst 10 procent av det totala statsbidraget till dessa organisationer. Specialidrottsförbundet måste vidare ha minst 3 000 föreningsmedlemmar för att vara berättigad till stödet.

Antidoping

RF ges ansvaret för genomförandet av statens internationella åtaganden för en dopingfri idrott. Ansvaret för att det finns ett fullgott dopinglaboratorium föreslås överföras till utgiftsområdet för hälso- och sjukvårdssektorn. Analysen av de dopingprover som tas inom idrottsrörelsen utgör en del av kvalitetssäkringen i specialidrottsförbundens tävlingsverksamhet och skall bekostas av idrottsrörelsen.

Sektorsforskning

RF ges uppdraget att vara statens sektorsforskningsorgan på idrottsområdet. Detta innebär att RF får ansvaret för att beställa, utföra och sprida sådan forskning som har sin utgångspunkt i den organiserade idrottens egna behov. I uppdraget ingår att avsätta medel till Centrum för idrottsforskning i minst samma omfattning som idag.

Förstärkt stöd till barn- och ungdomsidrott

Idrottsutredningen uttalar sitt missnöje över att det av riksdagen beslutade vinstdelningssystemet så kraftigt försenats. Förseningen har inneburit att idrotten liksom övriga berörda folkrörelser fått vänta på de intäkter från spelmarknaden som riksdagsbeslutet möjliggjort. För att stärka finansieringen av barn- och ungdomsidrott föreslår utredningen att lotterilagen ändras med den innebörden att tillstånd ges för värdeautomatspel i bingohallar och att vinstutdelning får ske i kontanter upp till det maximala vinstbeloppet 1 000 kronor. Utredningen föreslår vidare att antalet tillstånd utökas från 7 000 till 7 500 tillstånd. De föreslagna förändringarna uppskattas kunna ge ca 100 miljoner kronor i överskott beroende på spelmarknadens förutsättningar i övrigt. Merparten av överskottet tillfaller idrottsrörelsen.

Utredningen föreslår att det ökade ekonomiska utrymme som skapas genom förslagen om värdeautomatspel främst kommer de lokala föreningarna till del. För att stärka barnens och ungdomarnas intresse för att fortsätta idrotta krävs det utbildade ledare som har förmågan att utforma idrotten till något positivt och bestående för dem som deltar. För att premiera idrottsrörelsens arbete med ledarutveckling föreslår vi att även barn- och ungdomsledarna skall ingå i underlaget för bidragsberäkningen under förutsättning att de genomgått av respektive specialidrottsförbund rekommenderad utbildning.

Talangsatsningar

Utredningen föreslår att en möjlighet öppnas för ett fjärde läsår på gymnasiet för att underlätta för ungdomar att kombinera elitidrott och utbildning. Av samma skäl föreslås att högskolestuderande elitidrottare på landslagsnivå får rätt att byta studieort och därmed få möjlighet att studera vid en ort där utövarens specialidrottsförbund ordnat särskilt goda träningsmöjligheter.

Idrottsutredningen föreslår en förstärkning av stödet till elitidrottsutveckling med 10 miljoner kronor årligen. Satsningen kan finansieras inom ramen för ordinarie stöd till idrotten vilket möjliggörs genom regeringens förslag om ökad utdelning från AB Svenska Spel. Stödet skall riktas till unga talanger (främst i åldrarna 18-24 år) och kunna användas för ungdomarnas idrottsliga utveckling (träningsläger, tävlingstillfällen m.m.) och för olika åtgärder som underlättar ungdomarnas karriär efter den idrottsintensiva perioden (stipendier, studie- och yrkesrådgivning m.m.). Många av de mest framgångsrika svenska idrottsutövarna tävlar i idrotter där det är mycket svårt att få sponsorstöd, varför ett förstärkt statligt stöd blir särskilt viktigt för dem. Principen bör vara att den som bäst behöver stödet skall få det.

Idrottsutredningen finner det önskvärt att alla elever i högstadiet kunde få mer idrott på schemalagt tid.

Deltagande i olympiska och paralympiska spel

Utredningen föreslår att bidraget till svenskt deltagande i olympiska och paralympiska spel skall beräknas under statsanslaget till idrottsrörelsen och därmed blir del av den reguljära budgetprocessen mellan regeringen och RF. Anslaget räknas upp med den summa som motsvarar ett årligt genomsnitt av bidragen för deltagandet utslaget per år.

Främjandeorganisationerna

Statens stöd till främjandeorganisationerna skiljs från idrottsanslaget och får egna övergripande mål och verksamhetsmål. Anslaget föreslås, i ett första skede, fördelas av Regeringskansliet. På sikt bör fördelningen av anslagen kunna överföras till en eller flera myndigheter eller till en paraplyorganisation som organisationerna själva bildar.

Statsbidragets övergripande mål för främjandeorganisationerna föreslås vara att *det skall stärka sådan allmännyttig ideellt organiserad, demokratisk och medlemsstyrd verksamhet som har till syfte att främja ett aktivt friluftsliv.*

Verksamhetsmålen för statens stöd till främjandet av ett aktivt friluftsliv föreslås vara att *stödja och utveckla ett aktivt friluftsliv för i första hand barn och ungdom* samt att *utveckla kvaliteten i främjandeorganisationernas friluftsverksamhet så att den främjar en god etik, ökat deltagande, ideellt engagemang, jämställdhet och integration.*

III Betänkandets analyser och slutsatser

Idrottsutredningens förslag grundar sig på den utvärdering av statens stöd till idrotten som genomförts av sekretariatet och med hjälp av olika uppdrag som upphandlats. Resultaten av uppdragen har publicerats i Motion och idrott 1997 (SOU 1997:188) samt i Historia, ekonomi & forskning. Fem rapporter om idrott (SOU 1998:33).

Utvärderingen tar sin utgångspunkt i en genomlysning av målen för statens stöd till idrott under detta sekel, med betoningen på tiden efter år 1970. Genomgången visar att de bärande motiven för idrottsstödet varit folkhälsa, bredd och att idrottsrörelsen är betydelsefull för medborgarnas demokratiska skolning. Statens ambitioner inriktade sig tidigt på att stödja en sammanhållen idrottsrörelse. Denna tendens har förstärkts genom att statens stöd till idrotten efterhand koncentrerats till ett anslag och med RF som största mottagare. Målen för idrottsstödet har successivt utökats allteftersom samhällsutvecklingen och statens ambitioner motiverat det. Målen har varit svåra att följa upp därför att de uttryckts i allmänna termer och inte varit kopplade till önskade effekter. I utvärderingen konstateras dock att målen, trots brister i utformningen, är relevanta för den verksamhet som bedrivs inom idrottsrörelsen och att idrottsrörelsen i stort uppfyllt målen. I riksdagen har det funnits en stor politisk enighet kring målen för idrottsstödet.

Påföljande kapitel om medborgarnas motionsvanor ger en bild av hur pass väl statens mål om idrott åt alla uppfyllts. 1970 års idrottspolitiska beslut att med hjälp av idrottsrörelsen ge medborgarna tillgång

till tävling och motion har varit framgångsrikt. Antalet medlemmar liksom antalet föreningar har vuxit, skillnader mellan mäns och kvinnors motionsvanor har minskat, utbudet av idrottsanläggningar upplevs som tillfredsställande, kostnaderna för motion är låga och upplevs inte som betungande av flertalet hushåll.

De offentligt finansierade anläggningarna dominerar fortfarande vad gäller val av plats där man motionerar. För första gången mäts nyttjandet av privata anläggningar; 32 procent av befolkningen uppger att de senast motionerade i en sådan anläggning.

I kapitlet om idrottsrörelsens organisation, idé och verksamhet redogörs bl.a. för tillgången till anläggningar utifrån idrottsrörelsens perspektiv. Antalet kommunala anläggningar har ökat starkt de senaste 30 åren dock med en viss avmattning under 90-talet då alltfler föreningar tagit över driften av anläggningarna från kommunerna. Av kommunerna förväntar sig 70 procent att andelen föreningsdrift kommer att öka under de närmaste åren. I förhållande till befolkningsmängd kan en viss brist på anläggningar iakttas i Stockholmsområdet.

Motion och tävling är centrala begrepp i idrottsrörelsens idé och verksamhet. Tävlingskulturen och elitidrotten upprätthålls i stor utsträckning av specialidrottsförbunden medan motionsverksamheten mestadels bedrivs ute i föreningarna. Motion behöver dock inte innebära att tävlingsinslagen utesluts. I den breda idrotten har tävlingen sin plats, men det är inte prestation utan snarare trivsel och välbefinnande som är ledstjärnan i verksamheten. Inom RF familjen finns också några förbund, t.ex. Korpen, som betonar motion framför tävling.

I kapitlet om idrottsrörelsens finansiering visas en idrottsrörelse i ekonomisk tillväxt. År 1996 beräknas rörelsen ha haft cirka 7,8 miljarder kronor i inkomster vilket är en ökning med 25 procent i förhållande till år 1992. Huvuddelen av intäkterna genereras av idrottsrörelsen självt. De offentliga bidragens andel, framförallt kommunernas, har minskat samtidigt som andelen intäkter från spel och sponsring ökat. Det är framförallt breddidrotten som tillgodogör sig intäkterna från spel medan sponsring är en betydelsefull inkomst för den medieintensiva elitidrotten.

Det statliga stödet till idrotten är litet i förhållande till idrottsrörelsens totala intäkter. Det lokala aktivitetsstödet till barn- och ungdomsverksamheten utgör i snitt 3,5 procent (medianvärde) av en förenings intäkter, medan bidraget till specialidrottsförbunden varierar i betydelse, alltifrån ett par procent upp till 90 procent av omsättningen, beroende på förbundens storlek. Allmänt gäller (undantaget Korpen och Akademisk idrott) att statsbidraget är en betydligt större andel av intäkterna i förbund med färre medlemmar och/eller liten kommersiell

attraktionskraft än i förbund med många medlemmar och/eller stark kommersiell attraktionskraft.

Ekonomin i förbunden och i föreningarna är i allmänhet god. På förbundsnivån har det egna kapitalet vuxit med cirka 60 procent sedan år 1992.

Penningströmmarna in i idrottsrörelsen är komplexa eftersom rörelsen finansierar sin verksamhet från en rad olika källor – offentliga bidrag, sponsring, medlemsavgifter, spel osv. – men även därför att idrottsrörelsens olika organisationsnivåer har sin särskilda finansieringsstruktur.

Att idrottsrörelsen framgångsrikt förmått finansiera sig via många källor visar att den på olika sätt skapar värden för intressenter även utanför den egna rörelsen. Idrottsrörelsen som värdeskapare är ämnet för kapitel 6.

För statens del har idrottsrörelsens bidrag till folkhälsan varit ett viktigt värde och därmed motiv för stöd. Att idrottsrörelsen engagerar barn och ungdomar har varit en ytterligare aspekt av dess legitimitet gentemot staten. Idrottsrörelsen betyder mycket för barnens och de ungas idrottande utanför skoltid. Hela 69 procent av pojkarna och 60 procent av flickorna mellan 7 och 15 år deltar regelbundet i någon form av idrott vilket gör denna grupp till den mest idrottsaktiva inom idrottsrörelsen. Föreningarnas barn- och ungdomsaktiviteter är, vid sidan av fysiskt fostran, också i hög grad betydelsefulla för att utveckla barnen och ungdomarna socialt t.ex. att ge dem självförtroende och lära dem att samarbeta. Idrottsrörelsen spelar också en viktig roll i arbetsmarknadspolitiken bl.a. genom lönebidragsanställning som ger sysselsättning åt människor som av olika skäl befinner sig utanför den ordinarie arbetsmarknaden.

Kommunernas stöd till föreningar motiveras till stor del av omsorgen om barnens och ungdomarnas fysiska och sociala fostran men stödet är också en ersättning för de olika uppdrag som föreningarna har tagit över från kommunen eller där man samarbetar med kommunen. Det handlar bl.a. om stöd till anläggningar där föreningarna alltmer tagit över driften. Idag drivs drygt hälften av anläggningarna av föreningarna själva. Andra exempel på uppgifter som idrottsrörelsen tar på entreprenad är friskvårdsprojekt i samarbete med landstingen och olika sociala projekt för att bekämpa våld och rasism.

Idrottsrörelsens relationer med den kommersiella sektorn har utvecklats starkt de senaste decennierna. Med den utvecklingen har också följt en diskussion om föreningarnas tillhörighet i den ideella sektorn. En aspekt av detta är var gränsen går för den ideella föreningens skattebefrielse. Föreningarna är befriade från mervärdesskatt och inkomstskatt så länge de kan visa att inkomsterna har naturlig anknytning till

föreningens ändamål eller att det rört sig om verksamhet som av hävd utnyttjats för att finansiera ideell verksamhet. Skattemyndigheternas granskning av föreningarnas näringsverksamhet visar att föreningarna i flera fall inte uppfyller villkoren för skattebefrielse vilket resulterat i att utgående mervärdes- och inkomstskatt utkrävts. Ett annat problem som uppmärksammats är att de ideella föreningarna, när de bedriver näringsverksamhet, genom sin skattebefrielse kan snedvrida konkurrensen.

En ytterligare aspekt av idrottsrörelsens kommersialisering är den s.k. bolagiseringsdebatten. Idrottsutredningen fick i ett tilläggsdirektiv i uppdrag att bedöma konsekvenserna för den statliga idrottspolitiken om föreningarna väljer att bedriva del av sin verksamhet i annan associationsform än den ideella föreningen. Idrottsutredningens slutsats är att bolagiseringen berör den marginella del av idrottsrörelsen som utgörs av kommersiellt attraktiv arenaidrott. Bolagiseringen innebär inte att den föreningsburna idrottens väsen med bredd och elit överges. Utredningen konstaterar att den allmännyttiga ideella föreningen skall fortsätta vara mottagare av statens stöd och uppdraget att förverkliga målet idrott åt alla. Omvänt betyder det att staten inte skall stödja sådan idrottsverksamhet som tjänar privata vinstintressen.

I kapitel 7 redogörs för de organisationer – främjandeorganisationerna – som får stöd från statens idrottsanslag men som står utanför den organiserade idrottsrörelsen. För närvarande får sex organisationer stöd: Friluftsfrämjandet, Svenska Livräddningssällskapet, Svenska Båtunionen, Cykelfrämjandet, Svenska Pistolskytteförbundet och Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund. Verksamheten i organisationerna skiljer sig från den RF-organiserade idrotten främst i det att tävlingsinslaget är frånvarande eller starkt nedtonat. En annan skillnad är att arbetet med att värna miljön samt främja säkerhet till sjöss och i trafiken är framträdande i en del av organisationerna. Skillnaderna har medfört att organisationerna valt att stå utanför RF. Gruppen bidragsberättigade främjandeorganisationer är på intet sätt sluten. Nya främjandeorganisationer kan bildas och bli aktuella för statligt stöd.

I kapitlet redogörs även för Friskis & Svettis organisation och verksamhet. Frågan om tillgången på idrottsanläggningar får här en ytterligare belysning. Det är vanligt förekommande att Friskis & Svettisföreningarna driver sin verksamhet i egna lokaler.

RF:s antidopingarbete behandlas i kapitel 8 mot bakgrund av bl.a. Dopingutredningen (SOU 1996:126). I likhet med Dopingutredningen bedömer Idrottsutredningen att huvudansvaret för arbetet mot doping bör ligga inom folkhälsosektorn. I linje med detta bör också huvudansvaret för analys- och forskningsverksamheten vid Huddinge sjukhus dopinglaboratorium åvila hälso- och sjukvårdssektorn. Ett resonemang

förs om statens motiv för att stödja idrottsrörelsens antidopingarbete. Slutsatsen är att den del av RF:s antidopingarbete som är inriktat på information samt samarbete med andra myndigheter och organisationer som rör utbildning, kontroll och provtagning bör få statligt stöd. Kostnaderna för analyserna av dopingproverna får idrottsrörelsen själv bära.

Elitidrottens villkor tas upp i kapitel 9 om talangsatsningar. Utredningen konstaterar att vi har en bra utgångspunkt i den befintliga svenska folkrörelsemodellen – bl.a. med föreningslivet som bas samt integrerad skolgång och idrottsträning – men att den uppenbarligen inte räcker till för att ta medaljer i de stora mästerskapen. Grundtanken i den svenska modellen är att elitidrottarna skall kunna gå vidare i ett normalt liv i samhället när deras idrottskarriär är över.

Analysen i kapitlet leder fram till slutsatsen att modellen behöver förstärkas med en rad åtgärder i syfte att ge unga elitidrottare mer tid och energi åt sin idrottsliga utveckling.

Kapitel 10 fokuserar den idrottsrelaterade forskningen. En åtskillnad görs mellan den forskarstyrda forskningen och den beställarstyrda forskningen. Den forskarstyrda forskningen finns företrädd i många ämnen och vid många universitets- och högskoleorter. Den finansieras huvudsakligen via Centrum för idrottsforskning (CIF). Av de medel som staten riktar till RF för forskning och utveckling går för närvarande merparten dels till CIF, dels till RF:s antidopingarbete. RF har med andra ord idag begränsade statliga medel för att bedriva FoU verksamhet i enlighet med sin fastställda FoU-policy. Idrottsutredningens förslag avseende finansieringen av dopinglaboratoriet samt om RF:s antidopingarbete medför att en del medel blir möjliga att omprioritera till FoU verksamheten.

Konsekvenserna av att ge RF myndighetsuppgifter som statens företrädare i fördelningen av statens stöd till idrotten och bidraget till de riksrekryterande gymnasierna är ämnet för kapitel 11. Utredningen konstaterar att dessa uppgifter kräver lagstöd och föreslår vidare en förordning som fastställer inriktningen och mottagarna av statens stöd till idrott. För den del av RF:s uppgifter som är myndighetsutövning blir offentlighetsprincipen tillämplig och verksamheten blir föremål för statlig kontroll och revision.

Utvärderingen avslutas med en jämförande analys av relationerna mellan staten och idrottsrörelserna i de övriga nordiska länderna. Gemensamt är att staten i de olika nordiska länderna valt den organiserade idrottsrörelsen som samtalspartner och genomförare av sin idrottspolitik. I Sverige liksom i andra nordiska länder har ambitionerna höjts vad gäller statens resultatstyrning statsbidragen av idrottsrörelsen. Graden av styrning varierar dock. Till skillnad från i Sverige utformas i grannländerna mål även för idrottsrörelsernas verksamhet: statsbidraget

öronmärks för vissa insatser och idrottsrörelsen förväntas medverka i verksamheter även utanför den rena idrotten.

Summary

The Commission on Sports

On the 24th of October, 1996 the Swedish government decided to appoint a Commission on Sports. The members serving on the Commission were nominated from all the political parties in the Parliament. Representatives from authorities, the sports movement and associations for the promotion of outdoor life were assigned as experts to the Commission. The considerations and recommendations proposed by the Commission and published in *Sports for life. Government grants to the sports movement and the associations for the promotion of outdoor life* (SOU 1998:76) were delivered to the Minister responsible for Sports on the 29th of May, 1998.

I The assignment

The Commission on Sports was assigned the task of evaluating government grants to sports, and to propose new, clearer objectives for those grants. The task also involved proposing a model for following up and evaluating objectives as well as measures that would ensure control of the allocation of government funds to sports. Finally, the Commission was directed to analyse the consequences for government sport policy if sports associations chose to organize themselves in other forms than that of the non-profit organisation.

II The Commission's proposals

The Commission differentiates between two types of grants: one for sports and one for the promotion of outdoor activities.

Overall objective for government grants to sports

Government grants to sports shall strengthen public activities organised by democratic, member controlled non profit sports associations for children and young people, and mass sports and competitive activities that are open to a considerable proportion of the population irrespective of sex, social or ethnic group, or physical and mental capacity.

In its proposal for an overall objective, the Commission on Sports emphasises its continued confidence in the ability of the non-profit organisations to realise the Sports for all objective. The Commission makes a distinction between competitive sports and general exercise. Competitive sports centre on performance and results, while exercise puts physical well-being before performance.

The overall objective is concretised in a number of specific objectives. These objectives define the use of government grants but do not aim to control the activities of sports organisations. The purpose of subsidies is primarily to develop the quality of the activities organised by the sports organisations.

Specific objectives

Government grants shall contribute to activities that promote the interest of children and young people in sporting activities and enable them to influence and take responsibility for their sporting activities.

Government grants to sports give high priority to sporting activities for children and young people. Just over 40 per cent of subsidies go to activities for these groups via sports clubs at the local level. The Commission's evaluation of grants shows that three out of four clubs are satisfied with the grants they receive and consider that there is no better alternative. However, although the associations are satisfied with their grants, the Commission's evaluation indicates that the grants neither affect the scope nor the direction of activities. Firstly, grants are too small, and secondly, the objectives are not sufficiently well-defined. For this reason, we propose the above-mentioned objective for grants, along with an increase in government subsidies (through lotteries) to sporting activities for children and young people.

Governmental grants shall contribute to further improving the quality of the activities organised by the sports movement for children and young people and mass sports and competitive activities with a view to

promoting sound ethical conduct, increased participation, voluntary involvment, equality and integration.

This objective applies to the subsidies allocated to the central organisations that form the Swedish Sports Confederation (SSC). The Commission emphasises the importance of increased participation in sports. In the Commission's report ethical issues mainly receive attention as part of the doping problem in sports but they are also included in the more general work carried out at central level to promote and protect values in sport such as fair-play, friendship, teamwork, etc. The success of the Swedish sports movement can largely be attributed to all the voluntary work performed by members at all levels within the sports movement– on governing boards, as teamleaders, coaches etc. Government grants should contribute to the further development of and greater commitment to voluntary work.

With its 3 million members the sports movement constitutes Sweden's largest non-profit organisation. The Commission's evaluation indicates that exercise habits are fairly evenly distributed among the population with regard to age, sex, ethnic and social group. However, although exercise is fairly evenly distributed, some groups are underrepresented in the sports movement. There are differences between men and women with regard to membership – four out of ten men are members of sports organisations compared with three out of ten women. This is also reflected in the fact that fewer women than men sit on governing boards at different levels within the sports movement. Families with lower income exercise slightly less than those with higher incomes. The Commission concludes that the sports movement has shown its ability to involve a large part of the population. However, the Commission's field survey indicates that the sports movement has the potential to reach an even larger proportion of the population.

Governmental grants shall facilitate both participation in international competitions and the preparations necessary for those competitions.

During the 1990s, Sweden's previously prominent position in the international sports arena has become weaker. The Commission concludes that Swedish success in international sports plays a significant role in inspiring both leaders and participants at all levels within the sports movement. Success also helps to promote Sweden's image abroad and as such can be said to affect Sweden's chances in export markets and Sweden's image as a country for tourism.

Governmental grants shall help to create better opportunities for research, development and education based on the needs of the organised sports movement.

The research and development policy of the Swedish Sports Confederation demonstrates how a policy for applied research might be formulated. The Commission considers this policy, with the priority it accords to sports activities for children and young people, exercise and public health, and equality and sporting achievement at the very highest level, to be an excellent basis for the Confederation in its role as, among other things, the national organisation for applied research in the sports area.

Government grants shall improve opportunities for young top athletes to combine their sports training with an education that will give them a good start in life after their active sports career is over.

According to our evaluation, over 70 per cent of the adult population consider it important that Swedish athletes are successful in international sports. There is also general political consensus that élite sports should receive government support. The Commission proposes a number of measures designed to improve Sweden's prospects in international sport.

Follow-up and evaluation

We propose a model for the follow-up and evaluation of the objectives. We propose that the Swedish Sports Confederation in the short term should present the results in relation to the specific objectives. We propose that the statistics used to measure performance should be compiled to show the differences between the sexes with regard to sports and present figures on, for example, activities for children and youth in different sports, the age of members engaged in various sports, the composition of governing boards, etc. We also propose that data on household expenditure on sport compiled by Statistics Sweden is used in the short-range follow-up.

The way in which government funds are used in relation to the objectives should also be subject to governmental control and audit.

The starting point for long-range evaluation should be the overall objective for government grants to sports. Such evaluations should highlight the effect of the subsidies on public health, equality between women and men and the integration of various ethnic groups. It is pro-

posed that the long-range evaluations should be made at four-year intervals.

Tasks of the Swedish Sports Confederation

By our proposal to regulate the government-funded tasks of the Swedish Sports Confederation in laws and ordinances, the organisation is given a clear role with regard to its management of government funds. The duties regulated in law concern governmental subsidies that go to specialist sports associations at the national level, to the Swedish olympic committee, to upper secondary sports schools, and to associations at the local level.

People in the 7 to 20 age-group should be entitled to receive government grants for their activities at the local level. Grants to the national sports associations may amount to a maximum of 70 per cent of an association's total income, while no single national sports association may receive more than 10 per cent of the total allocation to the said associations. Furthermore, the association must have at least 3,000 members to qualify for government subsidies.

Anti-doping

The Swedish Sports Confederation is assigned responsibility for the implementation of the Government's international undertakings to promote a drugs-free sports sector. It is proposed that responsibility for a full-scale doping control laboratory and the financing of the same should be transferred to the public health sector. Moreover, it is also proposed that the sports movement should pay the costs of analysing the doping tests.

Applied research

The Swedish Sports Confederation (SSC) should be assigned the task of serving as the national organisation for applied research in the sport area. This means that the SSC will be responsible for ordering, carrying out and spreading the results of this applied research.

Increased funding to sports for children and young people

In order to strengthen the financing of sporting activities for children and young people, the Commission proposes amendments to the laws regulating lotteries. By giving the sports movement the right to place and make a profit from video lottery terminals in bingo halls operated by the sports movement, the Commission estimates that funds for sporting activities for children and young people may be increased by close to SEK 100 million.

Top sports

In order to make it simpler for top athletes to combine their sports training with studies the Commission proposes that studies at upper secondary sports schools may be extended from three to four years. For the same reason the Commission also proposes that top athletes studying at one university may transfer to another provided that their national sports association has made special training arrangements at the new locality.

Furthermore, the Commission proposes an increase in government grants to top athletes in the 18 to 24 age-group by SEK 10 million annually. The increased grant should be used for training camps, competitions, etc. and to improve the athletes' prospects after their sports career, for example scholarships, career planning, etc. Since many young athletes are not eligible for sponsor support additional government grants are most welcome.

Participation in Olympic and Paralympic games

We propose that the special grant for participation in Olympic and Paralympic games is incorporated into the regular annual government grant to the sports movement.

Organisations for the promotion of outdoor activities

It is proposed that government subsidies to these organisations should be separated from grants to the sports movement. A special set of objectives should be formulated for grants to the organisations that promote outdoor life.

It is proposed that the overall objective of government grants to these organisations should be: *to strengthen public activities organised by democratic, member controlled non-profit associations for the purpose of encouraging an active outdoor life.*

As more specific objectives for grants to these organisations we propose the following: *government grants shall support and develop outdoor activities for children and young people,* and *they shall support further development of the organisations' activities with a view to promoting sound ethical conduct, increased participation, voluntary involvement, equality and integration.*

III The Commission's evaluation of governmental grants to sports

The Commission's evaluation begins with a survey of the objectives for government grants to sports that have applied during this century, with emphasis on events after 1970. The fundamental principle underlying government support to sports has been public health, "sports for all" and the significance of the sports movement for democracy. Throughout, Government policy has been to support a unified sports movement. This tendency has been accentuated by the concentration of grants to one ministry and the concentration to one recipient, namely the Swedish Sports Confederation. The number of objectives for government grants has gradually increased along with growing ambitions on the part of the Government but also because of more general changes that have taken place in society. The objectives have been difficult to follow up because they have been formulated in general terms. Nor have they been formulated with a specific effect in view. Although there were some shortcomings in the formulation of objectives, the Commission concludes that the objectives were relevant for the activities in the sports movement, and that the sports movement in general has fulfilled these objectives. The Commission also concludes that, on the whole, there is political consensus with regard to the scope and direction of government subsidies to sports.

The survey of people's exercise habits gives a good picture of how well the Government's policy of sports for all has been fulfilled. The Commission concludes that there has been a steady growth in the number of members in the sports movement as well as in the number of associations. Differences in exercise habits between women and men have steadily diminished, people are satisfied with the number of sports facilities, the cost of sporting activities is low, and most households do

not consider that their expenditure on sports is a burden on the household's economy.

Publicly financed sports facilities still dominate the "market" for sports facilities, although 32 per cent of the adult population stated that they exercise at private sports facilities. The number of publicly financed sports facilities has risen during the last 30 years, although there has been a recession in growth in the last decade. In recent years associations have increasingly taken over the management of sports facilities. 70 per cent of the county authorities expect this trend to continue and grow more marked in the future.

Exercise and competition are central concepts in the ideas and activities of the sports movement. The competition and élite sport culture is largely maintained by the sports organisations at the national level, while the ideal of exercise is mainly upheld by the local clubs. Exercise does not necessarily mean that elements of competition are excluded. Competition has its place in the more exercise-oriented sports sector, but performance comes second to well-being and other social values in sport. Among the members of the Swedish Sports Confederation most of them put competition at the forefront although there are some specialised sports federations that put exercise before performance.

The sports movement has shown a steady economic growth in recent years. Since 1992, the sports movement has increased its income by 25 per cent. The Commission has estimated that the sports movement grossed SEK 7,8 billion in 1996. Most of this income is generated by the movement itself. The share of public grants, in particular at the local level, has decreased, at the same time as the proportion of income derived from lotteries and sponsoring activities has increased. Generally speaking, lotteries benefit sports at the local level while sponsoring mainly affects élite sports. Government grants are small in relation to the total income of the sports movements. Government grants to local activities for children and young people amount on average to 3, 5 per cent (median) of a local association's income. Government grants to sports organisations at the national level vary in importance – from 90 per cent of an organisation's income to as little as a couple of per cent. Generally speaking, government grants represent a larger proportion of the total income of specialised sports federations with few members and/or little commercial potential than of federations with more members and/or greater commercial potential. Clubs at the local level and the national organisations generally have healthy balance sheets. The accumulated capital in the national organisations has grown by 60 per cent since 1992.

The sports movement has been able to finance its own activities through a number of sources: public funding, members, lotteries, spon-

soring activities, etc. This shows that the sports movement is also able to create value for a number of groups outside the movement.

Government support has primarily been motivated by the contribution that the sports movement makes to public health. Another aspect that legitimises government support is the high percentage of children and young people involved in the sports movement. 69 per cent of boys and 60 per cent of girls in the 7 to 15 age-group participate regularly in some sport, which makes them the most active group in the sports movement. The activities organised by the associations not only play a part in the physical education of children and youngsters but also have a great impact on their social development by giving them self-confidence and by teaching them to work together in a group. The movement also contributes to employment by providing jobs for persons who for various reasons are unable to get employment in the regular labour market.

The local authorities have the same reasons as central government for giving support to the sports movement but their support is also motivated by the different tasks that the sports movement have taken over from the local authorities or in cases where the sports movement cooperates with the local authorities. As mentioned above, one task entails the management of sports facilities. About 50 per cent of sports arenas are currently managed by sports associations. Other examples where the sports movement manages projects on contract for local authorities include fitness projects and various social projects, for example, to fight violence and racism.

The interaction of the sports movement with the commercial sector has increased markedly in recent decades. This development has been followed by a discussion on where the limit for the tax exemption enjoyed by the non-profit organisations should be drawn. Audits conducted by local tax authorities show that in numerous cases the local associations conduct business transactions in such a manner that they do not qualify for tax exemption. The result is that the associations have been forced to pay VAT and income tax. Another problem that has emerged is that when selling services or goods associations can distort prices and hence competition on the market since they are normally exempt from taxes.

Another aspect of the commercialisation of sport is the debate on sports associations that wish to form joint stock companies. One of the tasks assigned to the Commission was to analyse the consequences for government sports policy if sports associations choose to a organize themselves in other forms than that of the non-profit organisation. The Commission's conclusion is that the phenomenon of sports associations turning into joint stock companies will only affect a marginal propor-

tion of the sports movement, namely the associations that arrange élite sporting activities and events that are attractive to the media and therefore have good commercial potential. If associations are transformed into joint stock companies this will not affect the basic principle of sports for all in the sports movement. The Commission would also like to underline the principle that government grants to sports shall only fund non-profit organisations.

Although they receive government grants for sports, the organisations that promote outdoor activities are not really part of the sports "family". Six organisations of this type currently receive government grants. The Commission also indicates that this group of organisations may well change. The Commission's analysis would indicate that the activities of these organisations differ from those of the sports movement – largely because the element of competition is either absent or very small. The Commission therefore proposes that grants to these organisations be separated from subsidies to the sports movement. Such a step would give them an independent role in relation to the sports movement.

With regard to the issue of doping the Commission concludes that this should be treated as a public health problem. Consequently, the Commission proposes that responsibility for a full-scale doping control laboratory should be transferred to the public health sector. The Commission has also discussed the motives for government support to the anti-doping activities carried out by the sports movement. Our conclusion is that the Swedish Sports Confederation should receive government grants for the anti-doping measures that focus on information and cooperation with other organisations in order to prevent doping.

On the subject of élite sports the Commission points out that the Swedish model – with its base in the sports movement and combined education/training – is a good starting point for developing Swedish sports talent. Nevertheless the model needs to be strengthened in a number of ways to help top athletes to concentrate on their sport.

Research and development activities in the sports area can be divided into the more independent research carried out at universities and colleges and the more user-oriented research which, though conducted by the academic community, is commissioned by the sports movement. The Commission concludes that this user-oriented research is an important element in efforts to utilise sports talents more effectively, and it therefore proposes that government funding to such research should be increased.

The Commission's evaluation has also taken into account the relationship between the government and the sports movement in other

Nordic countries. The comparative analysis shows that the governments of other Nordic countries, as in Sweden, have chosen the sports movement as their partner in discussions and also as the organisation that implements government sports policy. Both in Sweden and in other Nordic countries the governments have raised their level of ambition with regard to policy objectives and follow-up of government subsidies. The degree of control over government funds varies in different Nordic countries. Unlike Sweden, other Nordic countries formulate objectives for activities within the sports movement: grants are earmarked for certain projects and the sports movement is expected to cooperate and carry out activities that sometimes do not correspond to core activities in the sports movement, for example, fitness programmes for the elderly and various social activities.

Förslag till lag om ändring i lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Sveriges Riksidrottsförbund prövar frågor om fördelning till kommuner av statsbidrag till kostnader för specialidrott inom gymnasieskolan.	Sveriges Riksidrottsförbund prövar frågor om fördelning *av statsbidrag till idrotts-verksamhet i enlighet med vad regeringen bestämmer.*

Denna lag träder i kraft den...

Förslag till förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om statsbidrag till idrottsverksamhet.

Förordningen gäller inte statligt stöd till främjande av friluftslivet.

Målet för statsbidrag

2 § Statens stöd till idrottsverksamhet skall stärka sådan allmännyttig ideellt organiserad, demokratisk och medlemsstyrd barn- och ungdoms- samt motions- och tävlingsverksamhet som omfattar en betydande andel av befolkningen oberoende av kön, social och etnisk tillhörighet, eller fysiska och psykiska förutsättningar.

Förutsättningar för statsbidrag

3 § I enlighet med målet i 2 § lämnas statsbidrag enligt denna förordning för att

1. utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för idrott samt deras möjligheter att utöva inflytande över och ta ansvar för sitt idrottande,
2. utveckla kvalitén i idrottsrörelsens barn- och ungdoms- samt motions- och idrottsverksamhet så att den främjar en god etik, ökat deltagande, ideellt engagemang, jämställdhet och integration,
3. möjliggöra deltagande i internationell tävlingsverksamhet och behövliga förberedelser för detta,
4. skapa bättre möjligheter för elitsatsande ungdomar att kombinera sin idrottssatsning med utbildning som ger dem en god grund för livet efter den idrottsintensiva perioden.

När det gäller stöd enligt första stycket 1 som riktas till verksamhet för funktionshindrade gäller inte begränsningen till barn och ungdom.

4 § Statsbidrag kan beviljas

1. allmännyttiga ideella föreningar (specialidrottsförbund) som är medlemmar i Sveriges Riksidrottsförbund och som har minst 3 000 föreningsmedlemmar för verksamhet enligt 3 § första stycket 2 – 4,
2. andra allmännyttiga ideella föreningar som är anslutna till Sveriges Riksidrottsförbund (lokala idrottsföreningar) för verksamhet enligt 3 § första stycket 1 – 2,
3. Sveriges olympiska kommitté för verksamhet enligt 3 § första stycket 3,
4. kommuner för verksamhet enligt 3 § första stycket 4.

5 § Bidrag enligt 4 § 1 lämnas med högst 70 procent av organisationens totala intäkter och med ett belopp som motsvarar högst 10 procent av det totala statsbidraget till dessa organisationer.

Definitioner

6 § Med idrottsverksamhet avses i denna förordning prestationsinriktad tävlingsidrott samt hälsoinriktad bredd- och motionsidrott, i vilken ingår ett centralt moment av fysisk aktivitet.

7 § Med barn och ungdomar avses i denna förordning personer mellan 7 och 20 år.

Beslutande organ m.m.

8 § Frågor om statsbidrag enligt denna förordning prövas av Sveriges Riksidrottsförbund.

9 § Sveriges Riksidrottsförbunds beslut enligt denna förordning kan inte överklagas.

Övriga bestämmelser

10 § Ansökan om statsbidrag skall göras skriftligen. Den skall komma in till Sveriges Riksidrottsförbund senast...

11 § En förening eller annan som har tagit emot bidrag enligt denna förordning är skyldig att lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser samt andra uppgifter som Sveriges Riksidrottsförbund bestämmer.

12 § Sveriges Riksidrottsförbund kan besluta att ett beviljat bidrag inte skall betalas ut, om bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

Sveriges Riksidrottsförbund kan besluta att ett bidrag skall betalas tillbaka, om det har beviljats på grund av felaktiga uppgifter eller om mottagaren inte inkommer med sådana uppgifter som anges i 11 §.

Denna förordning träder i kraft den...

1 Inledning

1.1 Idrottsutredningens uppdrag

Det politiska uppdraget

Enligt beslut vid regeringssammanträdet den 24 oktober 1996 uppdrogs åt framlidne statsrådet Leif Blomberg att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera det statliga stödet till idrotten och ge förslag till nya tydligare mål för statens stöd till idrotten. Vidare skall förslaget innefatta en modell för uppföljning och utvärdering av verksamheten i relation till målen samt eventuellt nya rutiner för att säkerställa insyn i och kontroll av bidragsfördelningen till idrotten.

Kommittén skall vid utformningen av målen för statens stöd beakta de olika idrotternas skilda ekonomiska villkor. Det statliga stödet får samtidigt inte, framhåller man, hindra en förnyelse och utveckling av idrottsrörelsen.

Kommittén skall vidare redovisa konsekvenserna av sina förslag ur jämställdhets-, integrations- och folkhälsoperspektiv[1].

Genom ett regeringsbeslut den 27 november 1997 gavs kommittén ett ytterligare uppdrag, att bedöma konsekvenserna för den statliga idrottspolitiken om idrottsföreningar väljer att bedriva en del av sin verksamhet i annan associationsform än den ideella föreningen[2].

[1] Dir. 1996:84.
[2] Dir. 1997:146.

De välfärdspolitiska utgångspunkterna

Att den statliga idrottspolitiken har sin hemvist i den generella välfärdsmodellen, inom vilken olika kopplingar mellan offentligt och privat organiserad välfärd ryms, framgår tydligt i direktivskrivningarna. Kommittén skall i sitt arbete utgå från att män och kvinnor får lika möjligheter att utöva idrott – såväl bredd- och motionsidrott som prestationsinriktad tävlingsidrott. Statens stöd skall utformas så att det bland medborgare i alla åldrar skapas ett bestående intresse för fysisk aktivitet i syfte att uppnå god folkhälsa. Av grundläggande betydelse är att fler människor (än för närvarande) kan delta i idrottslig verksamhet utifrån sina egna förutsättningar. Betydelsen av den ideella sektorn lyfts fram bl.a. när man skriver att det är av särskild vikt att stimulera vital ungdomsidrott driven på demokratisk grund[3].

I tilläggsdirektivet är betoningen av den ideella sektorn än mer framträdande då man rakt ut skriver att den svenska idrottspolitiken bygger på den s.k. folkrörelsemodellen. Detta innebär, säger man, att staten i stor utsträckning har överlämnat idrottspolitiska frågor till idrottsrörelsen själv. En förutsättning för detta har varit dels att idrottsrörelsen är organiserad som en demokratisk folkrörelse, dels att den kan samla såväl bredd- som elitverksamhet i en sammanhållen organisation[4].

De utredande, analyserande uppdragen

Det senaste samlade idrottspolitiska beslutet togs år 1970. Mycket har hänt sedan dess i samhället i stort, inom idrotten samt i relationen mellan staten och den organiserade idrottsrörelsen. Mot den bakgrunden ges kommittén i uppdrag att genomföra särskilda utvärderingar, bedömningar och analyser vad avser skatteregler, effektiviteten i det offentliga stödet till den lokala idrottsverksamheten för barn och ungdom, verksamheten inom den idrottsrelaterade forskningen, fakta i folkhälsofrågor samt idrottsrörelsens finansiering[5].

[3] Dir. 1996:84.
[4] Dir. 1997:146.
[5] Dir. 1996:84.

1.2 Idrottsutredningens tolkning och precisering av uppdraget

Problem med det nuvarande idrottsstödet

Kraven på hushållning av statens resurser är stora. Det medför bl.a. att måluppfyllelsen måste vara god och att bidragen fördelas effektivt. Utredningens uppdrag att utvärdera målen för statens stöd till idrotten blir mot den bakgrunden inte endast en fråga om att utvärdera målens innehåll och inriktning utan även i vilken utsträckning de är formulerade så att det går att avgöra hur väl de uppfylls och till vilken kostnad. T.ex. vilken effekt har statsstödet och vem riktar det sig till, är frågor att ställa i det sammanhanget.

Idrottsstödet och medborgarna

Statens idrottsstöd är en del i den statliga välfärdspolitiken. Dess resultat skall således vara att det bidrar till att skapa värde för landets medborgare oberoende av var de bor, om de är unga eller gamla, hur de gillar att idrotta/motionera, deras etniska, sociala eller könsmässiga tillhörighet. Är det så att en betydande och representativ andel av medborgarna har tillgång till idrott och motion? Är man nöjd med sina idrotts- och motionsmöjligheter?

Idrott antas ha betydelse för hälsan. Bidrar idrotten, tävling och motion, till ett bättre fysiskt och psykiskt välbefinnande för de enskilda medborgarna respektive till en bättre folkhälsa för nationen?

Statens stöd till idrotten riktas till idrottsrörelsen. Vilken roll har idrottsrörelsen när det gäller medborgarnas motionsvanor? Vad betyder t.ex. medlemskapet i en idrottsförening för medborgarnas motionsvanor och omvänt, vad betyder medborgarnas ideella engagemang för idrottsrörelsens verksamhet och utveckling?

En betydande del av statens direkta stöd till idrotten är riktad till den idrottsverksamhet för barn och ungdomar som föreningarna erbjuder. Hur påverkar stödet de ungas idrottande inklusive deras benägenhet att göra tävling och motion till en bestående ingrediens i deras livsstil framöver? Når det flickor och pojkar på lika villkor? Vilket inflytande över sitt idrottande har de unga i idrottsrörelsen?

Idrottsstödet och idrottsrörelsen

Vilket värde har statens idrottsstöd för idrottsrörelsen? En viktig aspekt är det direkta statliga penningstödets värde i relation till andra intäktskällor. En annan är betydelsen av det indirekta stödet i form av skattebefrielse. Skattebefrielsen förutsätter enligt lagen om inkomstskatt att verksamheten bedrivs ideellt och allmännyttigt. Att statsbidragen vilar på samma förutsättning framgår av utredningens tilläggsdirektiv.

Statens idrottsstöd är förknippat med förväntningar på idrottsrörelsen, bl.a. att den kan samla såväl bredd- som elitverksamhet inom en och samma organisation. Statens utgifter styrs av politiska mål och den förvaltningspolitiska processen kräver offentlig insyn och kontroll. I vilken utsträckning inkräktar dessa mål och offentlighetskrav på idrottsrörelsens frihet och oberoende? I vilken utsträckning och hur kan statsbidragen stödja och stimulera sådan verksamhet som ideella organisationer i medlemsdemokratisk ordning fattat beslut om?

Riksidrottsförbundet (RF) kan i sin nuvarande relation till staten sägas vara statens företrädare på idrottsområdet både nationellt och internationellt. Hur kan ett fortsatt uppdrag av den karaktären formuleras utan att RF:s roll som idrottsrörelsens företrädare skadas?

Idrottsstödet och svensk idrott

Det finns inom ramen för statens idrottsstöd och i samförstånd med andra offentliga utgiftsområden ett statligt idrottsengagemang med en vidare inriktning än idrottsrörelsens verksamhet. Stödet till idrottsrelaterad forskning hör hit vilken förutom medel över idrottsanslaget erhåller betydande finansiering över utgiftsområdet högre utbildning och forskning. Ett annat är stödet till de s.k. riksrekryterande idrottsgymnasierna för vilka grundfinansieringen är en kommunal angelägenhet.

1.3 Utredningsarbetets uppläggning och inriktning

Idrottsutredningen

Kommittén antog vid ett av sina första sammanträden namnet Idrottsutredningen.

Ledamöter, sakkunniga och experter

Under utredningsarbetets inledande period, från december 1996 till september 1997, kallades samtliga ledamöter, sakkunniga och experter till gemensamma överläggningar. Vid dessa möten presenterades successivt sekretariatets framsteg vad gäller den kunskap som efterfrågades i direktivet, de s.k. utredande, analyserande uppdragen (enligt ovan). Därutöver genomförde sekretariatet intervjuer med utredningens experter och andra företrädare för idrotts- och främjandeföreningslivet för att på så sätt ta del av den kunskap och erfarenhet som de besitter.

Från och med oktober 1997 ändrade utredningens sammanträden innehåll och det politiska uppdraget fokuserades. Nu presenterades utkast till det kommande betänkandets innehåll och konkreta förslag till kommande ställningstaganden diskuterades. Till dessa sammanträden vilka har protokollförts kallades utredningens ledamöter och sakkunniga.

Parallellt möttes sekretariatet och utredningens experter samt företrädare för idrottsrörelsen och främjandeorganisationerna för att tillsammans med dem diskutera de olika förslag och ställningstaganden som sekretariatet förberedde.

Vid ett gemensamt möte i mars 1998 mellan utredningens ledamöter, sakkunniga och experter lyssnade ledamöterna till experternas synpunkter på det utkast till betänkandets s.k. brödtext som då förelåg.

Vid ett möte den 5 maj hade utredningens experter tillfälle att ge sekretariatet synpunkter på ett utkast till hela betänkandet.

Till kommitténs sammanträde den 14 maj inbjöds samtliga experter att kommentera utkastet till slutbetänkande.

Vid kommitténs sammanträde den 25 maj granskades och godkändes betänkandet och gavs namnet *Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer.* Betänkande från Idrottsutredningen.

Studieresor

Under våren 1997 genomfördes två studieresor tillsammans med utredningens ledamöter och sakkunniga till Helsingfors och Oslo. Resorna arrangerades i samarbete med det finska Undervisningsministeriet respektive det norska Kulturdepartementet.

I oktober samma år gästade utredningens ordförande samt sekretariatet en "idrottsriksdag" i Odense till vilken Danmarks kulturminister inbjudit företrädare för dansk idrottsrörelse och kommunal idrottsverksamhet.

I mars 1998 gjorde sekretariatet en studieresa till Washington D.C. och sammanträffade där med företrädare för universitetsidrott, kommersiell idrott, skolidrott, elitidrott och federal folkhälsopolitik (physical fitness).

Anhållan om förlängd utredningstid

Vid sammanträdet den 3 september 1997 beslöt Idrottsutredningens ledamöter att hos regeringen anhålla om förlängd utredningstid. Motivet som gavs var att uppdraget är såpass omfattande att det inte på ett tillfredsställande sätt kan fullgöras inom den utsatta tiden, dvs. till den 31 december 1997.

Regeringen beslutade den 27 november om förlängd utredningstid till den 31 maj 1998. I beslutet gavs utredningen ett ytterligare uppdrag[6].

Hearings

Utredningen anordnade under hösten 1997 tre seminarier för ledamöter, sakkunniga och experter samt särskilt inbjudna gäster inklusive pressen. Ämnena för dessa sammankomster var Idrott och integration, Idrott och samhällsekonomi samt Idrott och demokrati.

Talangsatsning

I oktober 1997 hade framlidne statsrådet Leif Blomberg en överläggning med Idrottsutredningens ordförande om situationen för elitidrotten. Överläggningen resulterade i att sekretariatet fick i uppdrag att utarbeta förslag till hur ett statligt stöd till utvecklingen av unga idrottstalanger skulle kunna utformas.

Riksidrottsstyrelsens kommitté för utredning av alternativ associationsform för idrottslig verksamhet

Utredningens ordförande och en ledamot deltog i mars 1998 i ett sammanträde med Riksidrottsstyrelsens kommitté för utredning av alternativ associationsform för idrottslig verksamhet.

---

[6] Dir. 1997:146.

Idrottsutredningens rapporter

Huvuddelen av utredningens kunskapsinsamling har skett med hjälp av olika uppdrag som upphandlats. Resultatet av dessa uppdrag har publicerats som rapporter till Idrottsutredningen i två volymer: Motion och idrott 1997. Idrottsutredningens intervjuundersökning[7] samt Historia, ekonomi och forskning. Fem rapporter om idrott[8].

1.4 Betänkandets uppläggning och innehåll

1.4.1 Beskrivande och analyserande del

Mål för statens stöd till idrotten

Den idrottspolitiska diskussionen i regering och riksdag från riksdagsbeslutet år 1970 till idag återges. Utvecklingen av målen för statens stöd till idrotten redovisas och analyseras med tonvikt på vad man har velat åstadkomma och hur.

Medborgarnas motionsvanor

Fokus är här vad som hänt med befolkningens idrott och motion under perioden från år 1970. Hur mycket motionerar man? Vilken motion väljer man att utöva? Har förändringar skett under de senaste 25 åren?

Idrottsrörelsens roll för motionsvanorna uppmärksammas liksom likheter och olikheter vad gäller motion och strukturella förhållanden såsom ålder, kön, social och etnisk tillhörighet samt bostadsort. Motionens betydelse för hälsan belyses även.

I perspektivet av att statens stöd till idrotten utgör en del av den samlade välfärdspolitiken analyseras motionsvanorna i förhållande till medborgarnas önskemål om motion. Dels i vilken utsträckning de upplever hinder för sitt motionerande, dels i vilken utsträckning idrott och motion prioriteras inom ramen för deras mer varaktiga önskemål eller värderingar. Till kategorin idrott som något som värderas förs även idrott som evenemang att titta på och glädjas åt eller inte.

---

[7] SOU 1997:188.
[8] SOU 1998:33.

Tävling och motion – den organiserade idrottsrörelsen

Idrott och motion har sedan ett drygt sekel organiserats inom ramen för en folkrörelse. Fokus här är idrottsrörelsens inklusive Sveriges olympiska kommittés organisation och uppgifter liksom den verksamhet som organiseras av de s.k. främjandeorganisationerna. Tonvikten i beskrivningen ligger på verksamheten i förhållande till statens stöd till idrotten.

Mot bakgrunden av att kommunerna erbjuder subventionerade anläggningar för sina invånares idrott och motion görs ett försök till bedömning av den kommunala fritidspolitikens effekter i relation till den organiserade idrottsrörelsens behov.

RF:s antidopingarbete redovisas och bedöms i förhållande till idrottens interna behov och de åtaganden som svenska staten förbundit sig för internationellt.

Idrottsrörelsens finansiering

Idrottsrörelsens olika intäktskällor redovisas. Betydelsen av statens idrottsstöd analyseras liksom finansieringens sammansättning över tid. Omsättning, eget kapital, m.fl. nyckeltal redovisas och ger viss information om förbundens och föreningarnas ekonomi.

Idrottsrörelsen som värdeskapare

Statens stöd till den organiserade idrotten kan motiveras med att den tillhandahåller ett värde för medborgarna i dess förmåga att erbjuda dels idrott åt dem som vill, dels den idrott de under demokratiska former själva väljer att utöva. Idrottsrörelsens värde för demokratin uppmärksammas. Den aktuella debatten om idrottens bolagisering antyder att idrottsrörelsen har förmåga att skapa värden för en vidare grupp intressenter än medlemmarna och under andra inflytanden än medlemmarnas.

Idrottsrörelsens värdeskapande förmåga och dess möjligheter att tillfredsställa olika intressenter inom ramen för den ideella, allmännyttiga föreningen analyseras. Då även statens indirekta stöd såsom befrielse från inkomstskatt förutsätter att verksamheten drivs i ideell och allmännyttig form görs även en redovisning och analys av skattebefrielsens gränsland i relation till idrottens tilltagande kommersialisering. Analysen fokuserar idrottsrörelsens framtida möjligheter att kunna härbärgera sin idrottsverksamhet, såväl bredd som elit, inom den ideella allmännyttiga föreningen.

Även främjandeorganisationernas verksamhet behandlas. Bl.a. deras värde för miljömedvetandet och säkerheten till sjöss och i trafiken lyfts fram.

Idrottsrelaterad forskning och talangsatsning inom svensk elitidrott

Inom högre utbildning och forskning bedrivs verksamhet med idrottsanknytning. Inom gymnasieskolan finns verksamhet med klar anknytning till idrottens behov, dvs. stödja utvecklingen av unga idrottstalanger. Inom ramen för statens stöd till idrotten markeras det idrottspolitiska intresset för dessa områden genom att vissa medel är avsatta till FoU resp. bidrag till de s.k. riksidrottsgymnasierna. Därutöver bidrar näringslivet med sponsring m.m. till idrottens elitsatsningar via såväl flera av specialidrottsförbunden som Sveriges olympiska kommitté. Idrottsrörelsens ansvar i förhållande till dessa offentliga och kommersiella satsningar genomlyses.

RF i myndighets ställe

RF:s ställning som statens företrädare i fördelningen av statens stöd till idrotten och bidraget till de s.k. riksrekryterande gymnasierna är enligt 1971 års förvaltningslag myndighetsuppgifter och kräver stöd i lag. Vidare redovisas konsekvenserna härav vad avser offentlighetsprincipen, klagorätten samt offentlig kontroll och revision.

En nordisk utblick

Relationen mellan staten och den organiserade idrotten i de olika nordiska grannländerna företer såväl likheter som olikheter sinsemellan och i förhållande till situationen i Sverige. Dessa redovisas och analyseras mot bakgrund av den mer allmänna omvandlingen av de nordiska välfärdsmodellerna.

1.4.2 Förslagsdel

Betänkandet avslutas med förslag till nya mål för statens stöd till idrotten och friluftslivet. Vidare behandlas hur bidragen skall fördelas och administreras. Ett förslag om värdespelsautomaternas placering och antal läggs i syfte att stärka idrottens indirekta och direkta statliga stöd. Till sist redovisas en modell för uppföljning och utvärdering av statens

stöd till idrotten. Stödets konsekvenser för folkhälsan, integrationen och jämställdheten lyfts fram.

2 Målen för statens stöd till idrotten

En viktig utgångspunkt i vårt uppdrag att utvärdera statens stöd till idrott är de av staten uppställda målen för bidraget. Betoningen i detta kapitel ligger på målen för statens stöd till idrotten efter år 1970 eftersom det är denna period Idrottsutredningen har i uppdrag att utvärdera. Därutöver görs en kortfattad redogörelse för utvecklingen av statens idrottspolitik innan år 1970. Den tidigare utvecklingen ger en bakgrund till dagens idrottspolitiska mål och förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen.

Framställningen är främst inriktad på att skildra målen för statens stöd till idrotten och riksdagens ställningstaganden med anledning av dessa. Mål är i detta sammanhang ett vitt begrepp. Målen kan uttryckas genom uttalanden i budgetpropositioner, regleringsbrev, anslagskonstruktion, tillsättande av utredningar osv.

Kapitlet behandlar den idrottspolitik som bedrivits via det statsanslag som riktats till idrottsrörelsen (organisationsanslaget och anläggningsstödet). Ända fram till början av 1990-talet har en mindre del av bidragen till idrottsrörelsen även givits över andra huvudtitlar, främst Utbildningsdepartementet. Dessa bidrag (forskning och LOK-stöd) behandlas i kapitlet från det datum de lades in under idrottsanslaget och på så sätt blev en del av statens stöd till idrotten.

2.1 Tiden innan 1970[9]

Folkrörelsen växer fram

År 1897 bildades Sveriges centralförening för idrottens främjande (Centralföreningen) och år 1903 tillkom Sveriges gymnastik- och

[9] Avsnittet bygger på Johan R. Norbergs rapport "Nya tider och gamla problem" SOU 1998:33.

idrottsföreningars riksförbund, RF (sedan år 1947 Sveriges riksidrottsförbund).

Organisationerna var sinsemellan mycket olika till sin uppbyggnad och inriktning. Centralföreningen arbetade närmast som en främjandeorganisation med uppgift att få fram pengar till idrott. Verksamheten styrdes i allt väsentligt av en handlingskraftig styrelse. RF organiserades som en klassisk folkrörelse och tog på sig rollen att organisera den aktiva idrotten.

De första statsanslagen

Centralföreningen ansökte tidigt om ekonomiskt stöd hos staten och år 1898 fick man ett engångsanslag. Under perioden 1902-1906 avslog riksdagen tre propositioner om statsanslag. Landsbygdens riksdagsmän motsatte sig i allmänhet ett alltför stort statligt engagemang inom olika områden. Stöd hade idrottsrörelsen däremot hos de riksdagsmän som företrädde de borgerliga stadsborna. Dessa ansåg att idrotten hade en fysiskt och psykiskt uppfostrande verkan, att idrotten främjande nationalism och nationell samhörighet, nykterhet samt att idrotten minskade klasskillnaderna.

Efter de svenska framgångarna i de olympiska sommarspelen i Stockholm år 1912 var läget gynnsamt för att återigen söka ett permanent statsanslag. Med mycket knapp majoritet beviljade riksdagen idrotten ett årligt anslag.

Idrottsrörelsen hade därmed fått officiell status, om än i viss mån på bekostnad av dess autonomi. Med anslaget följde vissa villkor: Det skulle vara en sporre till självhjälp, gå till de mindre bemedlade och landsbygdens folk skulle prioriteras. Regeringen avgjorde hur pengarna skulle fördelas. Regeringen utsåg även revisorer som skulle granska Centralföreningens och RF:s räkenskaper samt en representant i Centralföreningens styrelse.

I spåren av den s.k. Carpentieraffären tillsätts en första statlig idrottsutredning år 1921

År 1921 uppstod tumult på Stockholms centralstation när den internationellt kände boxaren George Carpentier anlände. Uppståndelsen ledde till uttalanden i pressen om idrotten som en förråande och elitistisk företeelse. Kritiken medförde ett minskat statsanslag och en statlig utredning tillsattes för att ge förslag till villkor för att få statsbidrag.

År 1922 presenterade utredningen sitt betänkande. Man var mycket positiv till idrott i sig och förordade ett fortsatt statligt anslag.

Frågan om de två riksorganisationerna löstes år 1930. Kronprinsen Gustav Adolf, som var ordförande i båda organisationerna, föreslog att RF skulle ta över det ekonomiska ansvaret för idrotten. Så blev det också.

RF får myndighetsliknande uppdrag

Bl.a. för att stävja en redan utbredd olaglig tippningsverksamhet kring idrotten bildade staten år 1934 AB Tipstjänst. Året därpå inrättade regeringen en idrottsfond. Riksdagen beslutade årligen hur stor del av tipsmedlens överskott som skulle gå till idrottsfonden. Regeringens beslutade, på förslag av RF, hur pengarna skulle fördelas. RF prövade även kommunernas ansökningar om bidrag för anläggningar.

Efter kriget försvann den direkta kopplingen mellan AB Tipstjänst och idrottsrörelsens anslag. I fortsättningen fick idrottsrörelsen sina statsbidrag över statsbudgeten[10].

RF:s myndighetsliknande uppgifter ifrågasätts

Efterkrigstiden präglades av välfärdssamhällets framväxt. Från offentligt håll uppfattades idrotten alltmer som en samhällsnyttig företeelse. Det betonades att idrotten befrämjade folkhälsan samt att idrotten och dess föreningsliv var lämplig fritidssysselsättning åt ungdomen.

År 1945 bildades Korpen och år 1955 lämnade Skid- och friluftsfrämjandet RF. Det innebar att två stora organisationer, med delvis annan idrottsfilosofi än RF, nu stod utanför RF. RF hade rollen som sammanställande och bedömande instans av dessa två organisationers anslagsframställningar, vilket de upplevde som ett direkt omyndigförklarande.

Tre idrottsutredningar inom loppet av tio år

År 1956 avlämnade 1955 års Idrotts- och friluftsutredning sitt betänkande. Utredningen föreslog inrättandet av en statlig nämnd för beredning av idrotts- och friluftsfrågor.

---

[10] Norberg, 1997.

Korpen och Friluftsfrämjandet ställde sig positiva till utredningens förslag medan RF ansåg att förslagen innebar en icke önskvärd ökad statlig styrning av idrotten som folkrörelse.

Med RF i spetsen skapades en betydande folkopinion mot förslaget. Flera remissinstanser avstyrkte förslaget. Regeringen valde att inte gå vidare med det.

År 1957 gav regeringen en ny utredning i uppdrag att bl.a. försöka ena Korpen och RF. Utredningen lyckades inte slutföra sitt uppdrag, därtill var motsättningarna mellan Korpen och RF för stora.

År 1965 tillsattes en idrottsutredning för att bl.a. lösa frågor kring anslagstilldelning och RF:s roll. I juni 1969 presenterade utredningen sitt betänkande Idrott åt alla[11].

2.2 Sjuttiotalet – en expansiv idrottspolitik

Målen för statens stöd till idrotten

Den 14 maj 1970 beslutade riksdagen om den idrottspolitik som alltjämt gäller. Beslutet fastställde i allt väsentligt den inriktning som regeringen föreslagit i propositionen om idrott[12].

I propositionen föreslog regeringen att bredd- och motionsidrott skulle prioriteras. För att klara denna prioritering ansåg regeringen att statens stöd till idrott behövde ökas kraftigt.

Elitidrotten hade, enligt propositionen, ett stort värde för att väcka och bredda intresset för motion och fysisk fostran överhuvudtaget. Men propositionen konstaterade också att: "Det finns emellertid stora grupper av vårt folk för vilka elitidrotten inte ger denna stimulans"[13]. Propagandan för motionsidrotten skulle därför kraftigt understödjas.

Propositionen underströk att idrotten var en viktig del av den förebyggande hälsovården, att den skapade möjligheter till sociala kontakter och att den gav en rikare fritid. Idrottsrörelsens ställning som en självständig och demokratisk folkrörelse betonades.

I propositionen skrevs också att särskild vikt borde fästas vid handikappidrottens utveckling. Idrottsrelaterad forskning sades vara angelägen, men RF och inte staten skulle ta initiativet till att sådan forskning kom igång.

---

[11] SOU 1969:29.
[12] Prop 1979:79.
[13] a.a. s. 51.

Det föreslogs att ledarutbildningen borde förstärkas genom regionala utbildningskonsulenter och ett centralt utbildningsråd.

Det ideella arbete som föreningarna lade ner på anläggningar skulle stimuleras genom stöd till nybyggnad och underhåll av mindre anläggningar. De traditionella större anläggningarna skulle kommunerna själva få ta hand om. Däremot borde staten fortsätta att stödja byggande av anläggningar som var till för motion och rekreation.

I betänkandet Idrott åt alla föreslog en femårsplan för en utbyggnad av den offentligt finansierade idrotten[14]. Regeringen ansåg att femårsplanen var bra men var inte beredd att specificera de anslagsbelopp som förväntades betalas ut under femårsperioden. Däremot framgick det klart i propositionen att både stödet till idrottens organisationer och stödet till anläggningar skulle ökas.

Riksdagen positiv

De delar av prop. 1970:79 som berörde organisationsstödet behandlades av Statsutskottet[15]. Utskottet hade i stort sett inga invändningar mot propositionens förslag.

Propositionen föranledde dock en del motioner. Med anledning av en motion om främjandeorganisationer hänvisade utskottet till propositionens förslag om att regeringen skulle utse två representanter i RF:s styrelse. Representanternas uppgift var att företräda de organisationer som stod utanför RF när det gällde bl.a. anslagsfrågor. De utanförstående organisationerna skulle kunna betrakta "Kungl. Maj:ts ombud som sina egna."[16]. För att ytterligare garantera en opartisk behandling av de utanförstående organisationernas anslag skulle dessa få lämna in sina anslagsäskanden direkt till regeringen. Regeringen föreslogs fastställa anslagen men först efter det att även RF uttalat sig över dem.

En motion om att boxning inte borde få statligt stöd föranledde utskottet att påminna om principen att riksdagen "... inte lämpligen bör ge direktiv för den närmare inriktningen av det ekonomiska stödet till idrotten."[17]. Det var RF:s uppgift att avgöra den närmare fördelningen av statsbidragen bl.a. mellan olika specialidrottsförbund.

De delar av propositionen 1970:79 om idrott som berörde anläggningsstödet behandlades av Jordbruksutskottet.

---

[14] SOU 1969:29, s. 186.
[15] SU 1970:122.
[16] a.a. s. 6.
[17] a.a. s. 9.

När det gäller idrottspropositionens förslag om att slopa stödet till traditionella idrottsanläggningar var utskottet avvaktande. Man skrev: "Utskottet vill i anslutning härtill fästa uppmärksamheten på att den förordade omläggningen av bidragsgivningen i nu förevarande avseende synes kunna medföra mindre tillfredsställande konsekvenser i vissa fall."[18]. För att ingen skulle drabbas av det nya systemet förutsatte utskottet att regeringen tog fram övergångsbestämmelser.

Det idrottspolitiska beslutet driver på utvecklingen

Under 70-talet syns spåren av 1970 års idrottspolitiska beslut bl.a. genom att anslagen stadigt ökar. Nyckelordet i sammanhanget är att idrotten skall ges "kraftiga" anslagshöjningar. Betecknande för det tidiga 70-talet är också när RF i sin anslagsframställan inför budgetåret 1972/73 påpekar att de bara fått hälften av den anslagsökning de begärt föregående år. I 1972 års budgetproposition står det vidare att den uteblivna anslagsökningen enligt RF "... fått allvarliga konsekvenser för idrottsorganisationerna eftersom samhällets och allmänhetens förväntningar på idrotten baseras på de planer Idrott åt alla presenterade"[19].

Regeringen styr via anslagen

Regleringsbreven och budgetpropositioner under 70-talet innehöll få målbeskrivningar. Regeringen hänvisade till 1970-års proposition samt det därpå följande riksdagsbeslutet. En viss styrning skedde genom anslagskontruktionen och genom de villkor som var knutna till användningen av anslagen. Idrotten tilldelades pengar via två anslag som låg under Jordbruksdepartementet. Det ena anslaget "Stöd till idrotten: organisationsstöd" riktades till RF. Under anslaget fördelades pengar till RF:s egen verksamhet, specialidrottsförbundens verksamhet, idrottsrörelsens gemensamma verksamhet, de nio organisationer som stod utanför RF och slutligen till motionsverksamhet vid kårorterna.

Det andra anslaget "Stöd till idrotten: anläggningsstöd m.m." riktades till Naturvårdsverket. Under anslaget fördelades pengar till fritidsbåttrafiken, utvecklingsarbete kring idrottsanläggningar, riksanläggningar, ersättning till serviceverksamhet kring anläggningar, mindre föreningsdrivna anläggningar och slutligen till övriga anläggningar.

Organisationsstödet var inte speciellt detaljstyrt. Staten hade dock ett visst inflytande via sina två representanter i RF:s styrelse. I regle-

[18] JU 1970:33, s. 3.
[19] Prop. 1972:1, bil. 11 s. 137.

ringsbreven fanns villkoret att om någon av representanterna hade invändningar mot de beslut som RF fattade angående fördelningen och användningen av anslaget skulle RF vända sig till regeringen för ett avgörande.

Stödet till anläggningar var däremot detaljstyrt genom att regeringen, i regleringsbrev, föreskrev vilken typ av anläggningar som kunde få stöd och hur stor bidragsprocenten skulle få vara för olika typer av anläggningar.

Under en stor del av 70-talet var budgetpropositioner och regleringsbrev (anslagsstruktur, villkor m.m.) i huvudsak identiska från år till år. Budgetpropositionerna lyfte fram att anslagsökningarna skulle användas för ytterligare satsningar på breddidrott i enlighet med 1970 års beslut. Då och då gav regeringen i sina budgetpropositioner antydningar om vissa specialsatsningar som avvek från det annars enhetliga mönstret. Exempel på sådana satsningar är bl.a. år 1972 då man vill att en del av anslagen skall användas till älgskadefonder och år 1976 då man vill ha mer pengar till fritidsfiskarna och för första gången en satsning på kvinnoidrott – något som återkommer under de följande åren.

Få motioner i riksdagen

Under perioden 1970-1977 innebar utskottsbehandlingen av regeringens budgetpropositioner inga kursändringar i förhållande till statens övergripande idrottspolitik. I förhållande till 80- och 90-talet lades relativt få motioner. Några motioner handlade om ökat anläggningsstöd antingen allmänt eller till särskilda projekt t.ex. Ljusnandalen och Sylarna. Under denna period fick utskottet också, med anledning av motioner om boxning, påminna om att riksdagen, med hänvisning till SU 1970:122, inte avgjorde den närmare fördelningen av idrottsanslagets poster.

Elitidrotten lyfts fram

Mot slutet av 70-talet kan vissa förändringar skönjas. Elitidrott hade nämnts i 1970 års proposition om idrott, men i påföljande budgetpropositioner tonats ned. I 1976/77 års budgetproposition nämns elitidrott som ett särskilt prioriterat område utöver breddidrotten. Det föredragande statsrådet "delar RF:s positiva syn på elitidrottens betydelse"[20].

[20] Prop. 1976/77:100, bil. 13, s. 155.

Riksdagen mer aktiv mot slutet av 70-talet

I anslutning till riksdagsbehandlingen av 1977/78 års budgetproposition ansåg fler motionärer att jämställdheten inom idrottsrörelsen måste öka. Utskottet höll med utan att för den skull vidta några aktiva åtgärder. I utskottet debatterades regeringens förslag att sänka åldersgränserna för amatörboxning. Ett antal motionärer och utskottet motsatte sig detta. Utskottet fann regeringens agerande "överraskande både formellt och i sak" eftersom regeringen inte underställt riksdagen frågan om åldersgräns utan endast bibringat riksdagen frågan "för information"[21]. Riksdagen krävde att regeringen såg till att en undersökning genomfördes för att se om boxning ledde till bestående skador.

I 1978/79 års riksdagsbehandling av regeringens budgetproposition lades bl.a. en motion om en mer expansiv idrottspolitik, finansierad av tipsmedel och sammanhållen av det offentliga för att idrotten skulle kunna klara sig undan kommersialismens krafter. Man ville också ha ett Idrotts- och kulturdepartement.

2.3 Åttiotalet – expansionen inte längre lika stark

Staten minskar sitt engagemang i anläggningsstödet

År 1981 blir ekonomin kärvare och idrotten får vidkännas en kraftig minskning av anslagen. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för år 1980/81 att stödet till mindre kommunala anläggningar slopas. Trenden med allt mindre statliga pengar till anläggningar fortsatte under 80-talets första år och hängde sannolikt samman med ett beslut år 1979 om kommunal skatteutjämning och att kommunerna stegvis tog över ansvaret för finansieringen av anläggningar. Kommunernas allt större ansvarstagande ledde i sin tur till att Naturvårdsverkets roll som bidragsgivare blev svagare. De delar som berörde anläggningsstödet till idrotten lades över på RF budgetåret 1981/82.

Staten ansåg det fortfarande vara viktigt att stödja riksanläggningar för den samlade idrottsrörelsens behov. Idrottens hus, Bosön och Vålådalen var återkommande utgiftsposter under 80-talet. Även mindre föreningsdrivna anläggningar fortsatte att stödjas av staten. Från och med budgetåret 1993/94 slopas stödet till riksanläggningar som särskild

[21] KrU 1977/78:19, s. 11.

anslagspost under idrottsanslaget. Stödet till mindre föreningsägda anläggningar tas bort som särskild anslagspost i och med ingången av år 1997. RF har dock fortfarande, enligt budgetpropositionen för år 1997 möjlighet att använda anslaget för stöd till "riksanläggningar för den samlade idrottsrörelsens behov" bl.a. Bosön.

Staten vill mer med sitt stöd till idrotten

Dopingproblematiken lyftes fram första gången i 1981/82 års budgetproposition. Målet var att eliminera dopingen bland idrottare. Successivt blir budgetpropositionerna alltmer fylliga, vilket kan tolkas som att regeringen stegvis får ett ökat intresse för idrottspolitik och därmed även mer önskemål gentemot idrottsrörelsen. I 1982/83 års budgetproposition markeras att idrottsrörelsen är en fri folkrörelse som själv formar sin verksamhet. I samma proposition skriver man att särskilda insatser krävs för kvinnoidrott, invandraridrott och handikappidrott. Antalet platser på riksidrottsgymnasier skall ökas.

Riksdagen beslutar om ny rekreations- och turistpolitik

Budgetåret 1983/84 beslutas en stor förändring när det gäller turist- och rekreationspolitiken. Efter remissbehandlingen av förslagen från den Turist- och rekreationspolitiska utredningen (TUREK) lade regeringen sin turist- och rekreationspolitiska proposition[22] till riksdagen.

Riksdagens ställningstagande[23] innebar bl.a. en renodling av ansvarsfördelningen på turism- och rekreationsområdet. Sveriges turistråd fick det övergripande ansvaret för all turism och rekreation, Naturvårdsverket fick lämna över en del av sina arbetsuppgifter till Statens turistråd, framförallt bidragshanteringen för turist- och rekreationsanläggningar och det utvecklingsarbete som var knutet till detta. Å andra sidan fick Naturvårdsverket hand om Fjällsäkerhetsrådets verksamhet.

Statens idrottsmål ligger fast

I 1983/84 års budgetproposition betonas att motion och rekreation är viktiga inslag i friskvårdsarbetet. Ungdomen skall ges hög prioritet och ledarutbildningen skall utvecklas. Elitidrotten får också några meningar. Kvinno-, invandrar- och handikappidrott skall också priorite-

[22] Prop. 1983/84:145.
[23] KrU 1983/84:22.

ras. För första gången anges att en del av anslaget skall användas för handikapp-OS.

I huvudsak samma skrivningar återkommer i de påföljande årens budgetpropositioner. Ett nytt tillägg fr.o.m. år 1984/85 är att motion är viktig för folkhälsan.

Mot slutet av 80-talet får idrottsforskningen, som fortfarande låg under Utbildningsdepartementet, en stadigare grund att stå på. Centrum för idrottsforskning (CIF) etableras i Stockholm och ett antal professurer inrättas av riksdagen. I övrigt kan de statliga målen för statens stöd till idrotten under andra halvan av 80-talet sammanfattas med ledorden: bredd därav särskilt kvinnor, invandrare, handikappade samt folkhälsa, ledarutveckling och antidoping.

Statens representanter i RF ifrågasätts

I 1987/88 års utskottsbehandling betonas breddidrotten. Motionerna tar bl.a. upp en höjning av anslaget, en utredning om idrottens finansiering, att ta bort de statliga representanterna ur RF:s styrelse och främjande-organisationernas anslutning till RF. Vad gäller de statliga representanterna anför utskottet att det inte är någon fara för politisk styrning eftersom majoriteten i styrelsen företräder idrottsrörelsen.

2.4 Nittiotalet – större anslag och fler mål, krav på resultat

Idrottsanslaget utökas med nya ändamål och internationaliseringen blir viktig

Budgetåret 1990/91 flyttas LOK-stödet, som då var 90 miljoner kronor, från Utbildningsdepartementets huvudtitel till idrottsanslaget. Ett nytt anslag till forskning införs. Staten vill intensifiera forskningen kring dopingfrågor. En annan nyhet är att regeringen nämner att det är viktigt med internationellt samarbete och då främst att medlemmarna i den svenska idrottsrörelsen kan åta sig internationella förtroendeuppdrag.

I kölvattnet på skattereformen år 1991, som på olika sätt påverkat idrottsrörelsen, blir det nu en viktig målsättning för regeringen att

stärka idrottsrörelsens möjligheter till egenfinansiering bl.a. genom förmånligare villkor för spel och lotterier[24].

Idrottsrörelsens oberoende skall värnas

I budgetpropositionen 1991/92 understryks för första gången (under den studerade perioden fr.o.m. år 1970) att idrottsrörelsen engagerar medborgare i demokratiska beslutsprocesser. Rörelsen bidrar även till den sociala gemenskapen och är viktig för folkhälsan.

I samma budgetproposition skrivs att idrottsrörelsens oberoende måste värnas. Regeringen utfäster att det från och med år 1993 inte skall utses några statliga representanter i RF:s styrelse. Möjligheterna för idrottsrörelsen att själv kunna tjäna sina pengar måste också bli bättre eftersom samhällsekonomin inte tillåter några ökade anslag från det allmänna. Mot bakgrund av skattereformen sänks mervärdesskatter för idrotten. Möjligheten för idrottsföreningar att betala ut ersättningar upp till ett halvt basbelopp utan att betala sociala avgifter lagregleras[25].

Arbetet inom RF med att engagera fler kvinnor i idrottsrörelsen nämns i propositioner liksom den stora roll idrottsrörelsen spelar för att integrera invandrare i det svenska samhället. Arbetet med att aktivera handikappade i idrotten bör prioriteras. Utbildningsmöjligheter för ledare skall finnas. Villkoren för att hålla på med idrott skall vara lika i hela landet. Möjligheter för representanter från idrottsrörelsen att ta på sig internationella förtroendeuppdrag skall också stärkas. Det separata forskningsanslaget läggs in under idrottsanslaget med motiveringen att RF skall ha större möjlighet att själv avgöra hur forskningen skall prioriteras. Budgetåret 1993/94 förs stödet till idrottens riksanläggningar över till regleringsbrevets anslagspost Verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen.

Regeringen konstaterar i sina budgetpropositioner att RF arbetar med sådana saker som regeringen inte har något att invända emot dvs. RF:s verksamhet drar åt samma håll som regeringens mål för stödet till idrotten.

Oberoendet betonas samtidigt som kraven skärps

Från år 1992 och framåt börjar regleringsbreven betona krav på redovisning av resultat, t.ex. redovisning av LOK-stödet uppdelat på kön och redovisning per verksamhetsområde. Någon koppling mellan mål

[24] Prop. 1990/91:100, bil. 13.
[25] Prop. 1991/92:100, bil. 8.

och återredovisningkrav finns dock inte i regleringbreven. Det är först i regleringsbrevet för år 1997 som en sådan koppling görs.

Idrottsrörelsens oberoende betonas alltmer. Den skall själv få utforma sin framtid. Statens stöd skall betraktas som en form av grundfinansiering till idrottsrörelsen. Staten önskar dock en effektivisering av RF:s administration så att mer pengar kan frigöras till specialidrottsförbunden. I budgetpropositionerna uttalas det också att LOK-stödet är viktigt för att träna barn och ungdomar i idrott och demokratiska beslutsprocesser. Kraven på jämställdhet har skärpts genom att regeringen kräver att målen i RF:s jämställdhetsplan skall uppnås. Elitidrotten är inte bara viktig som underhållning utan också för att rekrytera ungdomar till idrotten. Det är angeläget att forskningen får sitt stöd – särskilt Centrum för idrottsforskning. Forskning om doping behövs. En särskild anslagspost för idrottsforskning återupprättas. Det särskilda bidraget till motionsverksamhet vid studentkårerna slopas. Regeringen föreslår också att en särskild anslagspost för riksidrottsgymnasier kopplas till riksdagens beslut om överlämnande av förvaltningsuppgift.

Inför budgetåret 1997 införs en mer uttalad målstyrning i regleringsbrevet. Det övergripande målet för idrottsanslaget är att RF skall använda statens bidrag för att utveckla och stödja den nationellt organiserade idrotten. LOK- stödet skall användas för utveckla och förbättra barns och ungdomars möjlighet till idrottsverksamhet, jämställdheten skall ökas, elitidrottande ungdomar skall ha möjlighet att kombinera studier och idrott vid riksidrottsgymnasier och slutligen skall forskning och utveckling stimuleras.

I regleringsbrevet för år 1997 är vidare kraven på att årsredovisningen skall vara resultatinriktad mer uttalade än tidigare. För andra året i rad uppdrar regeringen åt RF att se över formerna för kontroll och uppföljning av LOK-stödet och att redovisa resultatet till regeringen.

Utöver de mål för idrottsstödet som kan utläsas ur regleringbrevet ges i budgetpropositionen för år 1997 en något fylligare redogörelse. Där sägs bl.a. att RF har stort ansvar för att motverka våld och rasism och att även de små specialidrottsförbunden skall ges möjlighet att verka i internationella sammanhang. Dessutom informeras riksdagen om att en parlamentarisk kommitté skall se över målen för statens stöd till idrott.

Jämställdhet och stora besparingar

Våren 1996 fick utskottsbetänkandet en utpräglad jämställdhetsprofil, vilket speglas av att flertalet motioner handlar om jämställd idrott. Utskottet hänvisar till ett uttalande man gjort våren 1994 där utskottet för-

utsätter att regeringen tar hänsyn till jämställdhetsarbetet inom RF vid fördelningen av idrottsanslaget.

I december 1996 behandlar Kulturutskottet regeringens budgetproposition för år 1997. Besparingsbeslut måste tas på totalt 55 miljoner kronor eller cirka 10 procent av anslaget.

Riksdagsledamöterna från i stort sett samtliga partier reagerar med att i flera motioner föreslå höjningar av anslaget. Utskottet anför att riksdagen redan tidigare under hösten beslutat om en ram för utgiftsområdet inom vilket anslaget till idrotten finns.

Utskottet stödjer regeringens förslag att den största besparingen skall göras på idrottens gemensamma verksamhet dvs. organisationsbidraget.

Utskottet förutsätter att integrationsperspektivet uppmärksammas både centralt och lokalt inom idrottsrörelsen. Vidare anför utskottet att jämställdhetsarbetet skall påskyndas.

2.5 Analys och slutsatser

Staten har strävat efter enhetlighet i sin idrottspolitik

Statens stöd till idrotten inriktade sig tidigt på att stödja en sammanhållen idrottsrörelse. Redan år 1921 föreslog en statlig utredning att RF ensamt skulle ta emot statsbidraget till idrotten. År 1930 fick RF ansvaret för att vara idrottsrörelsens företrädare i anslagsfrågor.

Strävan mot enhetlighet har också märkts när det gäller statens förhållningssätt till de utomstående förbunden. I flera utredningar, först i 1957 års och sedan 1965 års idrottsutredningar har det föreslagits att Korpen skall inlemmas i RF. Under vissa perioder har RF även haft uppdraget att företräda de utomstående organisationerna i anslagsdiskussioner med regeringen. Strävan mot enhetlighet har också märkts genom att statens bidrag till idrott från att ha handlagts av flera departement och riktats till flera mottagare efterhand samlats i ett departement och riktats till en mottagare. Utvecklingen mot en mer betonad idrottsrörelsepolitik syns även i de förändringar som skedde med statens stöd till anläggningar i början av 80-talet. Den fritidspolitik som utgjordes av Naturvårdsverkets arbete med utveckling och stöd till fritidsanläggningar lyftes ifrån anslaget. År 1984 fick Sveriges turistråd ansvaret för frågorna.

Många mål gäller fortfarande och vissa har betonats mer ofta än andra

De mål (eller betoningar) som fastslogs 1970 gäller alltjämt. Ledorden bredd, motion, förebyggande hälsovård, självständig och demokratisk folkrörelse har följt med genom åren, om än i nya kombinationer, med nya betoningar eller med utökad innebörd.

Ett exempel på att "gamla" mål givits en utökad innebörd är bl.a. demokratimålet. Från början hade det från regeringens sida sagts att idrottsrörelsen skulle ges förutsättningar att vara självständig och demokratisk. Under 90-talet har detta kompletterats med att idrottsrörelsen också har en aktiv roll att spela när det gäller medborgarnas allmänna demokratiska skolning.

Med bredd har statsmakten avsett att idrottsrörelsen skall ha något att erbjuda för så många som möjligt.

En allmän iakttagelse i de 27 års riksdagstryck som gäller statens stöd till idrotten är vidare att bredd-, folkhälsa- och demokratimålen prioriterats framför de andra målen. En översiktlig bild av målen ges i följande diagram.

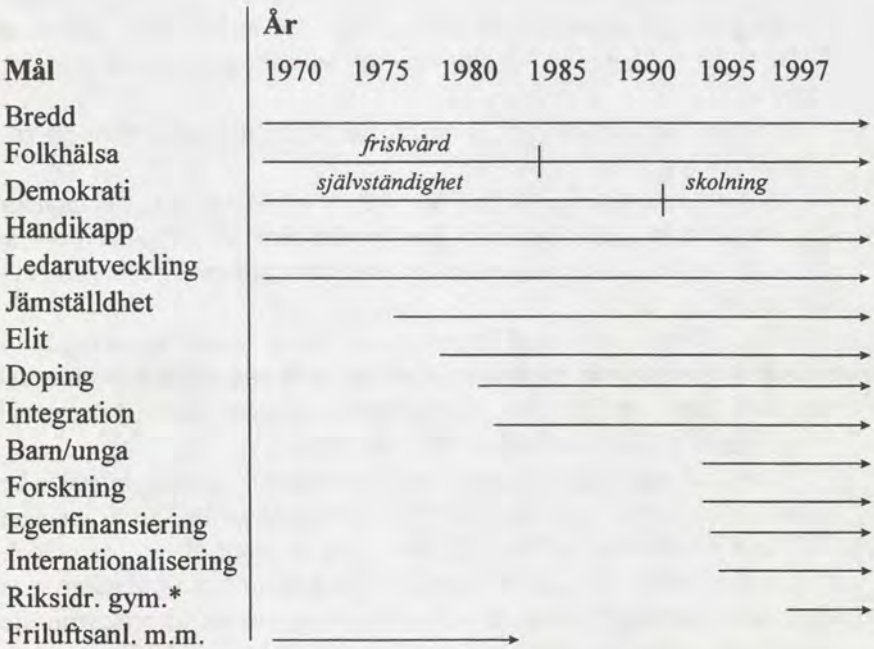


Diagram 2.1 Målen för statens stöd till idrott

** Riksidrottsgymnasierna blev permanent verksamhet år 1982. Sedan mitten av 90-talet har verksamheten stötts via idrottsanslaget.*

Diagrammet visar att inga av de ursprungliga målen, med undantag för den del av idrottsstödet som rörde friluftsanläggningar, m.m., fallit ifrån. I takt med att den yttre utvecklingen och statens ambitioner motiverat det har antalet mål för idrottsanslaget utökats.

Elitidrotten nämns i 1970 års idrottspolitiska proposition men betonas inte i de påföljande budgetpropositionerna och riksdagsbetänkandena. Från och med det sena 70-talet och framöver blev elitidrotten en mer stadigvarande beståndsdel i statsmakternas idrottspolitiska mål.

Antalet "särskilda grupper" blir under perioden fler. I 1970 års beslut lyfts handikappade fram. Från mitten av 70-talet avdelas särskilda pengar för kvinnoidrott och på 80-talet och framöver framförs kraven på ökad jämställdhet. I riksdagen har man särskilt intresserat sig för jämställdhet inom idrottsrörelsen. Ett exempel på detta är kulturutskottets betänkande våren 1996.

Från det tidiga 80-talet och framåt betonas, både i budgetpropositioner och i utskottsbetänkanden, vikten av att invandrarna ges plats i idrottsrörelsen.

Ledarutvecklingen har varit en återkommande, om än något oregelbunden gäst, i regeringens budgetpropositioner sedan andra halvan av 70-talet. Oftast har det handlat om att ledarutbildningen måste förstärkas.

Sedan början av 80-talet har bekämpandet av dopingen varit ett viktigt mål för regering och riksdag.

Idrottens internationalisering har främst under 90-talet fått genomslag i regeringens idrottspolitik. Här har det framförallt handlat om att säkra idrottsrörelsens representation i idrottens internationella sammanslutningar.

Under 90-talet har också frågan om idrottens egenfinansiering blivit trängande. Det har blivit ett viktigt statligt mål att förbättra idrottsrörelsen möjligheter att finansiera sig självt bl.a. genom skattelättnader och förmånligare villkor vad gäller spel och lotterier.

Stödet till idrottsforskningen, LOK-stödet och idrottsgymnasier har under de senaste 7 åren lagts in i olika etapper under idrottsanslaget. Till följd av detta har målen om barn- och ungdomsidrott, om utveckling av forskning och om möjligheter för elitidrottande ungdomar att kombinera satsning på idrott och utbildning vid riksidrottsgymnasier formulerats under 90-talet.

Målen uttryckta i allmänna termer. Få återrapporteringskrav.

Den typ av viljeyttringar som formulerades i riksdagstryck m.m. och som konstituerade statsmaktens idrottspolitik fram till mitten av 1990-talet är inte på samma sätt mål som i dagens bemärkelse. Ofta uttrycktes regeringens intentioner som konstateranden av typen: "Den /idrotten/ bygger upp fysiken hos individen och utgör därigenom en utomordentligt viktig del av den förebyggande hälsovården" eller "Härtill tillkommer att idrotten för många skapar möjligheter till sociala kontakter och ger tillfällen till en rikare fritid".

Gemensamt för målen (eller betoningarna) fram till mitten av 90-talet är att de i flertalet fall inte uttrycker statens önskemål i "effekttermer" dvs. statsmakten anger inte vad man önskar uppnå med idrottsstödet. Detta syns också tydligt i regleringsbreven som fram till år 1992 i princip inte ställde upp några återrapporteringskrav för bidragets användande.

En orsak till att målen varit vaga och inte uttryckta i önskade effekter är den förvaltningspolitiska tradition som gällt statens anslag ända fram till införandet av resultatstyrningen från år 1988. Denna tradition präglades av att regeringen inte styrde med mål utan snarare med detaljbestämmelser över hur bidragen skulle användas.

Regleringsbrevet för år 1997 (och regeringens riktlinjer för stöd till idrotten budgetåret 1998) uttrycker till viss del mål i effekttermer och återredovisningskraven kopplas till dessa. Ett exempel hämtat ur 1997 års regleringsbrev är: "Riksidrottsförbundet skall inom ramen för anslaget öka jämställdheten inom idrottsrörelsen". Ett exempel på återrapporteringskrav är att "Riksidrottsförbundet skall i den samlade redovisningen beskriva genomförda prestationer och resultat samt tolka den utveckling som skett inom respektive verksamhetsområde."

Stor enighet om idrottens övergripande mål och behov av statligt stöd

Stor politisk enighet har rått om de idrottspolitiska mål som dels fastställdes genom 1970 års riksdagsbeslut, dels kommit till i efterhand.

Enigheten manifesterar sig också genom att det inte finns någon grundläggande motsättning mellan riksdagspartierna vad gäller idrottsrörelsens behov av statligt stöd. Samtliga partier har, med ett undantag år 1992, under den studerade perioden inte ifrågasatt höjningar av anslaget.

3 Medborgarnas motionsvanor – Redovisning av några undersökningar

3.1 Idrottspolitiken och medborgarna

Statens omsorg om medborgarnas fysiska tillstånd var ett viktigt motiv bakom 1970-års idrottspolitiska beslut. Detta motiv kan dateras än längre tillbaka, vilket framgår av det tidigare kapitlet om målen för statens stöd till idrotten. Det är också motivet som lyfts fram i direktivet till Idrottsutredningen, "att statens stöd bör utformas så att det bland medborgarna bidrar till att skapa ett bestående intresse för fysisk aktivitet i syfte att åstadkomma en god folkhälsa"[26]. Idrott och motion har motiverat medborgarna att samlas i föreningar och i en folkrörelse som idag är den största i vårt land, eller med Jan Lindroths ord "... själva flaggskeppet i moder Sveas delvis sjunkande folkrörelseflotta"[27]. Även till denna del av idrottens väsen har statens motiv varit knutna, såväl vid 1970-års beslut som under tidigare år[28]. I utredningens tilläggsdirektiv betonas idrottens s.k. folkrörelsekaraktär och där sägs att idrott, "organiserad som en demokratisk folkrörelse", har utgjort en förutsättning för statens idrottspolitiska hållning.

Idrottsutredningen har mot den bakgrunden låtit genomföra en intervjuundersökning av medborgarnas, 15 år och äldre, idrotts- och motionsvanor. Undersökningen, genomförd av fil. lic. Karin Busch Zetterberg, har publicerats[29]. Utredningens uppdrag till undersökningsledaren var att ta reda på medborgarnas idrotts- och motionsvanor, hur de förändrats över tid och vilken betydelse idrottsföreningarna har för motionsvanorna. Uppdraget innehöll även att belysa något om idrottens

[26] Dir. 1996:84.
[27] Lindroth, 1998.
[28] Norberg, 1998.
[29] Busch Zetterberg, 1997.

materiella förutsättningar såsom tillgång till anläggningar samt kostnaderna för den egna och barnens motion. I uppdraget ingick att analysera resultaten efter ålder, kön, hushållsinkomst, fysisk och psykisk hälsa, etnisk tillhörighet och bostadsort. Vidare ingick att analysera i vilken utsträckning motionsvanorna påverkas av individernas värderingar. Den följande framställningen sammanfattar resultaten av Idrottsutredningens intervjuundersökningen samt en del andra undersökningar.

3.2 Motion idag och för trettio år sedan

Tidigare undersökningar

Den vuxna befolkningens motion och idrott har tidigare varit föremål för riksomfattande undersökningar: Kost och motion från år 1971 respektive år 1978 (Socialstyrelsen), Rapport nr 56, Fritid, levnadsförhållanden 1982-83 (SCB) och Livsstil – prestation – hälsa, LIV 90, utgiven av Folksam, Högskolan för lärarutbildning, Karolinska institutet, Korpen och Riksidrottsförbundet. Jämförelserna över tid görs med hjälp av dem i Idrottsutredningens intervjuundersökning.

Motionsbegreppet

Det kan vara på sin plats att påpeka att undersökningar av motionsvanor ibland använder sig av olika definitioner av motion. I en del ställs krav på hög ansträngningsgrad och frekvens i andra inte, i en del skiljer man mellan motionsvanor och fysisk aktivitet, i andra inte. Detta försvårar enligt vissa bedömare att med säkerhet kunna uttala sig om hur stor andel av Sveriges befolkning det är som ägnar sig åt motion.[30]

I Idrottsutredningens intervjuundersökning används Folkhälsoinstitutets definition av motion som "den del av idrotten där kroppsövningar används i syfte att bibehålla bra eller få bättre hälsa och fysisk prestationsförmåga"[31]. Med den utgångspunkten bli det möjligt att redovisa både motionsvanornas innehåll och intensitet. Med den använda definitionen blir det vidare klart att det inte är förändringar i befolkningens totala fysiska aktivitet som redovisas utan förändringar i motionsvanor.

[30] Engström, 1997.

[31] Vårt behov av rörelse, 1996, s. 11.

Motionsaktiviteter

De vanligaste fem motionsaktiviteterna – promenader, cykling, simning, joggning och skidåkning – är lika vanliga bland män som bland kvinnor, undantaget att män föredrar joggning framför simning och kvinnor simning framför joggning. Gymnastik kommer högt upp på kvinnornas lista medan fotboll, innebandy och racketsporter är typiskt manliga aktiviteter. Gymnastik är också en motionsform som invandrare utövar i högre grad än samtliga utfrågade (39 procent respektive 27 procent). Vissa motionsaktiviteter, aerobics, work-out och styrketräning, är mer populära bland de yngsta, medan promenader och vattengymnastik tilltalar de äldre. Golf attraherar alla åldrar, dock fler bland dem under 30 år och färre bland dem 60 år och äldre.

Yngre ägnar sig åt fler sporter än äldre. Bland yngre 15-29 år är medelantalet aktiviteter 5,7; i åldrarna 60 år och äldre ägnar man sig i medeltal åt tre aktiviteter av femton möjliga. Men spridningen är stor: Hela 20 procent av de yngre männen och 23 procent av de yngre kvinnorna uppger att de inte får någon motion alls att tala om, eller litet motion av enklaste slag.

Skillnader i motionsaktiviteter mellan stad och land kan inte urskiljas. Även i Stockholm, Göteborg och Malmö är det t.ex. många som cyklar. Aerobics, work-out och styrketräning är dock något vanligare i storstäderna än i övriga landet. De största skillnaderna finns mellan inkomstklasserna. Endast promenader, gymnastik och vattengymnastik förekommer i praktiskt taget lika omfattning i alla inkomstklasser. I övrigt gäller att man i de högre inkomstklasserna är mer aktiv än i de lägre. Skillnaderna finns inte bara för dyrare aktiviteter såsom golf utan också för billiga såsom cykling och joggning.

Idrottare och motionärer blir fler

Inomhusmotion utövas i stort sett varje vecka av 36 procent mot tidigare (1982-83) av 25 procent. Andelen som regelbundet utövar utomhusmotion har ökat från 28 procent till 37 procent. Fortfarande gäller dock att ca hälften aldrig deltar i sådana aktiviteter.

Tidigare fanns stora könsskillnader när det gäller idrott och motion utomhus – 1976 var det dubbelt så många män som kvinnor som aktivt ägnade sig åt utomhusmotion (25 procent mot 11 procent). Andelen har ökat bland män och kvinnor, men mer bland kvinnorna varför skillnaderna har försvunnit: 38 procent av männen och 36 procent av kvinnorna motionerar utomhus idag.

Individer mellan 65-74 år är aktiva i påfallande högre grad än tidigare, dvs. år 1976. De promenerar (52 procent mot 36 procent), de strövar i skog och mark (40 procent mot 23 procent), de motionerar inomhus (18 procent mot 8 procent) och utomhus (21 procent mot 3 procent).

Promenader och strövtåg ökar

Vanligaste motionsaktiviteten är promenader, vilket mer än varannan gör i stort sett varje vecka. Många strövar i skog och mark, plockar svamp eller bär, tittar på naturen. Andelen som promenerar respektive strövar i stort sett varje vecka har ökat sedan år 1983 från 48 procent till 53 procent respektive från 33 procent till 36 procent.

Fiske och trädgårdsarbete håller ställningarna

Omkring var tredje fiskar någon gång på sin fritid och 44 procent uppger att de jobbar i trädgården varje vecka.

Friluftsbaden minskar

Åren 1982-83 svarade var femte att de aldrig badade utomhus eller besökte friluftsbad. År 1997 har andelen ickebadare ökat till var tredje.

Vidare framgår att invandrare från utomeuropeiska länder strövar mindre i skog och mark liksom de badar utomhus. I övrigt fanns inga skillnader mellan invandrarnas motionsvanor jämfört med den övriga vuxna befolkningens.

Till och från arbetet

År 1971 var andelen som gick eller cyklade till jobbet 52 procent bland männen och 72 procent bland kvinnorna. År 1997 blev andelarna 49 procent av männen och 56 procent av kvinnorna.

Omfattning och intensitet i motionsökningen

En bra sammanfattning av långtidstrender ges av antalet motionstimmar. År 1971 var medeltalet timmar per månad som användes för motion 14,3 för män och 14,5 för kvinnor (i åldrarna 20-70 år). År

1997 hade dessa timmar ökat för männen till 16,6 och för kvinnorna till 17,4. Har denna kvantitativa ökning motsvarats av en kvalitativ? Eller, förklaras ökningen mest av att enklare former av motion, som promenader, blivit vanligare?

I intervjuundersökningen grupperas motionsaktiviteterna i fyra nivåer efter ansträngningsgrad: Nivå 1 "ingen motion alls eller liten motion av enklaste slag", nivå 2 "regelbunden lätt motion", nivå 3 "regelbunden mycken motion" och nivå 4 "mycket motion och träning på fasta tider och/eller aktivt idrottstävlande". Resultaten visar att de kvalitativa och kvantitativa ökningarna gått hand i hand. Det är de krävande motionstyperna som ökat mest. Andelen som anser att de får för litet motion har minskat jämfört med 1970-talet bland både män och kvinnor.

Barnens motion utanför skolan

Intervjuundersökningen har, som nämnts, den vuxna befolkningen dvs. 15 år och äldre som målgrupp. Uppgifterna om barnens motion och idrott vilar således på den information en vuxen hushållsmedlem (förälder) lämnat.

Den totala andelen barn som över huvud taget utövar någon motion eller idrott på sin fritid har gått ned från 75 procent åren 1982-83 till 69 procent. I åldrarna 13-15 år är nedgången 10 procentenheter, i åldrarna 10-12 år är nedgången åtta procentenheter medan barnen i åldrarna 7-9 år visar en uppgång med två procentenheter. Ser vi till barnens motionsaktiviteter utanför skolan i dag företer flickorna en mer dramatisk bild än pojkarna: I åldern 10-12 år är 75 procent av pojkarna och 70 procent av flickorna aktiva. I åldern 13-15 år gäller detta fortfarande för pojkarna, 74 procent är aktiva, medan flickornas andel sjunkit till 57 procent.

Andelen barn som regelbundet, i stort sett varje vecka, deltar i någon idrott eller sport ligger däremot kvar på tidigare nivå: 69 procent för pojkarna och 60 procent för flickorna.

3.3 Arenor för motion och idrott

Idrott och motion är sociala aktiviteter. De utspelar sig i sociala sammanhang, tillsammans med andra och i miljöer som antingen särskilt konstruerats eller i övrigt definierats för dessa aktiviteter. I detta avsnitt uppmärksammas idrottens "arenor" för att med det uttrycket fånga de olika sammanhang i vilka individen befinner sig när hon/han idrottar

eller motionerar. Avsnittet disponeras så att den idrottande individen ses i förhållande till gruppen, till idrottsanläggningen och till sin privatekonomi.

Individen och gruppen

Majoriteten av befolkningen föredrar att motionera tillsammans med andra. Dessa "andra" var år 1971 den egna familjen för 40 procent av befolkningen. År 1997 har motionsgemenskapen förändrats. Nu är det endast 25 procent som föredrar familjen som motionssällskap. Andelen som hellre motionerar tillsammans med andra människor (än familjen) har ökat från 38 procent till 41 procent och de som helst motionerar helt ensamma har ökat från 24 procent till 33 procent.

Intervjuundersökningen lyfter fram den stora tillbakagången för familjemotionen: "Vi tolkar detta som att motionsutbudet blivit mer ålders- och könsdifferentierat. Det är idag inte lätt att hitta en och samma aktivitet med konkurrenskraftig lyskraft för mamma, pappa och barn"[32]. – Den frågan som ställs här är vem det är som erbjuder denna nya lyskraft. År 1971 var 29 procent av männen och 10 procent av kvinnorna medlemmar i en idrottsförening. Nu har dessa andelar stigit till 40 procent av männen och 30 procent av kvinnorna. Denna ökning motsvaras av tillgänglig medlemsstatistik som visar att idrottsrörelsen fördubblats under det senaste kvartsseklet. Idrotts- och motionsrörelsen har med andra ord förstärkt sin ställning som leverantör av idrotts- och motionstjänster.

Den förändring som därmed inträffat är större för kvinnorna än för männen. Kvinnorna har i betydligt större utsträckning än männen bytt sin önskan att motionera tillsammans med familjen till att motionera tillsammans med andra: 1971 svarade 47 procent av kvinnorna att de föredrog familjens motionssällskap, 1997 är andelen nästan halverad (25 procent). Litet tillspetsat kan man säga att idrottsrörelsen bidragit till att "befria" kvinnornas motionerande så att det nu mer handlar om motion för det egna välbefinnandet än för familjens. Utvecklingen har även inneburit att idrott/motion blivit alltmer tillgänglig även för kvinnorna: År 1976 var det 11 procent av kvinnorna som uppgav att de idrottade, motionerade utomhus, jämfört med 25 procent av männen. Idag är idrott, motion utomhus ungefär lika vanligt bland kvinnor och män, 36 procent respektive 38 procent. Man kan vidare påstå att kvinnorna är mer benägna att ta för sig av idrotts-/motionsutbudet: 45 procent av kvinnorna jämfört med 31 procent av männen motionerar

[32] Busch Zetterberg, 1997, s. 44.

med tränare eller ledare. Ett ytterligare stöd för tesen om kvinnornas "idrottsliga befrielse" är att kvinnorna nu närmat sig männen också i att idrotta ensam, 31 procent av kvinnorna respektive 34 procent av männen. Hit hör även, som tidigare nämnts, att i åldrarna 20-70 år har kvinnorna distanserat männen vad gäller antalet motionstimmar per månad. Ser man till hela den vuxna befolkningen, 15 år och äldre, är ställningen mer jämn: 17,3 timmar för kvinnorna och 17,1 timmar för männen.

Kvinnornas här redovisade "erövring" av idrott och motion är ett argument i diskussionen om jämställdheten inom idrotten. Det förtjänar i det perspektivet att påpeka att vissa delar av medborgarnas idrott alltjämt är mer manlig än kvinnlig. En är tävlandet: 23 procent av männen mot 12 procent av kvinnorna uppgav att de deltagit i någon motions- eller idrottstävling under det senaste året. En annan är idrotten som evenemang: 27 procent av männen uppgav att de (relativt ofta) går på ett idrottsevenemang som åskådare jämfört med 15 procent av kvinnorna. År 1976 var andelarna 26 procent för männen och 8 procent för kvinnorna. Kvinnorna har knappat in, men männen behåller ännu sitt övertag. En ytterligare del av idrotten, där männen är synligare än kvinnorna, gäller frivilligarbetet: 15 procent av männen och 9 procent av kvinnorna som motionerar i anläggningar uppgav att de arbetade som frivilliga i skötseln av en idrottsanläggning eller bana. På frågan om man har något förtroendeuppdrag eller liknande i föreningen svarade 26 procent av männen mot 17 procent av kvinnorna "Ja".

Arbetsgivaren är också en viktig leverantör av idrotts- och motionstillfällen. Att motionera med andra innebär således för många att motionera tillsammans med sina arbetskamrater. Varannan som förvärvsarbetar har tillgång till motion på sin arbetsplats. Hälften av dem (27 procent av alla förvärvsarbetande) utnyttjar den möjligheten. Det är i något större utsträckning de offentliganställda jämfört med privatanställda som har möjlighet att motionera via sin arbetsgivare. Invandrare har mer sällan tillgång till motion genom jobbet (40 procent jämfört med 53 procent).

Motion och idrott i föreningars regi underlättas, som redovisats ovan, via medlemmarnas frivilliga arbete. Var tredje som motionerar under ledning av en tränare eller ledare möter i denne en person som arbetar frivilligt, utan ersättning och för den goda saken.

Motion och idrott i arbetsgivarens regi subventioneras i betydande utsträckning av arbetsgivaren: 64 procent av dem som utnyttjar denna förmån uppger att arbetsgivaren står för alla kostnader, var femte (18 procent) betalar del av kostnaderna själv.

Individen och idrottsanläggningarna

Promenader, strövtåg och utomhusmotion har ökat under perioden från år 1976. Naturen, antingen som den är av sig själv eller i form av promenadstigar, joggningspår, etc. har således kommit att bli en allt viktigare plats för medborgarnas motionerande.

Medborgarna är nöjda med tillgången på motionsanläggningar. Detta gäller för såväl män (82 procent) som kvinnor (79 procent). Variationerna mellan storstad, övriga städer och landsbygd är små (80 procent, 82 procent respektive 75 procent). Jämfört med situationen i början av 1970-talet har en stor förbättring skett. År 1971 uppgav 64 procent att det fanns tillräckligt med motionsanläggningar i närheten, mot 80 procent idag. Trycket på att bygga nya anläggningar har alltså minskat: 75 procent uppger att de inte skulle idrotta mer om det fanns fler anläggningar jämfört med 66 procent år 1971. (I kap. 4 redovisas ytterligare uppgifter om tillgången till anläggningar.)

I undersökningen från 1971 utgick man från att det var myndigheterna som ordnade motionsanläggningarna. Frågan löd då: "Om myndigheterna ordnade fler motionsanläggningar inom rimligt avstånd från din bostad, tror du då att du skulle motionerna mycket mer ...". Då motion även förekommer i andra än kommunala anläggningar ombads de intervjuade i 1997 års undersökning att tala om var de motionerar. Av svaren framgår att motion utövas i kommunala, föreningsdrivna och privata anläggningar. Genom att fråga vilken typ man senast hade besökt, framträder följande bild över de olika anläggningarnas marknadsandelar: 41 procent för kommunala, 32 procent för privatägda och 20 procent för föreningsdrivna anläggningar.

De olika anläggningarna besöks i ungefär lika utsträckning av män och kvinnor med ett undantag: 28 procent av männen mot 19 procent av kvinnorna uppgav att de motionerar i föreningsägda anläggningar. De som tror att de skulle motionera mer om det fanns fler anläggningar (22 procent av alla) ser gärna att de nya platserna är i kommunal regi (45 procent), men för många (33 procent) spelar det ingen roll om de är kommunala, privata eller föreningsägda.

En möjlig slutsats är att utvecklingen under de senaste ca 25 åren inneburit att förutsättningarna för medborgarnas idrott och motion har förändrats. Utomhusmotionen har fått ökat utrymme genom att även gator och trottoarer har blivit accepterade platser för motionsaktiviteter såsom joggning och s.k. rollerblades. Den tidigare, självklara förväntan på "myndigheterna att ordna fler motionsanläggningar" har kompletterats med ett utbrett nyttjande av privata anläggningar. Föreningarna driver själva anläggningar och, som kommer att visas i senare kapitel (kap. 4 och 5), kommer föreningsdriften sannolikt att öka då det finns

en uttalad vilja hos kommunerna att föra över driften m.m. av sina anläggningar till föreningslivet.

Individen och hushållsekonomin

Redovisningen ovan visar att inkomst är den variabel som samvarierar med motionsaktivitet. De med högre inkomster är mer motionsaktiva, utövar fler aktiviteter, än de med lägre inkomster. Men det är inget entydigt samband eftersom de med högre inkomster är mer aktiva även vad avser de mindre kostsamma motionsaktiviteterna såsom joggning, cykling och skidåkning. Med ett strikt ekonomiskt synsätt skulle man kunna anta att utgifter för idrott och motion får stå tillbaka för mer trängande utgifter när vi har det knapert. En jämförelse av medborgarnas innehav av sport- och idrottsutrustning mellan år 1990 och 1997 visar att andelen av befolkningen som äger diverse olika utrustning har ökat påtagligt. Lågkonjunkturen i 1990-talets inledande år har inte satt några spår i det avseendet.

Av de personer som uppger att de motionerar på sin fritid, dvs. 96 procent av befolkningen, har 44 procent inga kostnader alls för sin motion, 13 procent har en månatlig kostnad på 300 kronor eller mer. Män lägger i medeltal 166 kronor per månad på sin motion, medan kvinnornas utgift är 102 kronor. Utgifterna för motion minskar med tilltagande ålder: i åldern 15-29 år är snittutgiften 199 kronor, i åldern 30-44 år är den 177 kronor, i åldern 45-59 år är den 115 kronor och i åldern 60+ är den 55 kronor. Skillnaderna mellan olika bostadsorter är avsevärda: I storstäderna lägger man i medeltal ned 164 kronor per månad och i övriga landet ca 120 kronor. Idrott och motion kan med utgångspunkt i de här redovisade uppgifterna, tolkas som en fråga om hur man vill disponera sina pengar snarare än om vad man eventuellt tvingas att avstå från. Ungdom hör kostsam idrott till mer än hög ålder. Städer jämfört med övriga landet likaså. Mönstret går igen i utgifterna för barnens motion: Åldern 10-15 år ligger klart över åldersgruppen 15-29 år när det gäller utgifterna för motion.

Utgifterna för idrott och motion varierar således efter ålder, kön och bostadsort. Vidare framgår att 88 procent av dem, som har utgifter, tycker att dessa utgör en liten post i deras hushållsbudget. Även i låginkomsthushållen är denna uppfattning spridd (77 procent). En möjlig slutsats är att det inte är pengarna som styr motionsvanorna. Idrotts- och motionsvanor är en integrerad del av livsstilen och denna bestäms inte av krassa ekonomiska villkor utan snarare av de värderingar vi omfattas av. Hur man väljer att disponera sina inkomster styrs av värderingar. (Se vidare nedan avsn. 3.6.)

3.4 Barnens idrott och motion

Barnens idrottande utanför skoltid har, som tidigare redovisats, gått ned sedan åren 1982-83 från 75 procent till 69 procent. Neddragningen av den schemalagda skolidrotten kan vara en bidragande orsak till denna nedgång. Från en idrottspedagogisk synpunkt kan man argumentera för att bristen på idrottslig skolning skapar dåliga förutsättningar för det frivilliga och spontana idrottandet. En annan kan vara att barnen ägnar sig åt olika nya "spontanidrotter" såsom t.ex. skateboard vilka är så nya att intervjupersonerna (föräldrarna) inte förknippade dem med idrott och sport när frågan ställdes.

Som ovan redovisats är också andelen barn som regelbundet deltar i någon idrott utanför skolan i stort sett densamma över perioden (69 procent av pojkarna och 60 procent av flickorna). I debatten kring barnidrotten brukar ofta hävdas att barnens s.k. spontanidrott minskat och man gör gällande att detta beror på att bostadmiljöerna mist sina naturliga platser för bollspel etc. I det sammanhanget kan erinras om att det tidigare av många omfattade önskemålet att idrotta tillsammans med familjen har tappat mark. Vidare, att närmiljöns tillgänglighet för idrott och motion snarare ökat än minskat och att den nu, mer än tidigare, brukas för idrotts- och motionsövningar av olika slag, åtminstone av den vuxna befolkningen.

Den barnidrott som hållit ställningarna över perioden är således den som arrangeras för barn och unga av idrottsföreningarna. Verksamheten bärs upp av ideella krafter – 22 procent av dem som är medlemmar i en förening uppgav att de hade olika förtroendeuppdrag i sin idrottsförening – samt av statligt stöd och olika kommunala bidrag. (Se också kap. 6.3 om LOK-stödet.) Därutöver destinerar hushållen i medeltal 214 kronor per månad och barn till barnens idrott.

Barn- och ungdomsidrott är ett område som är relativt väl etablerat inom den svenska idrottsforskningen. Vid en konferens, Barn- och ungdomsidrott inför 2000-talet, anordnad av Centrum för idrottsforskning i januari 1998, handlade flera bidrag om barns och ungdomars idrottsvanor, varför de idrottar och förändringar över tid och rum. Några av bidragen handlade om vad som händer med barn och unga som idrottar, dvs. idrottens roll i deras socialisation, i den process genom vilken medvetande och självbild utvecklas. Nedan skall två sådana studier refereras.

Det övergripande målet för idrottsföreningarnas ungdomsverksamhet är tävling, om än som en del av leken och på barnens villkor. (Se vidare kapitel 4.) Idrottsmiljöns originalitet består mycket i att den innehåller situationer av tävlan där en direkt kontakt mellan alla berörda blir möjlig, dvs. prestationen ger upphov till konkreta reaktioner.

Christian Augustsson och Göran Patriksson har studerat sammanlagt 250 idrottsaktiva pojkar och flickor i åldrarna 8-12 år, utvalda för att representera sju olika idrottsgrenar. Idrotten skapar en prestationsinriktad miljö som inbjuder till ett känslomässigt engagemang och kan, framför allt vid tävlingssituationer, utsätta individen för stor press[33]. Fokus i denna studie är föräldrarna, hur de stöttar alternativt pressar sina barn i deras idrottande. Värdet av lagom föräldrastöd lyfts fram, men studien avslöjar även att ca 15-18 procent av barnen upplevde föräldrapress i samband med idrott. Betydelsen av den övriga press, som tävlingssituationen utsätter barnen för, behandlas inte i undersökningen.

Föräldrastödets positiva betydelse för idrottande ungdomar berörs även av Ulla Tebelius i hennes studie av idrottande flickor, vilka hon följt från det de var 12 till 19 år gamla[34]. Fokus här är emellertid idrottens immanenta press, dvs. dess eget normsystem, hur det lärs in och hur den inlärningen påverkar flickornas bild av sig själva under mognadsprocessen. Tebelius följer två grupper flickor som börjat gymnastisera respektive spela fotboll i 12-årsåldern. Båda grupper tillhörde idrottsföreningar på elitnivå med kvinnligt lag respektive trupp som var framgångsrikt. Förväntningarna på flickorna var således stora. Vid 12-års ålder var flertalet av flickorna inställda på att deras idrott framför allt skulle vara rolig, en mindre grupp var däremot helt klar över att idrottandet gick ut på tävling, att tävlingen utgör det sammanhang i vilket man blir sedd. Med den införlivade tävlingsorienteringen, medvetandet om spelets/tävlingens rangordnande funktion, följde ibland stress även utanför tävlingsarenan. Att t.ex. växa fort, öka i vikt, minska i smidighet och snabbhet och petas från gymnastiktruppen är nog så omvälvande. "När tränaren tycker att man gör dåligt ifrån sig då känns det värdelöst" (vår översättning).

Vid 14-års ålder har större delen av de redan tidigare tävlingsorienterade flickorna ökat sin tävlingsorientering, men någon har även lämnat idrotten helt. Bland de tidigare lekorienterade gick ungefär en tredjedel vidare i sitt engagemang mot tävling, en tredjedel stannade kvar i sin lekorientering och en tredjedel lämnade föreningen. Vid 19-års ålder fanns åtta flickor kvar i föreningarnas tävlingsverksamhet. Två var skadade. Nio hade slutat och idkade motion i tävlingsfria former. "I aerobics bestämmer jag själv vad och hur mycket jag skall göra. Ingen säger till mig att jag måste fortsätta. I fotbollen måste man utvecklas tillsammans med de andra för att få vara med i laget. Det var stressande" (vår översättning).

---

[33] Augustsson, 1997.

[34] Tebelius, 1997.

Av de ursprungliga 26 flickorna som vid 12 års ålder börjat med fotboll respektive gymnastik hade, när de blivit 19 år, endast åtta av dem tillägnat sig den riktiga eller nödvändiga tävlingsinställning som krävs för att fortsätta ett engagemang i elitidrottsföreningen. "Jag slutade aldrig träna innan jag visste att momentet satt perfekt. Det var viktigt. Jag har alltid försökt vara en smula bättre än de andra; för att komma med i eliten måste man vara det" (vår översättning). Påpekas bör att övervägande delen av flickorna som lämnade sin idrottsförening inte blev "stillasittande": Motion är fortsatt en del av deras livsstil.

Det bestående värdet för flickornas mognadsprocess av att ha deltagit i föreningarnas ungdomsverksamhet framgår inte av studien. Frågan är emellertid angelägen mot bakgrund av att en så stor andel av barn och unga i vårt land tar del i idrottsföreningarnas verksamhet.

3.5 Motion och hälsa

Som inledningsvis nämnts är omsorgen om folkhälsan ett viktigt motiv för statens stöd till idrotten. Det har också lyfts fram i direktivet till idrottsutredningen. Kopplingen mellan fysisk aktivitet och hälsa är en medicinskt komplicerad fråga. I folkhälsodiskursen diskuteras värdet av motion och fysisk rörelse i relation till flera fysiologiska tillstånd rörande skelettet, musklerna, blodtrycket, fett- och kolhydratförbränningen[35]. Hjärtats hälsa har en nära koppling till övervikt och för varje 10 procentig viktminskning hos de överviktiga minskar risken för hjärtsjukdomar med ca 20 procent. Mycket få svenska studier har emellertid berört människornas totala fysiska aktivitet och ännu färre den högintressanta frågan om relationen mellan fysisk aktivitet och hälsa[36]. En antal studier har dock sökt behandla sambandet mellan motion och idrott och hälsa mätt i relativ vikt och fysiskt och psykiskt välmående. Idrottsutredningens intervjuundersökning knyter an till dem.[37]

Hinder för motion

Var femte vuxen, något fler bland kvinnorna jämfört med männen, uppger att de lider av någon sjukdom eller invaliditet som begränsar deras möjligheter att motionera i den omfattning de önskar. Andelen med dessa hinder ökar med stigande ålder. Bland dem 60 år och äldre

[35] Folkhälsoinstitutet, 1996.
[36] Engström, 1997.
[37] Busch Zetterberg, 1997, s. 63 ff

är det var tredje som uppger att de har det så. Men anmärkningsvärt är att hela 15 procent av de yngsta (15-29 år) också har dessa problem. Denna siffra skall jämföras med, vad som tidigare redovisats (sid. 71), att 20 procent av de yngsta männen och 23 procent av de yngsta kvinnorna hamnar på den lägsta motionsnivån, som innebär ingen motion alls eller liten motion av enklaste slag.

Nio av tio, som lider av en sjukdom eller invaliditet, motionerar dock på något sätt, med färre aktiviteter, men hela 72 procent anser att de får för litet motion jämfört med 49 procent av alla. 21 procent av dem med begränsade motionsmöjligheter är medlemmar i en idrottsförening jämfört med riksgenomsnittet som ligger på 34 procent. En möjlig slutsats är att en, kanske t.o.m. betydande, del av dem som hamnat i den lägsta motionsnivån finns där av medicinska skäl och mot sin vilja.

Hälsa och motion

Att gå upp från en motionsnivå till nästa ökar upplevelsen av att ha ett bra fysiskt hälsotillstånd med i genomsnitt 11 procentenheter bland männen och med sex procentenheter bland kvinnorna. (De som hindras av ohälsa finns ej med i dessa beräkningar.) På det hela taget ökar även det psykiska välbefinnandet när man går från en lägre motionsnivå till en högre, dock med litet speciella mönster. För män ökar det psykiska välbefinnandet i genomsnitt med 11 procentenheter när de går från motionsnivå 1 till nivå 2. Därefter inträffar mindre och mer inkonsekventa förändringar. För kvinnor under 60 år finns inget systematiskt samband mellan motionsnivåerna och upplevd psykisk hälsa. För äldre kvinnor ökar det psykiska välbefinnandet med 17 procentenheter vid steget från nivå 1 till nivå 2.

Motion och vikt

Body Mass Index (BMI) är numer det vanligaste måttet för att studera kroppsvikt i förhållande till kroppslängd.

$$\text{BMI} = \frac{\text{vikt i kilo}}{\text{längd i m} * \text{längd i m}}$$

Vad som betraktas som normal eller önskvärd kroppsvikt varierar mellan tidsåldrar och kulturer. Normal kroppsvikt i dagens Sverige brukar

anges av läkare med ett BMI-värde mellan 20 och 24 för kvinnor och 20 och 25 för män. "Övervikt" ligger i intervallet upp till 30 och "fetma" över 30. Idrottsutredningens intervjuundersökning redovisar BMI-värdet 24,83 för män och för kvinnor 23,60.

Redan efter 30-årsåldern har emellertid medelvärdet för svenska män krupit över gränsen för övervikt, en gräns som kvinnornas medeltal passerar först vid 60 år.

God vikteffekt redan vid måttlig motion

En analys av BMI-värdena i förhållande till motionsvanor visar att ju högre nivå det är på motionen desto lägre är BMI och desto lägre andelen överviktiga. Men motionen avtar och vikten ökar också med stigande ålder. En närmare granskning av sambandet visar att steget från den lägsta motionsnivån (ingen eller lite motion av enklaste slag) till nästa (regelbunden lätt motion) minskar andelen överviktiga bland män i alla åldrar liksom bland de yngre kvinnorna. För äldre kvinnor finns inget samband.

Förändring över tid

Inledningsvis i detta kapitel redovisades en positiv utveckling av medborgarnas motionsvanor och i det ovanstående ett visst samband mellan motion och vikt. Medborgarnas kroppsvikt i förhållande till kroppslängden har mätts tidigare, åren 1971 och 1978. Fram till 80-talet användes "relativ vikt" som index. Värdet 100 blir i den indexskalan "idealvikten".

Den relativa vikten har ökat under perioden 1971-1997 både för män, från 108 till 113, och kvinnor, från 107 till 110. För män i åldern 41-50 år har den relativa vikten minskat, från 113 till 112. För kvinnorna finns viktminskningen i åldern 51-60 år, från 115 till 113. Men för alla övriga grupper har vikten ökat.

Vi står här, enligt intervjuundersökningen, inför en paradox, en skenbar motsättning. "Som vi sett /tidigare/ har motionen ökat både kvantitativt och kvalitativt under de senaste tre decennierna. Men ökat har också övervikt och fetma. Samtidigt har vi sett ... att högre motionsnivåer minskar övervikten. Förklaringen är att motion inte ensam bestämmer överviktens omfattning. De ärftliga faktorerna kan vi nog bortse från: den svenska genpoolen kan inte ha förändrats så mycket under tre årtionden. Förändrats har emellertid dryckes- och kostvanorna. Det är för mycket och/eller alltför olämplig mat och dryck

som förklarar att övervikten ökar trots ökad motion. Motionen på nuvarande nivå är inte tillräcklig för att motverka dåliga dryckes- och matvanor. Så kan paradoxen förklaras."[38]

3.6 Den motionerande medborgaren

Tidigare (avsn. 3.3) har betonats att idrott och motion är sociala aktiviteter som utspelar sig i sociala sammanhang, tillsammans med andra och på därför avsedda platser. Av redovisningen framgår hur dessa sammanhang kommit att skifta från familjen till idrotts-/motionsgruppen och det ensamma motionerandet. Flera och nya platser har tagits i anspråk för motion såsom privata respektive föreningsdrivna anläggningar och närmiljön. Analysen av kostnaderna för motionen visade att det är individen snarare än hushållskassans storlek som avgör hur mycket man är beredd att betala för sin och sina barns motion. Den övervägande majoriteten, även bland dem som har de lägsta hushållsinkomsterna, tyckte inte att motionsutgifterna upptog en stor post i hushållsbudgeten. Utgifterna för motion minskade med stigande ålder, varierade mellan kvinnor och män samt mellan stad och land.

I detta avsnitt ligger fokus på den motionerande individen, var hon än befinner sig vad gäller inkomst, bostadsort, m.fl. strukturella positioner. Intresset ligger på individen och hennes någorlunda varaktiga och konsekventa prioriteringar för hur hon vill leva. I Intervjuundersökningen presenteras en sådan analys genom att visa hur värderingarna styr valet av idrott och motion.

Först en kortfattad presentation av värderingarna. Den sociologiska metoden urskiljer tre olika värderingsdimensioner[39].

En skiljer ut traditionalism mot modernism: att vara traditionell innebär att hålla på det stabila, att vara modern innebär att välkomna förändringar. Idrottens och motionens utveckling mot att bli moderna är i långa stycken en utveckling mot individualism. Man måste med moderna värderingar själv ta ansvar för sin motion. En moderna människan disciplinerar sig för att få den önskvärda prestationen, kroppsformen och konditionen.

En skiljer mellan att ha fasta värden eller pragmatiska: värdefasthet innebär att man inte är beredd att kompromissa om sina värderingar, pragmatism innebär att man är beredd att ompröva och anpassa sina

[38] a.a., s. 82.
[39] Zetterberg, 1997.

värderingar. När allt är givet "är det ingen sport", men det kan vara motion.

En, slutligen, skiljer ut materialistiska värden från humanistiska: materialism innebär ett intresse för materiella saker och humanism ett för mänskliga varelser. Ett sätt att fånga denna olikhet kan vara att beskriva det senare intresset som att man tar sina styrande signaler inifrån ("inrevärldsmänniskor") och det förra som att man hämtar sina styrande signaler utifrån ("yttrevärldsmänniskor"). Yttrevärldsmänniskorna motionerar främst för att se bra ut i egna och andras ögon och inrevärldsmänniskorna motionerar för att må bra.

Motion och värderingar

Av de 20 motions- och sportaktiviteter som intervjuundersökningen frågade efter visade det sig att nio entydigt har sin tyngdpunkt bland människor med moderna värderingar. Det gäller inom- och utomhusmotion, löpning/friidrott, gymnastik, aerobics/workout, simning, skidåkning, skridskoåkning och racketsporter. De övriga aktiviteterna engagerar personer som har traditionella och moderna värderingar i ungefär lika grad. Inga aktiviteter ligger entydigt på den traditionella planhalvan. Idrotten och motionen tillhör således de moderna människorna.

Av de 20 aktiviteterna är det endast två som entydigt har sina tyngdpunkter på de värdefastas planhalva, nämligen gymnastik och vattengymnastik. 11 aktiviteter finns förankrade bland pragmatikerna. Här finns tävlingssporterna, löpning/friidrott, fotboll, innebandy, racketsporter och golf. Här finns även inom- och utomhusmotion, aerobics/workout, joggning, utomhusbad och fiske. Sju aktiviteter tilltalar ungefär lika mycket pragmatiker och värdefasta, nämligen trädgårdsarbete, strövtåg i skog och mark, promenader, simning, cykling, skridsko- och skidåkning.

Av de 20 aktiviteterna har bara tre, aerobics/workout, vattengymnastik och gymnastik, sina tyngdpunkter långt in på den humanistiska planhalvan. Elva aktiviteter finns i gränslinjen mellan humanism och materialism: inom- och utomhusmotion, löpning/friidrott, joggning, strövtåg i skog och mark, promenader, trädgårdsarbete, utomhusbad, simning, cykling och skridskoåkning. Sex aktiviteter har en klar materialistisk förankring, nämligen golf, innebandy, fotboll, fiske, skidåkning och racketsporter.

Flera intressanta mönster kan skönjas: Att motion och idrott är väl i samklang med moderna värden, att motion och idrott har mer att erbjuda pragmatikerna än de värdefasta och mer att erbjuda materialister än personer med humanistiska värderingar. I perspektivet idrott åt alla

innebär dessa mönster att det finns utrymme för en produktutveckling i syfte att nå även de människor, med värdefasta och humanistiska värderingar, som idag inte tilltalas av motionsutbudet, eller av endast delar av det.

Åtta värderingsgrupper

Utgångspunkten här är att individerna styrs i sitt motionsbeslut av sina värderingar. De värderingar som ovan redogjorts för bärs upp av individerna så att varje individ kan kännetecknas med att hon omfattar moderna eller traditionella, humanistiska eller materialistiska, värdefasta eller pragmatiska värderingar. Ser man till befolkningen är det möjligt att i den urskilja olika grupper av individer som avgränsas från varandra genom sin kombination av värden enligt de tre värdeskalorna: De tre värdeskalorna om vardera två värden (högt och lågt) kombineras och ger en gruppstruktur om åtta grupper. Intervjuundersökningen innehöll även frågor vilka avslöjade de intervjuades värderingar och därmed hemvist i någon av dessa värderingsgrupper. Individernas motions- och idrottsvanor analyserades därefter med utgångspunkt från deras värderingsgruppstillhörighet.

Valet att motionera – och hur

De "Rättrådiga" är individer som är traditionella, har fasta värderingar och en materialistisk inställning. De är kompromisslösa vänner av ordning och har hjärtat i sina (ofta magra) tillgångar. Här finns den största andelen spinnspön. De deltar i färre idrotts- och motionsaktiviteter än flertalet andra medborgare med undantag för vattengymnastik, strövtåg i skog och mark samt trädgårdsarbete. 32 procent tillhör en idrotts- eller motionsförening. Individerna i denna grupp har något högre medelålder än övriga. Mer än andra grupper tycker de att det är viktigt att Sverige vinner i landskamper.

De "Hemkära" är individer som också är traditionella och värdefasta men med en humanistisk orientering. De har hjärtat i nära och kära snarare än i materiella tillgångar. De vill inte belasta den offentliga välfärden för mycket och de vill ta hand om varandra, även barn och åldringar. De har låg nivå på sina idrotts- och motionsaktiviteter men är överrepresenterade i gymnastik och vattengymnastik. 18 procent tillhör en idrotts- eller motionsförening och intresset för idrottstävlingar är lågt.

"Vardagsrealisterna" står för traditionella och pragmatiska värderingar och har en materialistisk orientering. De söker praktiska eller tekniska lösningar på problem. Bil och bostad signalerar deras tillhörighet snarare än familjegård och släktband. De är väl representerade i alla sport- och motionsaktiviteter utom gymnastik och vattengymnastik. 42 procent tillhör en idrotts- eller motionsförening och intresset för tävling och landskamper är utbrett. De äger den bredaste uppsättningen av idrotts- och motionsredskap av någon värderingsgrupp.

"Tillhörarna" står för traditionella och pragmatiska värderingar men har en humanistisk orientering. Gruppen de tillhör säger mer vem de är än deras materiella tillgångar. Arbetskamrater, vänner och grannar betyder mycket, inte bara släktingar. De är idrotts-/motionsaktiva något över genomsnittet och rullbrädor och rullskridskor är vanligare bland dem. 43 procent tillhör en motions- eller idrottsförening och 23 procent har deltagit i en motions- eller idrottstävling under det senaste året.

De "Principengagerade" står för modernitet, värdefasthet och har en materialistisk orientering. De gillar att leva ett modernt och bekvämt liv och prylar är inga statussymboler för dem. Många har stort socialt samvete t.ex. avseende miljön eller tredje världen. De är klara över sina egna åsikters förträfflighet. Aktivitetsnivån ligger kring eller något under medeltalet. Skall en aktivitet pekas ut kommer skidåkning högt. 31 procent är medlemmar i en idrotts- eller motionsförening och intresset för tävlingar är lågt.

"Sökarna" står för modernitet, värdefasthet och humanism. För dem är det viktigare att "känna sig själv" än att delta i yttre manifestationer. De ifrågasätter auktoriteter och känner varmt för jämlikhet och likaberättigande. I gymnastiken är de överrepresenterade, i friidrott och innebandy mer sällsynta. 27 procent är med i en idrotts- eller motionsförening och intresset för tävling är lågt.

"Utmanarna" står för modernitet, pragmatism och materialism. Här finns mycket entreprenöranda. De är individualister och tappar snart intresset för relationer som ej längre är till nytta. Här är innebandy, racketsporter och golf mycket framträdande. De har det största innehavet av rullbrädor, ishockeyklubbor, slalomutrustning, fotbollsskor, golfklubbor m.m. 45 procent är med i en idrotts- eller motionsförening och 28 procent har deltagit i en motion eller idrottstävling.

"Minglarna" håller på modernism, pragmatism och humanism. Deras stora aktivitet är aerobics/workout och mer än i någon annan grupp har de motionsredskap hemma (dock ej motionscykel). De vet vad som är inne, älskar informella nätverk och vill gärna ha internationella kontakter. Om Utmanarna har rullbrädor har Minglarna rullskridskor. 39 procent är med i en idrotts- eller motionsförening och intresset för tävling är genomsnittligt, 19 procent.

Förutom dessa grupper fanns en med helt genomsnittliga värderingar på alla dimensioner; "medelsöner", 11 procent av alla.[40]

För att sammanfatta: Det är framför allt Vardagsrealisterna, Tillhörarna och Utmanarna (personer med pragmatiska värderingar) som är medlemmar i idrotts- eller motionsföreningar. Ur samma grupper rekryteras deltagarna i motions- och idrottstävlingar.

Valet att motionera – och hur mycket

Idrotts- och motionsvanor är som ovan redovisats mindre utbredda i hushåll med låg inkomst. Vidare framgick att utgifterna för motion inte kändes betungande för något inkomstskikt. Mycken motion är ju även så gott som kostnadsfri, ca 44 procent av de tillfrågade sa att de inte hade några kostnader alls. Att motionera eller inte är ett val man gör och detta val kan antas styras mer av värderingar än ren och skär privatekonomi.

I intervjuundersökningen jämförs motionsnivåerna i de olika värderingsgrupperna. Bland Tillhörarna, Utmanarna och Minglarna fanns många i nivå 3 och nivå 4, dvs personer som regelbundet får mycket motion, tränar och tävlar. Många i nivå 1 och nivå 2, som får ingen eller litet motion, fanns bland de Rättrådiga och Hemkära[41].

Tabell 7.1: Värderingsgrupp, hushållsinkomst och motionsnivå

Värderingsgrupp	Hushållsinkomst tkr	Andel i motionsnivåerna 3 och 4
Rättrådiga	195	28
Hemkära	191	20
Vardagsrealister	265	37
Tillhörare	233	47
Principengagerade	256	34
Sökare	255	28
Utmanare	294	46
Minglare	261	41

Hemkära har lägst hushållsinkomst och motionerar minst. Vardagsrealister och Utmanare har de högsta hushållsinkomsterna men Tillhörarna, med lägre inkomst, motionerar minst lika mycket som Utmanarna och mer än Vardagsrealisterna. Sökarna har höga hushållsin-

[40] Busch Zetterberg, 1997, s. 93.
[41] a.a., s. 97.

komster men motionerar lika litet som de Rättrådiga som har en hushållsinkomst nära de Hemkära. Intervjuundersökningens slutsats är att vissa livsstilar prioriterar motion, vilket Tillhörarna kan exemplifiera. I den gruppen finns den tredje lägsta hushållsinkomsten av alla värderingsgrupper men den högsta andelen i motionsnivåerna 3 och 4.

Motion och föreningstillhörighet

Bland Utmanarna och Tillhörarna finns, som nämnts, många som motionerar på motionsnivåerna 3 och 4. Bland Sökarna och Hemkära är motionärer på dessa nivåer få. Ser man till andelen föreningsmedlemmar i dessa fyra grupper följs de åt, dvs. mycket ansträngande motion och många föreningsmedlemmar respektive litet ansträngande motion och få föreningsmedlemmar. Vad som förenar individerna i de två första grupperna är deras pragmatiska inställning, vad som förenar individerna i de två senare är att ha fasta värderingar.

Således, till frågan om kopplingen mellan motion och föreningsmedlemskap, kan följande mönster urskiljas i den vuxna befolkningen:

Tabell 7.2: Andel med hög (3 och 4) motionsnivå av alla

	Medlem	Ej medlem	Skillnad
Pragmatiker	13.4	6.0	+ 7.4
Värdefasta	5.4	6.7	- 1.3

Den organiserade idrottsrörelsen höjer således benägenheten att motionera inom de pragmatiska livsstilsgrupperna (Vardagsrealister, Tillhörare, Utmanare och Minglare). I dessa grupper fördubblar medlemskap i idrotts- och motionsförening andelen med hög motionsnivå (från 6.0 procent till 13.4 procent av hela undersökningspopulationen).

Bland de värdefasta livsstilsgrupperna (Rättrådiga, Hemkära, Principengagerade och Sökare) finns inget signifikant samband mellan medlemskap i idrotts- och motionsförening och hög motionsnivå.

Man bör alltså vara medveten om att stöd till föreningsverksamheten inte har samma effekt på motionsnivån i alla delar av befolkningen.

Elitidrottsframgångar

Tidigare har redovisats att vissa delar av idrotten alltjämt är mer manlig än kvinnlig. Att bevista ett idrottsevenemang som åskådare hör dit. I intervjuundersökningen ställdes frågan "Hur viktiga är svenska fram-

gångar i internationella idrottstävlingar för dig: Är de mycket viktiga, ganska viktiga, ganska oviktiga eller helt oviktiga?"

En övervägande majoritet tyckte att svenska framgångar var mycket eller ganska viktiga. Uppskattningen varierade med ålder så att de äldre fäster större betydelse vid framgångarna än de yngre. Även skolutbildning och uppskattning sammanföll så att ju högre utbildning desto mindre uppslutning kring att svenska framgångar är viktiga.

I värderingsgrupperna ser uppslutningen ut så att det är bland Rättrådiga, Vardagsrealister, Principengagerade och Utmanarna som uppslutningen är starkast. Dessa grupper utmärks alla av materialistiska snarare än humanistiska värderingar. Om man skiljer ut dem som tycker att svenska tävlingsframgångar är "mycket viktiga" finner man framför allt människor med traditionella och materialistiska värderingar. De som svarat "helt oviktiga" har i allmänhet moderna och humanistiska värderingar.

Delta i eller glädjas åt

Tävlingsverksamhet är mer en manlig än kvinnlig del av idrotten: 23 procent av männen mot 12 procent av kvinnorna uppgav att de deltagit i någon motions- eller idrottstävling under det senaste året. Ser man till hur tävlingsdeltagandet faller ut i de olika värderingsgrupperna är det bland Utmanarna, Vardagsrealisterna, Tillhörarna och Minglarna som de flesta tävlingsmotionärerna finns. Det är också i dessa grupper det finns en hög andel personer som är medlemmar i en idrotts- eller motionsförening. Vad som förenar dessa grupper är att de innehåller personer med pragmatiska värderingar.

Om de idrottsaktiva jämförs med de idrottsglada, dvs. med dem som mest värdesätter svenska internationella idrottsframgångar, framgår att Vardagsrealisterna och Utmanarna förenar aktivitet med glädje. På ömse sidor om dessa finns Rättrådiga och Principengagerade med stort intresse för idrottsliga framgångar och få idrottsaktiva respektive Tillhörarna och Minglarna med hög andel idrottsaktiva och liten andel framgångstillskyndare. Detta mönster kan ses som ett bidrag till förståelsen av den ofta framförda tesen att bredd- och elitidrott hänger samman så att svenska elitframgångar föder ett intresse för idrott och motion i de breda leden. T.ex. "Ett genom åren återkommande argument för denna ordning /en sammanhållen idrottsorganisation/ är att ur bredden föds eliten, samt att elitverksamheten tjänar som morot och inspirationsgivare till breddverksamheten, både bland unga och äldre"[42]

[42] Pallin, 1997.

För vissa, Vardagsrealister och Utmanare, verkar detta stämma; för långt fler förefaller kopplingen svag. De värderingar som skiljer ut dessa två grupper från de övriga är att de förenar pragmatiska och materialistiska värderingar med i Vardagsrealisternas fall traditionella och i Utmanarnas moderna värderingar. De som ändå är idrottsaktiva trots sitt jämförelsevisa ointresse för svenska internationella idrottsframgångar, dvs. Tillhörarna och Minglarna, har sin mer humanistiska och pragmatiska orientering gemensam. De som trots intresset för svenska framgångar inte själva är idrottsaktiva, dvs. Rättrådiga och Principengagerade, förenas i sin mer materialistiska och värdefasta orientering.

3.7 Sammanfattning av undersökningarna

Medborgarna motionerar mer än de gjorde för 25 år sedan, de gör det på fler platser än tidigare och i förändrade gemenskaper. Utbudet av anläggningar är mångfaldigt och upplevs av de intervjuade som tillfredsställande, idrottsföreningslivet har växt. Medlemskap i en idrottsförening betyder mycket för en del individers motionerande men inte för allas. Idrott och motion har blivit integrerade delar i flertalet medborgares livsstilar.

Innan detta kapitel avslutas finns anledning att påminna om att Idrottsutredningens intervjuundersökning om medborgarnas motionsvanor inte handlar om enskildheter. Detta är en viktig begränsning, eller svaghet om man så vill, med en undersökning av detta slag. Undersökningar av barns utveckling, som t.ex. den som ovan refererats om unga flickors erfarenheter i sina gymnastik- respektive fotbollsföreningar, ger kunskap om enskildheter. Olika andra undersökningar t.ex. av idrott och motion i avgränsade bostadsmiljöer, familjer eller kulturer skulle också kunna ge relevanta kunskaper om enskildheter vad gäller idrott och motion. Idrottsutredningens intervjuundersöknings styrka ligger i att den ger en bild av helheten – det allmänna motionstillståndet m.m. i vårt land, om man så vill. Dess resultat gör därutöver tydligt att idrott och motion är ett intressant kunskapsområde väl lämpat för studier och forskning med olika infallsvinklar. Utredningen lämnar sitt bidrag i rapporterna om idrottens ekonomi, forskning och historia[43].

Avslutningsvis sammanfattas resultaten av de undersökningar som här redovisats.

---

[43] SOU 1998:33.

Idrott åt alla

Det idrottspolitiska beslutet från år 1970 har varit framgångsrikt. Fler medborgare motionerar idag jämfört med då. Idrottsrörelsens medlemsutveckling har varit positiv.

Jämställdhet

Kvinnorna har, visar intervjuundersökningen, under de senaste 25 åren kommit starkt i de flesta motionsaktiviteter. De synes ta för sig av utbudet och de har närmat sig männen som medlemmar i idrottsrörelsen. Kvinnorna motionerar idag i lika stor utsträckning som männen för sin egen skull.

Men bilden är inte bara ljus: Som tidigare visats är flickorna i åldern 13-15 år i långt mindre utsträckning (57 procent) idrotts- eller motionsaktiva utanför skolan än sina yngre systrar (70 procent) respektive jämngamla bröder (74 procent). Sett i ljuset av neddragningen av den schemalagda skolidrotten är detta särskilt bekymmersamt.

Jämlikhet

Intervjuundersökningen visar att idrott och motion i liten utsträckning begränsas av strukturella förhållanden som kön, ålder, bostadsort, etnisk tillhörighet, föreningsmedlemskap eller köpförmåga, värderingar styr mer. Motionerandet och valet av motion, innehåll som intensitet, är en del av livsstilen. Idrotts- och motionsrörelsen har lyckats förbli en modern rörelse.

Ca var femte vuxen uppger att de lider av sjukdom eller invaliditet som begränsar deras möjligheter att motionera i den omfattning de önskar. Nästan alla av dem (91 procent) motionerar dock men en stor majoritet av dem (72 procent) anser att de får för litet motion jämfört med hela den vuxna befolkningen (49 procent).

Det är vidare möjligt att de som uppgav att de hindrades i sitt motionerande på grund av sjukdom eller invaliditet har sitt sämre hälsotillstånd knutna just till deras bristande motionsmöjligheter. Hela 15 procent av de yngsta (15-29 år) faller inom kategorin som uppgivit sjukdomshinder. 21 procent av samma åldersgrupp hamnade i den lägsta motionsnivån, dvs. de som utövar ingen eller praktiskt taget ingen motion alls.

Motion på arbetsplatserna

Vår väg till och från arbetet har, visar intervjuundersökningen, i minskad utsträckning bevarat sin plats som motionstillfälle. Andelen som går eller cyklar till arbetet har gått ned. Arbetsgivaren är dock en betydande motionserbjudare: 53 procent av alla förvärvsarbetande har tillgång till motion på jobbet. För dem som utnyttjar möjligheten att motionera på jobbet är det vanligt att arbetsgivaren helt står för kostnaderna. Endast 12 procent står för kostnaderna själva. En betydande del av den vuxna befolkningens motion subventioneras således via arbetsgivarna – offentliga i något större utsträckning än privata.

Kanske kan man påstå att samtidigt som idrott och motion synes ha flyttat ut från familjen, endast 25 procent av den vuxna befolkningen föredrar idag att motionera tillsammans med familjen, så har den flyttat in på arbetsplatserna.

Barnens idrott och motion

Idrottsföreningarna gör en omfattande insats när det gäller barns- och ungas motionerande utanför skolan. Mot bakgrund av att den vuxna befolkningen inte i samma utsträckning som tidigare föredrar att idrotta och motionera tillsammans med familjen kan idrottsrörelsens betydelse här inte nog uppmärksammas. Innehållet i idrottsföreningarnas barn- och ungdomsverksamhet är en angelägenhet för de närmast inblandade – barn, ledare och föräldrar. Kunskapen om verksamheten är mer begränsad utanför dessa led. Mot bakgrund av idrottsrörelsens sedan lång tid offentliga uppdrag visavi barns och ungdomars fritid finns det anledning att mer uppmärksamma verksamhetens innehåll och resultat t.ex. via utvärdering och forskning.

Bredd och elit

Tävlingen är en integrerad del i medborgarnas idrott-/motionskultur. 69 procent av alla unga sportar eller idrottar regelbundet, i stort sett varje vecka utanför skolan. Övervägande delen av dessa kan på goda grunder antas idrotta i föreningars regi och den idrott de där möter är i stor utsträckning tävlingsinriktad. 17 procent av samtliga vuxna hade deltagit i en tävling under det senaste året. Många uppskattar svenska idrottsframgångar. I exemplet från barnidrotten, de unga flickornas erfarenheter från fotboll respektive gymnastik i elitidrottsprofilerade föreningar, anar vi att ett intresse för fysiska aktiviteter grundlades

under denna period trots de pressande erfarenheterna av idrott på toppnivå respektive på väg mot toppnivå.

Motion och hälsa

Den vuxna befolkningen motionerar mer, men inte tillräckligt mycket för att det skall ge positivt utslag i BMI-värdena. En bidragande orsak är att även kost- och dryckesvanor förändrats och att vardagslivet utanför motionsvanorna blivit mer stillasittande. Andelen av befolkningen som går eller cyklar till sitt arbete har t.ex. minskat. En annan är att utbudet av motionsaktiviteter inte har samma dragningskraft på alla individer. Det lockar mer människor med pragmatiska och materialistiska värderingar än de värdefasta och humanistiska värderingar. I detta ligger en utmaning för idrotts- och motionsrörelsen, dvs. att fundera över ett utökat erbjudande av motionsaktiviteter som kan tänkas locka individer med värdefasta och humanistiska värderingar.

4 Idrottsrörelsen – organisation, idé och verksamhet

Idrottsrörelsen är med sina ca tre miljoner medlemmar[44] Sveriges största folkrörelse. Dess organisation är hierarkiskt uppbyggd – RF och de 67 specialidrottsförbunden (SF) på central nivå, distriksidrottsförbunden (DF) och specialidrottsdistriksförbunden (SDF) regionalt samt de drygt 22 000 föreningarna och 11 000 korpföreningarna på lokal nivå. Som framgått av kapitel 2 har staten stött idrottsrörelsens organisationer i stort sett alltsedan deras tillblivelse. I kapitel 5, där vi belyser organisationsstödets ekonomiska betydelse, visar vi att detta stöd till största delen stannar på den centrala nivån vilket också var avsikten i 1970 års idrottspolitiska beslut. Det är således med fokus på RF och SF som föreliggande kapitel beskriver idrottsrörelsens organisation, uppgifter och demokratiska struktur. I detta kapitel görs en redovisning av idrottsrörelsens "idé" med hjälp av bl.a. officiellt material från RF och de intervjuer sekretariatet gjort med företrädare för SF och Sveriges olympiska kommitté (SOK).

Motion och tävling är centrala begrepp i idrottsrörelsens idé. Idén relateras till styrningen och användningen av organisationsstödet. Tanken är att undersöka vilka kopplingar som finns mellan idéerna och det arbete SF:en uträttar. I ett avslutande avsnitt behandlas tillgången på anläggningar ur idrottsrörelsens perspektiv.

[44] Årsredovisning 1997, Riksidrottsförbundet. Busch Zetterberg, 1997, uppskattar antalet vuxna (15 år och äldre) som är medlemmar i en idrottsförening till ca 2,4 miljoner individer och RF uppskattar därutöver antalet barn och ungdomar (7-14 år) som är medlemmar i en idrottsförening till 563 000.

4.1 Idrottsrörelsens organisation och uppgifter

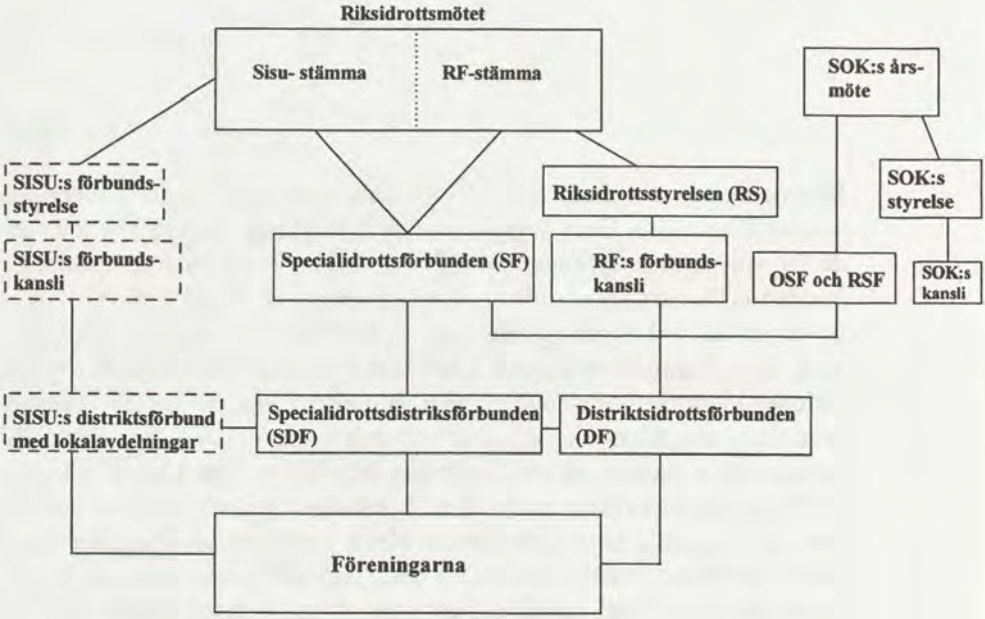


Diagram 4.1 Idrottsrörelsens organisation

Diagrammet illustrerar RF:s, SOK:s respektive SISU:s (Svenska idrottsrörelsens studieförbund) olika organisatoriska nivåer och kopplingarna dem emellan. Sveriges olympiska kommitté (SOK) har ett avtal med Riksidrottsförbundet genom vilket de två organisationernas respektive ansvarsområden och gemensamma intressen regleras ("huvudavtalet"). Därutöver har de två organisationerna tecknat ett särskilt avtal avseende det operativa ansvaret för stödet till elitidrottsutvecklingen (Olympisk support). Medlemmar i SOK är specialidrottsförbund vars idrotter finns med på det olympiska programmet (OSF) och erkända s.k. "recognized" specialidrottsförbund (RSF). SOK behandlas i avsnitt 4.4.

I idrottsrörelsen har SISU ställning som ett fristående studieförbund med egna valda ombud till sin riksstämma som sedan år 1997 hålls vid samma tillfälle som RF stämman. SISU har en koppling till RF genom avtal om bl.a. ledarutbildning. Studieförbundet samarbetar med samtliga nivåer inom idrottsrörelsen och har till uppgift att utbilda och utveckla idrottsledare och medlemmar. Sedan studieförbundet bildades år

1986 har verksamheten utvecklats till att även inkludera mer traditionell folkbildning. År 1996 svarade SISU för cirka 660 000 studietimmar med sammanlagt cirka 250 000 deltagare. Utöver dessa studietimmar, som finansieras via folkbildningsanslaget (Utbildningsdepartementet), ger SISU s.k. kortkurser som finansieras av föreningarna och specialidrottsförbunden. Dessa kortkurser hade cirka 150 000 deltagare år 1996[45].

Idrottsrörelsens demokratiska uppbyggnad

Idrottsrörelsen är uppbyggd enligt klassisk folkrörelsemodell med förtroendevalda på central, regional och lokal nivå. Föreningarna styrs av stadgar som tillförsäkrar medlemsinflytande genom årsmöten, motionsrätt, valberedning osv. Föreningarna väljer ombud till specialidrottsdistriktsförbundens årsmöten. som i sin tur utser ombud till distriktsidrottsförbundets och specialidrottsförbundets årsmöte. Specialidrottsförbunden och distriktsidrottsförbunden har rätt att utse ett visst antal ombud till RF- respektive SISU-stämman.

RF-stämman hålls vartannat år och är idrottens högsta beslutande organ och utgörs av drygt 200 ombud från specialidrottsförbund och distriktsidrottsförbund. Stämman beslutar bl.a. om inval av nya medlemsförbund. Vidare väljs ledamöter till Riksidrottsstyrelsen som är RF:s högsta beslutande organ mellan RF-stämmorna. Riksidrottsstyrelsen består av elva personer inklusive ordföranden. Ombuden väljer även ledamöter till Riksidrottsnämnden som är idrottens högsta överklagningsinstans i bl.a. bestraffningsärenden. Man väljer också ledamöter till valberedningen och till en revisionskommitté.

Specialidrottsförbunden

För närvarande är 67 specialidrottsförbund medlemmar i RF. Specialidrottsförbunden är de centrala organisationerna inom sina respektive idrotter och har bl.a. till uppgift att utveckla den egna idrotten, samordna nationella tävlingar samt representera Sverige och sin idrott i internationella sammanhang. Specialidrottsförbunden företräder alltifrån gamla idrotter som dragkamp och varpa till nyare idrotter som t.ex. innebandy och triathlon. Det finns renodlade specialidrottsförbund som rugby, men också s.k. kategoriförbund exempelvis Korpen och Handikappidrottsförbundet som omfattar många olika idrottsgrenar. Där-

[45] SISU 10 år – Årsberättelse 95-96.

emellan finns förbund som organiserar flera snarlika verksamheter. Inom exempelvis Skidförbundet finns längdskidåkning, alpint, backhoppning, snowboard m.m. organiserade.

Mångfalden gäller också förbundens storlek. Triathlonförbundet är med sina 564 medlemmar minst och Fotbollförbundet med sin nästan en miljon medlemmar det klart största. Som framgår i kapitel 5 är skillnaderna mellan förbunden också stora när det gäller ekonomiska förutsättningar.

Specialidrottsförbunden har i flertalet fall en regional organisation. Specialidrottsdistriktsförbunden (SDF), som är cirka 1000 till antalet, tar tillvara respektive idrotts intressen i distrikten.

Inom flertalet specialidrottsförbund är det internationella kontaktnätet mycket omfattande. SF:en är, med några få undantag, medlemmar i både de europeiska och globala organisationerna inom sin idrott. Flertalet förbund organiserar och skickar deltagare till världsmästerskap och europamästerskap. Emellanåt får de svenska förbunden också förtroendet att organisera VM och EM i Sverige. I många delar påverkar de internationella organisationerna villkoren för specialidrottsförbunden i minst lika stor utsträckning som de nationella organisationerna gör.

RF

Av RF:s stadgar framgår det att "Sveriges Riksidrottsförbund är den svenska idrottsrörelsens samlande organisation /.../ RF har till uppgift att handha för idrottsrörelsen gemensamma angelägenheter, såväl nationellt som internationellt". RF:s arbetsuppgifter kan beskrivas utifrån tre huvudsakliga verksamhetsområden: att vara företrädare för den samlade idrottsrörelsen t.ex. gentemot regering och riksdag och internationellt, vara myndighet vid fördelning av statsbidrag t.ex. bidragen till specialidrottsförbunden och slutligen ge service i exempelvis juridiska frågor och IT-frågor åt sina medlemmar.

RF:s regionala organisation består av 21 distriktsidrottsförbund (DF). Distriksidrottsförbunden företräder idrotten gentemot landsting, länsstyrelser och kommuner inom sina respektive regioner – som i stort sett följer länsgränserna. DF:en ger också stöd och service till SDF:en och till föreningarna. Det kan handla om allt från föreningsutveckling och juridik till mer administrativt stöd exempelvis kontorsservice. DF:en administrerar vidare det lokala aktivitetsstödet och ansvarar för dopingkontrollerna inom sina respektive distrikt. En del DF hanterar även vissa spel och lotterier exempelvis Bingolotto.

4.2 Idrottsrörelsens idé och riktlinjerna för specialidrottsförbundens verksamhet

4.2.1 Idé

Verksamhetsidén gäller för hela idrottsrörelsen

Av RF:s stadgar framgår i 1 kap.§1 att idrott skall bedrivas i enlighet med den av RF-stämman beslutade verksamhetsidén. Verksamhetsidén som antogs vid 1995 års Riksidrottsmöte bygger på Idrotten vill – Idrottsrörelsens idédokument[46]. RF:s stadgar är bindande för hela den organiserade idrottsrörelsen.

Av verksamhetsidén framgår att idrotten skall bedrivas "...så att den utvecklar människor positivt såväl fysiskt och psykiskt som socialt och kulturellt". Verksamhetsidén definierar idrott som: "... fysisk aktivitet som vi utför för att kunna prestera mera, ha roligt och må bra. Idrott består av träning och lek, tävling och uppvisning."[47]

Tävling och motion

I verksamhetsidén delar idrottsrörelsen in sin idrott i barn-, ungdoms- respektive vuxenidrott. Inom barnidrotten skall leken vara det tongivande. Tävling finns inom barnidrott men den är "... en del av leken och skall alltid ske på barnens villkor".

För ungdoms- och vuxenidrott skiljer verksamhetsidén mellan prestationsinriktad tävlingsidrott och hälsoinriktad bredd- och motionsidrott. Prestationsförbättring och resultat är vägledande för tävlingsidrotten medan det för motionsidrotten mer handlar om trivsel och välbefinnande. Prestation och resultat är här av underordnad betydelse.

---

[46] Idrotten vill, 1995.

[47] RF:s stadgar, 1 kap. antagna av Riksidrottsmötet 1995.

Utveckling och gemenskap

Enligt verksamhetsidén skall idrotten utformas så att:

* den ständigt utvecklas och förbättras till form och innehåll,
* den inte stänger ute någon,
* den ger upplevelser och skapar kontakt mellan människor ur olika samhällsgrupperingar,
* de som deltar får, tillsammans med andra, bestämma om och ta ansvar för sin idrott ,
* den ger en kamratlig och trygg social gemenskap.

Hälsa och välbefinnande

Idrottens verksamhetsidé ges ytterligare innehåll i en bilaga till RF:s stadgar. Bilagan utgår från Idrotten vill.

Där sägs bl.a. att idrott har stor betydelse för folkhälsan eftersom fysisk aktivitet bl.a. "...utvecklar kroppen så att vi mår bra och kan prestera mer såväl på idrottsbanan som i vardagen... Genom att vara kontinuerligt aktiva vidmakthåller vi vitala funktioner även när vi blir äldre." Idrottens förmåga att bidra till människors psykiska utveckling kan också kopplas till folkhälsan: "Idrott svarar mot djupt liggande mänskliga behov. I idrotten får vi utlopp för glädje och spontanitet, vi trivs och mår bra." Idrotten bidrar till människors sociala utveckling genom kamratskapet i föreningen – man lär sig umgås och samarbeta med andra människor.

Demokrati och människosyn

Vidare betonas i bilagan till RF:s stadgar en rad andra värden som idrottsrörelsen skall värna om. Demokrati, fostran, jämställdhet, rent spel och ideellt arbete är några av de honnörsord som lyfts fram.

Det är således ett brett spektrum av värderingar som utgör idrottsrörelsens gemensamma idégods. Framöver relateras idrottens verksamhetsidé till den centrala organisationsnivån eftersom den större delen av statens stöd riktas dit.

4.2.2 Riktlinjerna för specialidrottsförbundens verksamhet

Barn- och ungdomsidrott

I Idrotten vill görs avgränsningar när det gäller de uppgifter som idrottsrörelsens olika organisatoriska nivåer ansvarar för. Dessa avgränsningar kan ses som renodlingar av de mål och den verksamhet som skall vara vägledande för bl.a. specialidrottsförbunden.

Specialidrottsförbunden har inom sina respektive idrottsgrenar bl.a. ansvar för att utforma program för barnidrotten, vilket inkluderar tävlingsverksamhet. Inom ungdomsidrotten ansvarar likaledes SF:en för tävlingsverksamheten. Man ansvarar också för att idrottsgymnasieverksamheten integreras i förbundets prestationsutvecklingsprogram.

Prestation och tävling

Specialidrottsförbunden ansvarar för tävlingsidrottens organisation i dess helhet. Det innebär bl.a. ansvaret för medlemmarnas deltagande i internationella tävlingar för såväl landslag, för vilka SF har det direkta ansvaret, som för klubblag och enskilda utövare. Det innebär också att man organiserar nationell tävlingsverksamhet på den högsta nivån.

Motion

Här betonas främst idrottsföreningarnas ansvar och i de fall specialidrottsförbunden nämns delas ansvaret med idrottsföreningarna (IF). Det framgår bl.a. att IF/SF ansvarar för att utveckla verksamhetsformer för de ungdomar som vill idrotta på motionsnivå. Specialidrottsförbunden ges vidare ett ansvar för att tillsammans med RF diskutera en ansvarsfördelning mellan förbunden för att säkerställa att motionsidrotten uppmärksammas.

Internationellt arbete

SF:ens internationella uppgifter lyfts också fram. Specialidrottsförbundet skall i sitt internationella arbete bl. a. driva svensk idrotts gemensamma policy i internationella frågor. Det innebär t. ex. att SF:en skall sträva efter att öka sin internationella representation. Specialidrottsför-

bunden skall också verka för att större internationella evenemang förläggs till Sverige.

4.3 Fördelningen och användningen av organisationsbidraget

RF:s riktlinjer för bidragsfördelning till SF

RF har ett principdokument, fastlagt av Riksidrottsstyrelsen år 1991, för hur fördelningen av statsbidrag skall gå till[48]. I detta dokument sägs det att uppgifter om medlemmar, antalet föreningar osv. skall begäras in från förbunden men att dessa inte skall ligga till grund för beräkningen av organisationsanslaget, utan enbart vara ett stöd vid bedömningen av förbundens utveckling över tid. Det finns med andra ord inte några kvantitativa kriterier som styr bidragets storlek. Dock finns i principdokumentet riktlinjer för vilken typ av verksamhet inom SF:en som skall stödjas. Det framgår att SF i sin anslagsframställan (äskanden för basverksamheten) till RF skall begära medel uppdelat på tre program; tävling, motion och administration. SF:s kostnader för verksamheter inom programmen skall redovisas i treåriga budgetar. Det sägs också att förändringar, t.ex. beslut fattade av regering, riksdag, RF-stämman och RS, kan åberopas i SF:s anslagsframställan om förbundet vill ha en förändring i sitt bidrag. För att hantera budgetprocessen utses en bidragsfördelningsgrupp bestående av representanter från RF och SF. Gruppen går igenom årsredovisningar och anslagsframställningar. Avsaknaden av kriterier, bortsett från de som redovisats ovan, för bedömning av bidragets storlek medför dock, enligt uppgift, att det mer är SF:s nuvarande anslag än verksamheten som styr vid anslagstilldelningen.

Specialidrottsförbundens arbete med tävling och motion

Idrottsutredningen har gjort ett urval av 12 förbunds äskanden och årsredovisningar för att undersöka hur förbunden prioriterar mellan tävling och motion samt för att se hur dessa verksamheter definieras av respektive förbund. Informationen från äskandena och årsredovis-

[48] PM "Förslag till bidragsfördelning till SF" fastställt av RS 1991-02-14 och bekräftat av RF-stämman 1997.

ningarna har kompletterats med relevanta delar ur intervjuer som gjorts med fem av specialidrottsförbunden under våren 1997. Förbunden i urvalet representerar stora och små idrotter, nya och gamla idrotter, tävlingsinriktade och motionsinriktade samt sommar- och vinteridrotter. Förbunden organiserar fotboll, innebandy, korpidrott, gymnastik, handikappidrott, skolidrott, landhockey, vattenskidor, skridsko, skidor, cykel och orientering. Tillsammans står förbunden för mer än hälften av idrottsrörelsens totala antal medlemmar.

Samtliga förbund, med undantag för Korpen och Skolidrottsförbundet, framhåller sin tävlingsverksamhet, dock i olika grad. Fotbollförbundet och Innebandyförbundet är de som tydligast prioriterar tävlingsverksamhet. Där Korpen breddar sin verksamhet mot hälsotester, rådgivning och deltagande i folkhälsonätverk renodlar Fotbollförbundet sin verksamhet – fotboll är förbundets kärnverksamhet och tävling, utbildning/landslagsspel samt marknadsaktiviteter är de tre verksamhetsområdena. Förbunden organiserar ofta sin verksamhet i kommittéer. Vanliga områden för kommittéerna att syssla med är tävling och ungdom. Endast undantagsvis finns motionskommittéer. Ett sådant undantag är Cykelförbundets motionskommitté som arbetar med breddarrangemang såsom Tjejtrampet och Minitrampet.

Förbunden definierar i normalfallet tävlingsverksamhet som verksamhet där prestation står i fokus och som omfattar alla åldrar, alla färdighetsnivåer från klubbtävlingar till högsta elitnivå såväl nationellt som internationellt. På förbundsnivån är typiska arbetsuppgifter att organisera landslag, ordna träningsläger för eliten, arrangera nationella och internationella tävlingar, utbilda tränare och domare, upprätthålla och utveckla regelverk kring idrotten, hantera licenser, information samt rekrytering och utveckling av talanger.

Korpen och Skolidrottsförbundet är de förbund som starkast betonar motion, men även Gymnastikförbundet och Skidförbundet profilerar sig relativt starkt som motionsinriktade även om tävlinginslaget är det prioriterade. Korpen fick, av Riksidrottsmötet, vid sitt inträde i RF år 1976 ett särskilt ansvar för att utveckla motionsidrotten. Korpen budgeterar ingenting på tävling men redovisar att tävling förekommer på lokal nivå inom lagsporterna och i korpmästerskap med tillägget att tävlingsmomentet alltid skall vara av underordnad betydelse.

Att tävling har en underordnad betydelse är ett genomgående drag i förbundens definition av motionsverksamhet. Förbunden betonar också att motion handlar om rekreation och gemenskap. En del förbund som t.ex. Landhockeyförbundet och Vattenskidförbundet ser också motionsverksamheten som ett bra sätt att locka människor till idrotten och därmed bygga upp en bred bas av utövare vilket är en förutsättning för att kunna upprätthålla och vidareutveckla tävlingsverksamheten.

Korpen och Skolidrottsförbundet går längre i sina folkhälsoambitioner än de övriga förbunden i urvalet. Korpen ger i sin verksamhet motion en utökad innebörd genom att även betona friskvård. Skolidrottsförbundet vill verka för fler hälsofrämjande aktiviteter under skoldagen.

Exempel på vad som görs på förbundsnivån för att främja motion är Gymnastikförbundets utbildning av "hälsoinspiratörer" och Skidförbundets arbete med skidmärken och skidskolor. I basäskandena är motionsverksamheten inte lika enkel för förbunden att ge ett innehåll som tävlingsverksamheten – aktiviteterna skiljer sig åt och begreppen är inte lika självklara och entydiga. Ett flertal förbund hänvisar till att det är distrikten och föreningarna som har det operativa ansvaret för utvecklingen av motionsverksamheten. Ett gemensamt syfte med alla motionsinriktade verksamheter på förbundsnivå, som kan utläsas explicit eller implicit, är att rekrytera fler till idrotten. För att rekrytera fler medlemmar arbetar förbunden företrädesvis med marknadsföring t.ex. kampanjdagar, medverkan vid mässor, informationsbroschyrer och information på skolor, arbetsplatser osv.

4.4 Sveriges olympiska kommitté och stöd till svenskt deltagande i olympiska och paralympiska spel

Sveriges Olympiska kommitté (SOK)

SOK:s medlemmar är de 35 specialidrottsförbund vars idrotter finns upptagna på programmen för de olympiska sommar- respektive vinterspelen. Dessutom är ytterligare 12 s.k. "recognized" (erkända) specialidrottsförbund associerade medlemmar i kraft av att deras idrotter är så pass utbredda i världen och därmed förklarats som erkända idrotter av den Internationella olympiska kommittén. SOK ansvarar för Sveriges förberedelser för och deltagande i de olympiska spelen och i de Europeiska olympiska ungdomsspelen samt för Sveriges internationella representation och arbete inom den olympiska rörelsen.

I detta sammanhang kan också nämnas att handikappidrotten har sin motsvarighet till de olympiska spelen i Paralympic games (Paralympics). Svenska handikappidrottsförbundet organiserar deltagandet i Paralympics och uppbär särskilt statsbidrag för detta. Inom idrotten för döva organiseras vidare de Dövas världsspel vart fjärde år.

SOK, RF och SF:n

SOK:s samarbete med RF sker dels genom "huvudavtalet" (jfr ovan sid. 96) dels genom uppdrag om "Olympisk support" enligt ett särskilt avtal. I detta ges SOK det operativa ansvaret för prestationsutvecklingen inom elitidrotten, såväl den olympiska inklusive den paralympiska som den icke-olympiska idrotten. Olympisk support finansieras gemensamt av RF med 4,8 miljoner kronor (1 procent av statsanslaget) och av SOK med 1,6 miljoner kronor (en tredjedel av RF:s bidrag). I arbetet med Olympisk support skall SOK stimulera SF:n att ta fram utvecklingsplaner och att stödja utvecklingsprojekt samt uppbyggnaden av stödresurser.

Då SOK:s medlemsförbund också ingår bland RF:s specialidrottsförbund sammanfaller arbetet med att organisera förberedelserna för deltagandet i OS ofta med det enskilda SF:ets övriga elitidrottsverksamhet. SOK har det högsta ansvaret för deltagandet i OS men det bygger på ett ingående samarbete med de specialidrottsförbund vars idrotter är med på det olympiska programmet (OSF). För att förbättra Sveriges chanser i OS och för att långsiktigt utveckla elitidrotten fördelar SOK årligen pengar till OSF för träning i Sverige och utomlands samt för internationellt tävlande i syfte att kvalificera sig till närmast förestående OS. Mellan åren 1993 och 1996 har SOK fördelat cirka 43 miljoner kronor för dessa ändamål.

Statsanslaget till OS/Paralympics-deltagande

Förberedelserna för OS/Paralympics finansieras således gemensamt av de deltagande specialidrottsförbunden och SOK. Själva deltagandet har däremot traditionellt stötts uteslutande av staten över anslaget stöd till idrotten.

Stödet för deltagande inbegriper i princip resor och uppehälle för de svenska OS/Paralympics-trupperna. Kostnaderna påverkas således av truppens storlek och var OS/Paralympics är förlagt. Till de olympiska vinterspelen i Nagano år 1998 skickade SOK en trupp på drygt 200 personer (tränare, tävlande och gäster). Regeringen anvisade cirka 15 miljoner kronor för detta. För deltagandet i Paralympics anvisade regeringen 1.7 miljoner kronor.

OS/Paralympics-deltagandet orsakar en extra belastning på statsbudgeten vartannat år. Bidragen till OS/Paralympics är inte en del av det ordinarie idrottsanslaget.

Regeringen har inte ställt upp mål och återrapporteringskrav för bidraget till OS/Paralympics-deltagande. SOK avger dock en årsredovisning där det framgår hur bidraget har använts.

Utöver stadsbidragen för kansli och OS-deltagande finansierar SOK sin verksamhet med kommersiella intäkter främst från licensavtal kring varumärket de olympiska ringarna. Verksamhetsåret 1996/97 redovisades drygt 13 miljoner kronor i intäkter från sådana avtal.

4.5 Idrottsrörelsen och idrottsanläggningarna

Kommunförbundet gör med tidsintervall på 3 – 4 år kartläggningar över tillgången på anläggningar. Då urvalet och enkätfrågorna utvecklats och ändrats under 80-talet kan dock inga säkra jämförelser göras mellan denna period och dagsläget. Den senaste fullständiga undersökningen gäller anläggningsbeståndet år 1993 där samtliga kommuner i landet lämnade uppgifter som sammanställts.

För närvarande pågår ett arbete med uppgifter för år 1997. Av kommunerna har 90 procent hittills redovisat sitt anläggningsbestånd. Den redovisning som görs i det följande avsnittet baseras därför i huvudsak på 1993 års uppgifter med jämförelser bakåt i tiden, men också med möjlighet att göra vissa jämförelser mot de uppgifter som föreligger för år 1997.

Under 1990-talet har investeringarna i anläggningar och därmed anläggningsbyggandet minskat utan att därför helt upphöra. Den investeringsnivå på ca 1 miljard kronor årligen som kommunerna under 1980-talet lade på fritids- och idrottsområdet har på 90-talet minskat till ca 600 – 800 miljoner kronor per år. De kommunala utgifterna för anläggningar har till stora delar fått användas för underhåll av det befintliga anläggningsbeståndet. Under 90-talet har också en återgång skett till ökad föreningsdrift av idrottsanläggningar i de flesta kommuner.

Om vi i begreppet idrottsanläggningar innefattar allt från bollplaner, skjutbanor till is- och simhallar fanns ca 31 000 anläggningar i landet år 1993.

Ett urval av anläggningstyper ger följande bild:

Ridhallar	366
Simhallar	427
Ishallar	240
Fullstora idrottshallar (t.ex. handboll)	1 201
Mindre idrottshallar-gymn.salar	2 416
Friidrottsanläggningar minst 360 m rundbanelängd	575
Fullstora gräsfotbollsplaner	3 660
Övriga gräs- och grusplaner	3 973
Skytteanläggningar utomhus	2 570
Skytteanläggningar inomhus	552
Bandy konstis	46
Bandy övriga	246
Ishockey konstis	108
Ishockey övrigt	1 057
Golfbanor	296

Anläggningsregistret omfattar ytterligare ett 100-tal poster med allt från ca 2 000 belysta motionsspår, 3 000 preparerade skidspår till 259 tennishallar och ca 2 500 utomhustennisbanor.

Förändringar i anläggningsbeståndet under 1990-talet

Trots en minskad kommunal investeringsvolym ökade anläggningsbeståndet i riket mellan år 1990 och år 1993 från 29 830 till 30 956 anläggningar[49]. Avvikelser från rikstrenden finns. Exempelvis visar en undersökning som Stockholms idrottsförbund gjort att antalet anläggningar i Stockholmsområdet minskat från 2 600 till 2 462 mellan åren 1990 och 1996[50]. Då uppgifterna från Kommunförbundets undersökning 1997 ännu inte är färdigbearbetade kan man inte uttala sig om utvecklingen av det sammantagna anläggningsbeståndet de senaste åren, däremot går vissa tendenser att peka ut.

Helt klart är att vissa enklare anläggningar minskat i antal t.ex. naturisbanor. Ett 40-tal bandyplaner och ett 100-tal ishockeyrinkar har försvunnit mellan åren 1987-1993. En fortsatt minskning tycks ske även fram till år 1997 i de preliminära sammanställningar som finns.

Mellan åren 1990 och 1997 tillkom däremot 13 nya konstisbanor för bandy, vilket innebär att idag finns 56 sådana anläggningar. Antalet

[49] Kirst, 1997.

[50] PM "Anläggningsdrift i förändring 1995/96" Stockholms idrottsförbund.

ishallar är för närvarande 272 – en ökning från år 1990 med ett 50-tal hallar.

Antalet fullstora idrottshallar har också ökat under 90-talet. Mellan år 1990 och 1993 har 25 nya hallar tillkommit och ytterligare ett 20-tal har, enligt de preliminära uppgifter som finns, byggts fram till år 1997. Totalt finns idag ca 1 220 fullstora idrottshallar.

Den största utbyggnadstakten finns på områdena ridhallar och golfbanor. Ett 50-tal nya ridhallar har tillkommit och de 190 golfbanor med 18 hål eller mer som fanns år 1990 har ökat till 296. Nämnas bör att när det gäller golfbanor sker investeringarna i allmänhet helt via föreningar eller näringsliv. Till viss del gäller detta också ridhallar.

Förändringar i ägande och driftformer

För de idrottsanläggningar som 1993 års undersökning omfattade var fördelningen av ägande- och driftformer följande:

Anläggningar ägda och drivna av kommunen	47 %
Anläggningar ägda av kommunen men där en förening har driftansvaret	12 %
Anläggningar ägda och drivna av föreningar	41 %

Under 1990-talet har en förskjutning skett främst från kommunal drift till föreningsdrift.

Stockholms idrottsförbund har gjort en jämförelse mellan år 1990 och år 1996[51]. Av totalt 2 462 anläggningar år 1996 hade 445 sedan år 1990 helt eller delvis flyttats från kommunal drift till föreningsdrift. Förändringarna i storstadsområdena blir tydliga eftersom andelen föreningsdrivna anläggningar där av tradition varit betydligt lägre än i övriga landet. Enligt Stockholms idrottsförbunds kartläggning anser de flesta föreningarna att driftåtagandet inte stört utan snarare stimulerat den ordinarie verksamheten. Många föreningar har satsat extra på anläggningarna genom att bygga ut sina klubblokaler. Många har också fått mer tid för den egna verksamheten, tack vare utökat öppethållande och bättre nyttjande.[52]

Enligt en enkätundersökning som Kommunförbundet genomförde försommaren 1997 och som riktades till kommuner med över 20 000 invånare (ca 120 kommuner) redovisade 70 procent av kommunerna att

[51] a.a.

[52] Remissmaterial "Den goda idrotten, mål och vägval", målprogram för Stockholms Idrotten, Stockholms idrottsförbund, 1997.

andelen alternativ drift förväntades öka under den närmaste treårsperioden. Ett 40-tal kommuner angav också att man var beredda att pröva alternativ drift via främst föreningar också när det gällde större anläggningar som ishallar, idrottshallar och idrottsplatser.

4.6 Analys och slutsatser

Tävlingsinriktningen är dominerande inom RF familjen.

RF:s stadgar och Idrotten vill uttrycker en mängd mål och verksamhetsinriktningar för idrottsrörelsen. Somligt mer idrottsrent som t.ex. tävling och motion, somligt mer allmänt samhällsnyttigt t.ex. psykiskt och fysiskt välbefinnande för medborgarna. Centralt betonas bredd och elit lika starkt.

Genomgången av RF:s idédokument samt SF:ns basäskanden antyder att det finns en god samstämmighet mellan statens mål (jfr. kap 2) för idrottstödet och det som RF:s stadgar och idédokument förmedlar om idrottens idé och SF:ns verksamhet. Staten och Idrotten vill betonar dock bredd och motion i högre utsträckning än vad många SF gör i sin genomförda verksamhet. Flera SF ser det heller inte som sin uppgift att arbeta med att utveckla bredd och motion och hänvisar till att det är ute i föreningarna som motionsverksamheten sker. Arbetet med tävlingsverksamhet är det som är mest utbrett inom RF:s specialidrottsförbund.

För många SF har begreppsparet bredd/motion innebörden att fler skall delta i deras idrott. Bredd och motion används ofta synonymt och behöver inte innebära att tävlingsinslagen utesluts. För att citera Idrotten vill: "I bredd- och motionsidrotten ingår såväl den breda tävlingsidrotten och den motionsverksamhet utan tävlingsinslag som bedrivs i våra tusentals idrottsföreningar. I den breda tävlingsidrotten kan tävlingsresultaten ge viktig stimulans, men det är trivsel och välbefinnande som är normgivande"[53].

Flertalet förbund arbetar med att utveckla eliten inom sina respektive idrotter genom landslagsverksamhet, nationella tävlingar, träning, ledarutbildning osv. Sverige har också haft framgångar i internationella idrottssammanhang. Jämställdheten har förbättrats inom flertalet förbund, andelen styrelseledamöter i SF:en som är kvinnor har ökat från

[53] Idrotten vill, s. 19.

15 procent till 26 procent mellan åren 1989 och 1996[54]. SF:en har varit framgångsrika i sitt internationaliseringsarbete. Antalet personer i internationella uppdrag och antalet internationella uppdrag har ökat under hela 90-talet. Breddverksamheten har också utvecklats. Antalet medlemmar har ökat från cirka 1,8 miljoner medlemmar år 1969[55] till cirka 3 miljoner medlemmar år 1997. Antalet föreningar har ökat från 13 467 år 1970 till 28 071 år 1997[56]. En viktig förutsättning för denna tillväxt är det ideella ledarskapet som har stimulerats genom en omfattande utbildningsverksamhet. Bredden, i betydelsen antalet idrotter som erbjuds, har också ökat genom tillkomsten av nya specialidrottsförbund.

Det finns ett mindre antal förbund som tonar ner tävling till förmån för mer hälsoinriktad motionsidrott. Trivsel och välbefinnande anges som det centrala. För att citera Korpens verksamhetsberättelse 1996 "Det som är speciellt och kännetecknande för Korpen är att där bedrivs motionsidrott och friskvård på bredden utan elitinriktad verksamhet. Korpen vill positivt påverka folkhälsan genom fysisk aktivitet i gemenskap. Alla som vill är välkomna."

Ett fortsatt statligt engagemang i olympiska och paralympiska spel

Olympiska spel omsätter alltmer pengar. Trenden går mot att IOK och framförallt arrangörslandet täcker en ökande del av idrottsmännens kostnader för deltagande. Under överskådlig tid är dock ett fortsatt statsstöd av värde, i synnerhet för många av de mindre förbunden och handikappidrotten som inte kan bära sina egna kostnader.

Bidragen till svenskt deltagande i olympiska spel och Paralympics kan ses som en del av statens generella stöd till internationell tävlingsverksamhet som går till SF:en och SOK. Deltagande i olympiska spel har sin naturliga och självklara plats i de internationella tävlingsåtaganden som den samlade idrottsrörelsen omfattar. Statens bidrag till svenskt deltagande i olympiska spel utgår också från bedömningen att det bidrar till en positiv bild av Sverige internationellt.

Idrottsanslaget bör räknas upp med en summa som motsvarar ett genomsnitt av bidraget till kostnaderna utslaget per år.

---

[54] Kirst, 1997.

[55] SOU 1969:29.

[56] Årsredovisning 1997, Riksidrottsförbundet.

Idrottsanläggningarna

Generellt sett har tillgången på kommunala idrottsanläggningar ökat betydligt de senaste 20-30 åren. Även under 90-talet har, som vi sett, en viss tillväxt skett även om den främst har gällt specialanläggningar för bandy, ishockey, ridning, golf etc. Många mindre anläggningar har samtidigt försvunnit eller står oanvända.

När det gäller regionala obalanser framhålls ofta att anläggningstillgången i storstadsområden är sämre än i övriga landet. Detta stämmer också om t.ex. antalet större anläggningar ställs i relation till folkmängden. Antalet ishallar, simhallar, fotbollsplaner etc. i en stad som Stockholm (ej kranskommunerna) i jämförelse med kommuner som t.ex. Halmstad, Örnsköldsvik och Skellefteå är betydligt lägre per invånare.

Tillgången, mätt som antal anläggningar, är inget självklart mått på i vilken utsträckning efterfrågan på anläggningar blir tillfredsställd. Naturligt nog kommer aldrig tider i t.ex. vissa inomhushallar måndag till torsdag mellan 16.30 och 21.00 att räcka till, medan det å andra sidan finns ledig kapacitet dagtid och ibland helgtid i många anläggningar. Det finns även andra faktorer som påverkar uppfattningarna om anläggningstillgången. En gräsfotbollsplan som i södra Sverige kan användas för träning 800-1000 timmar per år kanske bara kan vara i bruk 400 timmar i södra norrlandsregionen. En ytterligare faktor som påverkar tillgången är förekomsten av elitlag. Ett antal elitlag med 3-4 träningstillfällen per vecka vardera fyller en anläggning som i en annan kommun kan räcka för minst det dubbla antalet klubbar och lag[57].

Utöver att mängden anläggningar är mindre per invånare i storstäderna försvåras tillgången bl.a. av att en, i förhållande till mindre orter, större mängd idrotter finns företrädda. Enligt en beräkning som gjorts av Stockholms kommun har inomhusidrotterna basket, handboll, innebandy och gymnastik möjlighet till träning i inomhushall i genomsnitt en kvart i veckan per lag[58].

Möjligen kan trenden mot alltmer föreningsdrivna och föreningsägda anläggningar påverka anläggningstillgängligheten i positiv riktning. I Stockholmsområdet uppger många av de föreningar som tagit över driften av sina anläggningar att detta bl.a. medfört att man kunnat ha längre öppettider.

---

[57] Kommunförbundet, 1998.

[58] PM Stockholms kommun, Idrott i Stockholm– en framtidsvision, 1998.

5 Idrottsrörelsens finansiering

Ett av uppdragen i direktivet är att "analysera hur idrottsrörelsens finansiering ser ut idag, dess omfattning och inriktning..."[59]. Detta kapitel beskriver och analyserar vilka intäkter idrottsrörelsen har och hur dessa fördelar sig på idrottsrörelsens olika organisatoriska nivåer. Med idrottsrörelsen avses i detta sammanhang den av RF organiserade idrotten.

År 1996 var idrottsrörelsens totala intäkter cirka 7,8 miljarder kronor[60]. Intäkterna kommer från staten, kommunerna, landstingen, spelmarknaden, åskådarna och inte minst medlemmarna själva. Penningströmmarna in i idrottsrörelsen är således komplexa då idrottsrörelsen finansierar sin verksamhet från olika källor och eftersom idrottsrörelsen är organiserad i flera nivåer där varje nivå har sin finansieringsstruktur.

Idrotterna har sinsemellan olika ekonomiska förutsättningar. Publikdragande arenaidrotter som t.ex. fotboll har betydligt större möjligheter att generera egna pengar till sin verksamhet än vad mindre idrotter som t.ex. vattenskidor har. Förutsättningarna för att finansiera sin idrott varierar vidare med position i seriesystemen – ett ishockeylag i elitserien har självfallet större möjlighet till intäkter än vad mindre klubbar längre ner i seriesystemet har.

De skilda förutsättningarna gör att betydelsen av offentliga bidrag kan variera kraftigt mellan olika idrotter och mellan idrottens olika nivåer. I kapitlet analyseras organisationsbidragets och LOK-stödets ekonomiska betydelse för idrottsrörelsen. De offentliga bidragens utveckling i förhållande till andra intäkter analyseras också. Kapitlet ger en bild av intäkternas utveckling och fördelning över tid.

Grunddata över idrottsrörelsens intäkter för år 1996 har sammanställts på uppdrag av Idrottsutredningen. Resultaten och de källor samt metoder som använts för databearbetningen finns redovisade i Idrottsutredningens rapportserie,[61]. I detta kapitel benämns rapporten finansieringsstudien. En motsvarande mätning av idrottsrörelsens intäkter gjor-

[59] Dir. 1996:84, s. 12.
[60] Annerstedt m.fl. 1998.
[61] SOU 1998:33.

des år 1992 och finns publicerad i en departementspromemoria från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi[62]. I fortsättningen benämns denna rapport ESO rapporten.

5.1 Idrottsrörelsens finansiering på aggregerad nivå

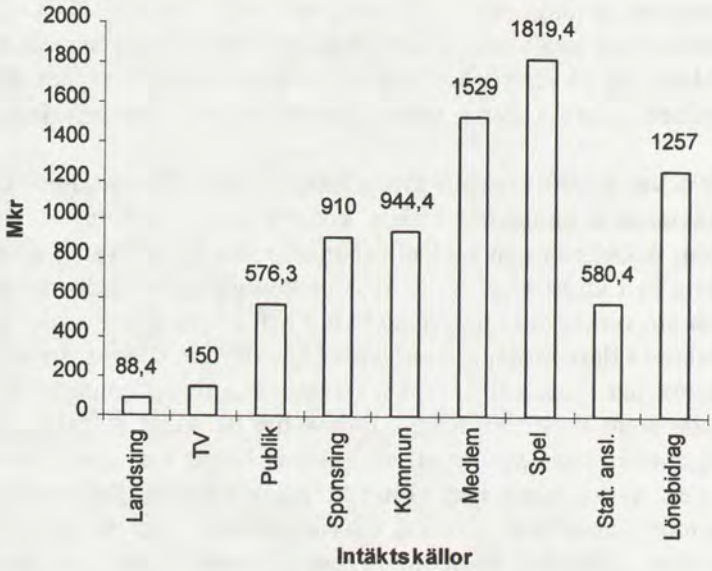


Diagram 5.1 Idrottsrörelsens intäktskällor

Diagrammet visar från vilka källor idrottsrörelsen hämtar sina intäkter och hur stora dessa är. Diagrammet redovisar inte värdet av kommunernas anläggningsstöd. Detta värde är inte en intäkt i idrottsföreningarnas bokslut men utgör likväl ett substantiellt bidrag. Värdet för idrottsrörelsen av att kunna använda sig av subventionerade lokaler och anläggningar har uppskattats till cirka 3,5 miljarder kronor årligen (Kommunförbundet, [se vidare under rubriken "Kommuner" i detta kapitel]).

Idrottsrörelsen är i stor utsträckning egenfinansierad i betydelsen att intäkterna genereras av rörelsens föreningar och förbund. Hälften av intäkterna kommer från medlemmarna och publiken samt spel. I intäk-

[62] Idrott åt alla (Ds 1993:58).

terna från spelmarknaden har även de 55 miljoner kronor som regeringen beslutat skall gå från AB Svenska spel till RF räknats in. Ytterligare 14 procent av intäkterna kommer från näringslivet (TV och sponsring). Stat (idrottsanslag, lönebidrag m.m.), kommun och landsting står tillsammans för 36 procent av idrottsrörelsens intäkter.

Som en introduktion till kommande avsnitt presenteras nedan ett diagram som överskådligt visar hur respektive finansiär riktar sitt stöd till idrottsrörelsen och hur idrottsrörelsen fördelar pengarna mellan sina olika organisationsnivåer.

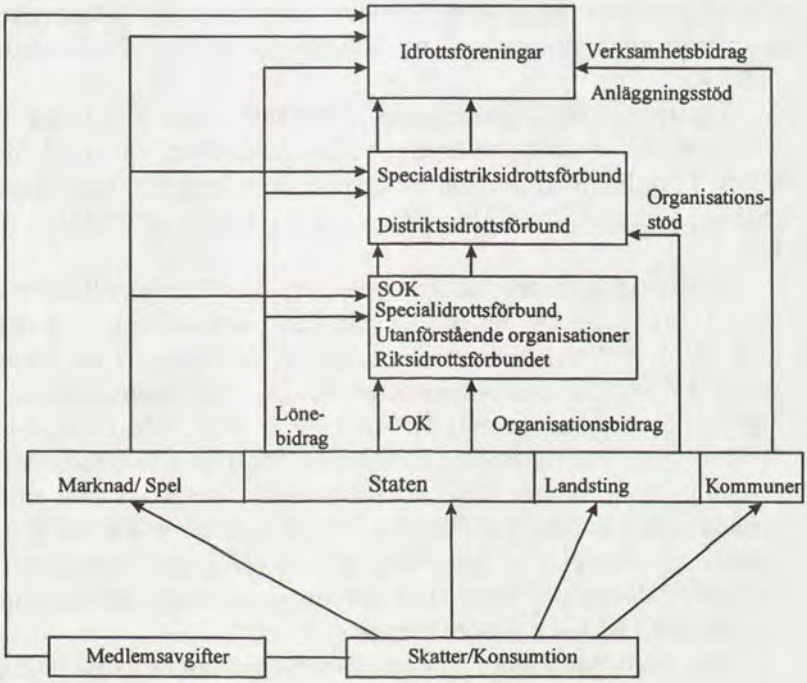


Diagram 5.2 Penningströmmar till och inom idrottsrörelsen

Diagrammet visar att staten och landstingen främst riktar sina bidrag till idrottsrörelsens förbundsnivåer. Undantaget är här LOK-stödet som oavkortat ges via RF och DF till föreningarna för deras barn- och ungdomsaktiviteter. Kommunerna stödjer föreningarna med direkta verksamhetsbidrag och indirekt genom att föreningarna får tillgång till subventionerade lokaler (anläggningsstöd). Av figuren framgår också varifrån respektive nivå inom idrottsrörelsen får sina intäkter.

Nedan följer en mer detaljerad genomgång av respektive finansiärs (stat, medlem osv.) bidrag till idrottsrörelsen. I avsnitt 5.2 görs en ge-

nomgång av hur dessa finansiärers bidrag fördelar sig på idrottsrörelsens olika organisatoriska nivåer.

De data som tagits fram i finansieringsstudien gäller för år 1996.

Staten

Idrottsanslaget under Inrikesdepartementet uppgick till cirka 524 miljoner kronor. De stora posterna i anslaget var bidraget på 200 miljoner kronor till lokal ungdomsverksamhet (LOK-stöd) och bidraget på 257 miljoner kronor till gemensam verksamhet inom idrottsrörelsen (organisationsbidrag). Därutöver riktades anslagsmedel till FoU, riksidrottsgymnasier, motionsverksamhet för studerande vid kårorterna, till främjandeorganisationer och för deltagande i olympiska och paralympiska spel.

Från Utbildningsdepartementet fördelades cirka 5 miljoner kronor till Centrum för idrottsforskning. Vidare fördelades, via Folkbildningsrådet, 42 miljoner kronor till idrottsrörelsens folkbildningsorganisation (SISU). Bidraget fördelades vidare i sin helhet till de 22 SISU distrikten.

De arbetsmarknadspolitiska medel som omfördelas till idrottsrörelsen är betydande. De lönebidrag som kom idrottsrörelsen till del uppgick till 1 257 miljoner kronor vilket är en ökning med 48 procent sedan år 1992. Beredskapsarbeten är en, för idrottsrörelsen, liten åtgärd. Föreningarna mottog 9,4 miljoner kronor i stöd för beredskapsarbeten. Även om lönebidrag kommit att spela en viktig roll för många föreningar och förbund skall det i första hand betraktas som en del av statens arbetsmarknadspolitik. Det utgör ersättning för en tjänst, att bereda sysselsättning åt människor som av olika skäl finns utanför den ordinarie arbetsmarknaden. De sammantagna statliga bidragen uppgick år 1996 till 1 837, 4 miljoner kronor.

Ställs idrottsanslaget i relation till idrottsrörelsens totala intäkter var dess andel cirka 6,5 procent. År 1992 utgjorde statens idrottsanslag cirka 7,5 procent av idrottsrörelsens sammanlagda intäkter. Statens idrottsanslag har varit fryst under 90-talet och minskat realt de senaste fyra åren (fram t.o.m. år 1996).

Landsting

Landstingens bidrag till idrotten har ökat med cirka 16 procent från år 1992. Bidragen var 88,4 miljoner kronor år 1996. Landstingens bidrag riktas till distriktsidrottsförbunden för deras kanslier samt utbildning i

den regionala verksamheten. Landstingsbidragen utgör cirka en procent av idrottsrörelsens totala intäkter.

Kommuner

Det kommunala kontantstödet uppgick till 944,4 miljoner kronor (inkl. uppdragsersättningar 314 miljoner kronor). Det är en minskning med cirka 350 miljoner kronor i förhållande till år 1992. Totalt cirka 12 procent av idrottsrörelsens intäkter härrör från kommunala kontantbidrag.

I en enkät som finansieringsstudien skickade till kommunerna om hur de såg på det kommunala kontantstödet till idrotten de närmaste fem åren uppgav 51 procent av kommunerna att de skulle minska stödet framöver, 41 procent skulle ha det oförändrat och 5 procent skulle öka stödet.

Värdet av det kommunala anläggningsstödet för föreningarna är svårt att uppskatta då det inte syns i föreningarnas redovisning. Vidare redovisar kommunerna anläggningsstödet på olika sätt och sällan uppdelat på idrottsrörelsen respektive andra brukare. De uppskattningar Kommunförbundet (1992 och 1997) har gjort av anläggningsstödets värde måste därför tolkas med stor försiktighet. Kommunförbundet uppskattar att stödet är värt cirka 7 miljarder kronor för kommuninvånarna och att idrottsrörelsen lågt räknat tillgodogör sig cirka 3 till 3,5 miljarder kronor av detta värde. I förhållande till år 1992 är detta värde oförändrat.

Hur mycket lokalerna är värda som subventioner för idrottsföreningarna varierar. Långt ifrån alla kommuner erbjuder gratis lokaler till sina idrottsföreningar – 31 procent av kommunerna tillämpar s.k. nolltaxa för ungdomsverksamhet och 12 procent av kommunerna tillämpar nolltaxa för vuxenverksamhet. Där kommunerna tar betalt varierar avgiftsnivån.

Kommunförbundet[63] uppskattar att de höjda avgiftsnivåerna under 90-talet totalt sett inneburit att föreningarna blivit av med subventioner motsvarande ett värde på cirka 200-300 miljoner kronor.

Spelmarknad

Spelmarknaden är den näst största intäktskällan för idrotten. Tillväxten på marknaden är dock stagnerande enligt Lotteriinspektionen. Åren

[63] Hugo Blom, 1997.

1995 och 1996 omsatte spelmarknaden 27 miljarder kronor. Det finns en tendens att nya spelformer växer på bekostnad av äldre spelformer. Nedan redovisas de olika spelformer som bidrar till idrottsrörelsen.

Spelform	**Miljoner kronor**
Statliga koncessioner till spelbolag	
AB Svenska spel (statligt ägd)	164,2
ATG (ägd av trav- och galoppsporten)	5,2
Folkrörelsernas egna spel	
Bingolotto	1200
Bingospel	317
"Lyckohjulet"(automatspel)	83
Lokala lotterier	41
Regionala lotterier	5
Rikslotterier	4
Summa	**1819,4**

Tabell 5.1 Intäkter från spelmarknaden

Bingolotto som har en klart dominerande ställning ökade något i omsättning under år 1996. Detta berodde inte på fler sålda lotter utan på att lottpriset höjdes.

I sammanräkningen av spelintäkter har inte idrottsrörelsens fria lotterier tagits med. Deras totala omsättning har inte gått att uppskatta då det varken krävs tillstånd eller registrering hos kommunen för fria lotterier. Totalt sett står spelmarknaden (exklusive de fria lotterierna) för 23 procent av idrottsrörelsens intäkter.

Spelmarknadens andel av idrottsrörelsens intäkter har vuxit något sedan år 1992 – från 20 procent till 23 procent. Överskottet som tillföll idrottsrörelsen har också ökat i absoluta tal. Av 1996 års överskott fick idrottsrörelsen 1 819,4 miljoner kronor jämfört med 1 230 miljoner kronor år 1992, främst p.g.a. Bingolottos utveckling.

Sponsring

Mellan år 1992 och år 1996 har idrottens sponsringsintäkter nästan fördubblats, från 490 miljoner kronor till 910 miljoner kronor. Spons-

ringens andel av idrottsrörelsens totala intäkter har också ökat under samma tidsperiod, från 8 procent till 12 procent. Utöver detta ger försäljning av TV-rättigheter förbundsnivån cirka 150 miljoner kronor per år. Intäkterna från den försäljningen har tredubblats mellan år 1992 och år 1996. De idrotter som får inkomster via TV-rättigheter är ishockey och fotboll. Många förbund har överhuvudtaget inga sådana inkomster. Intäkterna från TV-rättigheter kommer sannolikt att fortsätta öka för ishockey och fotboll.

För elitserielagen i ishockey är sponsring den största inkomstkällan med ungefär 30 procent av intäkterna. För allsvenskan i fotboll är andelen 20 procent. Flertalet specialidrottsförbund har också sponsorintäkter, men för endast 19 förbund översteg dessa intäkter en miljon kronor.

Uppgifterna om sponsring täcker inte sponsring till medelstora och små idrottsföreningar. Den sponsring som förekommer utgörs ofta av produkter eller tjänster vilkas värden är svåra att uppskatta.

Sponsorsmarknaden väntas, enligt finansieringsstudien, växa i Sverige men det är inte givet att idrotten ensam gynnas av detta. I dagsläget har idrotten cirka 70 procent av sponsorsmarknaden, men i framtiden antas, enligt finansieringsstudien, kultursponsring växa på idrottssponsringens bekostnad.

Publik och medlemmar

År 1996 hade idrottsrörelsen 576,3 miljoner kronor i publikintäkter och 1 529 miljoner kronor i medlemsintäkter (avgifter). Det motsvarar för publikintäkterna drygt 7 procent och för medlemsintäkterna knappt 20 procent av idrottsrörelsens totala intäkter. Publikintäkterna har mer än fördubblats sedan år 1992, medan medlemsintäkterna i absoluta tal är oförändrade. Däremot har andelen medlemsintäkter i idrottsrörelsen ekonomi sjunkit något sedan år 1992, från cirka 24 procent till 20 procent.

Publiken är en viktig inkomstkälla för elitföreningarna. I ishockey är publikintäkterna 26 procent och i fotbollen 23 procent av de totala intäkterna. Säsongen 1995/96 tog elitserielagen i ishockey in nästan 103 miljoner kronor i publikintäkter. Lagen i fotbollsallsvenskan hade samma säsong 76,5 miljoner kronor i publikintäkter.

Andra arenasporter som t.ex. handboll och basket har också betydande publikintäkter. Dessa sporter tillsammans med fotbollens och ishockeyns lägre serier kan uppskattas ha publikintäkter på tillsammans cirka 250 miljoner kronor.

Penningströmmarna sammanlagt

För år 1996 var det cirka 7 855 miljoner kronor som från olika källor flöt in till idrotten. I beloppet har inte, som tidigare påpekats, värdet av idrottsanläggningar räknats in. Kommunförbundet uppskattar detta värde till mellan 3 och 3,5 miljarder kronor.

Utvecklingen av idrottsrörelsens finansiering från år 1992 har generellt sett varit positiv. Totalt sett har idrotten ökat sina intäkter med cirka 25 procent sedan år 1992 då idrottsrörelsen hade intäkter på 6 234 miljoner kronor. Med undantag för lönebidragen har idrottens intäkter från den offentliga sektorn minskat under 90-talet men detta har uppvägts av att idrottsrörelsen ökat sina egengenererade intäkter framförallt från spel och sponsring.

5.2 Intäkternas fördelning på idrottsrörelsens olika organisatoriska nivåer

5.2.1 Idrottsrörelsens riks- och distriktsförbundsnivå

I det föregående har analysen av de olika finansiärernas bidrag till idrottsrörelsen utgått från begreppet intäkter/inkomster. I följande avsnitt används emellanåt begreppet omsättning. Omsättning betecknar summan av alla intäkter med avdrag för extraordinära intäkter och finansiella intäkter såsom bl.a. ränteintäkter.

RF

RF:s årsredovisning ger en bild av hur intäkter och kostnader fördelar sig.[64] 1995/96 hade RF intäkter på totalt cirka 653 miljoner kronor varav:

[64] Riksidrottsförbundets årsredovisning för år 1995/96 har analyserats. Då detta var ett förlängt budgetår vad gäller statsbidraget och därmed också RF:s årsredovisning har siffrorna i årsredovisningen räknats om till årsbasis.

Intäkt	Miljoner kronor
Staten	524
AB Tipstjänst	55
Ersättning från FSL m.fl.	51,7
Intäkter från hyror, IT m.m.	20
Uppdragsersättningar	2,1
Summa	**653**

Tabell 5.2

Statsbidragen (524 miljoner kronor) utgör således 80 procent av RF:s intäkter.

RF:s utgifter var:

Kostnadsslag	Miljoner kronor
Basbidrag till förbunden	229,7
LOK-stöd	211,5
DF Gotland och Nordkalott	25,1
SF internationellt	3,9
SF jämställd idrott	1,3
Ledarkurser SF/SISU	2,6
SOK/SISU	11,1
Olympiska spel	14
Organisationer utanför RF	18
Driftsbidrag till anläggningar	8,5
Riksidrottsgymnasier	12
Föreningsanläggningar	6
Bosön	27,3
Elitidrottsstipendier	1,1
FoU	8,4
Övrigt	2,4
Summa	**583,4**

Tabell 5.3

RF:s omsättning har ökat med ungefär 25 procent sedan år 1992 samtidigt som statens idrottsanslag under samma period minskat i absoluta tal och som andel av RF:s ekonomi. År 1992 utgjorde idrottsanslaget något över 90 procent av RF:s intäkter medan det för år 1996 utgjorde

cirka 80 procent. Av RF:s totala intäkter år 1996 användes cirka 35 procent till organisationsbidrag och cirka 32,3 procent till LOK-stöd.

RF betalar ut cirka 90 procent av sina intäkter i olika bidrag. Resten av intäkterna används för att finansiera RF:s centrala kansli och gemensamma kostnader inom idrotten (löner, lokalhyra, marknadsföring, försäkring m.m.)

Om de delar av RF:s kostnader som är direkt relaterade till statens uppdrag gentemot RF uttrycks som andelar av statsbidraget (idrottsanslaget + bidraget från AB Tipstjänst på 55 miljoner kronor) istället för som andelar av RF:s totala intäkter framträder följande bild. Organisationsstödet till SF utgör cirka 41 procent och LOK-stödet cirka 36 procent av statsbidraget. Övriga kostnader som kan härledas till RF:s uppgifter gentemot staten såsom de framgår i regleringsbrev (t.ex. FoU, Riksidrottsgymnasier, föreningsanläggningar m.m.) utgör cirka 16 procent av statsbidraget, de utomstående organisationerna får 3 procent av statsbidraget och slutligen gemensamma kostnader cirka 4 procent av statsbidraget. Det går inte, med ledning av RF:s årsredovisning, att uttala sig om RF:s kansli finansieras med statsmedel. Helt klart är att den övervägande delen av statsbidraget (96 procent) fördelas ut i olika bidrag. I årsredovisningen uppges kansliet netto kosta 30 miljoner kronor. De intäkter RF har utöver statsbidraget är större än kansliets nettokostnader.

Sveriges Olympiska kommitté (SOK)

SOK:s intäkter är cirka 20 miljoner kronor. Statens bidrag är 2,3 miljoner kronor, Olympiatravet inbringar 4,7 miljoner kronor enligt avtal med ATG och resten får SOK framförallt via licensavtal med OS som varumärke. Inför sommar- och vinter-OS får SOK extra statsbidrag. Merparten av SOK:s intäkter går till bidrag till SF för deras förberedelser inför OS. SOK:s bidrag till SF för olympiska förberedelser har ökat med 42 procent sedan 1992.

Distriktsidrottsförbunden (DF)

Landstingsbidragen har ökat, från 75 miljoner kronor år 1992 till 88,4 miljoner kronor år 1996, ävenså bidragens andel av DF:ns sammanlagda intäkter. Idag står landstingen för 37 procent (i snitt) av DF:ns totala intäkter. RF stödet till DF utgör cirka 11 procent (24,3 miljoner

kronor) av DF:ns totala intäkter – i förhållande till år 1992 har ingen större förändring skett här.

Den genomsnittliga självfinansieringsgraden är kring 40 procent, vilket den också var år 1992. DF:ns samlade egna kapital ligger på cirka 70,4 miljoner kronor. Allmänt har DF:ns egna kapital ökat över åren sedan år 1992. Endast tre DF har minskat sitt kapital. Cirka 20 procent av DF:ns kostnader är bidrag till specialidrottsdistriktsförbunden (SDF).

Specialidrottsdistriktsförbunden (SDF)

En särskild bearbetning av de cirka 1000 SDF:ns årsredovisningar har inte gjorts. En god bild över deras ekonomi kan dock fås genom kartläggningen av SF:ns och DF:ns ekonomi kompletterat med uppgifter från år 1992 publicerade i ESO rapporten. År 1992 var överföringarna från DF till SDF cirka 39 miljoner kronor och år 1996 42 miljoner kronor – således har ingen större förändring skett här. Överföringarna från SF till SDF har nästan halverats under den undersökta perioden – från 47 miljoner kronor år 1992 till 29,5 miljoner kronor år 1996.

År 1992 omsatte SDF:n cirka 430 miljoner kronor. År 1992 var sammantaget cirka 40 procent av SDF:ns intäkter bidrag av olika slag.

Specialidrottsförbunden

SF har ökat sina inkomster med 58 procent under de senaste åren – från 683 miljoner kronor år 1992 till 1 076 miljoner kronor år 1996. Fotboll (249 miljoner kronor), golf (118 miljoner kronor) och ishockey (84 miljoner kronor) är de förbund som har störst omsättning. Av de 66 förbundens totala intäkter utgjorde cirka 230 miljoner kronor statligt bidrag (organisationsbidrag) dvs. 21 procent av förbundens omsättning.

SF:n uppvisar ett gemensamt resultat på 30 miljoner kronor, vilket ger överskottsgraden 3,2 procent. Av SF:n redovisar 44 stycken ett positivt resultat och 22 av SF:n redovisar ett negativt resultat. Detta är en liten försämring mot år 1992 då 46 av 63 SF redovisade ett positivt resultat. Fotboll, ishockey, golf och innebandy är de förbund som gått med störst vinst. De som gått med störst förlust är tennis, gymnastik, brottning, bordtennis och friidrott. Det finns stora olikheter i graden av självfinansiering. För 8 förbund är organisationsbidraget mer än 70 procent av intäkterna (t.ex. Korpen, vattenskidor och casting). Merparten (42) av förbunden är beroende av organisationsbidraget till mellan 30 procent och 70 procent av intäkterna och för 16 förbund är

organisationsbidraget mindre än 30 procent av intäkterna, (för Golf-, Fotboll- och Klättringsförbunden är organisationsbidraget mindre än 10 procent av intäkterna).

Överföringarna till SDF från SF nivån är relativt små – cirka 29,5 miljoner kronor. Det är en minskning med 17 miljoner jämfört med situationen för fyra år sedan. Fotboll, ishockey och ridsport slussade tillsammans nära 12 miljoner kronor av dessa till SDF. Knappt hälften av SF:n slussar pengar till SDF nivån.

Den centrala administrationen svarar för 22,5 procent av kostnaderna i SF:ns ekonomi, vilket är ungefär samma andel som ESO rapporten redovisade. Den centrala administrationens kostnader uppgår totalt till 236,4 miljoner kronor vilket i stort sett motsvarar storleken på organisationsstödet till SF.

Sedan år 1992 har det egna kapitalet på SF nivån ökat med 58,6 procent och är idag 250,6 miljoner kronor. 8 av 66 SF redovisar ett negativt eget kapital. Fotboll, ishockey och golf befäster sina positioner som de rikaste förbunden. Tillsammans står dessa tre förbund för 60 procent av det samlade egna kapitalet inom de 66 förbunden.

5.2.2 Föreningsnivån

Ekonomin i ett urval av 200 föreningar

I Idrottsutredningens finansieringsstudie gjordes en undersökning av ekonomin i 200 idrottsföreningar. Urvalet gjordes i tio kommuner valda att representera ett tvärsnitt av olika kommuntyper i Sverige. De 200 idrottsföreningarna valdes ut med hänsyn till att de skulle representera dels de 66 specialidrotter som var medlemmar i RF, dels olika föreningsstorlekar.

Flertalet föreningar i urvalet har en stabil ekonomi. Klubbar i stora sporter (t.ex. fotboll, ishockey) är mindre beroende av offentliga bidrag än klubbar i mellanstora (t.ex. brottning och kanot) och mindre sporter (t.ex. bågskytte och konståkning) – något som inte förändrats sedan ESO rapporten. I stora sporter utgör bidragsandelen 17 procent av de totala intäkterna, i mellanstora 32 procent av de totala intäkterna och i mindre sporter 22 procent av de totala intäkterna.

Klubbar som bedriver arenaidrott har större intäkter än klubbar utan möjlighet att visa upp ett elitlag inför publik och massmedia. Det handlar i huvudsak om publikintäkter, sponsring och försäljning. Cirka en fjärdedel av klubbarna redovisade publikintäkter.

För 78 procent av de undersökta föreningarna utgör sponsring och reklam endast 0-10 procent av de totala intäkterna – vilket i stort sett motsvarar de förhållanden som kunde iakttas under år 1992. Hälften av föreningarna redovisade ingen intäkt överhuvudtaget från reklam och sponsring. 17 procent av de totala intäkterna i de 200 föreningarna utgörs av spelinkomster. Medlemsintäkterna ligger mellan 5 procent och 8 procent av intäkterna beroende på klubbens storlek.

En mycket viktig och, sedan år 1992, växande inkomstkälla för många föreningar är olika former av deltagar-, tränings- och tävlingsavgifter (brukaravgifter). Drygt två tredjedelar av föreningarna i urvalet redovisar intäkter från sådana avgifter. Idag utgör denna intäkt cirka 20 procent i genomsnitt av dessa föreningars omsättning. Där föreningarna uppgivit intäkter från både medlemsavgifter och nyttjandeavgifter är intäkterna från nyttjandeavgifter betydligt högre än från medlemsavgifter.

Soliditeten i idrottsföreningarna är mycket hög, 57 procent av föreningarna har en soliditet på mellan 80 och 100 procent. Detta är en förbättring i förhållande till år 1992. Föreningar med svag ekonomi återfinns oftast inom de stora arenaidrotterna. Ofta är det spelaraffärer som ligger bakom det dåliga ekonomiska resultatet.

Offentliga bidrag är, som framgår ovan, i varierande grad en betydelsefull del av föreningarnas ekonomi. Statens andel av dessa offentliga bidrag är dock en liten andel av de offentliga bidragen till föreningar. Det statliga bidrag som direkt når föreningsnivån är LOK-stödet. Idrottsutredningens utvärdering av LOK-stödet visar att LOK-stödet i median är 3,5 procent av föreningens intäkter[65].

För ett litet antal föreningar (8 procent av urvalet i undersökningen) är dock andelen LOK-stöd stor (mellan 10 och 40 procent av intäkterna). För andra är andelen mycket mindre även om den i absoluta termer kan vara betydande. Några procent av en förenings intäkter kan vara 1 000 kronor, av en annans 100 000 kronor. Även om andelen oftast är liten anser många föreningar, enligt Idrottsutredningens LOK-stödsutvärdering, att den har betydelse för just barn- och ungdomsverksamheten.

Eftersom LOK-stödet inte är en öronmärkt resurs i föreningens intäkter, är det svårt att fastställa dess effekter. I utvärderingen av LOK-stödet ställdes därför en fråga till föreningarna om vad som skulle hända om stödet togs bort. Av föreningarna svarade 75 procent att det skulle få negativa effekter medan 25 procent svarade små eller inga effekter. Om stödet togs bort skulle föreningarna behöva välja mellan att ta in dessa pengar på annat sätt: exempelvis genom att sälja fler

[65] Sandahl, 1998.

lotter, utöka det ideella arbetet, höja medlemsavgifterna eller att kvaliteten på aktiviteterna försämrades. Föreningarna menade vidare att om staten tog bort sitt stöd så skulle detta kunna medföra att kommunerna blev mer restriktiva med sina aktivitetsstöd.

Det statliga LOK-stödet har också en praktisk betydelse för föreningarnas övriga inkomster. Vid fördelning av överskottet från lokal bingoverksamhet tas hänsyn till föreningens aktivitetsstöd. Ju fler aktiviteter desto mer pengar från bingoöverskottet.

Av föreningarna ansåg 75 procent att LOK-stödet fungerade bra och att det inte behövde ersättas med någon annan typ av stöd.

Föreningarna i Elitserien och Allsvenskan

Finansieringsstudien analyserade också Elitserien i ishockey och Allsvenskan i fotboll.

Elitserien omsätter cirka 390 miljoner kronor och Allsvenskan cirka 335 miljoner kronor. Varken ishockey eller fotboll på elitnivå är beroende av offentliga bidrag – i snitt ligger bidragsberoendet under 5 procent. I denna siffra ingår dock ej det stöd som fås genom tillgång till subventionerade anläggningar. Intäkterna från spel och lotterier är också små i förhållande till övriga intäkter. De stora intäkterna kommer från andra håll. Cirka en fjärdedel av intäkterna i fotboll och ishockey härrör från publikintäkter. I fotboll är spelarförsäljningar viktiga för ekonomin. Runt 24 procent av omsättningen i fotboll och 8 procent av omsättningen i ishockey härrör från spelarförsäljningar. Sponsorintäkter är också betydelsefulla. Cirka en tredjedel av omsättningen i ishockey och cirka en femtedel av omsättningen i fotboll härrör från sponsorkontrakt.

5.3 Analys och slutsatser

Finansieringens sammansättning ändras över tiden

Sedan år 1992 har idrottsrörelsen ökat sina intäkter med 25 procent. De offentliga bidragens, framförallt kommunernas andel av denna växande kaka har minskat. Intäkterna från framförallt spel och sponsring har ökat. Spelintäkterna har fått en ökad ekonomisk betydelse för breddidrotten medan sponsring nästan uteslutande berör delar av elitidrotten. På föreningsnivå genereras en stor del av inkomsterna genom med-

lemsavgifter, brukaravgifter samt försäljning av lotter. Högre upp i idrottsrörelsens hierarki är man allmänt mer beroende av offentliga bidrag för sin verksamhet. Men även inom de högre organisatoriska nivåerna märks en tendens mot minskat bidragsberoende. Detta gäller såväl RF som SF:n på aggregerad nivå medan DF:n på aggregerad nivå har ett oförändrat bidragsberoende. Att döma av resultaten från enkäten till kommunerna och av statsbidragens utveckling tycks det, om trenden fortsätter, som om idrottsrörelsen alltmer kommer att få lita till egengenererade resurser.

För den del av idrottsrörelsen som inte är kommersiellt attraktiv kommer egna ideella insatser och olika typer av medlems- och brukaravgifter att fortsatt vara betydelsefulla.

För många idrottsföreningar står Bingolotto för en betydande del av intäkterna. Det finns tecken på att Bingolotto tappar i dragningskraft. År 1996 och 1997 ökade omsättningen bara något och inte tack vare fler sålda lotter utan på grund av att lottpriset höjts.

Idrottsanslagets betydelse för idrottsrörelsen

Statens idrottsanslag utgör en liten del, cirka 6,5 procent, av idrottsrörelsens totala intäkter. För att se vad bidraget betyder för idrottsrörelsen har vi ställt oss frågan vad som skulle hända om LOK-stödet och organisationsstödet togs bort. Analysen utgår främst från stödets ekonomiska betydelse.

Utvärderingen av LOK-stödet visar att stödet har betydelse för föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet trots att det generellt utgör en liten del i föreningarnas intäkter. Av de undersökta föreningarna säger 75 procent att det skulle få negativa konsekvenser för föreningen om stödet togs bort. I en redan pressad ekonomi skulle man tvingas att välja mellan att bl.a. höja avgifterna för eller försämra kvaliteten på verksamheten. Många föreningar känner det som värdefullt att få ett "kvitto" för de aktiviteter man utför. Flera föreningar uppger att LOK-stödet har ett symboliskt värde. Det är viktigt att inför föräldrar peka på att staten stödjer barn- och ungdomsverksamhet. Av föreningarna ansåg 75 procent att LOK-stödet fungerade bra och att det inte behövde ersättas med någon annan typ av stöd.

Konsekvenserna för RF och SF:en av att ta bort organisationsstödet skulle kunna illustreras med följande räkneexempel. Med ledning av de medlemsuppgifter (drygt fem miljoner med hänsyn tagen till dubbelanslutningar) som RF presenterar i sin årsredovisning för år 1996 skulle RF i snitt behöva ta ut cirka 40 kronor per föreningsmedlem för att ersätta organisationsbidraget. Om man istället väljer att låta varje spe-

cialidrottsförbund själv få kompensera sig för sin bidragsförlust skulle Fotbollförbundet med många föreningsmedlemmar exempelvis bara behöva ta ut 21 kronor per medlem medan Bob och Rodel med få föreningsmedlemmar skulle behöva ta ut 395 kronor och Triathlon med ännu färre medlemmar hela 1 207 kronor per medlem. Till detta kommer att organisationsbidraget har olika stor betydelse i förbundens omsättning. Generellt kan man säga (undantaget Korpen och Akademisk idrott) att statsbidraget är en betydligt större andel av intäkterna i förbund med färre medlemmar och/eller liten kommersiell attraktionskraft än i förbund med många medlemmar och/eller stark kommersiell attraktionskraft.

Som nämnts tidigare är det svårt att uppskatta hur stor del av idrottsanslaget som går till RF:s kansli och därmed också vanskligt att säga något om konsekvenserna för RF:s kansli om organisationsstödet togs bort. Med ledning av de uppgifter som presenteras i årsredovisningen för 1995/96 har RF dock intäkter utöver statsbidragen som mer än väl täcker dess kanslikostnader.

I detta sammanhang bör det understrykas att en ekonomisk analys av organisationsbidraget inte är tillräcklig för att fånga bidragets hela betydelse. Organisationsbidraget har sannolikt också en stor betydelse för idrottsrörelsens sammanhållning på central nivå genom att RF delar ut bidraget till sina egna medlemsförbund. Bidraget är, tillsammans med LOK-stödet, givetvis också en "budbärare" mellan staten och RF i idrottspolitiska sammanhang. Värdet av sådana "icke-ekonomiska" faktorer måste också tas med i bedömningen av organisationsbidragets nytta.

6 Idrottsrörelsen som värdeskapare

6.1 Mångfald av värden och intressenter

Att idrottsrörelsen skapar värde för individ och samhälle har varit en av utgångspunkterna för vårt uppdrag. Idrottens värde för medborgarna, som utövare och åskådare, har utförligt redovisats i ett tidigare kapitel (kap. 3). Idrottens värde för samhället har legat till grund för den politik som regering och riksdag fört och som kommit till uttryck i de olika mål för idrottsstödet som prioriterats (kap. 2). Kapitlet om idrottsrörelsens finansiering visar hur betydande belopp strömmar in i idrottsrörelsen från staten, kommunerna, spelmarknaden, sponsring, TV-rättigheter, publikintäkter och medlemsavgifter (kap. 5). Lägger vi till detta uppgifterna om att ca 22 procent av dem som är medlemmar i en idrottsförening innehar något förtroendeuppdrag (kap. 3), kan vi ana att idrottsrörelsen har en mångfald intressenter och att dess verksamhet är mångfacetterad.

Mångfalden intäkter i idrottsrörelsen kan även tolkas som att idrottsrörelsens förmåga att skapa värde för individ och samhälle helt inom ramen för egna resurser såsom medlemsavgifter, publikavgifter och frivilligt arbete är begränsad. Idrottsrörelsen behöver för sin verksamhet dels stöd från det offentliga, dels möjlighet att tjäna egna pengar. För att göra detta behöver den kunna skapa värden som intresserar andra än de egna medlemmarna. Det ligger ingen nödvändig inneboende konflikt i att en medlemsstyrd verksamhet skapar värden för andra än de egna medlemmarna. En motsättningsfull relation kan dock uppstå och en yttring av detta är kritiken om idrottens professionalisering och kommersialisering som ofta förs fram. Bolagiseringsdebatten under hösten 1997 satte denna fråga på sin spets med anledning av Djurgårdens IF Ishockeyförenings planer att överföra en del av sin elitverksamhet till bolag och att introducera detta på börsen.

Idrottsrörelsens förmåga att skapa värden – idrottsliga och andra – är ämnet för detta kapitel. Vi har med de inledande raderna antytt att idrottens verksamhet har fler intressenter, i den offentliga sektorn och

på marknaden, än de egna medlemmarna. Idrottens marknadsrelation får sin särskilda aktualitet genom regeringens tilläggsdirektiv till utredningen, att bedöma konsekvenserna för den statliga idrottspolitiken om föreningarna väljer att bedriva del av sin verksamhet i annan associationsform än den ideella föreningen[66].

6.2 Idrottsrörelsen och den ideella sektorn

Det är inte helt enkelt att entydigt karaktärisera vad som menas med ideell verksamhet och ideella organisationer, dvs. vad som tillsammans konstituerar den (organiserade delen av) ideella sektorn. Ett relativt vedertaget perspektiv är att ideella organisationer kännetecknas av att de är i någon mening a) formaliserade, b) privata, c) ideella (syftar ej till vinster för huvudmännen), d) autonoma samt e) inrymmer individers ideella insatser, frivilligt arbete, gåvor...[67] Inom ideella sektorn ryms olika slag av juridiska verksamhetsformer såsom ideella föreningen, stiftelsen, ekonomiska föreningen och samfälligheten. I vårt land är det den ideella föreningen som dominerar mätt i andel (80 procent) av hela sektoromsättningen.

Ideella organisationer är precis som andra organisationer ett uttryck för människornas samspel med varandra. De organiserar individers handlingar i syfte att uppnå vissa mål. De ideella organisationerna kan särskiljas från övriga organisationer på så sätt som vi ovan redovisat. Hur de skiljer sig från övriga organisationer vad gäller värden de skapar är ämnet för en relativt omfattande forskning med bl.a., för att nämna en "klassiker", Alex de Tocquevilles studie av frivilliga organisationers betydelse för den demokratiska utvecklingen i det tidiga 1800-talets USA och en samtida forskare, Robert D. Putnams ofta anförda verk om civilsamhällets betydelse för den regionala demokratiutvecklingen under 1970- och 80-talen i Italien. Den föreningskonst som utvecklas i de ideella organisationerna utvecklar i sin tur, enligt dem båda, den civilitet, medborgaranda som det moderna, demokratiska samhället kräver[68]. Dessa två exempel illustrerar betydelsen av den ideella organisationens autonomi, dvs. att fritt få utöva och utveckla föreningskonsten med dess medlemsbaserade beslutsprocess och utan inblandning av den statsmakt som medborgarandan inryms i. Autonomikriteriet har, som skall utvecklas närmare längre fram i

[66] Dir. 1997:146.
[67] Sjöstrand, 1995.
[68] Putnam, 1993.

kapitlet, således särskild relevans när det gäller gränsdragningen mellan den offentliga sektorns aktörer och idrottsrörelsen.

Ett annat spår i forskningen om frivilligorganisationerna uppmärksammar organisationernas olika verksamhetsbas. I en empirisk undersökning av den amerikanska välfärdspolitiken under George Bush urskiljs tre typer av "non-profit" organisationer: En typ utgörs av traditionella välgörenhetsorganisationer som skapats av starka ledare med stöd av stora privata donationer. En andra typ utgörs av organisationer som etablerats i nära relation till den offentliga politiken i syfte att leverera bra tjänster inom t.ex. arbetsförmedling, sjukvård, etc. En tredje typ utgörs av organisationer som uppkommit i nära anslutning till lokala problem och missförhållanden såsom t.ex. hemlöshet, kvinnomisshandel, hunger, etc. Medan de traditionella välgörenhetsorganisationerna har sin autonomi säkrad via den egna förmögenheten är den andra typen mycket beroende av statliga och eller kommunala anslag. Den tredje typen, slutligen, saknar såväl egen förmögenhet som en etablerad uppdragsrelation till det offentliga: Den står fri och måste, kan endast, lita till medlemmarnas egna frivilliga arbete och idealitet[69].

Ett annat sätt att beskriva de tre organisationstyperna är att ta fasta på deras olikartade verksamhetsidé och den därmed bakomliggande drivkraften för de ideella insatserna: I den första typen kan den beskrivas med "Vi kan göra gott", i den andra med "Vi kan göra det (goda) annorlunda och bättre" och i den tredje typen med "Vi kan göra det (goda) själva". I samtliga fall är verksamheten idéburen (idealitet, att göra gott) och i olika grad är de, som nämnts, oberoende (autonoma). Medan organisationerna som "gör det bättre" har sin etablerade relation till den offentliga sektorn står de som "gör det själva" fria och sårbara i så måtto att det frivilliga arbetet eventuellt inte räcker till för den verksamhet man vill åstadkomma. Många aktivitetsbaserade ideella organisationer befinner sig i en sådan prekär situation; att tjäna pengar är nödvändigt för att driva den ideella verksamheten. För att kunna tjäna dessa pengar måste man utveckla värden vid sidan av den ideella verksamhetsidén, för andra intressenter än den egna gruppen. Villkoret, att den ideella organisationen inte skall syfta till vinst för huvudmännen, kan då komma i kläm.

Ideella organisationer skapar i viss utsträckning själva sina intäkter, i viss utsträckning är intäkterna överföringar från det offentliga[70]. Som framgått av redovisningen om idrottsrörelsens finansiering (kap. 5) är det de egengenererade intäkterna som dominerar i svensk idrottsrörelse. I samtliga fall är intäkterna ett resultat av att idrottsrörelsens verksam-

[69] Amnå, 1995.
[70] Sjöstrand, 1995.

het tillfredsställer, alternativt gillas av olika intressenter– medlemmar och andra – som är beredda att ställa upp med bidrag, gåvor, avgifter, ersättning, engagemang. Så länge dessa intressenter kan härbärgeras i en verksamhet som kännetecknas av de fem villkor som ovan angetts är den ideella organisationsformen inte ett problem. När villkoren tänjs blir frågan om organisationsformen aktuell.

I kapitlet om medborgarnas motionsvanor (kap. 3) redovisas att idrottsrörelsen inte är den enda aktör som erbjuder idrott åt medborgarna. Ett betydande utbud av idrottstillfällen kommer från privata, kommersiella aktörer inklusive arbetsgivarna. Vi kommer i det nedanstående bl.a. redovisa hur relationerna mellan idrottsföreningar och kommuner antar karaktär av entreprenad. Hur långt man inom idrottsrörelsen är beredd att tänja gränserna för ideell verksamhet mot villkoret, att inte syfta till vinst för huvudmännen, är för närvarande föremål för intern utredning inom Riksidrottsförbundet (RF). Hur långt staten kan vara beredd att utmana idrottsrörelsens självständighet (autonomivillkoret) återkommer vi till i kapitlet om RF i myndighets ställe (kap. 11).

6.3 Idrottsrörelsen och den offentliga sektorn

Idrottsrörelsen intäkter från offentlig sektor motiveras av att idrottsrörelsen skapar värden som är i samklang med statens idrottspolitiska mål. Idrottsrörelsen har själv varit aktiv i relationen till staten. Redan i rörelsens tidiga period sökte den – och fick – statligt stöd; direkta ekonomiska bidrag och indirekt stöd såsom tillåtelse att anordna lotterier. Staten hade redan tidigt motiv för sitt bidrag: Det har rört sig om motiv dels knutna till idrotten som aktivitet, dels knutna till idrotten som folkrörelse[71]. Statens idrottspolitiska ambitioner har under perioden växt i takt med idrottsrörelsens utbredning och i och med 1970-års idrottspolitiska beslut blev idrottsrörelsen och dess centrala organ RF en integrerad del i välfärdsstaten. Under 1990-talet ökar statens idrottspolitiska ambition visavi idrottsrörelsen ytterligare vilket märks i utökat statsanslag fram till budgetåret 1995/96 (i nominella termer), fler statliga mål och under senare år krav på återrapportering.

[71] Norberg, 1998.

Idrott för barn och ungdom

Idrottsrörelsen har från sin begynnelse strävat efter att skapa idrottstillfällen för (ursprungligen den manliga) ungdomen[72]. Omsorgen om barn- och ungdomsaktiviteter har varit en viktig del i rörelsens legitimitet och därmed möjlighet att få ett positivt bemötande av staten. Barns och ungdomars föreningsaktiviteter har relativt länge, i drygt 25 år, varit ett område som staten givit bidrag till (LOK-stödet). Stödet är ursprungligen riktat till ungdomsorganisationernas lokala aktiviteter. Idrottsrörelsen har inga ungdomsföreningar, undantaget Skolidrottsförbundets föreningar, varför LOK-stödet kom att motiveras med idrottsrörelsens verksamhet för barn och ungdom, inte ungdomarnas egen föreningsverksamhet. Idrottsutredningen har i direktivet fått i uppdrag att göra en särskild analys av effektiviteten i det offentliga stödet till lokala verksamheter för barn och ungdom på idrottens område. Resultatet, "LOK-stödets effekter"[73] finns redovisad i SOU 1998:33.

LOK-stödet betalas ut som bidrag till redovisad föreningsaktivitet för barn och unga. Stödet är inte öronmärkt varför det är omöjligt att följa det in i de olika föreningarnas ekonomisystem. Dess ekonomiska värde för just barn- och ungdomsverksamheten kan således ej skattas; vad som kan beskrivas är att bidraget utgör ca 3,5 procent (medianvärde) av föreningarnas ifråga totala intäkter. Analysen uppehåller sig vid stödets eventuella effekter för barn- och ungdomsverksamheten och författarens slutsats blir att stödet knappast kan sägas påverka verksamhetens vare sig omfattning eller inriktning. I det första fallet är det för litet, i det andra är det för vagt i sin målformulering. Å andra sidan visar analysen att stödet uppskattas av dem som är engagerade i att utveckla och driva barn- och ungdomsverksamhet, att stödet ökar möjligheterna till inkomster från andra källor, t.ex. bingointäkter samt att stödet bidrar till att hålla nere kostnaderna i form av utökat ideellt arbete och höjda medlemsavgifter. Eventuellt utökat LOK-stöd skulle inte, visar utvärderingen, medföra ett utökat antal aktiviteter, däremot påverka kvaliteten i befintlig verksamhet.

Idrottsrörelsens betydelse för barn- och ungdomars idrottande illustreras även i vår intervjuundersökning[74]. Andelen barn mellan 7 och 15 år som regelbundet, i stort sätt varje vecka och utanför skoltid, deltar i någon idrott eller sport har inte förändrats nämnvärt från åren 1982-83 till år 1997. Det rör sig om 69 procent av pojkarna och 60 procent av flickorna. Att andelen engagerade flickor behållit sin, jämfört med poj-

[72] Lindroth, 1998.
[73] Sandahl, 1998.
[74] Busch Zetterberg, 1997.

karna, lägre procentandel kan ses som mindre tillfredsställande med tanke på statens prioritering av jämställdhetsmålet för sitt stöd till idrotten. Att LOK-stödet eventuellt gynnar pojkidrotter framför flickidrotter fick sin illustration i LOK-stödsutvärderingen där flera föreningar uppgav att stödet gynnar lagidrotter framför individuella idrotter. Men, framhöll man där, det är snarare kommunernas stöd till idrotten som gynnar pojkidrotten genom byggandet av arenor och anläggningar för pojkidrotter. I Fritidsutredningens betänkande[75] påpekas att resurserna i kommunerna är ojämnt fördelade vad gäller pojkars och flickors fritid och att det är främst i kommunerna som man har möjlighet att förändra resursfördelningen. Någon empirisk undersökning av hur kommunernas resursfördelning påverkar pojkars respektive flickors benägenhet att idrotta redovisas emellertid inte.

Statens motiv för LOK-stödet, att stödja ungdomars lokala föreningsaktiviteter (föreningsfostran) har, som nämnts, sina speciella förutsättningar i idrottsrörelsen som saknar ungdomsföreningar. Frågan om ungdomarnas föreningsfostran kändes främmande för de ledare som intervjuades i utvärderingen. Föreningsfostran är inte något "man direkt tänker på eller diskuterar". Många ledare och funktionärer betonade däremot det sociala ansvar de känner för sin uppgift: att backa upp ungdomar som saknar uppbackning hemifrån, att stötta barns och ungdomars självförtroende, att motverka utslagning osv. En del framhöll t.o.m. att den sociala verksamheten går före den idrottsliga i föreningen. Det är dock, som utvärderingens författare framhåller, svårt att avgöra statsbidragets inverkan på förekomsten av dessa sociala värden. På något säkrare grund (jfr ovan) kan vi dra slutsatsen att omsorgen om ungdomar och sedermera barn – idrottsligt som socialt – är ett motiv som inspirerat och styrt frivilligarbetet inom idrottsrörelsen alltifrån dess start.

Även kommunerna lämnar lokalt aktivitetsstöd till föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet. Nivån på detta bidrag är ungefär lika stor som statsbidragets, dvs. ca 3,5 procent (medianvärde) av föreningarnas totala intäkter. I flera fall följer kommunerna de kriterier som gäller för det statliga LOK-stödet i sin utbetalning och i andra fall använder kommunerna stödet för att bedriva egen kommunalpolitik. T.ex. erbjuds föreningar ett större bidrag om de engagerar sig för barn och ungdom i områden som kommunen särskilt prioriterar och där föreningslivet är mindre utvecklat.

[75] SOU 1996:3.

Idrottsrörelsen och lönebidragen

Enligt vår finansieringsutredning utgör lönebidraget den största enskilda externa intäktskällan, 1 257 miljoner kronor år 1996, till idrotten[76]. Bidraget utgör en subventionering av idrottsrörelsen men det utgör i grunden en överföring av offentliga medel inom ramen för statens arbetsmarknadspolitik. Mot den bakgrunden utgör bidraget en ersättning för en tjänst, att bereda sysselsättning åt människor som av olika skäl finns utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Genom lönebidraget sysselsätter idrottsrörelsen ca drygt 6 000 individer eller mer precist uttryckt "helårsarbetare" och de finns på samtliga nivåer från enskilda föreningar till förbund.[77]

Idrottsrörelsen och kommunala uppdrag och kommunal entreprenad

Idrottsrörelsen mottar, som nämnts, dels kontantbidrag av kommunerna, dels s.k. anläggningsstöd genom att kommunerna ställer idrottsanläggningar till förfogande, gratis eller mot låg avgift. Men stödet på kommunal nivå innehåller även ersättningar för olika tjänster idrottsföreningarna utför. Av finansieringsutredningen framgår att det finns en strävan att överföra mer ägande och drift av anläggningarna i kommunerna till föreningar. Denna utveckling påverkar innehållet i föreningarnas verksamhet både vad gäller kompetens – anläggningar kan vara nog så komplicerade att sköta – och kultur. Idrottsklubben i Grytgöl uttrycker det på följande sätt i sin informationsbroschyr: "/Vi/ kliver in på ett område som tidigare kommunerna haft på sin lott." Vidare säger man i broschyren: "Vi försöker dock ta ett stort socialt och kulturellt ansvar i byn. /.../ När det gäller vårt sociala ansvar kan vi nämna klubbens egen drift av badplats och simskola. Vi har även övertagit den kommunala lekplatsen nyligen."

Andra exempel på idrottsrörelseburet entreprenörskap kan hämtas från Örebro där distriktsidrottsförbundet med speciella målgruppers behov för sina ögon byggt upp en "väl fungerande friskvård" med landstinget som initiativtagare.[78] Förbundets egen entreprenöranda framträder tydligt i årsredovisningen 1995-96 där man skriver att "... en successiv förskjutning /har/ skett från offentligfinansierad verksamhet till s.k. privatfinansierad." Med den senare verksamheten avses bl.a.

[76] Annerstedt m.fl., 1998.

[77] Beräkningen utgår från en högsta lön inklusive sociala avgifter på 19 180 kr per månad och en subventioneringsgrad på 90 procent av lönesumman räknat på årsbasis.

[78] PM Verksamhetsinriktning 1997, Örebro läns idrottsförbund /ÖLIF/.

utförda uppdrag inom friskvården. "Omställningen från bidrags- till ersättningstänkande har fortsatt under perioden. Genom ständig kompetensutveckling söker ÖLIF attrahera SDF (Specialdistriktsidrottsförbund), föreningar och institutioner i samhället med sitt ökade kunnande inom efterfrågade tjänster". I Göteborg har Göteborgs fotbollförbund med stöd av kommunens fritidsförvaltning engagerat sig och ett antal idrottsföreningar i arbetet mot våld, rasism, droger, skadegörelse och vandalisering bland ungdomar. Ungdomar från olika föreningar har deltagit i ledarutveckling, etikutbildning och lagkaptensutbildning[79].

I Göteborg har distriktsidrottsförbundet och SISU bjudit in invandrarföreningarna i göteborgsområdet till samarbete med utgångspunkten att "Idrotten förbrödrar"[80]. Alliansen "AK 77" är en ideell idrottsförening som vänder sig till barn och ungdomar i förorterna Kortedala och Bergsjön. AK 77 har ca 300 medlemmar representerande ett tiotal olika nationaliteter. Klubben spelar på elitnivå "vilket gör att man i föreningen förstår värdet av varje enskild individ"[81]. Under år 1998 driver man ett särskilt projekt i samverkan med SISU, Svenska Brottningsförbundet och stadsdelförvaltningarna för att "motverka rasism, könsdiskriminering och segregering i samhället"[82].

Avsnittet illustrerar hur idrottsrörelsen i sin verksamhet ingår i olika slag av relationer med offentliga sektorn. Att skapa idrottstillfällen för ursprungligen ungdom och sedermera barn tillhör ett av idrottsrörelsens ursprungliga kärnområden. Området vann tidigt legitimitet och idrottsrörelsen har under de senaste drygt 25 åren åtnjutit allmänt statsbidrag i form av lokalt utvecklingsstöd (LOK-stöd) för detta. I de övriga exempel som redovisats ser vi hur idrottsrörelsen ställer sig till förfogande för offentliga uppdrag från såväl staten som kommunerna ("från bidrags- till ersättningstänkande"). Genom dessa uppdrag utvecklar idrottsrörelsen en förmåga att även skapa idrottsvärden direkt gentemot en beställare (friskvårdsuppdrag) och också andra värden än rent idrottsliga (arbetstillfällen, drift av idrottsanläggningar). Dessa relationer stärker idrottsföreningarna, de etablerar sig som ideella organisationer av kategorin "vi gör det bättre" (jfr ovan 6.2), samtidigt som detta gör dem beroende av sin uppdragsgivare och den intäkt denne representerar. Utvecklingen medför även att verksamheten blir mer differentierad och att andelen löneanställda i idrottsföreningarna ökar vil-

[79] PM Lägesrapport för Charta Göteborg den 10 juni 1997.
[80] GDIF aktuellt, nr 4 -97.
[81] AK 77 Göteborg, odaterad PM.
[82] a.a.

ket i sin tur är en förutsättning för att de skall kunna ta emot lönebidragsanställda.

Den mångfacetterade verksamhet, som här skildrats, vare sig den skall tillfredsställa önskemål hos den egna gruppen (medlemmarna) eller hos uppdragsgivaren, är, visar exemplen, möjlig att rymma inom den ideella organisationens ram.

6.4 Idrottsrörelsen och den kommersiella sektorn

Idrottens professionalisering

Idrottsrörelsens tillhörighet till den ideella sektorn (jfr ovan 6.2) är oomtvistlig. Under senare decennier har dess relationer till den kommersiella sektorn starkt utvecklats. Den kommersiella miljön har blivit påtaglig. Enligt vissa bedömare utgjorde beslutet att frångå amatörregeln år 1967 en viktig milstolpe[83]. Härmed öppnade idrottsrörelsen för det som kallas idrottens professionalisering, dvs. en utbredning av lönearbetet till idrottens utövare och funktionärer och därmed en marknad på vilken främst elitspelare och elittränare utgör handelsvaror. Denna handel är en av orsakerna, som anges i finansieringsstudien, till förekomsten av eget, såväl positivt som negativt, kapital hos elitklubbarna.[84] De stora svängningarna i eget kapital hänförs där till klubbarnas sportsliga framgångar med bl.a. eventuellt påföljande spelarförsäljning.

Idrottsföreningarnas rörelseverksamhet

Ideell verksamhet skall inte syfta till vinst för sina huvudmän (jfr ovan 6.2). Likväl bedriver idrottsföreningarna verksamhet i vinstsyfte med motivet att på den vägen få resurser för den idrottsliga verksamheten. Den klassiska i denna mening kommersiella verksamheten är lotterier. Att viss kommersiell verksamhet inom ramen för ideell verksamhet är tillåten och legitim framgår av skattelagstiftningen där de ideella föreningarna åtnjuter begränsad skattskyldighet både vad avser skatt på inkomster och utgående mervärdesskatt. I lagen om statlig inkomstskatt

[83] Peterson, 1989.
[84] Annerstedt m.fl., 1998.

stadgas bl.a. att inkomster av sådan verksamhet som har "naturlig anknytning" till föreningens ändamål, respektive verksamhet som "av hävd" utnyttjats för att finansiera ideellt arbete är undantagna skatt. Att det rör sig om betydande inkomster för föreningarna framgår av finansieringsstudien, enligt vilken inkomsterna från BingoLotto och bingospel tillsammans utgör den största (1 200 miljoner kronor + 317 miljoner kronor) intäktskällan år 1996.

Idrottsrörelsens begränsade skattskyldighet har visat sig ha sina gränser. Detta har framkommit i en särskild genomgång av skattemyndigheternas syn på idrottsföreningars rörelseverksamhet som utredningen har låtit göra[85]. I flera fall uppfyllde föreningarnas näringsverksamheter inte villkoren för skattebefrielse vilket lett till att såväl inkomstskatt som utgående mervärdesskatt utkrävts. Från föreningarnas sida upplevs det som orättfärdigt att de tvingas betala skatt på inkomster som ideellt arbetande medlemmar har tjänat in. "Pengarna skall gå till idrotten och inte till skattmasen", tycks vara den allmänna uppfattningen. En omfattande föreningsdriven näringsverksamhet kan dessutom leda till att alla föreningens inkomster beskattas. Enligt den s.k. "huvudsaklighetsprincipen" i lagen krävs att föreningens inkomster till huvudsaklig del (70-80 procent) kommer från skattebefriad verksamhet för att hela förvärvskällan skall anses vara skattebefriad.

Idrottsutredningens genomgång av material från skattemyndigheterna syftar till att belysa skattebefrielsens gränser för idrottsföreningarnas rörelseverksamhet. Fall av omfattande skattefusk, som upptäckts vid skattemyndigheters revision av idrottsföreningar, ligger således utanför vårt intresse. Bland sådana utanförliggande händelser finns t.ex. skattefria ersättningar till medlemmar, fria bostäder osv. Uppmärksammade fall, där det avslöjats att ersättning till proffsidrottsmän betalats ut till bolag utomlands, berörs heller inte här.

Bland de mer uppmärksammade fallen – i gränslandet – har varit de s.k. distributionscentralerna för BingoLottoverksamhet och deras skattesituation. Ett antal centraler drivs av enskilda, ideella föreningar, ett fåtal drivs i samverkan mellan två ideella föreningar. (Övriga centraler är privatägda eller drivs i aktie- respektive handelsbolagsform.) Riksskatteverket har utfört revision på en föreningsdriven central och funnit att verksamheten bedrivs med särskild anställd personal, i konkurrens med privata bolag, permanent och i samma former som vanlig kommersiell verksamhet, reglerat i avtal (med Svenska TV Bingo AB) på samma villkor som för privata bolag. Den granskade centralen har inte ansetts bedriva sådan verksamhet att rörelseinkomsterna är skattebefriade enligt lagen om statlig inkomstskatt.

---

[85] Garme, 1997.

En av de aktuella centralerna drivs av Örebro läns idrottsförbund. Förbundets kommentar till skattemyndighetens invändning mot att verksamheten skall betraktas som skattebefriad är "typisk" och kan läsas i förbundets årsredovisning. "Man kan kanske tycka att det finns andra eko-objekt som borde vara mer angelägna att granska än en folkrörelse."[86].

Idrottsrörelsen bedriver också verksamhet inom ramen för ekonomisk förening. Det rör sig då om annan verksamhet än idrottsverksamhet. Ett exempel är Idrottens marknadsföringsgrupp Pool 2 Tusen, en ekonomisk förening i vilken 45 specialidrottsförbund inom RF är medlemmar. Syftet är att generera inkomster som medlemmarna, efter skatt, kan tillföra sin ideella verksamhet. I samarbete med Stiftelsen Håll Sverige rent driver man kampanjen Städa Sverige. Fram till år 1997 har över 18 000 km väg städats, ca 20 000 idrottsungdomar deltagit och det sammanlagda nettot för föreningarna har blivit över fyra miljoner kronor. "Städa Sverige projektet är ett initiativ som ger både kortsiktiga och långsiktiga resultat för miljön, idrotten och ungdomen"[87].

Ekonomiska föreningar, bolag och konkurrens

Pool 2 Tusen är ett exempel på hur idrottsrörelsen inom ramen för sin folkrörelseorganisation även organiserar verksamhet i annan associationsform än den ideella allmännyttiga föreningen. Det är ganska vanligt att framför allt de större idrottsföreningarna bildar särskilda bolag där man lägger t.ex. reklam- och marknadsföringsverksamhet. Effekten av ett särskilt bolag blir att detta blir skattskyldigt till mervärdesskatt för exempelvis reklamtjänster varvid skatten skall debiteras köparen. Bolaget får dra av för ingående mervärdesskatt på kostnaderna för den skattepliktiga verksamheten. Det blir däremot ingen mervärdesskatt mellan föreningen och bolaget då reklamrättigheterna upplåts från föreningen till bolaget[88].

Med den ekonomiska föreningen kan verksamheten bedrivas inom ramen för den ideella sektorn[89]. Verksamhet i bolagsform faller utanför denna sektor. Jämfört med den allmännyttiga, ideella föreningen är situationen för den ekonomiska föreningen respektive bolaget, som nämnts, annorlunda vad gäller inkomst- och mervärdesskatt.

---

[86] Årsredovisning 1995-96, Örebro läns idrottsförbund.
[87] Informationsbroschyr Städa Sverige, 1997.
[88] Garme, 1997.
[89] jfr ovan, Sjöstrand, 1995.

Föreningsdriven verksamhet, hur den än är organiserad, har behandlats av Stiftelse- och skattekommittén[90]. Kommittén föreslog bl.a. att det skulle införas som villkor för skattebefrielse att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt eller i sådana former att det inte finns anledning att anta att en skattebefrielse skulle medföra snedvridning av konkurrensen. Vår genomgång av fall hos skattemyndigheterna visar att många skattemyndigheter erfar, och ser det som ett stort problem, att idrottsföreningarna genom sin skattebefriade ekonomiska verksamhet faktiskt snedvrider konkurrensen. Om den tidigare nämnda kommitténs förslag skulle bli verklighet får skattemyndigheterna lagligt stöd att beskatta den, som de uppfattar, konkurrenssnedvridande verksamheten. Idag kan skattemyndigheterna endast beskatta verksamhet som faller utanför "naturligt anknytning" och "av hävd". Konkurrenshänsyn kan således inte ligga till grund för ett beskattningsbeslut[91].

Vanlig idrott och "artistidrott"

Utvecklingen av näringsverksamhet inom ramen för idrottsrörelsen kan ses som ett tecken i tiden. Jan Lindroth sammanfattar sina framtidstankar om idrotten med bl.a. att delar av idrottsrörelsens verksamhet kommer att flytta ut till näringslivet[92]. Vi har i det ovanstående sett att så redan är fallet, t.ex. när det gäller de större föreningarnas reklam- och marknadsföringsverksamhet som ofta drivs i föreningsägda bolag. De delar som Lindroth åsyftar är "artistidrotten i dess mest publika grenar", vilka i framtiden kommer "att kommersialiseras och internationaliseras fullt ut". Djurgårdens IF Ishockeyförenings planer på bolagisering av del av sin elitidrottsverksamhet exemplifierar Lindroths tes.

Elitidrottens kommersialisering lyfts fram i Tomas Petersons tidigare refererade analys av Halmstad bollklubbs utveckling[93]. Peterson visar hur klubbens elitverksamhet redan från senare delen av 1970-talet alltmer kom att lämna sin folkrörelsekaraktär av ideellt arbetande spelare och funktionärer för en verksamhet baserad på avlönat arbete och ett ökat beroende av marknaden, främst sponsormedel, en intäktskälla vars storlek bestäms av klubbens förmåga att behålla sin plats i fotbollsallsvenskan. Lägger man därtill klubbens erfarenheter av spelarmarknaden visar analysen i hur stor utsträckning det s.k. transfernettot

[90] SOU 1995:63.
[91] Garme, 1997.
[92] Lindroth, 1998.
[93] Peterson, 1989.

avgör storleken på det ackumulerade underskottet i klubbens totala verksamhet.

Elitidrottens internationalisering ges en illustration i Idrottsutredningens intervjuundersökning. En av frågorna där handlade om medborgarnas uppskattning av svenska framgångar i internationella idrottstävlingar. Av svaren framgick att hög uppskattning av svenska framgångar var mer utbredd bland dem som i övrigt har traditionella och materialistiska värderingar jämfört med dem som har moderna och humanistiska värderingar. Den positiva uppskattningen av svenska framgångar var följdriktigt något starkare bland personer 60 år och äldre än bland de yngre, liksom bland dem med enbart grundskoleutbildning jämfört med personer med högre utbildning. Karin Busch Zetterberg skriver att utbildningen ökar och moderniseringen tilltar och den nationella uppslutningen kring svenska framgångar i internationella idrottstävlingar kan därmed inte bli lika nationell som förr. "Kanske framtidens historiker kommer att finna att giftermålet mellan idrott och nationalism var vanligare på 1900-talet än på 2000-talet"[94].

Idrottsrörelsens verksamhet ligger, visar vår genomgång, inte entydigt i den ideella sektorn. En betydande del av verksamheten finns i den kommersiella sektorn. I vissa fall kommer skattemyndigheternas påtalande om detta som en överraskning för föreningen och föreningen betraktar påpekandet som i grunden orättvist. I andra fall är man i föreningen medveten om sin verksamhets olika karaktär och man har i förekommande fall valt en annan juridisk form än den ideella föreningen. Om vi återknyter till vad som karaktäriserar verksamhet inom den ideella sektorn (avsn. 6.2) så är det verksamhetens inslag av skattebefrielse som kan skapa problem när det gäller konkurrensneutralitet. Vidare synes det uppenbart att villkoret, att verksamheten inte skall syfta till vinster för huvudmännen, blir problematiskt när den ideellt syftande huvudmannen, den ideella föreningen, själv ikläder sig rollen av huvudman för en vinstdrivande bolagsverksamhet. Problemen i gränslandet mellan den ideella och den kommersiella verksamheten kan belysas ur olika perspektiv. Stiftelse- och föreningsskattekommitténs förslag (ovan) hör hemma i ett skattejuridiskt perspektiv. Peterson anlägger ett sociologiskt perspektiv när han analyserar spelar- och sponsormarknadens inflytande över föreningens idrottsverksamhet. Lindroth anlägger ett historiskt perspektiv när han siar om framtiden och Busch Zetterberg ett värderingsperspektiv när det gäller framtida nationell uppslutning kring svensk idrott. I vårt tilläggsdirektiv (1997:146) läggs ett politiskt perspektiv: att bedöma konsekvenserna för den statliga

[94] Busch Zetterberg, 1997, s. 101.

idrottspolitiken om idrottsföreningar väljer att bedriva en del av sin verksamhet i annan associationsform än den ideella föreningen.

6.5 Idrottspolitiken en folkrörelsepolitik

Den svenska idrottspolitiken har utvecklats i samråd med den medlemsbaserade idrottsrörelsen. Statens stöd till idrotten har burits upp av motiv knutna dels till idrotten som aktivitet, dels till idrotten som folkrörelse[95]. Det idrottspolitiska beslutet från år 1970 kan summeras med uttrycket "idrott åt alla". Valet att anförtro idrottsrörelsen detta idrottspolitiska uppdrag har, som vi på olika sätt redovisat, sin historiska förklaring. Med ett annat synsätt kan man hävda att uppdraget var förvaltningspolitiskt motiverat: Å ena sida skulle en offentligt driven idrottsverksamhet "åt alla" te sig som ett onödigt ingrepp i medborgarnas frihet, å andra sidan skulle en kommersiellt driven "idrott åt alla" knappast kunna förväntas vara framgångsrik. Statens stöd till idrottsrörelsen skulle i det perspektivet kunna ses som motiverat av styrkan i den ideella organisationen att kunna förverkliga begränsat kollektiva varor och tjänster, alltså sådana som endast en del av befolkningen har glädje av och är beredd att satsa på och som därför inte förverkligas av majoriteten. Statens stöd skulle också kunna ses som ett erkännande av den ideella organisationens förmåga att kunna avhjälpa brister i andra organisationsformers, kommersiella och offentliga, funktionssätt.[96]

Vi har i det ovanstående sett hur idrottsrörelsen utvecklat en mångfacetterad verksamhet som tillfredsställer olika önskemål från en mångfald intressenter inom den ideella föreningens ram och inom en repertoar av organisationsformer utöver den ideella föreningen. Vi har också sett hur medborgarna alltmer är benägna att tillfredsställa sina behov av idrott och motion även utanför idrottsföreningarna, hos renodlat kommersiella aktörer alternativt på egen hand. Idrottsutredningens intervjuundersökning redovisar att utgifterna för idrott och motion inte upplevs som betungande i hushållskassan.

---

[95] Norberg, 1998.
[96] Sjöstrand, 1995.

6.6 Statligt stöd och idrottsverksamhet i bolagsform

Regeringen säger i sitt tilläggsdirektiv till Idrottsutredningen att staten i stor utsträckning har överlämnat idrottspolitiska frågor till idrottsrörelsen själv och att en förutsättning för detta har varit dels att idrottsrörelsen är organiserad som en demokratisk folkrörelse, dels att den kan samla såväl bredd som elitverksamhet i en sammanhållen organisation. Djurgårdens IF Ishockeyförenings planer att bolagisera del av sin elitidrottsverksamhet och att introducera bolaget på Stockholms börs kan upplevas utmanande gentemot en politik som bygger på dessa förutsättningar. Frågan om bolagisering av delar av RF-idrottens idrottsverksamhet är som nämnts föremål för en utredning inom RF. Idrottsutredningen skall här inte förutskicka hur man inom idrottsrörelsen kommer att ställa sig till framtidsfrågan om elitidrottens bolagisering. Vi vill i stället söka systematisera vilka värden som ur statens idrottspolitiska perspektiv kan tänkas gå förlorade om delar av idrotten lämnar sin tillhörighet till den ideella sektorn.

Begränsat kollektiva tjänster

Vi antog tidigare att det idrottspolitiska beslutet från år 1970, att anförtro idrottsrörelsen att förverkliga sådana kollektiva tjänster, som endast en del av befolkningen har glädje av och är beredd att satsa på, var ett medvetet förvaltningspolitiskt motiverat val. Vår uppföljning av befolkningens motions- och idrottsvanor visar att det var ett bra beslut: Medborgarna idrottar/motionerar mer idag än de gjorde kring år 1970. Idrottsrörelsen har befäst sin ställning som leverantör av tjänsten idrott även om inbrytningar av marknadsaktörer också skett: En större andel av befolkningen är medlemmar i en idrottsförening idag och en betydande del av medlemmarna ställer upp med frivilligt arbete i den. Utmärkande för den idrottande delen av befolkningen är vidare att den utgör ett i det stora hela representativt tvärsnitt av hela befolkningen. Också när det gäller idrottsrörelsens omsorg om barn och unga har den varit framgångsrik.

Bredd och elit

Idrotten inom RF-familjen är bred och utmärkande för dess organisering är att tävlingar ordnas på alla nivåer från klubbtävlingar till svenska mästerskap och olika internationella tävlingar. Tävlingskultu-

ren utvecklas och förvaltas genom hela rörelsens organisatoriska nivåer. Precis på samma sätt som tävlingskulturen är hierarkiskt uppbyggd, från klubbmästerskap till världsmästerskap, är dess organisation hierarkiskt uppbyggd, från lokala föreningar till nationella specialidrottsförbund och i flera fall övernationella sammanslutningar. En betydande del av statens s.k. organisationsbidrag är, som vi tidigare redovisat, bidrag till de olika förbundens arbete med tävlingsverksamhet såväl nationellt som internationellt (kap. 4).

Tävlingar resulterar i rangordningar: I varje tävling utkristalliseras en elit, om man så vill, bland tävlingsdeltagarna. De flesta idrottare har någon gång placerat sig bra i en eller flera tävlingar. Än fler, kanske till och med samtliga som är eller har varit idrottsaktiva, har ansträngt sig för att nå en placering. I vår intervjuundersökning uppgav 17 procent av de intervjuade (23 procent av männen och 12 procent av kvinnorna) att de deltagit i en tävling under det senaste året. Lägger vi därtill att 69 procent av alla barn mellan 7 och 15 år idrottar regelbundet utanför skoltid blir kretsen av medborgare med erfarenhet av tävlingsdeltagande än bredare[97]. För ett litet fåtal har tävlingsverksamhet blivit den huvudsakliga sysselsättningen och för ett ännu mindre fåtal ett välbetalt yrke.

Rangordning efter prestation i tävling, från klubbmästerskap till elitnivå, och bredd är således två sidor av samma sak för den idrott som organiseras inom RF-familjen. Den kan härbärgeras inom den ideella organisationens gränser (jfr avsn. 6.2) även om de ibland blir ifrågasatta (jfr avsn. 6.4). En del av tävlingsidrotten appellerar till intressenter även utanför medlemskåren och kommersiella och internationella villkor kan komma att kringskära utrymmet för den medlemsdemokratiska kontrollen över verksamheten.

Om man emellertid sätter likhetstecken mellan elit och den del av elitklubbarnas verksamhet, som verkar under de extremt professionella och kommersiella villkor och som vi stiftat bekantskap med i vår utredning, så bortser man från idrottsrörelsen inneboende och brett förankrade tävlingskultur (se även kap. 9). Det finns inom idrottsrörelsen verksamhet med villkor som markant skiljer sig från den folkrörelseburna idrottens tävlingskultur. "Artistidrott" kallas den av Jan Lindroth och han menar att den snarare är en del av underhållningsindustrin.[98] Den intressanta frågan blir då om idrottsrörelsen har möjligheter att, alternativt önskar härbärgera denna typ av elitidrottsverksamhet inom ramen för sin ideella, medlemsburna organisation. I de fall en idrottsförening väljer att avskilja denna verksamhetsgren från sin övriga verk-

[97] Busch Zetterberg, 1997.
[98] Lindroth, 1998.

samhet är det förmodligen ett "tungt" beslut att fatta, men det är förmodligen ett beslut som grundats i omsorgen om den föreningsburna verksamheten. Det är emellertid inte ett beslut som innebär, som det har framförts i debatten kring Djurgårdsfallet, att den föreningsburna idrottens kultur med bredd och elit (tävling) överges.

Idrottsverksamhet i bolagsform

Ett bolags syfte är oftast att skapa vinst för sina huvudmän. De föreningsägda bolagen för olika "kringverksamheter", som vi tidigare nämnt, exemplifierar den tesen. Det börsnoterade bolaget får ett anonymt ägarskap jämfört med det föreningsägda. Det ekonomiska värde som det börsnoterade bolaget skapar tillfaller således inte idrottsverksamheten utan dem som satsat riskkapitalet – aktieägarna. Det börsnoterade bolaget finns utanför den ideella sektorn.

Frågan om idrottsföreningarnas möjligheter att inneha aktier i ett sådant bolag är inte reglerat i lag. Enligt lagen om statlig inkomstskatt kommer förmodligen den eventuella förmögenhet som en sådan aktiepost kan innebära inte att fritas från skatt. Ett villkor för skattebefrielsen är att inkomsterna direkt, i princip inom fem år, används i föreningens allmännyttiga verksamhet[99].

Det börsnoterade företaget kan likt andra kommersiella aktörer förväntas få betala marknadsmässiga hyror för lokaler och anläggningar som ägs av och drivs i offentlig regi. I Ordningslagen (1993:1617) stadgas att den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning skall ersätta polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen. Denna bestämmelse tillämpas inte för idrottsföreningen eftersom ersättningsskyldigheten får efterges till arrangörer som är ideella, allmännyttiga föreningar.

6.7 Analys och slutsatser

Idrottsrörelsen bedriver en omfattande idrottslig verksamhet inom ramen för sin medlemsstyrda organisation. Statsmaktens idrottspolitiska uppdrag till den, att förverkliga den begränsat kollektiva tjänsten "idrott åt alla", har utvecklats under perioden från år 1970 och förefaller inte ha avmattats trots framväxten av en privat marknad för idrott och motion. RF-familjen har växt, nya förbund har tillkommit, medborgarnas motionsvanor har utvecklats positivt, ett visst positivt sam-

[99] Garme, 1997.

band mellan motionsvanor och kroppsvikt kan noteras. Bidraget till den lokala barn- och ungdomsverksamheten förefaller finna sina mottagare på ett positivt sätt.

Idrottsrörelsen visar en stor inneboende förmåga att skapa värden, även andra än rent idrottsliga. Betydande intressenter finns utanför den ideella sektorn, i den offentliga och den kommersiella sektorn. Idrottsrörelsens tillhörighet till den ideella sektorn har i dessa sammanhang kommit att diskuteras: I flera fall har skattemyndigheterna gjort föreningar uppmärksamma på att vissa inkomster inte kan betraktas som "naturliga" eller "av hävd" varför de ej kan bli föremål för begränsad skattskyldighet. Många föreningar, särskilt de stora, har bl.a. därför förlagt sin näringsverksamhet i bolag eller ekonomisk förening. Den idrottsliga verksamheten har kunnat härbärgeras i den ideella föreningens form. Den ideella föreningen har, om man så vill, visat sig livskraftig. Till denna slutsats kan dock fogas att ett alltför starkt beroende av externa intressenter/uppdragsgivare kan begränsa utrymmet för den medlemsbaserade styrningen av verksamheten.

Vissa föreningar bedriver sin idrott på s.k. elitserienivå, med välbetalda professionella aktörer och under extrema kommersiella villkor och i en påtagligt konkurrensutsatt internationell miljö både vad avser idrottsliga prestationer och idrottsutövare. Att bedöma den ideella organisationens förmåga att även på sikt kunna härbärgera den typen av verksamhet faller utanför Idrottsutredningens uppdrag. Vi är medvetna om att den frågan är föremål för intern utredning inom RF.

Idrottsutredningen slutsats är att idrottsrörelsen, uppbyggd av den ideella, allmännyttiga idrottsföreningen, alltjämt är en ändamålsenlig mottagare av statens idrottspolitiska uppdrag, att förverkliga "idrott åt alla". Statligt stöd till idrottsrörelsen är mot den bakgrunden motiverat. Idrottsrörelsen skall fortsatt leva under villkor som gör att det ideella arbetet premieras och att dess inkomster är begränsat skattepliktiga. Omvänt betyder det, är vår uppfattning, att den idrottsrörelse, som staten stöder, inte skall tjäna privata vinstintressen vare sig bland sina medlemmar eller eventuella externa kapitalplacerare.

En kommande utveckling av idrottsverksamhet med privata vinstmotiv, från de firmor som redan idag finns och erbjuder idrott och motion åt konsumenterna, till att viss tävlingsverksamhet sätts på bolag är inte osannolik. Vår bedömning är att det är en mycket liten del av den idag föreningsburna tävlingsverksamheten som kan bli aktuell. Idrott åt alla, med bredd och elit som integrerade beståndsdelar, kommer fortsatt att vara väl förankrad i medborgarnas föreningsliv.

7 Främjandeorganisationerna och Friskis & Svettis

7.1 Främjandeorganisationerna

Över idrottsanslaget ges även bidrag till organisationer som står utanför Riksidrottsförbundet (främjandeorganisationerna). För år 1998 fördelas sammanlagt 12,9 miljoner kronor till Friluftsfrämjandet, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna), Svenska Livräddningssällskapet- Simfrämjandet (SLS), Svenska Pistolskytteförbundet, Svenska Båtunionen (SBU) och Cykelfrämjandet. Från år 1993, i samband med att den statliga representationen i Riksidrottsstyrelsen upphörde, begränsades RF:s "myndighetsutövning" i fråga om anslag till dessa organisationer[100]. Organisationerna lämnar sina anslagsframställningar till RF som vidarebefordrar dem till regeringen. Regeringen bedömer anslagsframställningarna och anger i regleringsbrev hur mycket vart och ett av förbunden skall ha i bidrag. Medlen betalas ut till förbunden av RF i enlighet med regeringens anvisningar. Ett villkor för bidraget är att de mottagande organisationerna skall bedriva lokal ungdomsverksamhet med stöd av bidraget.

Främjandeorganisationerna bedriver sinsemellan, med vissa undantag, relativt likartade verksamheter. Flertalets verksamheter kan sägas vara inriktade mot friluftsliv och att värna naturen. Redskapen och miljöerna där man utövar aktiviteterna varierar och därmed också den medlemskrets man vänder sig till. Friluftsfrämjandet spänner över ett brett område med bl.a. skidåkning, långfärdskridsko, fjällvandringar och en omfattande barnverksamhet ("Skogsmullar") på programmet. Sportfiskarna arbetar i huvudsak med naturvårdande insatser bl.a. inventering av fiskebestånd och kalkning av sjöar men arrangerar också bl.a. ungdomsläger för att främja sportfisket. Cykelfrämjandet delar in sin verksamhet i "propaganda", "motion" och "utbildning" – allt med

[100] Norberg, 1997.

målet att "... göra det lättare, trevligare och naturligare att använda cykeln, både som motionsredskap och för transport och rekreation"[101]. Cykelfrämjandet arbetar även bl.a. med att öka trafiksäkerheten. SBU verkar genom sitt arbete bl.a. för ökad säkerhet till sjöss, minskad miljöförstöring till följd av fritidsbåtstrafiken och för ändamålsenliga båtlivsanläggningar. SLS har som mål "att främja allmän simkunnighet, verka för utbredd kunnighet i livräddning och propagera för säkerhet vid all verksamhet i anslutning till vatten och isar"[102]. SLS får för år 1998 1,5 miljoner kronor från Statens räddningsverk för att ordna kurser om vattensäkerhet för sexåringar i tio kommuner. SLS får även 400 tkr för att ordna barnens livräddningsskola. För Svenska Pistolskytteförbundet är olika slag av s.k. fältskytte ett dominerande inslag i verksamheten. Vidare arbetar man på olika sätt med säkerhetsfrågor kring skyttesporten. Främjandeorganisationerna samlar tillsammans cirka 360 000 medlemmar, varav Båtunionen och Friluftsfrämjandet står för över hälften av detta medlemsantal.

7.2 Friskis & Svettis

Friskis & Svettis bildades år 1978 och har haft en jämn och stadig medlemsutveckling och har idag 178 000 medlemmar. Friskis står för anpassad jympa t.ex. ryggjympa medan Svettis står för bredden – vardagsmotionen. Friskis & Svettis består av 98 föreningar i Sverige samt 13 föreningar utomlands. Föreningarna bildar ett nätverk och deltar med viktad rösträtt i den årliga riksstämman som är organisationens högsta beslutande organ. Friskis & Svettis har ansökt om men inte beviljats medlemskap som självständigt SF i RF.[103]

Friskis & Svettis verkar för att få så många som möjligt att motionera, öka motionsutbudet, öka insikten om motionens betydelse för hälsan samt skapa en positiv mötesplats för människor oberoende av ålder, kön eller grupptillhörighet i övrigt.

I likhet med främjandeorganisationerna är Friskis & Svettis som centralorganisation inte medlemmar i RF. Till skillnad från främjandeorganisationerna får Friskis & Svettis inga bidrag från statens stöd till idrotten riktade till förbundsnivån. Friskis & Svettis föreningarna är dock i regel anslutna till Friidrottsförbundet och får på så vis tillgång till LOK-stöd för sina barn- och ungdomsaktiviteter samt kommunernas subventionerade anläggningar. Emellertid fungerar detta enl. uppgift

[101] Cykelfrämjandets anslagsframställan 1998.
[102] Informationsfolder SLS, 1997.
[103] Intervju Friskis & Svettis 19/2 1997

mindre väl i praktiken. Rapporteringen av barn- och ungdomsverksamheten till DF/RF upplevs som betungande bl.a. mot bakgrund av att de aktivitetsgrupper som är aktuella är mycket stora.

På de flesta orter löser Friskis & Svettis lokalfrågan genom att själva ansvara för sin lokal. Det kommunala utbudet av anläggningar bedöms där som otillräckligt för verksamhetens behov.

7.3 Analys och slutsatser

Främjandeorganisationer skiljer sig i olika avseenden från den RF–organiserade idrotten. Tävlingsinslaget i flertalet förbund är helt frånvarande eller starkt nedtonat. Arbetet med att värna miljön samt främja säkerhet till sjöss och i trafiken lyfts fram av en del förbund. Skillnaderna gentemot den RF-organiserade idrotten har medfört att förbunden valt att stå utanför RF.

Främjandeorganisationerna har framfört önskemål till Idrottsutredningen om att få sitt stöd direkt fördelat till dem och inte via idrottsanslaget. Organisationerna är villiga att med berört departement diskutera formerna för hur detta skall ske. I detta sammanhang kan också nämnas att främjandeorganisationerna pekat på möjligheten att gå samman och bilda en gemensam paraplyorganisation.

Som vägledning för en framtida diskussion om anslagstilldelning till främjandeorganisationerna kan nämnas att ett flertal främjandeorganisationer arbetar med att värna miljön. Naturvårdsverket ger idag bidrag till bl.a. Naturskyddsföreningen. Friluftsfrämjandet, Sportfiskarna och SBU skulle med sina tydliga frilufts- och miljöprofiler kunna passa in i ett sådant sammanhang. SLS verksamhet har en del gemensamt med Räddningsverkets ansvarsområde genom att man på uppdrag och med bidrag från verket anordnar livräddnings- och simundervisning. Inom Cykelfrämjandet är bl.a. arbetet med att främja en säkrare trafikmiljö för cyklister framträdande. Här finns sannolikt en potential för utökat samarbete med myndigheter och organisationer inom trafiksäkerhetsområdet. Pistolskyttarnas verksamhet är mycket snarlik den som bedrivs inom Svenska sportskytteförbundet. Många medlemmar i Pistolskyttarna är vidare anslutna till Svenska sportskytteförbundet och därmed RF. De två förbunden har således mycket gemensamt.

Gruppen av organisationer som verkar för främjandet av ett aktivt friluftsliv och som erhåller statsbidrag över anslaget stöd till idrotten består som nämnts av sex organisationer. Förändringar kan komma att ske och staten bör vara öppen för att pröva eventuella bidrag till nya organisationer likväl som att ompröva bidragen till organisationer som idag erhåller statsstöd.

Friskis & Svettis har med sina många medlemmar stor betydelse för utvecklingen av den icke tävlingsinriktade motionsidrotten och för folkhälsan. Friskis & Svettis har inte beviljats medlemskap i RF som specialidrottsförbund och blir därmed inte aktuellt som mottagare av den del av statens stöd till idrotten som riktas till idrottsorganisationernas förbundsnivå. De enskilda föreningarna i Friskis & Svettis har däremot tillgång till statligt LOK-stöd och kommunalt anläggningsstöd m.m. via sin anslutning till Friidrottsförbundet.

8 RF:s antidoping arbete

8.1 Antidopingarbetet och internationella åtaganden

Sedan år 1977 finns det fastlagt i RF:s stadgar att doping i samband med all idrottsutövning är förbjudet. Riksidrottsstyrelsen har det övergripande ansvaret för arbetet mot doping. Riksidrottsstyrelsen tillsatte år 1977 den s.k. Dopingkommissionen som har till uppgift att leda antidopingarbetet inom idrottsrörelsen och fungera som åklagare i bestraffningsärenden. RF:s arbete mot doping omfattar olika förebyggande och kontrollerande verksamheter. Provtagning, utbildning, information och samverkan med myndigheter och organisationer är viktiga inslag.

Sedan början av 80-talet (se även kap. 2) har bekämpandet av doping varit ett mål i statens stöd till idrotten. För närvarande avsätter RF cirka 6,6 miljoner kronor av sina statsmedel för FoU till antidoping. Av detta belopp används cirka 2 miljoner kronor till kontrollverksamheten och cirka 2,8 miljoner kronor för dopinganalyser vid Huddinge sjukhus. Resten går till att bekosta det förebyggande arbetet, kansli, FoU, Dopingkommisionen och internationell samverkan[104]. Budgeten har varit ungefär densamma under en rad av år.

En stor del av RF:s antidopingarbete är centrerat kring kontroll-, provtagnings- och analysverksamheten. Andelen positiva dopinganalyser uppgick till drygt 4 procent år 1984 men har därefter legat mellan 1 och 2,5 procent per år. Tidigare har det tagits cirka 2 300 prover årligen, numera tas ungefär 2 000 prover per år mest beroende på att pengarna inte räcker till fler. Provtagningen görs till övervägande del på elitidrottsmän på landslagsnivå och nära toppnivå. Den nationella provtagnings- och analysverksamheten finansieras av RF. Vid internationella tävlingar får det arrangerande specialidrottsförbundet betala för provtagning och analyser.

[104] 1998 Håkan Nyberg, RF.

År 1990 trädde Europarådets konvention mot doping i kraft för Sveriges del. Enligt konventionen förbinder sig parterna bl.a. att bistå sina idrottsorganisationer med finansiering av dopingkontroller och analyser. Konventionen tar främst sikte på doping som ett idrottsproblem, men det skall dock anmärkas att övervakningsgruppen vid sitt sammanträde i maj 1996 beslutade att även folkhälsoperspektivet skall aktualiseras för eventuellt ytterligare åtgärder inom Europarådet.

Regeringen fattade i februari 1998 beslutet att ge RF i uppdrag att vara genomförande instans inom ramen för avtalet om internationellt samarbete mot doping på idrottsområdet, The International Anti-doping Agreement (IADA). Avtalet, som tecknats mellan sex länder, berör standardisering och kvalitetsutveckling inom dopingkontrollområdet.

Med ledning av den statistik som görs av antalet positiva provtagningsresultat går det inte att uttala sig om RF:s arbete mot doping varit framgångsrikt. Däremot finns det inom idrottsrörelsen en allmän känsla att missbruket minskat de senaste åren.[105]

8.2 Idrotts- eller folkhälsoproblem

Motiven för idrottsrörelsen att arbeta med antidoping är klara. I Idrotten vill sägs följande: "Det är meningslöst att tävla om inte alla följer gemensamt uppsatta regler"[106].

I Dopingutredningen görs bedömningen att samhällets åtgärder mot doping bör inriktas på missbruket i ett folkhälsoperspektiv[107]. Dopingbruket förekommer inte exklusivt inom den organiserade idrotten. Doping förekommer framför allt bland styrketränande och i de miljöer där sådan träning bedrivs. Som ett hälsoproblem, främst för ungdomar, är det således enligt Dopingutredningen ett område för det allmänna (stat, landsting och kommun) att ge stöd till. Detta visas också bl.a. genom Folkhälsoinstitutets olika insatser mot doping och genom olika kommuners avtal med såväl föreningsdrivna som privatdrivna gym.

Motiven för staten att ge stöd till idrottsrörelsens antidopingarbete kan till viss del kopplas till folkhälsoambitioner, framförallt den del av RF:s arbete som är inriktat på information och samarbete med andra organisationer och myndigheter. När det gäller idrottsrörelsens arbete med kontroll och provtagning är motiven för ett statligt stöd inte lika självklara. Om å ena sidan verksamheten ses som ett idrottsinternt pro-

[105] Håkan Nyberg och RF:s årsredovisning 95/96 sid. 11.
[106] Idrotten vill, 1995, s. 8.
[107] SOU 1996:126, s. 293.

blem, främst inom elitidrotten, bör arbetet med kontroll och provtagning i huvudsak bekostas av idrotten själv. Om, å den andra sidan en koppling görs till att idrotten är en förebild i samhället, framförallt för en mängd idrottande (och andra) ungdomar, och att det är viktigt att denna förebild inte befläckas av fusk dvs. dopingmissbruk, så kan ett statligt stöd för denna del av RF:s antidopingverksamhet motiveras. Europarådskonventionen motiverar även detta stöd.

8.3 Analys och slutsatser

Vår slutsats är, i likhet med Dopingutredningens, att huvudansvaret för arbetet med antidoping bör ligga inom folkhälsosfären. I detta ansvar inkluderas ansvaret och kostnaderna för vetenskaplig kunskapsuppbyggnad inklusive nödvändig apparatur och för att följa utvecklingen av dopingbruket liksom för det folkhälsoinriktade förebyggande arbetet. Sverige har genom sitt undertecknande av Europarådskonventionen bl.a. påtagit sig finansieringsansvaret för ett fullgott dopinglaboratorium eller för att analyser kan genomföras på ett laboratorium utomlands. Ett sådant laboratorium finns idag vid Huddinge sjukhus och bör i enlighet med synsättet ovan bekostas med medel inom ramen för hälso- och sjukvårdssektorns utgiftsområde. RF har i det sammanhanget värdefull kompetens som RF ställt och ställer till förfogande för ansvariga myndigheter inom den sfären (Folkhälsoinstitutet, landsting, kommuner). Analysen av de prover som tas på elitidrottare bör bekostas av idrottsrörelsen. De grundläggande kostnaderna för laboratoriets kompetens, apparatur m.m. bör däremot inte betalas av idrottsrörelsen.

Sverige har genom olika internationella åtaganden markerat sitt ansvar för arbetet mot doping. RF har som statens företrädare på idrottsområdet en viktig roll att spela i det internationella arbetet med dopingfrågorna inom idrotten, vilket bl.a. kommit till uttryck i det ovan nämnda regeringsuppdraget till RF att vara genomförande instans enligt IADA-avtalet. Regeringen bör inom ramen för statens stöd till idrotten ersätta RF för detta uppdrag. Därutöver bör ersättning ges för informations- och utbildningsverksamhet samt samarbete med andra myndigheter och organisationer i anslutning till detta uppdrag.

Den kontroll- och provtagningsverksamhet som byggts upp inom idrottsrörelsen är föredömlig och förtroendeingivande samt nödvändig. Vår slutsats är att den även fortsatt bör stöttas inom ramen för statens stöd till idrotten. Verksamheten ingår enligt vår mening i den allmänna verksamhet kring tävling och motion som RF och specialidrottsförbunden bedriver och bör således erhålla sitt stöd den vägen.

9 Talangsatsning inom svensk idrott

9.1 Sverige som idrottsnation

Svensk idrott har ett gott anseende i idrottskretsar runt om i världen. Det beror dels på att svenska idrottare varit duktiga i många idrotter och att några av världens genom tiderna mest framgångsrika idrottsutövare kommer från vårt land. Dels beror det på att den svenska folkrörelsemodellen, byggd på ett omfattande ideellt ledarskap, är känd och respekterad.

I en rapport till Nordiska Faelleskommittén 1995 redovisade Peter Tallberg, finsk IOK-ledamot och direktör i Finlands idrottsförbund, uppgifter om medaljfördelningen i de stora mästerskapstävlingarna efter andra världskriget som visar att Sverige och flera av de övriga nordiska länderna är bland de mest framgångsrika i världen om man slår ut medaljantalet per invånare i landet. I en undersökning som Dagens Nyheter presenterade den 24 december 1995 placerar sig Sverige på en framträdande plats alldeles oavsett invånarantal.

Under nittiotalet har emellertid de svenska framgångarna, internationellt blivit färre. Samtidigt har våra nordiska grannländer haft fortsatta framgångar. Mest uppmärksammat är Norges stora internationella framgångar i många idrotter. Den särskilda elitsatsning som startade i Norge, redan innan beslutet om att få arrangera de olympiska vinterspelen i Lillehammer år 1994 fattades och som sedan förstärktes, har givit ett fantastiskt gott resultat.

Att den svenska allmänheten vill se svenska idrottsframgångar visas bland annat i den intervjuundersökning som gjorts för Idrottsutredningen. Av de tillfrågade säger 70 procent att det är viktigt eller mycket viktigt att svenska idrottsutövare är framgångsrika internationellt.[108]

I betänkandet Idrott år alla[109] och det riksdagsbeslut som följde år 1970, talas om vikten av samspel mellan bredd och elit. Den genomgång som Idrottsutredningen gjort av riksdagsbehandlingen av idrotts-

[108] Busch Zetterberg, 1997.
[109] Idrott åt alla, 1969.

frågorna visar en i stort sett samstämmig uppfattning i denna fråga (kap. 2). Agerandet från riksdag och regering vid Stockholms kandidatur för att arrangera de olympiska sommarspelen år 2004 visar också statens intresse för att ha en framgångsrik svensk elitidrott.

I betänkandet Idrott åt alla föreslogs metoder för att möjliggöra för idrottsungdomar från vårt land att göra erforderliga satsningar för att nå internationell elit. RF skulle försöka finna ett system för elitidrottsutveckling som tar socialt ansvar för de unga idrottstalanger som lockas till den omfattande satsning som behövs för att nå världselit.

Ett brett program med huvudsaklig inriktning på att ge idrottstalanger möjlighet att kombinera sin idrottssatsning med studier har också genomförts under sjuttio- och åttiotalen. Riksidrottsgymnasier, idrottsplutoner och stipendier under högskole- och yrkesutbildning har införts som komplement till idrottsverksamheten i förbund och föreningar. Under nittiotalet har satsningen förstärkts genom gemensamma insatser från RF och SOK för att stödja specialidrottsförbundens arbete med den idrottsliga prestationsutvecklingen.

Från hösten 1996 finns ett avtal mellan RF och SOK som behandlar samverkan och rollfördelning när det gäller elitidrottsutvecklingen. RF fördelar statsanslaget av vilket en stor del går till förbundens internationella tävlingsverksamhet och förberedelser för denna. RF ansvarar också för de institutionella förutsättningarna för att tävlingsidrottare skall kunna kombinera sin idrottssatsning med studier. SOK har ansvaret för att stödja de olympiska förbundens idrottsliga förberedelser för OS. RF har i avtalet när det gäller elitstöd uppdragit åt SOK att utveckla och förvalta en stödmodell för den svenska idrottsrörelsen i avsikt att understödja samtliga SF. Verksamheten skall bedrivas under namnet Olympisk Support och vara inriktad mot den elit som representerar eller inom en överskådlig framtid kommer att representera Sverige på yppersta internationella elitnivå.

I Idrotten vill, det program som den svenska idrottsrörelsen har antagit inför tjugohundratalet, finns förslag till fortsatt och förstärkt utvecklingsarbete enligt en svensk modell, i vilken alla goda krafter samverkar.

> "Helhetssynen på människan är grunden i denna svenska modell för elitidrottssatsning. De mest talangfulla idrottsungdomarna skall inspireras att göra den totalsatsning som erfordras för att nå internationell elitnivå. Individen sätts i centrum genom det stöd som ges, samtidigt som var och en tar ansvar för sin egen utveckling."[110]

[110] Idrotten vill, 1995, s. 22.

Grundtankarna är således att genom ett väl genomarbetat system ge idrottstalangerna hjälp till självhjälp. De skall kunna återgå till ett normalt liv i samhället när deras idrottskarriär är slut och de i allmänhet har 30-35 år kvar av sitt yrkesverksamma liv.

I Idrotten vill uttrycks ambitionerna vidare.

" Denna modell för socialt ansvarstagande kan utvecklas på regional och lokal nivå genom samarbete mellan föreningar och skolor. Många fler ungdomar än de som får plats på riksidrottsgymnasierna vill få en sådan möjlighet att satsa rejält på idrott."[111]

I den nya gymnasieskolan finns goda möjligheter att göra anpassningar för att underlätta kombinationen idrottssatsning och studier.

9.2 Idrottspolitiskt intresse

Staten har som konstateras ovan ambitioner att ge stöd till hela den verksamhet som bedrivs inom idrottsrörelsen. Den breda ungdomsidrotten, som bedrivs i tusentals idrottsföreningar och leds av flera hundra tusen ideellt verksamma ledare, utgör grunden. I den skapas förutsättningar för att talangerna upptäcks och kan slussas vidare till allt intensivare satsningar i riksidrottsgymnasier och elitföreningar. Ledare och aktiva i den breda föreningsidrotten stimuleras av svenska idrottsutövares framgångar som numera kan följas mycket nära genom en intensiv mediebevakning. Den "glädjeyra" som vid några tillfällen uppstått när framgångsrika svenska landslag kommit hem är exempel på vilket genomslag elitidrotten har. Bredd- och elitverksamhet finns inom idrottsfamiljen, även om vissa extremt mediefrekventa lagidrotter nu diskuterar andra associationsformer för sin absoluta elit, än den ideella föreningen och därmed går ur folkrörelseidrotten.

I samband med Stockholms kandidatur om värdskapet för de olympiska sommarspelen år 2004 utlovade regeringen att möjliggöra ett statligt stöd till talangutveckling i storleksordningen 10 miljoner kronor per år under sju år. Utfästelsen villkorades till att Stockholm skulle anförtros att arrangera spelen. Behovet av en sådan satsning finns naturligtvis kvar även om Stockholm inte fick värdskapet.

Ett utökat stöd från staten kan motiveras på många sätt utöver värdskapet för de olympiska spelen. Framgångar i internationella mästerskap för svenska idrottsutövare ger publicitet och goodwill åt landet.

---

[111] a.a., s. 22.

En goodwill som kan utnyttjas såväl för turism som av exportföretagen och dessutom ge stimulans till aktiva och ledare i den breda ungdomsidrotten. Genom ett särskilt statligt stöd kan också andra aktörer motiveras, såväl från näringslivet som från offentlig sektor att göra likartade satsningar.

De idrottstalanger som får del av stödet skall erbjudas utbildning och information som också gör dem medvetna om sin roll och sina möjligheter att vara goda förebilder för barn och ungdomar. Förebilder som inte bara genom sina idrottsresultat, utan också genom sin personliga framtoning kan skapa positiva framgångsbilder för svensk ungdom. I "Starta vågen – idrottens etiksatsning" som nu genomförs i hela idrottsrörelsen finns erfarenheter att bygga vidare på. Idrottstalangerna kan visa att det finns framåtanda i Sverige, vilket har stora värden ur flera aspekter.

En intensifierad satsning på att utveckla svensk elitidrott och svenska elitidrottare förutsätter att alla inblandade parter samverkar för att få bästa möjliga effekter av den resursinsats som görs. Insatserna från ideella ledare och föräldrar redovisar vi på olika sätt i detta avsnitt av betänkandet. Deras insatser utgör grunden för en lyckad satsning. Kommunala satsningar exempelvis vad beträffar anläggningar ingår också i basen.

Stödet från alla de tre resursbaserna, offentligt, privat och ideellt och samspelet dem emellan är grundförutsättningarna för att ett litet land som vårt skall kunna hävda sig i internationell konkurrens.

För att satsningen skall kunna bli framgångsrik krävs en helhetsbild som bygger på kända fakta om situationen idag och i den närmaste framtiden. Här görs därför en beskrivning av dagsläget och utvecklingstendenserna i internationell idrott.

9.3 Omvärldsanalys

9.3.1 Fler medtävlande och fler tävlingar

Sedan den förra idrottsutredningen gjordes har den internationella idrottsvärlden förändrats kraftigt. Till stor del hänger detta samman med förändringarna i vår omvärld. Nya stater har bildats, vilket inte minst märks i den europeiska idrotten. Där vi tidigare hade tre starka medtävlare för våra landslag i Sovjetunionen, Jugoslavien och Tjeckoslovakien har vi idag minst tio landslag, som konkurrerar med Sverige om platser i Europamästerskapens finalomgångar.

På världsnivå har deltagare från länder i Afrika kommit in och hunnit skaffa sig en totaldominans inom vissa grenar t.ex. långdistanslöpning. I Asien finns starka fästen för vissa grenar och när Kina på allvar kommit ut i idrottsvärlden sker sannolikt stora förändringar.

Som ytterligare exempel på förändringarna kan nämnas att antalet länder som deltog i sommar-OS år 1972 var 121 stycken. År 1996 hade antalet deltagande länder ökat till 198 stycken. Intäkterna från TV-rättigheterna var vid olympiska sommarspelen år 1996 tjugo gånger större än de var år 1976. På individnivå kan Södertäljes basketstjärna Bitte Andersson vara ett bra exempel på tävlingsutveckling. Hon uppger i en intervju att när hon startade sin landslagskarriär i början på 70-talet tränade hon två gånger i veckan och spelade 20 matcher om året. När hon slutade i slutet av åttiotalet tränade hon åtta gånger i veckan och spelade 45 matcher om året. I ett avseende var dock situationen helt densamma. Idrottandet skedde på fritiden helt utan ersättning. Hon är en av de många som gjort och gör en idrottslig storsatsning utan att få någon ekonomisk kompensation.[112]

Sammantaget innebär denna utveckling att den idrottsliga standarden hela tiden höjs och att konkurrensen inom den internationella idrotten ökar.

9.3.2 Internationell tävlingsverksamhet

Den internationella tävlingsverksamheten koncentreras allt mer till de stora mästerskapstävlingarna. VM, EM och Olympiska spel samt kvalificeringstävlingar till dessa drar till sig största delen av medieuppmärksamheten och därmed intresset, hos såväl publik som sponsorer.

I individuella idrotter ordnas världscuper och Europacuper, och arrangörsorterna konkurrerar om att få anordna de mest attraktiva tävlingarna. Svenska utövare får kvalificera sig för deltagande. Prispengar delas ut efter uppgjorda mönster i de större idrotterna. Den som är framgångsrik i en etablerad idrott kan finansiera sitt liv på detta sätt. Detta gäller dock bara de stora idrotterna där mediebevakningen är omfattande och ger exponeringsmöjligheter för sko- klädes- och materieltillverkare samt andra företag med direkt eller indirekt ekonomiskt intresse i branschen.

Mediebevakningen betyder allt mer eftersom sponsorerna som en följd av denna kan skaffa sig allt större inflytande över utvecklingen. Vid friidrotts-VM uppträder exempelvis USA:s trupp inför medierna i presskonferenser anordnade av Nike och Reebook i stället för av

[112] Bra idrott i vår förening, 1992.

USA:s friidrottsförbund. Konkurrensen är stenhård mellan olika märken, vilket vi kan se exempel på i prisutdelningen efter en alpin tävling. De tre på pallen bär med sig det mesta, som det står märkesnamn på, för att få del av den noga beräknade tiden i TV-rutan.

Företag som inte är direkt inblandade i materielfrågor väljer idrott och person att stödja efter den image idrottsgrenen har och den kategori människor som utövar sporten i motionssyfte.

9.3.3 De internationella förbunden

De internationella idrottsförbunden och Internationella Olympiska Kommittén, vad beträffar olympiska spel, försöker genom ett omfattande regelsystem hålla kontroll på tävlingsverksamheten och kan genom olika bestämmelser exempelvis om tillåten respektive otillåten exponering av företagsnamn på tävlingsdräkterna styra upp verksamheten. Kraften i förbundens agerande är dock varierande. Tennisförbundet är ett exempel där mycket starka kommersiella krafter påverkar verksamhetens utformning, varför det internationella förbundet kommit att stå tillbaka för spelarorganisationer och arrangörspooler. Något som bl.a. resulterat i uppseendeväckande stora prispengar.

Vissa idrotter har ett världsförbund för amatörer och ett eller flera andra för proffs. Boxning och golf är exempel på sådana. Golfens förbund för professionella har en likartad situation som tennis, medan boxningens situation snarast är förvirrad, med flera konkurrerande världsförbund.

I lagbollsporterna är förbunden i allmänhet mycket starka, med en kraftfull dominans från Europa.

Förbundens möjligheter att hålla ihop och styra utvecklingen försvagades emellertid till förmån för de aktiva och deras agenter när EG-domstolen kom att pröva reglerna i idrottens tidigare interna värld genom den s.k. Bosmandomen. Vissa av idrotternas egna regelsystem och sedvänjor vändes helt upp och ner. Riskerna för att förbunden skall tappa sitt grepp om utvecklingen ökar och den som vill se en förbundsledd och sammanhållen idrottsorganisation som inom sig samlar bredd- och elitverksamhet kan ha anledning att vara oroad.

9.3.4 Att synas i TV

Ett beslut i EU-parlamentet och i Ministerrådet om ett nytt TV-direktiv (97/36/EG) innebär att en särskild bestämmelse kan införas om garanti för allmänheten att få se vissa evenemang i TV utan att betala någon

särskild avgift. I en departementspromemoria i Kulturdepartementet finns förslag till genomförande av TV-direktivet i svensk lagstiftning[113]. Promemorian har remissbehandlats. Regeringen har i en lagrådsremiss föreslagit en förändring av radio- och TV-lagen som ger regeringen rätt att besluta att upprätta en nationell lista för att skydda vissa evenemang för den breda allmänheten[114]. Det föreliggande förslaget aktualiserar frågan om hur public-service kanalernas allsidiga bevakning av idrotten kommer att utvecklas. TV-sporten har inte råd att allsidigt skildra svensk idrott för att man i konkurrens med betalkanalerna tvingas betala mycket höga belopp för sändningsrättigheterna till fotbolls- och ishockeyevenemang. I dagssituationen får i stort sett alla specialidrottsförbund utom fotboll och ishockey betala TV-sporten för att få ett arrangemang direktsänt.

Ett aktuellt exempel är att Svenska brottningsförbundet just nu betalar 750 000 kronor enligt avtal med Sveriges TV för att få VM i brottning sänt i TV. För att få en landskamp eller en världscuptävling direktsänd betalar förbunden i storleksordningen 70-80 000 kronor. Eftersom tidningarna i stor utsträckning i sin bevakning följer det som sänds i TV, såväl i förhands- som reportagedelarna, betyder en TV-sändning att man syns. Syns man så finns man – alltså betalar förbunden. Möjligheterna att sälja reklamplats gör att en direktsändning i TV, för de flesta förbund ändå går ihop. Men hade man sluppit betala kostnaderna för sändningen, eller rent av fått betalt för det man levererar (idrottstävlingen), skulle det inneburit mera intäkter och därmed större möjligheter för förbundet att höja kvalitén på landslagsverksamheten.

När regeringen diskuterar med TV-kanalerna om vilka program som skall vara tillgängliga för alla, bör också frågan om allsidig bevakning av idrottsevenemang aktualiseras. Om man för in spelmarknaden i diskussionerna blir den ovan relaterade bilden ännu tydligare. Sambanden mellan TV-sändningarna och pressen samt spelbolagen och de verksamheter man spelar på förstärker fokuseringen på ett litet fåtal idrotter. För det stora flertalet idrotter ges aldrig möjlighet till inkomstförstärkning genom spegling i TV och andra medier. Diskussionen om medierna styr verksamheten eller speglar den, är högaktuell när det gäller elitidrotten.

[113] Ds 1998:21.

[114] Lagrådsremiss om Ändring i radio- och TV-lagen (1996:844), Ku 98/90/Me respektive 98/606/Me.

9.3.5 Landslag eller klubblag

Marknadskrafternas påverkan märks också tydligt när det gäller att få utrymme för landslagsverksamheten i förhållande till klubbverksamheten i de internationella förbundens tävlingskalendrar. Särskilt i lagbollsporterna blir konkurrensen om tid en ständig kamp mellan tid för landslagsverksamhet och tid för klubbverksamhet i vilken klubbverksamheten tvingar till sig en allt större del. Föreningarna betalar stora summor för att hålla en kompetent spelartrupp med toppcoacher och managers och vill få ut så mycket som möjligt av entréavgifter, TV- och annat medieutrymme och därtill hörande sponsorsintäkter. Det får man genom att spela många matcher. I den verksamhet där det finns mest pengar i potten – ligorna i basket och ishockey i Nordamerika – spelar man nu 82 matcher före slutspelen. För finallagen kan det bli 15 matcher till.

I Europa är förhållandena inte så extrema men det blir allt svårare att få utrymme för landslagsevenemang under högsäsong. Så länge de internationella förbunden har makt att ålägga klubbarna att ställa landslagsspelare till specialidrottsförbundens förfogande, som nu sker, håller det. Men i takt med att de internationella förbundens makt minskar, så kommer också dessa möjligheter att begränsas vilket kommer att reducera specialidrottsförbundens möjligheter att dra in pengar till utvecklingsarbetet.

En utveckling mot allt starkare ställning för klubbverksamheten är Europaligorna, som redan finns påbörjade i basket och fotboll, och som är på väg i ishockey. Om man där tar steget fullt ut och låter de bästa lagen avstå från att spela i de nationella ligorna blir EM och VM för klubblag snart viktigare än motsvarande för landslag.

9.4 Olika förutsättningar

Av redovisningen ovan framgår att förutsättningarna att bedriva elitidrott är väldigt olika – idrotterna emellan. I ett fortsatt stöd till elitidrotten med statliga medel bör självklart hänsyn tas till detta. Principen bör vara att den som bäst behöver stödet skall få det. Många av de mest framgångsrika svenska utövarna tävlar i idrotter där det är mycket svårt att få sponsorstöd, varför ett förstärkt statligt stöd blir särskilt viktigt för dem. Erfarenheterna från det s.k. elitidrottsutbildningsstipendiet som sedan år 1992 möjliggjordes genom medel från AB Tipstjänst visar att det går att lösa. En ekonomisk spärr har gjort att ingen manlig fotbolls- eller ishockeyspelare erhållit stipendiet, eftersom de haft för

stora inkomster av sitt idrottande. När det gäller den idrottsliga sidan har emellertid prestationsutvecklingsstödet kunnat användas för alla.

Liknande principer används i våra nordiska grannländer och får naturligtvis också sin tillämpning vid en extrasatsning för talangutveckling. Den svenska modell som beskrivs ovan och som hittills använts, kan utgöra grunden även här. Men den bör förbättras genom bl.a. forskning och utveckling samt utbildning och hårdare krav på uppföljning av statsbidragen till aktuella verksamhetsmål.

9.4.1 Riksidrottsgymnasierna

Riksidrottsgymnasierna infördes på försök år 1972 och blev permanent verksamhet i gymnasieskolan år 1982. När gymnasieskolan reformerades gjordes en omfattande utvärdering av verksamheten år 1994. Resultatet blev att kraven på elitnivå skärptes, intagningstalen minskades till 500 platser i varje årskurs med bestämd könsfördelning. RF fick myndighetsfunktion och därigenom ansvar för fördelning av statsbidraget till kommuner med riksidrottsgymnasier. Regionala och lokala idrottsgymnasier finns, men har inget statsstöd till den särskilda idrottsundervisningen. Önskemål finns från de stora lagidrotterna fotboll och ishockey att få "sina" regionala idrottsgymnasier klassade som riksgymnasier, vilket skulle medföra att ersättning kommunerna emellan automatiskt skulle utgå.

Idrottsverksamheten vid riksidrottsgymnasierna skall ses som ett komplement till verksamheten i idrottsföreningarna. De har särskilt i de individuella idrotterna betytt mycket för elitidrottsutvecklingen av många skäl. Eleverna utgör en grupp av de mest talangfulla i sin åldersklass i landet och kan stimulera varandra i träning och kunskapsinhämtning. Förbund och kommun har anledning att anställa duktiga tränare som lärare. Schemat anpassas så att träningsmöjligheterna blir så goda som möjligt och kommunerna har anledning att satsa på bra träningsanläggningar. Detta har i sin tur medfört att kommunerna får en del tillbaka genom att förbund och klubbar förlägger sina träningsläger på gymnasieorterna.

Utvärderingar av riksidrottsgymnasierna görs vart tredje år och eventuella förändringar bör komma fram i den processen. En förändring som dock syns aktuell redan idag är att det skall vara möjligt att få bedriva utbildningen under fyra år för de talangfulla och intensivt satsande ungdomar, vilka på grund av sin idrottssatsning behöver mer tid för att klara studiegången med resultat som motsvarar deras kapacitet. De anpassningar som erfordras i studiestödsreglerna för att möjliggöra detta behöver inte medföra ökade kostnader för staten.

9.4.2 Elitidrottarens villkor

Genom riksidrottsgymnasieverksamheten får ett relativt stort antal unga idrottstalanger möjlighet att pröva om deras talang och ork räcker för att satsa vidare mot internationell elit. För dem som vill satsa vidare väntar en spännande och mycket krävande tid. I en nyligen genomförd studie[115] visar svaren från 170 landslagsutövare att villkoren inte förändrats mycket jämfört med sjutton år tidigare, då en mindre studie gjordes[116]. Förutom det rent idrottsliga gäller det att få tiden att räcka till och att klara sin försörjning. Den i studien från år 1980 framräknade elitidrottsformeln "3 x 5,5 x 48 x 6" stämmer ganska väl också idag. Den stämmer också med en dansk undersökning gjord år 1995. För att vara landslagsutövare behöver man träna och tävla tre timmar om dagen i genomsnitt fem och en halv dag i veckan under 48 veckor per år. Denna träningsdos behöver landslagsutövaren ha under sex år. Om man lägger till tid för resor, materielvård och återhämtning blir tiden den dubbla – omkring 35 timmar i veckan. Med genomsnittsåldern 24 år för landslagsutövaren (något lägre för kvinnor) kan man konstatera att denna satsning sker medan jämnåriga skaffar sig yrkesutbildning och etablerar sig på arbetsmarknaden.

I en intervjuundersökning som gjorts med nio svenskor, som blivit internationella mästarinnor visar att de i flera fall avbrutit sin idrottssatsning för att klara av sina akademiska studier[117]. Kombinationen var för arbetsam för att klara. Just de som nått till den absoluta toppen hade sedan haft ambition och ork att återuppta sin idrottssatsning – och lyckats. Hur många som avbryter idrottssatsningen av samma skäl och aldrig kommer tillbaka får vi inte veta.

Att få möjlighet att använda den tid som erfordras är således mycket viktigt, vid sidan av goda träningsförhållanden och bra tränare. Den som fortsätter att kombinera sin elitsatsning med studier vid högskola bör därför få vara i en bra och lättåtkomlig träningsmiljö. Därför bör det tidigare prövade "ortsföreträdet" vid högskolestudier åter bli möjligt. Den hårt satsande idrottstalangen behöver också få rätt att ta ut studiemedel motsvarande den takt i vilken hon eller han hinner studera.

Den som elitsatsar utan att studera behöver ofta deltidsarbeta för att klara sin försörjning. Möjligheterna att få hjälp med studierådgivning och karriärplanering är viktiga ingredienser i ett utvecklat talangstöd.

---

[115] Eriksson 1997.
[116] Wallin 1980.
[117] Olofsson, 1996

Mästarinnorna i den ovan refererade undersökningen[118] betonar just vikten av medvetna val i olika viktiga situationer.

I undersökningen av landslagsutövarna anges bristande resurser som det viktigaste skälet till att man inte kan satsa hårdare, och att föräldrarna i likhet med sjutton år tidigare är elitidrottarnas mesta sponsorer.[119]

9.4.3 Prestationsutveckling

I barn- och ungdomsåren är föreningsledarna och särskilt tränarna de som mest påverkar utvecklingen hos idrottstalangen. Efterhand som talangen utvecklas och utmärker sig blir han eller hon "upptäckt" på förbundsnivå. Föreningstränarna har dock hela det stora ansvaret att lotsa den unga talangen fram till en uttagning till en utvecklingsgrupp på förbundsnivå och i förekommande fall uttagningen till riksidrottsgymnasierna som sker i femtonårsåldern. Särskilt viktigt är det att se till att talangen får en allsidig träning, gärna i flera idrotter för att på så sätt motverka negativa effekter av en alltför tidig specialisering. Önskvärt vore att alla elever i högstadiet kunde få mer idrott på schematid dels för att testa sina idrottsliga talanger, dels för att utveckla ett livslångt intresse för fysisk aktivitet. I vissa kommuner finns nu särskilda idrottsklasser i högstadiet, vilket ger möjlighet till träning på studietid. I de flesta individuella idrotter är det så att idrottstalangen under gymnasietiden fortsätter att tävla och träna i sin hemmaklubb. Det är viktigt att klubbtränarna får kompletterande utbildning, så att hon eller han kan öka sin kompetens och i och med detta också förmedla ny kunskap vidare till sina kollegor i klubben.

I de stora lagbollsporterna erbjuds de främsta talangerna ofta att komma till en elitklubb som medverkar till att ordna en individuellt anpassad studiegång på orten i stället för att talangen går på riksidrottsgymnasium.

Det finns goda möjligheter för samverkan mellan riksidrottsgymnasierna och de regionala utvecklingscentran som finns på nio orter i landet. Dessa kan utgöra en träffpunkt och en inspirationskälla för idrottsgymnasielärarna och alla tränare i regionen. Dessa utvecklingscentran är en del i den gemensamma satsning som RF och SOK utvecklat, under namnet Centrum för prestationsutveckling (CPU) med start år 1992 och som nu bedrivs i SOK:s regi enligt ett uppdrag från RF under namnet Olympisk support. RF satsar årligen en procent av statsanslaget

---

[118] a.a.

[119] Eriksson, 1997.

(år 1998, 4,8 miljoner kronor) i verksamheten, medan SOK satsar 1/3 av det RF avsätter (år 1998, 1,6 miljoner kronor) av sina licens- och sponsorsintäkter.

Verksamheten inriktas såväl på stöd till landslagsgrupper och deras tränare, som utvecklingsarbete, bedrivet av enskilda tränare tillsammans med den grupp utövare de har ansvar för. Oftast bedrivs verksamheten som ett särskilt projekt med forskarstöd. I kapitel 10 diskuteras möjligheten att ge RF sektorsansvaret för den beställarstyrda idrottsforskningen. Direkt beställd forskning inom området prestationsutveckling skulle härigenom möjliggöras. Detta bör leda till att forskarna och de utvecklingsansvariga får ett nära samarbete, vilket i stor utsträckning bedöms kunna bidra till att verksamheten blir bättre.

Goda erfarenheter av samordning av insatserna vid regionala utvecklingscentran med universitet och högskolor finns. Inte minst intressant bör ett närmare samarbete mellan Idrottshögskolan i Stockholm och RF:s idrottsinstitut Bosön vara. RF har nyligen bekostat inrättandet av en professur vid Idrottshögskolan vilken sedan ett år, liksom andra små och medelstora högskolor, tilldelas fasta forskningsresurser. Bosön är ett s.k. Olympiskt supportcenter och har under senare år upprustats för 70 miljoner kronor. Upprustningen gäller bl.a. lokaler och apparatur som behövs för tester och medicinsk uppföljning. Idrottsutredningen menar att RF och SOK kan ta initiativ till ett sådant samarbete och genom detta få till stånd en motsvarighet till det norska Toppidrottscentret i Oslo.

För att kunna sprida ny kunskap har ett samarbete påbörjats mellan Olympisk support och SISU som, förutom att vara ett av landets elva studieförbund, också har RF:s uppdrag att vara idrottens utbildningsorganisation. Genom detta samarbete kan forskningsresultaten spridas genom SISU:s förlag och genom att ändamålsenlig utbildning kontinuerligt erbjuds de personer som ansvarar för prestationsutvecklingsarbetet på olika nivåer inom idrottsrörelsen. Inte minst viktigt är det, som motiverats ovan, att de föreningsledare som har ansvar för att talangerna tränar på ett lämpligt sätt medan de är unga får en god utbildning. Nya möjligheter står till buds genom IT-utvecklingen, bl.a. med utbildning på distans för vilka medel kan sökas hos Kunskap- och Kompetensstiftelsen (KK-stiftelsen).

Det pågående samarbetet mellan RF, SOK, SISU och SF har goda möjligheter att utvecklas så att olika resurser utnyttjas optimalt.

Svenska idrottsutövare skall utvecklas under etiskt försvarbara former, det slås fast i Idrotten vill. Här ingår antidopingarbetet liksom arbetet med att förebygga idrottsskador och i förekommande fall rehabilitera dem som skadat sig. Erforderligt utvecklingsarbete även inom detta område bör kunna förbättras om sektorsansvaret för den

idrottsbeställda forskningen ges till RF. Också när det gäller den teknologiska utvecklingen är det av vikt att idrottsorganisationerna följer med i utvecklingen. I många idrotter blir materiel- och materialfrågorna allt viktigare för resultatutvecklingen.

Genom att forskning, utvecklingsarbete och utbildning samordnas inom alla dessa områden ges ny inspiration till arbetet med prestationsutveckling på alla nivåer.

9.4.4 Ekonomiska förutsättningar

Den ekonomiska situationen är mycket olika bland SF:en beroende på bl.a. förbundets möjligheter att få stöd via sponsorer och samarbetspartners (jfr kap. 5). Stor del av tillgängliga medel används i de flesta förbund för landslagsverksamhet och förberedelser för denna. Det finns dock idag ingen redovisning av hur stor del av sitt statsanslag som förbunden använder för detta ändamål.

Idrottsutredningen gör emellertid den uppskattningen att SF använder minst 80 miljoner kronor av statsanslaget för ändamålet, vilket vida överstiger medlen från SOK och Olympisk support. Den närmare uppföljningen av statsmedlens användning som utredningen föreslår (se vidare kap. 14) blir särskilt aktuell inom detta område. Omfattningen av landslagsverksamheten och förberedelserna för denna bör kunna redovisas.

Det utvecklingsarbete som Olympisk support erbjuder SF att delta i och det stöd SOK årligen ger till de olympiska förbunden för förberedelser för OS, liksom det förslag som Idrottsutredningen lämnar för att skapa bättre förutsättningar för elitidrottssatsande ungdomar, (se vidare kap. 13.8) är kvalitetsstyrt och förenat med krav på SF:s övriga elitsatsning. Det medför därför att verksamheten bör följas upp mycket noga.

Erfarenheterna från vårt framgångsrika grannland Norge är att den gemensamma stödfunktionen för elitutveckling, Olympiatoppen, har en mycket god insyn i hur förbunden använder sitt statsanslag.

9.5 Analys och slutsatser

De medel ur SF:s statsanslag som används för den internationella tävlingsverksamheten bör samordnas med de insatser som görs i Olympisk support och av SOK så att bästa möjliga effekt kan uppnås.

I kapitel 10 diskuterar Idrottsutredningen en ny ordning för idrottsforskningen. Genom att ge RF sektorsansvar för den beställarstyrda

forskningen ökas möjligheterna till direkt samverkan mellan forskare, utvecklare och utbildare på olika nivåer. Detta bör kunna bli till gagn för utvecklingen av idrottsverksamheten, inte bara för den prestationsinriktade tävlingsidrotten utan också för barn- och ungdomsidrott och hälsoinriktad motionsidrott. Goda möjligheter finns vidare för RF att samarbeta med Idrottshögskolan i Stockholm på likartat sätt som högskolor med idrottsprofil redan samarbetar i verksamheten vid regionala utvecklingscentran.

Den redan prövade modellen med anpassningar i studiegångar och åtgärder av mera generell typ bör förstärkas för att underlätta för idrottstalangerna att rikta mer tid och energi mot sin elitsatsning. En intensifierad talangsatsning inom svensk idrott förutsätter att specialförbunden kan få ett samlat utvecklingsstöd från RF och SOK. När det gäller de utbildningsinsatser som aktualiseras genom satsningen bör samarbete ske med SISU.

Verksamheterna i Handikappidrottsförbundet och de Dövas idrottsförbund bör få del av stödet med beaktande av de speciella förhållandena i respektive organisation.

Den analys som här redovisats leder fram till följande slutsatser.

Möjligheterna att kombinera elitidrottssatsning och studier enligt den s.k. svenska modellen bör kunna förstärkas genom att:

- Riksidrottsgymnasiernas samarbete med regionala utvecklingscentran utvecklas vidare så att det idrottsliga utvecklingsarbetet stärks. En viss del av de medel som utgår till arrangörskommunen för specialidrottsutbildningen skall kunna användas för att möjliggöra ett fjärde läsår för de studerande som på grund av sin särskilt intensiva idrottssatsning behöver detta för att på ett tillfredsställande sätt genomgå hela utbildningen.

- Kombinationen elitidrottssatsning och studier vid högskolor underlättas genom att elitidrottare på landslagsnivå ges möjlighet att byta studieort. Studerande som tillhör en landslagsgrupp får därmed möjlighet att studera vid den ort som utövarens specialidrottsförbund rekommenderat då det där gjorts särskilda anordningar för att underlätta elitidrottsträning eller att det där finns elitserielag för lagsporter.

- Ett idrottsrörelsens stipendiesystem inrättas som stimulerar till studier vid sidan av idrottsutövandet för idrottsungdomar som tillhör talangutvecklingsgrupper i olika idrotter.

Ett särskilt talangutvecklingsstöd bör införas. Stödet skall användas för talangutveckling av unga elitidrottare i åldersintervallet 18-24 år och kan användas såväl för att förbättra deras idrottsliga utveckling (träningsläger, tävlings- tillfällen, medicinsk uppföljning, idrottslig utbildning mm) som till socioekonomiskt stöd (stipendier, studie- och yrkesrådgivning, karriärplanering).

Sektorsansvaret för den beställarstyrda idrottsforskningen ges till RF i enlighet med RF:s FoU-policy (se vidare kap. 10). Härigenom blir det bl.a. möjligt för forskare och utvecklare att arbeta tillsammans för den prestationsinriktade idrottsutvecklingen. Detta innebär också att SF:ens utvecklingsarbete kan få ett förbättrat vetenskapligt stöd.

En förstärkt utbildningssatsning bör göras på alla nivåer inom idrottsrörelsen, bland annat för att sprida ny kunskap som kommer fram genom det intensifierade FoU-arbetet. Nya metoder bör prövas, exempelvis utbildning på distans, med IT stöd. Idrottsrörelsen bör kunna söka pengar hos KK-stiftelsen för ett utbildningsprojekt, i vilket man med nya metoder kan nå tränare, instruktörer och aktiva över hela landet.

10 Idrottsrelaterad forskning – omfattning och inriktning

10.1 Kartläggning av idrottsrelaterad forskning i Sverige

Idrottsutredningen har mot bakgrund av sitt direktiv, att "belysa verksamheten inom idrottsrelaterad forskning"[120] låtit genomföra en kartläggning av idrottsrelaterad forskning i Sverige. Kartläggningen, som utförts av professor G. Patriksson m.fl., har resulterat i en rapport till utredningen och är publicerad i utredningens rapportserie SOU 1998:33.

Idrottsforskningen vid svenska universitet och högskolor följer den forskningspolitiska modell som tog form under 1980-talets tidigare del: Dvs. att statsunderstödd forskning skall bedrivas vid landets universitet och högskolor. Forskningsmedel tillförs dels via universitetens och vissa högskolors fasta basresurser för forskning (fakultetsanslagen) och via forskningsråd och sektorsorgan (myndigheter andra än universitet, högskolor och forskningsråd samt statligt ägda bolag). Forskning finansierad via fakultetsanslag och forskningsråd betraktades som fri i betydelsen inomvetenskapligt styrd (grundforskning). Forskning finansierad med sektorsmedel betraktades som avnämarstyrd (tillämpad forskning). Därutöver förekom en speciell, politiskt motiverad styrning såväl över fakultets- och rådsanslagen som sektorsorganens medel genom s.k. öronmärkning av vissa forskningsmedel.

Kartläggningen av den idrottsrelaterade forskningen visar att dess utveckling följt det forskningspolitiska mönster som här kort skissats. Idrottsrelaterad forskning förekommer vid landets universitet och högskolor, inom många akademiska ämnen och på många orter. Under 1980-talet inrättades sammanlagt nio professorstjänster: sex i medicin, två i pedagogik och en i historia. Dessa tjänster finns företrädesvis i

[120] Dir. 1996:84.

Stockholm vid Karolinska institutet, Stockholms universitet och Lärarhögskolan (sammanlagt 6 tjänster). I Linköping finns en professorstjänst samt i Umeå två. Samtliga dessa tjänster har på olika sätt idrott i sin benämning. Tjänsterna inrättades av riksdagen och kan ses som ett uttryck för dess vilja att öronmärka resurser för grundvetenskaplig idrottsforskning.

Centrum för idrottsforskning (CIF) inrättades genom ett regeringsbeslut år 1988. Centret hade på sätt och vis en föregångare i Idrottens forskningsråd som inrättades av RF år 1970. Behovet av idrottsrelaterad FoU hade tagits upp av den föregående idrottsutredningen[121] och den lämnade förslag om inrättandet av en "idrottens forskningsnämnd" för detta ändamål. De två organisationerna fanns under en period parallellt med varandra fram till 1992 då forskningsrådet las ned.

CIF har till uppgift att initiera, samordna och stödja forskning inom idrottsområdet. CIF skall också skapa förutsättningar för samarbete mellan forskare vid olika universitet och högskolor samt andra engagerade inom området. Utbildningsdepartementet har sedan dess start tillskjutit medel. CIF leds av en styrelse vars ordförande utses av regeringen. De sex universiteten i landet samt Idrottshögskolan och Lärarhögskolan i Stockholm utser en ledamot var. De tre återstående ledamöterna utses av Karolinska institutet, två av dem efter förslag från Riksidrottsstyrelsen. CIF är placerad som en särskild arbetsenhet vid Karolinska institutet.

CIF är således ett uttryck för statsmaktens öronmärkning av rörliga medel för idrottsvetenskaplig grundforskning. CIF lyser årligen ut forskningsanslag och bedömer ansökningarna i stor sett på samma sätt som grundforskningsråden, dvs. enligt strikt vetenskapliga kriterier. För närvarande delas ca 8 miljoner kronor ut per år. Sökandetrycket är stort och har legat på över trettio miljoner under de senaste åren vilket bl.a. resulterar i att de beviljade beloppen per projekt är relativt blygsamma, i genomsnitt mellan 90 000 och 100 000 kronor och med en spridning mellan 50 000 och 250 000 kronor. Medicinska projekt har, räknat på en tioårsperiod, erhållit 69 procent av de fördelade medlen medan humaniora och beteendevetenskapliga projekt tillsammans erhållit 30 procent. Uttryckt i antalet beviljade forskningsprojekt rör det sig inom medicinen om i genomsnitt 50 projekt per år och inom beteendevetenskap/humaniora om i genomsnitt 20 per år. Inom kategorin medicinska projekt finns idrottssfysiologi, som under senare år tappat mark till förmån för traumatologi/ortopedi, inom beteendevetenskap framför allt pedagogik med inriktning på socialisations- och barn- och ung-

[121] SOU 1969:29.

domsidrottsforskning samt longitudinella studier av fysisk aktivitet och inom humaniora dominerar idrottshistoria.

Av kartläggningen framgår vidare att övriga forskningsråd i stort sett inte givit anslag till idrottsrelaterad forskning. Under den gångna tioårsperioden har Humanistisk-samhällvetenskapliga forskningsrådet beviljat totalt 1,444 miljoner kronor, Medicinska forskningsrådet 120 000 kronor och Riksbankens jubileumsfond 3,39 miljoner kronor.

Riksidrottsförbundet blev genom 1970-års idrottspolitiska beslut även statsmaktens sektorsorgan för kunskapsutvecklingen inom den organiserade idrotten. Bildandet av Idrottens forskningsråd, som vi tidigare nämnt, kan förstås mot den bakgrunden. RF erhåller bidrag till forskning och utveckling över statsanslaget och av dessa bidrar RF till CIF:s verksamhet med för närvarande ca 5 miljoner kronor per år. RF:s inflytande över vad dessa medel används till är ringa då CIF som nämnts fördelar forskningsmedlen enligt strikt vetenskapliga kriterier. RF har dock en egen forskningpolicy, antagen av Riksidrottsstyrelsen 1995-02-02. I den säger man att det är staten som bör sörja för den grundläggande kunskapsuppbyggnaden för idrottens utveckling och att idrotten själv skall bedriva en egen aktiv FoU-verksamhet med bred spridning och förankring i idrottsrörelsen. Sedan 1995 ligger RF:s prioriteringar av FoU inom barn- och ungdomsverksamhet, motion och folkhälsa, jämställdhet och prestationsutveckling.

När det gäller prestationsutveckling samarbetar RF med Sveriges Olympiska kommitté (SOK) för att skapa en permanent verksamhet med inriktning mot optimal prestationsutveckling av svenska elitidrottare. Samarbetsprojektet, kallat Olympisk Support, har idag en årlig budget på ca 7 miljoner kronor. RF bidrar med ca 4.8 miljoner kronor, SOK med ca 1.6 miljoner kronor och ca 2 miljoner kronor från AB Svenska spel[122]. Av den totala budgeten avsätts 3-5 procent till uppdragsforskning, kunskapsöversikter och tematiska utvecklingsarbeten.

Olympisk Support/tidigare Centrum för prestationsutveckling har sin uppfattning i frågan om för dem nyttig forskning i förhållande till sin verksamhetsidé att optimera elitidrotten i Sverige. Emellertid utgör forskningen inte en verksamhet som prioriteras inom den egna verksamheten. Däremot ser företrädare för organisationen gärna att elitfokuserad, tillämpad idrottsforskning får större utrymme inom CIF[123].

Vidare kan noteras att RF under år 1997 avsatt 6.6 miljoner kronor ur sina statsmedel för FoU till antidopingverksamhet. Dessa medel bekostar bl.a. analyser av dopingprover vid Huddinge sjukhus. Till RF:s olika satsningar på forskning och utveckling kan läggas att

[122] Patriksson m.fl. 1998, s. 126.
[123] a.a., s. 127.

enskilda specialidrottsförbund under tioårsperioden avsatt drygt 2 miljoner kronor till grenspecifik uppdragsforskning.

En sammanställning av det samlade beloppet av rörliga medel till idrottsforskningen vid universitet och högskolor under tioårsperioden från år 1987 ger, enligt Patrikssons m.fl. kartläggning, en totalsumma på drygt 52,5 miljoner kronor. Av dessa är ca 87,5 procent rådsmedel och de övriga sektorsforskningsmedel. I gruppen sektorsmedel finns Olympisk Support som bidragit med 5,9 procent av den totala summan. Ca hälften av beloppet har avsett tillämpade, grenspecifika forskningsprojekt. Den inomvetenskapligt motiverade forskningen dominerar således.

Mot bakgrund av att ca 72 procent av totalbeloppet för den idrottsrelaterade forskningen vid universitet och högskolor härrör från CIF och endast 15,5 procent från övriga forskningsråd kan vi ana att idrottsforskningen via sin positiva särbehandling av statsmakterna, genom inrättandet av CIF, kan ha fått negativa effekter på köpet. Eftersom CIF finns kan de övriga forskningsråden antas välja att lämna åt sidan ansökningar, som kan hänföras till idrottsrelaterad forskning. Patrikssons m.fl. beskriver detta sakernas tillstånd med att "inställningen till idrottsforskning i allmänhet kan från stora delar av forskarvärlden tolkas som ignorant. Det är få projekt med idrottsanknytning som beviljas anslag från övriga forskningsråd"[124]. Hur det nu än förhåller sig, har konsekvensen blivit ett starkt söktryck på CIF med relativt blygsamma belopp vad gäller storleken på beviljade medel som följd.

10.2 Omfattning och inriktning av statens insatser

När det gäller vårt uppdrag att göra en "bedömning av omfattningen och inriktningen av statens insatser för den idrottsrelaterade forskningen"[125] kompliceras den av att huvuddelen av resurserna för den forskning, som identifierats i det ovanstående, härrör från Utbildningsdepartementets olika anslag för högre utbildning och forskning, inte från idrottsanslaget. Utgiftsområdet högre utbildning och forskning står i sin tur inför förändringar då regeringen relativt nyligen tillsatt en forskningspolitisk utredning med uppdrag att bl.a. lämna förslag till övergripande och långsiktig inriktning av de statliga forskningsinsatserna inför den planeringsperiod som inleds med år 2000[126].

[124] a.a., s. 137.
[125] Dir. 1996:84.
[126] Dir. 1997:67.

Idrottsforskningens relevans för samhället och dess nyttiggörande är överväganden som görs i samband med idrottspolitiska beslut. Att den tidigare offentliga satsningen på idrottsrelaterad forskning motiverats av sådana överväganden framgår av vad som anförts ovan om inrättandet av höga idrottsforskningstjänster och öronmärkta forskningsmedel. Det är emellertid möjligt att denna politiska relevansbedömning inte fått full och avsedd genomslagskraft, då inrättandet av CIF visar sig eventuellt ha medfört att idrottsforskningen har haft dålig framgång hos de övriga forskningsråden i konkurrensen om forskningsmedel.

Genom statens beslut att över anslaget Stöd till idrotten rikta medel för forskning och utveckling har RF i princip tilldelats rollen av statens sektorsforskningsorgan på idrottsområdet. Det ansvar staten givit RF för idrottslig sektorsforskning har emellertid inte varit helt klart. Är det grundforskning, tillämpad forskning eller utvecklingsarbetet som RF skall ta ansvar för? Vilket inflytande skall RF ha över t.ex. forskningen som finansieras via CIF? RF har själv genom ett policydokument från år 1995 tagit initiativ till en ansvarsfördelning mellan staten och RF. Av policydokumentet framgår att den långsiktiga kunskapsutvecklingen/-uppbyggnaden inom det högre utbildnings- och forskningsväsendet för idrottens utveckling bör vara statens ansvar och att den tillämpade forskningen med tonvikt på utveckling av den organiserade idrottens egna kunskapsbehov är RF:s ansvar.[127]

10.3 Analys och slutsatser

I det följande urskiljs två olika drivkrafter bakom idrottsvetenskaplig forskning och utveckling. En är rent inomvetenskapligt motiverad, en annan är sektors-, eller brukarmotiverad. Båda kan bedömas var för sig utifrån sin samhällsrelevans och bli föremål för politiska bedömningar. I diskussionen kring uppdraget att analysera de statliga forskningsinsatserna med utgångspunkt från samhällets behov och forskningens möjligheter kan man skilja mellan "forskarstyrd" och "beställarstyrd" forskning. En motsvarande uppdelning har också använts av Utredningen för en översyn av plan-, bygg- och bostadsväsendet i en modell för beskrivning av det svenska FoU-systemet[128].

[127] Riksidrottsförbundets forsknings- och utvecklingspolicy, 1995.
[128] SOU 1997: 182, s. 47.

10.3.1 Forskarstyrd forskning

Idrottsutredningens kartläggning visar att den idrottsrelaterade forskningen finns företrädd i det svenska universitets- och högskolesystemet, på olika orter och med tyngdpunkter i olika ämnen. Ingenting från den gjorda kartläggningen motiverar att lämna synpunkter på denna struktur. Den markering som statsmakten gjorde under 1980-talet genom att inrätta ett antal idrottsprofessurer kan för övrigt inte upprepas idag, då även de högre forskartjänsterna nu normalt inrättas och avvecklas efter beslut av universiteten/högskolorna själva.

De rörliga forskningsmedlens koncentration till CIF antyder att en, vid en tidpunkt, positiv särbehandling av ett forskningsområde kan utvecklas till sin motsats. Författarna till kartläggningen drar en sådan slutsats när de föreslår dels att CIF:s anslag bör fördubblas, dels att CIF bör inlemmas i Forskningsrådsnämnden (FRN) alternativt Humanistisk-samhällvetenskapliga forskningsrådet (HSFR).

Idrottsutredningen delar författarnas uppfattning om behovet av mer rörliga resurser till den forskarstyrda idrottsforskningen. Idrottsforskningen idag är etablerad i universitets- och högskolesystemet. Området kan ej längre betraktas som nytt och under uppbyggnad – vilket inte hindrar att olika önskemål om en större plats i systemet kan framföras.

CIF har ett viktigt nationellt uppdrag visavi grundforskningen inom idrottsområdet och en mångvetenskaplig kompetens som finns samlad inom organisationen. Samtidigt visar kartläggningen att detta uppdrag är svårt att leva upp till fullt ut givet den trånga kostym som CIF har givits. Endast ett mindre antal ämnen har hittills beretts plats inom dess tvärvetenskapliga gemenskap.

Tiden förefaller vara mogen för den forskarstyrda idrottsrelaterade forskningen att ta plats i den större forskningsrådsgemenskapen och få tillgång till de där samlade rörliga resurserna för forskning. Forskningsrådsnämnden skulle kunna vara platsen för idrottsforskningen mot bakgrund av att FRN:s verksamhet spänner över alla ämnesområden samt att rådets övergripande strategi är att initiera forskning inom samhällsrelevanta områden. Skulle så ske, förutsätter Idrottsutredningen att till FRN:s uppgifter tydligt fogas ansvaret för forskning om idrott, dvs. i princip det uppdrag som staten givit CIF i samband med dess tillkomst.

Idrottsutredningens här redovisade analys skall ses som Idrottsutredningens positiva värdering av den forskarstyrda idrottsforskningens både samhällsrelevans och behov av ytterligare resurser. Idrottsutredningen förutsätter att denna bedömning skall komma även den pågående forskningspolitiska utredningen till del.

I avvaktan på kommande ställningstaganden från den forskningspolitiska utredningen är det Idrottsutredningens bedömning att medel i

minst samma omfattning som idag utgår från statens idrottsanslag respektive från utgiftsområdet högre utbildning och forskning, anslaget Karolinska institutet forskning och forskarutbildning, skall utgå till CIF för fördelning till forskarstyrd, mångvetenskaplig idrottsrelaterad forskning.

10.3.2 Beställarstyrd forskning

RF bör ges ett tydligt ansvar för idrottsrelaterad forskning och utveckling med tonvikt på utvecklingen av den organiserade idrottens egna behov. Idrotten är en betydelsefull samhällssektor och RF har där en framträdande roll. RF har redan via sin egen forsknings- och utvecklingspolicy redovisat sitt intresse och ansvar för en sådan roll.

Tidigare, i kapitlet om medborgarnas motionsvanor, har bl. a. påpekats behovet av systematisk kunskap om idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet. Vår slutsats är att detta är i linje med de av RF prioriterade områdena för FoU (ovan). Vår slutsats är vidare att RF med ett tydligt uppdrag från regeringen har goda möjligheter att genomföra sin FoU-policy.

Staten bör uppdra åt RF att bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet med utgångspunkt i den organiserade idrottens behov. Statsmedel skall utgå till sådan FoU-verksamhet som RF själv styr över och ansvarar för till regeringen. En förutsättning är att regeringen vid fördelningen av dessa medel sätter som villkor att RF använder dem för avsett ändamål samt att den FoU-verksamhet som därmed får statsbidrag blir föremål för lämplig kvalitetssäkring och att resultaten av dessa redovisas till regeringen.

11 RF i myndighets ställe

11.1 Nuvarande ordning

Statens bidrag till idrotten fördelas huvudsakligen av Riksidrottsförbundet. Den formella grunden för Riksidrottsförbundets ställning som fördelande instans utgörs av riksdagens beslut med anledning av utredningen Idrott åt alla[129] och 1970 års proposition angående stöd till idrotten[130].

Inför 1970 års beslut om vem som skulle anförtros uppgiften att fördela statsbidraget till idrotten diskuterades bl.a. olika myndighetslösningar, enligt vilka bidraget skulle fördelas antingen av en befintlig myndighet eller av en speciellt för ändamålet inrättad ny myndighet. Den lösning som slutligen valdes var dock att låta Riksidrottsförbundet fördela bidraget. Till grund för beslutet anfördes bl.a. att en lösning borde eftersträvas som så nära som möjligt anknyter till idrottsrörelsen. Att delegera uppgiften till en myndighet befarade man skulle kunna leda till att idrottsrörelsens egen position blev tillbakaträngd. I propositionen betonades vikten av att idrottsrörelsen hade en stark och effektiv organisation.

I samband med att Riksidrottsförbundet erhöll uppgiften att fördela statsbidraget ansågs det nödvändigt att förstärka det statliga inflytandet i förbundets styrelse, riksidrottsstyrelsen, varför antalet ombud för regeringen utökades från ett till två. Detta skedde bl.a. med tanke på de organisationer som berördes av riksidrottsstyrelsens förvaltningsfunktion men som inte hade någon organisatorisk anknytning till riksidrottsförbundet. Den statliga representationen sågs som en garant för att verksamheten med att fördela bidraget skulle bedrivas på ett korrekt och objektivt sätt. Detta betonades såväl av föredragande statsråd som utskottet vid riksdagsbehandlingen.[131]

---

[129] SOU 1969:29.
[130] Prop. 1970:79.
[131] 1970:SU 122.

"Utskottet får särskilt understryka att riksidrottsstyrelsen vid utövande av de myndighetsuppgifter som anförtros styrelsen givetvis måste uppfatta sig som en myndighet och agera därefter. Utskottet utgår således från att styrelsen i sin egenskap av myndighet inte kommer att uppträda som speciell företrädare för riksidrottsförbundet utan sträva efter att fullgöra sina uppgifter helt objektivt."

Ordningen med regeringsrepresentanter i styrelsen upphörde att gälla den 1 juli 1993 efter beslut av riksdagen. Till grund för beslutet anfördes bl.a. att "idrottsrörelsens frihet och oberoende utgör en väsentlig del av dess funktion som en ideell och demokratisk folkrörelse. Mot denna bakgrund bör regeringen inte utse representanter i riksidrottsstyrelsen"[132]. Något annat system för att garantera att de myndighetsuppgifter som hade givits till Riksidrottsförbundet utfördes på ett korrekt och objektivt sätt infördes inte.

11.2 Myndighetsutövning och kravet på lagstöd

Enligt regeringsformen 11 kap. 6 § tredje stycket kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs stöd i lag. Detta motiveras av att myndighetsutövning typiskt sett avser sådan verksamhet som av rättssäkerhetsskäl bör omgärdas av särskilda regler för att skydda de enskilda i förhållande till dem som bedriver verksamheten.

Med myndighetsutövning avses enligt motiven till 1971 års förvaltningslag "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande". Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om ett beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. I motiven användes inte begreppet myndighetsutövning men definitionen var avsedd att täcka detta begrepp. Även gynnande beslut såsom statsbidrag omfattas.[133]

Riksidrottsförbundets verksamhet med att fördela statsbidraget till idrotten innefattar således myndighetsutövning. Denna bedömning kom till uttryck redan i propositionen 1970:79 och i det ovan citerade utskottsuttalandet. Att bidraget fördelas bland de egna medlemsorgani-

[132] Prop. 1992/93:100, bil. 8.

[133] Strömberg 1997, s. 19 ff.

sationerna torde inte förändra detta förhållande, i synnerhet inte om fördelningen skall ske utifrån av staten uppställda kriterier. Riksidrottsförbundets uppgift att fördela statsbidraget saknar alltså erforderligt lagstöd. Att så är fallet har tidigare konstaterats i utredningen Organisationernas bidrag[134], där frågan diskuterades ingående.

11.3 Riksidrottsförbundet ges stöd i lag att fördela statsbidraget till idrotten

Idrottsutredningen anser att uppgiften att fördela statsbidraget till idrotten bör ligga kvar på Riksidrottsförbundet. I enlighet med de mål som presenteras i avsnitt 13.3 föreslås således Riksidrottsförbundet fördela bidraget till idrotten m.m., med undantag för de anslagsmedel som riktas till stöd för ett aktivt friluftsliv (avsn 13.4.4.)

Det är härvid viktigt att skapa en ordning som inte onödigt inkräktar på idrottsrörelsens ställning som en fri och oberoende demokratisk folkrörelse. Den lösning som föreslås är att genom lag delegera till Riksidrottsförbundet att fördela statsbidraget. Ett sådant system finns på bl.a. utbildningsområdet vad gäller det statsbidrag som fördelas av Folkbildningsrådet[135].

Riksidrottsförbundets uppgift att fördela statsbidraget till de s.k. riksidrottsgymnasierna är redan lagreglerad[136].

Lagtekniskt synes det lämpligt att ha en gemensam lag som reglerar all Riksidrottsförbundets verksamhet med att fördela statsbidrag, alltså även bidraget till riksidrottsgymnasierna. (Se avsnitt 13.4.1.)

11.3.1 Offentlighetsprincipen

Riksidrottsförbundets verksamhet såvitt avser fördelning av statsbidraget bör omfattas av offentlighetsprincipen. Detta sker genom att ett tillägg görs i bilaga till sekretesslagen (1980:100) 1 kap. 8 §. Offentlighetsprincipen är redan i dag tillämplig på den del av Riksidrottsförbundets verksamhet som avser fördelning av statsbidraget till riksidrottsgymnasierna. Det är viktigt att betona att offentlighetsprincipen endast bör göras tillämplig på området för fördelning av statsbidraget och inte på någon annan del av Riksidrottsförbundets verksamhet.

---

[134] SOU 1993:71.
[135] SFS 1991:1125.
[136] SFS 1995:361

Genom att låta verksamheten omfattas av principen om allmänna handlingars offentlighet blir 2 kapitlets regler i tryckfrihetsförordningen tillämpliga. Därav följer en skyldighet för förbundet att tillhandahålla allmänna handlingar som hänför sig till verksamheten med att fördela statsbidraget. För att detta skall fungera i praktiken är det viktigt att handlingar registreras, förvaras och sparas på ett sätt som gör det möjligt att hålla dem tillgängliga. Detta sker redan vad gäller handlingar som avser bidragsfördelningen till riksidrottsgymnasierna. Vidare blir arkivlagen tillämplig på de handlingar som är offentliga.

11.3.2 Frågan om klagorätt

När det gäller frågan om rätten till domstolsprövning är staten bunden av bestämmelserna i Europakonventionen. Av artikel 6 i konventionen framgår bl.a. att envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Det saknar alltså betydelse vad som i den nationella rätten sägs på ett visst område i fråga om rätten till domstolsprövning. Är det fråga om en civil rättighet eller skyldighet föreligger rätt till sådan prövning. Staten torde inte heller kunna kringgå denna bestämmelse genom att lägga beslutanderätten i en viss fråga på ett privaträttsligt subjekt. Det avgörande är i stället om beslutet rör en civil rättighet.

Begreppet civil rättighet har upprepade gånger varit föremål för Europadomstolens dynamiska tolkning och begreppet har under årens lopp fått en tämligen vid betydelse.

Bl.a. har olika typer av sociala förmåner varit föremål för domstolens bedömning. I tidigare praxis har Europadomstolen grundat sina avgöranden på en bedömning av om förmånerna utgjorde en ensidig prestation från det allmännas sida eller om de ingick i ett försäkringsliknande system där förmånerna svarade mot en gång inbetalade premier. Europadomstolens hållning har senare utvecklats så att artikel 6 numera kan anses nästan generellt tillämplig på sociala förmåner, under förutsättning att det enligt den nationella lagen finns en rätt till sådana förmåner och det således inte är fråga endast om ett diskretionärt beviljande av ekonomiska bidrag. Fallet Salesi mot Italien belyser denna utveckling av rättspraxis. I detta mål ansåg Europadomstolen rätten till socialhjälp utan varje anknytning till ett försäkringssystem

vara en civil rättighet, eftersom det var fråga om en individuell lagreglerad rättighet av ekonomisk karaktär.[137]

Huruvida beslut om statsbidrag utgör en civil rättighet i Europakonventionens mening har behandlats i slutbetänkandet av Fri- och rättighetskommittén[138]. Kommittén drar slutsatsen att ett beslut om statsbidrag inte behöver kunna överklagas till domstol eftersom "rätt till stöd och bidrag vilka utgår som en ensidig prestation från det allmänna inte kan anses omfattas av begreppet civil rättighet."

Regeringsrätten har prövat frågan om rätt till bidrag enligt förordningen (1990:941) om inkomst-, omställnings- och anläggningsstöd till jordbrukare m.m. och förordningen (1989:896) om vissa bidrag till jordbruksföretag utgör en civil rättighet enligt Europakonventionen[139]. Regeringsrätten uttalar här att det inte föreligger något klart avgörande från Europadomstolen som kan föranleda slutsatsen att rätten till det aktuella bidraget är att hänföra till civila rättigheter enligt konventionen. Högsta domstolen[140] fann dock i samma fråga att den europeiska praxis som utvecklats talar starkt för att rätten till den aktuella typen av ekonomiska bidrag bör anses röra en civil rättighet, och hänvisar därvid bl.a. till Europadomstolens praxis avseende sociala förmåner.

Regeringsrätten har prövat en liknande fråga om arealersättning[141]. Regeringsrätten fann att ett beslut om arealersättning skall kunna prövas av domstol. Regeringsrätten slår dock inte fast att arealersättning är en civil rättighet utan gör en helhetsbedömning av vissa EG-rättsliga regler och Europakonventionens bestämmelser.

Rättsläget när det gäller bedömningen av om rätten till vissa ekonomiska bidrag utgör en civil rättighet i Europakonventionens mening och om ett krav på domstolsprövning därför föreligger är således något osäkert. Statsbidraget till idrotten skiljer sig dock på flera väsentliga punkter från den typen bidrag som behandlats ovan, vilket gör det tveksamt om det för närvarande är att bedöma som en civil rättighet enligt Europakonventionen.

11.4 Kontroll och revision

Enligt 2 § 3 lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän står under ombudsmännens tillsyn bl.a. den som innehar tjänst

[137] Danelius, 1997, s. 125 ff.
[138] SOU 1994:117.
[139] Rå 1995, Ref. 58.
[140] NJA 1994, s. 657.
[141] Rå 1997. Ref. 65.

eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Detta stadgande omfattar alltså även enskilda rättssubjekt som ägnar sig åt myndighetsutövning och således bör Riksidrottsförbundet redan i dag anses stå under JO:s tillsyn, eftersom Riksidrottsförbundets fördelning av statsbidrag innefattar myndighetsutövning.

I fråga om hur revision lämpligen bör ske av den del av Riksidrottsförbundets verksamhet som innefattar myndighetsutövning är det lämpligt att låta Riksrevisionsverket utse en eller flera revisorer att utföra sådan granskning. Så har man löst frågan om granskning av bl.a. Folkbildningsrådets verksamhet med att fördela statsbidrag.

12 En nordisk utblick

Ofta hänvisas i den idrottspolitiska diskursen till den nordiska modellen med starka folkrörelser och en stödjande stat vad avser såväl ideologiskt samförstånd som ekonomiska bidrag. Mot den bakgrunden har kommitténs ledamöter på ort och ställe genom studieresor hämtat hem erfarenheter av statlig idrottspolitik och idrottsrörelsen i Norge, Finland och Danmark. Den följande framställningen redovisar dessa erfarenheter och är strukturerad så att såväl likheter som olikheter inom denna modell blir tydliga.

12.1 Idrotten – en folkrörelse

Idrott och motion organiseras inom ramen för folkrörelser i samtliga nordiska länder. Idag är drygt 30 procent av norrmännen, 22 procent av den finska befolkningen, 30 procent av den danska och 34 procent av den svenska medlemmar i en idrottsförening. (Siffrorna hänför sig till andelar av den vuxna befolkningen.) Den folkliga organiseringen har sina rötter i senare delen av 1800-talet och gemensamt är även att regeringarna i de olika länderna relativt tidigt visade sitt intresse för verksamheten genom ekonomiska bidrag. De skiftande motiven för statens intresse i Norge kan avläsas i idrottsstödets vandring från Försvarsdepartementet över Socialdepartementet och Kyrko- och undervisningsdepartementet över till Kulturdepartementet. I Danmark stöttade regeringen redan inledningsvis den framväxande skytte- och gymnastikrörelsen via krigsministern, medan den unga idrottsrörelsen (sportrörelsen) länge – egentligen ända fram till 1948 då lagen om tippning togs – fick vänta på motsvarande statligt engagemang. Sportrörelsen fick visserligen statligt stöd från år 1903, men först efter tio års resultatlöst äskande och därefter under många år i betydligt mindre omfattning än gymnastikrörelsen. Det huvudsakliga motivet för den finska statens stöd till idrottsrörelsen efter landets självständighet år 1917 var att idrotten sågs som en viktig faktor i byggandet av den nya nationen. När sedan idrottsrörelsen föll isär genom tillkomsten av Arbetarnas idrottsförbund år 1919, kontrade staten genom att inrätta

Statens idrottsnämnd år 1920. Efter intern kamp mellan krigsministeriet och undervisningsministeriet fick det senare ansvaret för idrottsfrågorna. Under 1930-talet fördes diskussioner såväl i regering och riksdag och med representanter för den centrala idrottsorganisationerna om värdet av en enad idrottsrörelse. Statens ambition att kontrollera och utveckla idrottskulturen var dock fram till slutet av 1930-talet relativt blygsam[142].

Går vi fram till perioden efter andra världskriget finner vi att medan norsk idrott samlats i en central riksorganisation, Norges Idrettsforbund, är den finska idrotten fortfarande samlad i tre centralorganisationer, Det Centrala (svenska) Idrottsförbundet, Arbetarnas Idrottsförbund och Finlands Riksidrottsförbund och den danska idrotten i fyra, nämligen i Danska idrottsförbundet, De Danska Skytte-, Gymnastik- och Idrottsföreningarna, De Danska Gymnastikföreningarna och Danska Firmaidrottsförbundet. De olika organiseringsmönstren kan bl.a. hänföras till att medan idrottsrörelsen i Norge – liksom i Sverige – lyckats (och av staten förmåtts) överbrygga motsättningarna mellan olika idrottskulturer och sociala grupper, fick såväl språkliga som klassmässiga motsättningar genomslag i den finska organisationsstrukturen och de idrottskulturella motsatsparen folklig, bred idrott och specialiserad, tävlingsinriktad återfinns i den danska[143].

12.2 Statsbidrag genom tipsöverskottet

Från tiden efter andra världskriget ökade och stabiliserades det statliga stödet till idrotten i samtliga länder som ett resultat av införandet av tippning. I Danmark, Norge och Finland säkrades idrottsstödet i tipslagen. I Danmark lyckades man att i lagen öronmärka idrottens andel av överskottet till respektive idrottsförbund. I ett första lagförslag stipulerades att idrottens del av överskottet skulle fördelas av staten. Detta ändrades efter starka protester från Danska Idrottsförbundet. I Norge fördelas idrottens andel av tipsmedlen av "Kongen i statsråd" och det ankom på regeringens organ, Statens idrettskontor, att förbereda besluten. Idrettskontoret utökades år 1950 med ungdomsfrågor och namnet ändrades till Statens ungdoms- och idrettskontor. År 1984 blev kontoret en avdelning i Kultur- och vetenskapsdepartementet, Ungdoms- och idrettsavdelningen och från år 1991 rätt och slätt Idrettsavdelningen inom Kulturdepartementet[144]. I Finland fördelades tipsmedlen

[142] Juppi, 1995.
[143] Ibsen, 1997.
[144] Goksoeyr m.fl. 1996.

av regeringen. År 1966 inrättades Ungdoms- och idrottsbyrån vid undervisningsministeriet, år 1967 Statens idrottsråd (och Statens idrottsnämnd avvecklades) samt Statens idrottsvetenskapliga kommission.

I Danmark hade statsmakten inte någon synpunkt på idrottsrörelsens mångfald av riksorganisationer, i Finland hade staten misslyckats i sina försök till enande. I Norge – liksom i Sverige – var statsmakten mer framgångsrik i att samla idrotten och minska motsättningar mellan olika idrottskulturer och sociala grupperingar samt mellan stad och landsbygd.

Till skillnad från Sverige, där överskottet från statens spel och lotteriverksamhet går in i statskassan och blir en del av statens samlade resurser i statsbudgeten, är idrottsorganisationerna i de nordiska grannländerna garanterade sitt statsbidrag i lag. Detta är naturligtvis en förvaltningspolitiskt stor olikhet, men dess betydelse skall inte överdrivas. Idrottens andel av det samlade överskottet är, visar erfarenheterna från Norge, inte allom given. Den s.k. fördelningsnyckeln mellan idrottens andel och de andelar, som enligt lagen tillfaller forskning och kultur, har under perioden varit föremål för både diskussion och förändring. Enligt den nyckel som gäller idag erhåller idrotten 1/3 av överskottet och medlen fördelas av "Kongen i statsråd" efter förslag från Kulturdepartementet[145]. Statens styrning över idrottsbidragets användning handhades, som nämnts, av Statens idrettskontor och mellan idrettskontoret och idrottsrörelsen uppstod relativt snart motsättningar vilket bl.a. ledde till att regeringen under en period, 1957-1988, inrättade ett Statens idrettsråd. I rådet fick Norges Idrettsforbund ett reellt inflytande över medelsfördelningen och relationen mellan staten och idrottsrörelsen blev relativt konfliktfri[146]. Med tiden, in på 1970-talet, avtog enligt vissa bedömare rådets betydelse till förmån för mer direkta kanaler mellan Norges Idrettsforbund och departementet[147].

Även om idrottsrörelsen i Danmark under en lång period levde ganska fritt med statligt stöd via tipslagen och utan egentlig statlig inblandning innebar den reviderade lagen om tips och lotto från år 1988 i Danmark en viss skärpning i statens attityd: Dels minskades idrottens andel av det samlade spelöverskottet, dels framgår det av kommentarerna till lagen att den förväntade ökningen av statsbidraget, genom tillskottet från lottospelet, skulle användas av idrottsorganisationerna för att utveckla breddidrotten. Den finska statens försök att samla den finska idrottsrörelsen fortsatte under 1950- och 60-talen, även nu utan

[145] Lov om pengespill mv. av 28. august nr. 103. 1992.
[146] Goksoeyr m.fl., 1996.
[147] Hans B. Skaset, expeditionschef, Kulturdepartementet, 1998-01-23.

resultat. Denna gång kontrade regeringen genom att reformera och stärka sin egen idrottspolitiska administration (jfr ovan om Idrotts och ungdomsbyrån, Statens idrottsråd, Statens idrottsvetenskapliga kommission) samtidigt som man aktivt började prioritera breddidrotten. Idrottens andel av tipsöverskottet i Finland har minskat till förmån för överskottets andra mottagare, kultur, forskning och ungdomsaktiviteter, från 1940-talets 100 procent till dagens drygt 20 procent.

Idrottspolitiken i de nordiska grannländerna innehåller således likheter och olikheter sinsemellan och i relation till förhållandet i Sverige. Sett från den svenska horisonten framträder främst likheter med situationen i Norge. En riksorganisation företräder där som här den samlade idrottsrörelsen i relationen med staten. I båda länder har staten fortsatt drivit en relativt aktiv idrottspolitik i samarbete och samförstånd med idrottsrörelsen. I Sverige valde man att ge Riksidrottsförbundet uppdraget att fördela statens stöd till idrotten. I Norge stannade fördelningsuppdraget inom staten, hos idrettskontoret. I båda fallen var emellertid samförståndet mellan staten och idrottsrörelsen en förutsättning för en lyckad politik. I Sverige säkrades det genom täta dialoger mellan staten och dess "idrottsmyndighet", Riksidrottsförbundet. Man kan uttrycka det som att den svenska staten "klev ut i idrottsrörelsen". I Norge säkrades samförståndet genom inrättandet av Statens Idrettsråd, genom vilket Norges Idrettsforbund så att säga fick "kliva in i staten". Även om såväl Riksidrottsförbundet som Norges Idrettsforbund i stort sett fick vad de önskade under den aktuella perioden[148] ligger det en stor skillnad i att Riksidrottsförbundet vid varje budgetbehandling var beroende av riksdagens beslut, medan Norges Idrettsforbund fick sina medel utanför riksdagen.

Samarbetet mellan stat och folkrörelse i den norska idrottspolitiken kom även till uttryck i att flera personer under efterkrigsperioden haft ledande positioner såväl inom statsförvaltningen som i Norges Idrettsforbund[149]. I den statsvetenskapliga diskussionen om intresseorganisationers relation till staten talar man ofta om statens korporativa struktur för att beskriva en nära samarbetsrelation. Begreppet har använts för att beskriva relationen mellan svenska staten och Riksidrottsförbundet så som den etablerades redan under 1930-talet genom tillkomsten av Riksidrottsförbundets idrottsplatskommitté vilken hade till uppgift att behandla ansökningar om lån och anslag till idrottsanläggningar[150]. Begreppet korporativ struktur är fortsatt tillämpligt på Riksidrottsförbundets uppgift idag att "i myndighets ställe" fördela statens idrottsstöd

[148] Ibsen, 1997.
[149] Goksoeyr m.fl., 1996.
[150] Norberg, 1998.

till sina medlemsorganisationer. När det gäller relationen mellan idrettskontoret och Norges Idrettsforbund har en norsk forskare beskrivit den som familjelik snarare än korporativ. Tillsammans utgör, menar denne, idrettskontoret och Norges Idrettsforbund ett från den politiska processen i övrigt avskilt segment med intäkter som garanteras i lag och som inte behöver prövas i den statliga budgetprocessen. Motsättningar mellan aktörerna i detta skyddade segment är lika familjebråk. På samma sätt som familjebråk reds ut inom familjen reds idrottsmotsättningarna ut inom idrottssegmentet – jämför ovan om inrättandet av Statens idrettsråd[151].

Efterkrigstidens nordiska idrottspolitik har i samtliga länder helt eller delvis riktat sig till idrottens centrala frivilligorganisationer. I Finland utvecklades en relativt stark statlig idrottsbyråkrati delvis som en motvikt till att staten inte lyckades i sina försök att samla idrottsrörelsen. I Danmark lämnades idrottsrörelsen relativt ifred från statlig inblandning och styrning vad gäller verksamhet och inriktning, medan relationerna mellan staten och idrottsrörelsen varit tätare i Norge – och i Sverige. I Danmark har statens lägre ambitionsnivå och i Finland dess misslyckande i detta avseende gjort det möjligt för idrottsrörelsen att bevara sin pluralistiska organisationsstruktur. I Norge och i Sverige har statens högre ambitionsnivå både förutsatt och bidragit till en sammanhållen idrottsrörelse. När det gäller situationen i Norge respektive Sverige är det möjligt att fånga olikheterna i relationerna mellan staten och idrottsrörelsen genom analysen av dem som familjära respektive korporativa. Mot denna bakgrund skall vi i det följande söka förstå och tolka de förändringar som synes vara för handen i de nordiska grannländerna både vad gäller statens idrottspolitiska ambitioner och synen på samarbetet mellan den offentliga sektorn och frivilligsektorn.

12.3 Nya tider

Finland

År 1991 reducerade staten idrottens andel av tipsöverskottet med ca 20 procent, i reala termer från 500 miljoner fmk till drygt 400 miljoner fmk. Samtidigt ändrades regeringens attityd till idrottsrörelsen från en tidigare mer stödjande och expansiva attityd vad gäller idrottsrörelsens verksamhet till en stödjande men restriktiv attityd gentemot idrottsrö-

[151] Selle, 1995.

relsen[152]. Den nya attityden innebär handfast styrning med hjälp av "ökad och förfinad mål- och resultatstyrning"[153]. Som ett led i denna process blev de fyra självständiga riksidrottsförbunden år 1994 samlade i ett, Finsk Idrotts riksförbund (SLU). Bakom den ändrade finska attityden låg bl.a. den ekonomiska nedgången i den finska ekonomin under 1990-talets inledning och därmed större krav på effektivitet i användningen av statens resurser men också den ekonomiska kris som förutvarande Finlands Riksidrottsförbund själv försatt sig i.

I upprustningen eller skärpningen av den finska idrottspolitiken ingår även en revidering av idrottslagen från år 1980 som bl.a. får en ny, tydlig målformulering avseende syfte och prioriteringar: "Syftet med denna lag är att främja motion och annan idrott samt tävlings- och elitidrott och medborgarverksamhet i anslutning till dessa, att främja befolkningens välbefinnande och hälsa samt att med idrottens hjälp stöda barns och ungas uppväxt och utveckling. Syftet med denna lag är dessutom att med hjälp av motion och idrott främja jämlikhet och tolerans samt stöda kulturell mångfald och en hållbar utveckling av naturen."[154]

Fördelningen av idrottsanslaget – idrottens del av överskottet från statens spelverksamhet – sker genom regeringsbeslut. Till sin hjälp i beredningen av beslutet om fördelning av statsanslaget till idrottsverksamheten har regeringen ett sakkunnigorgan, Statens idrottsråd, underställt Undervisningsministeriet. Rådets uppgift föreslås skrivas in i lagen, bl.a. att det skall "... följa idrottens utveckling, göra framställningar om och ta initiativ till utvecklandet av idrotten, göra framställningar och avge utlåtanden om användningen av idrottsanslagen för verksamhetsområdet samt att utvärdera effekten av statsförvaltningens åtgärder på idrottens område."[155]

Till lagen är kopplad en förordning som bl.a. anger vilka idrottsorganisationer som är berättigade till statsbidrag: "Såsom i 7§ Idrottslagen avsedd idrottsorganisation, vilken för sin verksamhet kan erhålla statsbidrag, kan godkännas riksomfattande eller regional registrerad förening, vilkens stadgeenliga huvudsakliga syfte är att föranstalta idrott eller annan verksamhet som främjar idrotten. Av särskilda skäl kan även annan på idrottens område riksomfattande organisation godkännas som berättigad till statsbidrag."[156]

---

[152] Juppi, 1995.

[153] Harri Syväsalmi, överdirektör i Undervisningsministeriet, 1997-03-25.

[154] Förslag till ny idrottslag, Regeringens proposition 1997.

[155] a.a.

[156] Idrottslagsarbetsgruppen, PM 28.5 1997

Den del av idrottsanslaget, ca 118 miljoner frnk år 1997, som går till idrottsorganisationerna fördelas av regeringen efter ett resultatbaserat system. En arbetsgrupp, tillsatt av kulturministern Claes Andersson i maj 1996, har enhälligt föreslagit bl.a. att idrottens samhälleliga betydelse avseende antidopingarbete, jämställdhet, förhindrande av våld samt miljöfrågor skall betonas vid beredningen av beslut om statsbidrag. Vidare att specialidrottsförbundens olikheter skall beaktas, att de små förbundens bastrygghet skall fastslås samt att professionell idrott inte skall ingå i den verksamhet som understöds av statsmedel utan att frågan utreds med hjälp av en undersökning.[157]

Så som tilldelningen skett hittills bygger den på vad föreningarna åstadkommer. Resultatområdena är fastställda i idrottslagen (jfr ovan) och kriterierna för hur resultaten skall bedömas är grupperade i kvantitativa, kvalitativa respektive samhälleligt betydelsefulla och utarbetas i nära samarbete med idrottsorganisationerna. Påpekas bör att kriteriet "samhälleligt betydelsefulla (resultat)" svarar för en tilldelning inom plus-minus 5 procent. Huvudvikten vid tilldelningen läggs således vid de rent idrottsliga värden som föreningarna kan redovisa.

Övergången till det resultatbaserade fördelningssystemet har bl.a. inneburit att en del förbund som tidigare fick mycket nu får mindre och vice versa. Poängen med det nya systemet är, enligt ansvarig regeringstjänsteman, att det stimulerar till egenutveckling för de olika förbunden samt att, eftersom fördelningen sker öppet, möjligheten till demokratisk insyn och kontroll är god.

Danmark

I Danmark ändrades, som nämnts, statens syn på statsbidraget till idrottsrörelsen år 1988 i samband med tillkomsten av lottospel och revideringen av lagen om tips och lotto med innebörden att organisationerna förväntas använda de nytillkomna intäkterna för utveckling av breddidrotten. Under 1990-talet har flera statliga undersökningar gjorts av organisationernas användning av statsbidraget och olika kulturministrar har ställt krav på att idrottsrörelsen i högre grad bör ta på sig sociala uppgifter. Under senare delen av 1990-talet tog regeringen ett starkare grepp över idrottspolitiken genom att dels inrätta en statlig fond till stöd för anläggning och renovering av idrottsanläggningar och kulturhus, dels uppgradera de idrottspolitiska målen och lägga in dem som en del av ett större allmänt kulturpolitiskt område. Dock har inga önskemål, som i Finland, framställts om en samlad riksorganisation för

[157] Odaterad PM från Undervisningsministeriet, Idrotts- och ungdomsavdelningen.

hela idrottsrörelsen[158]. Organisationerna har emellertid själva genomfört förändringar på riksnivå så att de förutvarande två riksorganisationerna för gymnastik och idrottföreningar år 1992 gick samman i en gemensam organisation, Danska Gymnastik- och Idrottsföreningarna.

År 1993 förenades Danska Olympiakommittén med Danska Idrottsförbundet. Sammanslagningen hade föregåtts av en längre periods kritik av elitidrottens villkor i Danmark vilken ledde fram till att Folketinget år 1984 stiftade en särskild lag om elitidrotten vilken i sin tur gav grund för inrättandet år 1985 av en särskild organisation, Team Danmark, för främjandet av dansk elitidrott. Med Team Danmark som ansvarig för dansk elitidrottsutveckling blev Danmarks Olympiska kommitté realt överflödig. Team Danmark har ett tätt samarbete med Danskt Idrottsförbund – de har lokaler i samma hus – och på senare tid har Team Danmarks direktör initierat en diskussion om samgående mellan Team Danmark och Danskt Idrottsförbund. Samtidigt skall påpekas att samarbetet inte är utan motsättningar eftersom relationen ej alltid är jämlik. T.ex. är det Team Danmark som har de stora pengarna till elitidrotten och "dikterar" ibland vad Danskt Idrottsförbund och specialidrittsförbunden bör göra för elitidrotten[159].

I regeringens redogörelse till Folketinget om idrottspolitiken i februari 1997 görs en analys av tilldelningen av tipsmedel till idrottsorganisationerna – ca 600 miljoner dkr i år – och hur de används i förhållande till den idrottspolitik som regeringen vill föra[160]. Bl.a. sägs att regeringen vill satsa än mer på breddidrotten och vill därvid stödja den breddidrott som finns alternativt kan utvecklas utanför idrottsföreningarna och som idag alls inte i samma utsträckning tillgodoses av tipsmedel. Man säger vidare att man vill inleda en diskussion med idrottsrörelsen för att sluta avtal om hur man tillsammans kan arbeta för att utveckla breddidrotten ute bland de föreningslösa och man säger samtidigt att, eftersom endast en liten del av tipsöverskottet stannar kvar inom regeringen till ministerns disposition, organisationerna i större utsträckning måste avsätta egna medel för sin del i överenskomna verksamheter.

Regeringens önskan att styra idrottsorganisationernas användning av tipsmedlen i syfte att förverkliga en idrottspolitik, som sträcker sig utanför organisationerna och deras medlemmar, var temat för den idrottsriksdag regeringen kallade till i november 1997 i Odense. Kulturministern Ebbe Lundgaard var mycket tydlig i att framhålla idrottsrörelsens stora betydelse för folkligt, demokratiskt engagemang, för

---

[158] Ibsen 1997.

[159] a.a.

[160] Kulturministeriet, J. nr. 1997.620-2.

utvecklingen av kulturella symboler och gemenskap, internationellt utbyte och fördjupning av livets etiska dimensioner m.m. Han menade vidare att även om föreningslivet innehåller många oomtvistliga värden så innebär det inte att varken stat eller kommun har en idrottspolitisk roll att spela, dvs. att tillse att alla medborgare har ett allsidigt idrottsutbud att välja från. De målområden ministern önskade styra mot var idrott för äldre, för flyktingar och invandrare, idrott i sociala utvecklingsprojekt, för arbetslösa, i storstad och idrott för psykiskt sjuka.

Mot den bakgrunden inbjöds idrottsrörelsen till samarbete och arbetsdelning i syfte att uppfylla regeringens idrottspolitik. Förslaget som presenterades var att en mindre del av tipsmedlen skulle avsättas och förvaltas av en "Idrottens utvecklingsfond", som regeringen vill inrätta. Från fonden skall bidrag ges till olika initiativ på idrottsområdet, till särskilda folkhälsoinsatser för särskilda grupper, till nya former av aktiviteter, informationsspridning, kampanjer... Fonden skall enligt kulturministern arbeta i enlighet med "några riktlinjer" men i övrigt vara fri att fatta egna beslut utan politisk inblandning. Idrottens huvudorganisationer skall ges plats i dess styrelse.

I debatten kring ministerns förslag var företrädarna för dansk idrottsrörelse, särskilt ordförandena i Danmarks Idrottsförbund och Danska Gymnastik och Idrottsföreningarna, mycket kritiska. Man höll fast vid sin status som fria och oberoende organisationer. Närvarande var även företrädare för kommunernas idrottsverksamhet och från dessa hördes stöd för kulturministerns linje.

Enligt avtal som nyligen träffats mellan staten och idrottens organisationer tillförs Idrottens utvecklingsfond 20 miljoner dkr årligen, pengar som i annat fall skulle ha tillfallit idrottsrörelsens huvudorganisationer[161].

Norge

Fördelningen av statsbidraget till den norska idrotten sker, som nämnts, genom regeringens beslut – av "Kongen i statsråd" efter förslag från Kulturdepartementet. Det förutvarande Statens idrettskontor respektive Statens Ungdoms- och idrettsavdelning övergick som tidigare nämnts från år 1991 till att bli Idrettsavdelningen i Kulturdepartementet. Statsbidraget år 1997 via tipsöverskottet fördelas dels till idrottsrörelsen (ca 238 milj. nkr) dels till idrottsanläggningar (ca 330 milj. nkr). Som ovan redovisats har norsk idrottspolitik under en lång period varit en fråga mer eller mindre exklusivt för regeringen och Norges

[161] Sören Riiskjaer, specialkonsulent, Kulturministeriet, 1998-02-13.

Idrettsforbund. Då det ekonomiska bidraget legat utanför den ordinära budgetprocessen har, enligt flera bedömare, det allmänna politiska intresset för idrotten varit ringa. En förändring i detta förhållande kan eventuellt spåras till början av 1990-talet då regeringen för första gången lägger fram en idrottspolitisk "melding om idrettens vilkår och utfordringer" till Stortinget[162]. I rapporten redovisas regeringens fortsatta prioritering av breddidrotten men även av nya och specifika insatsområden såsom barnidrott, toppidrott, friluftsliv, idrott och kvinnor, idrott för äldre, för arbetslediga, för funktionshämmade, för invandrare.

I en senare rapport från Kulturdepartementet till Stortinget om statens förhållande till frivilliga organisationer[163] redovisas departementets ambition att utveckla sin styrförmåga över idrottsanslaget: "Gjennom en utvikling av soeknads- og rapporteringsrutiner og mer spesifiserte tildelningsbrev söker departementet gradvis å få Norges Idrettsforbund til å operasjonalisere både planlagte tiltak og resultatmål innenfor prioriterte områden."[164]

Det är tydligt att regeringen genom sina rapporter till Stortinget signalerar en mer aktiv och starkare styrning av användningen av de medel som överförs till idrottsorganisationerna. I tilldelningbrevet till Norges Idrettsforbund från Kulturdepartementet i december 1996 hänvisas till stortingets behandling av först nämnda rapport (Innst. S. nr. 28, 1992-93) och man säger bl.a. att "(D)epartementet forutsetter at Norges Idrettsforbund vid fordelningen av midler til saerforbunden og idrettskretser, eventuellt andre enheter, innarbeidar disse hensyn som grunnlag for tildelning av midler fra stats- og spillmidlene". När det gäller statens bidrag till idrottsförbundets egen administration uttalas att det i enlighet med Stortingets beslut avseende statsbudgeten för år 1997 är fastställt till 3 740 000 nkr. Totalbeloppet för ramanslaget ("rammetillskuddet") till de olika idrottsorganisationerna finns här angivet liksom ett antal anslagsposter som öronmärkts för prioriterade insatsområden. Och man betonar att dessa insatsområden skall tillgodoses inte enbart med de öronmärkta pengarna utan även med hjälp av ramanslaget. Norges Idrettsforbund åläggs att tillse att så sker.

Den norska idrottspolitiken är, som nämnts, inne i en fas som utmärks av en ny och starkare styrning från statsmaktens sida. Uppenbart är att regeringen under senare år söker tydliggöra sina idrottspolitiska avsikter genom involvering av Stortinget, ökad användning av öronmärkning av delar av statsbidraget i tilldelningsbrevet till Norges

---

[162] St. meld. nr. 41 for 1991-92.

[163] St. meld nr 27, 1996-97

[164] a.a., s. 58.

Idrettsforbund samt genom olika "signaler" i övrigt. "Vi har en nära och bra relation med Norges Idrettsforbund, men staten måste upphöra med att enbart förlita sig på relationen med centrala organisationer. Pengarna måste ned på det lokala planet"[165]. Från Norges Idrettsforbund framhålls att öronmärkningen av vissa medel är onödig eftersom idrottsorganisationerna redan och efter eget beslut är verksamma i de områden som regeringen lyfter fram. I stället för detaljstyrning skulle man inom förbundet välkomna en granskning av statsmedlens användning.[166]

För att återknyta till den tidigare anförda analysen av norsk idrottspolitik som ett eget segment, skyddat från de allmänna politiska prioriteringarna och med intima, "familjelika" relationer mellan staten och idrottsrörelsen, Norges Idrettsforbund, kan vi kanske påstå att segmenttillvaron naggats i kanten av nyss nämnda rapporter till Stortinget och att regeringen med stöd av Stortinget fått ett övertag i relationen med sin "anförvant". Lägger vi därtill att kulturministern på statens idrottskonferens år 1997 förebådade att regeringen i högre grad önskar föra politik på idrottsområdet samt att det vid konferensen för första gången ställdes i fråga att idrotten för all framtid skall vara samlad i en organisation[167] kan vi kanske säga att familjen idrottsrörelsen och staten eventuellt är i upplösning och att initiativet till detta har tagits av staten.

12.4 Analys och slutsatser

Kapitlet inleddes med frågan om "den nordiska modellen" och av den redovisning som därefter följt kan vi dra slutsatsen att den idrottspolitik som vi stiftat bekantskap med i stor utsträckning präglats av den nordiska välfärdsmodellen. En modell som kännetecknas av en stor offentlig sektor och därtill knutna förväntningar på ett statligt/offentligt engagemang i många delar av samhällslivet, allmänna välfärdsanordningar – sociala rättigheter – oberoende av inkomst eller annan status och relativt omfattande ekonomisk omfördelning bland befolkningen med hjälp av skatter och avgifter. Den förvaltningspolitiska traditionen bygger på samförståndslösningar ofta mellan staten och centrala medborgarorganisationer. Att den nordiska idrottspolitiken passar in i detta mönster illustreras av att relativt snart, så snart en central organisation (ett riksförbund) för den frivilliga skytte-, gymnastik- och idrottsrörelsen uppträdde i de olika länderna, blev organisationen (förbundet) föremål för statens intresse och engagemang genom ekonomiskt stöd.

---

[165] Hans B. Skaset, expeditionschef, Kulturdepartementet, 1997-04-03.
[166] Egil Eiden, generalsekreterare i Norskt Idrettsforbund, 1997-04-03.
[167] Ibsen, 1997.

Från tiden efter andra världskriget växer statsbidragen och därmed statens ambition att göra idrottsrörelsens verksamhet till en del av välfärdsstaten. I Norge – och i Sverige – märks detta först genom statens favorisering av en paraplyorganisation; Norges Idrettsforbund respektive Riksidrottsförbundet. I Finland försökte staten vid upprepade tillfällen samla idrottsrörelsen men misslyckades. I Danmark valde staten en mer decentralistisk lösning genom att i tipslagen öronmärka medel för de huvudorganisationer som fanns inom idrottsrörelsen vid de aktuella tillfällena. I samtliga fall är det idrottsrörelsens centrala organisation, respektive centrala organisationer, som involverats i statens idrottspolitik och som staten samtalat, debatterat, kompromissat, kommit överens med och givit bidrag till.

In på 1990-talet märks förändringar i relationerna mellan staten och idrottsrörelsen. Staten blir mer styrande och dess idrottspolitiska förvaltningsresurser byggs ut. När staten tidigare stannat vid att formulera allmänna mål för sin idrottspolitik formuleras nu mål för idrottsorganisationernas verksamhet: Statsbidraget delas upp och öronmärks för särskilda insatser, resultatstyrning införs och idrottsrörelsen inbjuds alternativt förväntas att medverka i verksamheter även utanför den rena idrotten.

Det är möjligt att se att den förändrade förvaltningspolitiska hållningen till idrotten är i linje med en allmän omvandling av de nordiska välfärdsmodellerna. Som en följd av de senare årens vikande ekonomiska tillväxt och finansiella problem för den offentliga sektorn har potentialen i det frivilliga arbetet i den ideella sektorn uppmärksammats. Att "köpa tjänster" av frivilligorganisationer i stället för producera tjänsterna i offentlig regi har dykt upp på den politiska dagordningen[168]. Öronmärkningen av idrottsanslaget i Norge och inrättandet av en statlig fond för utveckling av idrotten i Danmark kan ses som exempel. Den nyligen införda resultatstyrningen av idrottsanslaget i Finland går längre: Statsanslaget kopplas direkt till idrottsrörelsens verksamhet och införlivar därmed delar av den medlemsstyrda idrottsverksamheten i den offentliga sektorn. Att den förändrade offentliga hållning till idrottsrörelsen inte är helt okontroversiell visar den kritik som framförts av företrädare för centralorganisationerna i Norge och Danmark.

---

[168] Se Amnå red. 1995.

13 Förslag till mål för statens stöd till idrotten och friluftslivet

Sedan målen för statens stöd till idrotten fastställdes år 1970 har, som framhålls i direktivet, statens system för anslagstilldelning och styrning av verksamheter genomgått betydande förändringar. Bl.a. mot den bakgrunden ter sig nu de mål som ursprungligen formulerades som vaga och allmänna[169]. Konkret uttryckt har utvecklingen av resultatstyrning av den statligt finansierade verksamheten ännu inte fått sin tillämpning när det gäller statsbidragen till föreningar och andra ideella organisationer. I 1995 års budgetproposition angav regeringen att den avsåg inleda ett arbete för att öka resultatstyrningen av bidragen till föreningslivet[170]. De förslag som presenteras nedan är Idrottsutredningens bidrag vad avser statens stöd till idrottens och friluftslivets organisationer.

13.1 Mål- och resultatstyrning av föreningsbidrag

Den förändring av statens system för styrning m.m. som avses i direktivet är att samtidigt som statsmakterna har minskat detaljregleringen av myndigheternas verksamhet har de under senare år i resultatstyrningen angett tydliga mål- och resultatkrav. Det handlar om dels krav på resultat i form av prestationer, dels vilka effekter prestationerna bidrar till.

I den följande framställningen om mål för statens stöd till idrott m.m. anger vi syftet med statens stöd till idrotten och till friluftslivet samt föreslår övergripande bidragsmål och verksamhetsmål för stöden. Vidare ges förslag till fördelning och administration av idrottsstödet. I nästa kapitel redovisas Idrottsutredningens förslag vad gäller uppföljning och utvärdering av statens stöd till idrotten.

---

[169] Dir. 1996:84, s. 7.

[170] Prop. 1994/95:100, bil. 14.

13.2 Syftet med statens stöd till idrotten

1970-års idrottspolitiska beslut att med hjälp av idrottsrörelsen erbjuda medborgarna tillgång till tävling och motion har, visar vår utredning, varit framgångsrikt. Folk motionerar mer än för trettio år sedan och andelen av befolkningen som är tävlings- och motionsaktiva inom idrottsrörelsen har ökat. Idrottsrörelsens tidigare manliga dominans har brutits. Inom idrottsrörelsen återstår dock en hel del när det gäller att förverkliga idrottsrörelsens egna jämställdhetsmål. Idrottsrörelsen omfattar idag i stort sett ett tvärsnitt av befolkningen med en viss övervikt bland barn och ungdomar där medlemsandelarna är höga.

Motion har betydelse för befolkningens hälsa. Även om motionsökningen allmänt sett inte har bidragit till ett förbättrat folkhälsotillstånd, mätt i BMI (kroppsmassaindex), finner vi relativt tydliga samband mellan grad av motionsansträngning och vikt (BMI) samt fysiskt respektive i viss mån psykiskt välbefinnande.

En fri och obunden, medlemsbaserad idrottsrörelse har fortsatt en viktig roll att spela. Idrottsrörelsens egna måldokument, verksamhetsidé och stadgar, ur vilka man kan läsa dess engagemang för en god etik inom idrottsrörelsen, barns och ungdomars speciella behov och möjligheter, det ideella insatserna av både ledare och aktiva samt öppenheten för uppkomsten av nya idrotter, är dokument vilka Idrottsutredningen utan invändningar kan ställa sig bakom. Ur det allmännas synpunkt kan betydelsen av att barn och ungdomar tidigt stimuleras till en livslångt intresse för fysisk aktivitet inte nog betonas liksom att andelen vuxna som regelbundet motionerar ökar.

Statens stöd till idrotten har, som vi sett, utvecklats till att bli ett statligt bidrag till idrottsrörelsen, dess förbundsorganisationer och föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet samt till vissa organisationer som främjar ett aktivt friluftsliv. Därutöver ges statsbidrag till svenskt deltagande i olympiska spel, paralympiska spel, idrottsrelaterad forskning och utveckling, antidopingarbete samt till specialidrott inom gymnasieskolan, m.m.

De s.k. främjandeorganisationerna får också statsbidrag över detta anslag. Deras verksamhet skiljer sig i olika avseenden från den organiserade idrott som samlas inom RF: Tävlingsinslaget är helt frånvarande eller starkt nedtonat, värnandet om miljön respektive främjandet av säkerheten till sjöss och i trafiken är värden som lyfts fram. De har vidare valt att stå utanför RF och framfört önskemål till Idrottsutredningen om att få sitt stöd fördelat direkt till dem och inte via idrottsanslaget. Vi delar den bedömningen och kommer i den fortsatta framställningen att behandla statens stöd till idrotten och statens stöd till främjandet av ett aktivt friluftsliv var för sig.

13.2.1 Direkt och indirekt statligt stöd

Statens stöd till idrotten och friluftslivet består dels av statsbidrag, dels av skattelättnader och möjligheter till inkomster från spel och lotterier. Huvuddelen av förslagen som ges i detta kapitel berör det direkta och indirekta stödet till idrotten. Avslutningsvis (i avsn. 13.7) ges förslag avseende statens stöd till friluftslivet.

13.3 Mål för statens stöd till idrotten

Det är Idrottsutredningens uppfattning att de mål som i det följande presenteras, såväl övergripande mål som verksamhetsmål, är mål som riksdagen bör ställa sig bakom.

13.3.1 Övergripande mål för statens stöd till idrotten

Idrottsutredningen föreslår att det övergripande målet för statens stöd till idrotten är att det skall stärka sådan allmännyttig ideellt organiserad, demokratisk och medlemsstyrd barn- och ungdoms- samt motions- och tävlingsverksamhet som omfattar en betydande andel av befolkningen oberoende av kön, social och etnisk tillhörighet, eller fysiska och psykiska förutsättningar.

13.3.2 Verksamhetsmål

Utöver det övergripande målet ges tydliga verksamhetsmål. Verksamhetsmålen är liksom det övergripande målet knutna till anslaget, men formulerade så att det är den medlemsbaserade verksamheten i idrottsrörelsen som står i fokus. Verksamhetsmålen anger vad statsbidragen får användas till utan att för den skull i detalj styra hur. Det är resultaten av den bidragsstödda verksamheten som står i fokus inte hur den genomförs.

Idrottsutredningen föreslår följande verksamhetsmål för anslaget Statens stöd till idrotten:
* att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för idrott samt deras möjligheter att utöva inflytande över och ta ansvar för sitt idrottande
* att utveckla kvalitén i idrottsrörelsens barn- och ungdoms,-motions- och tävlingsverksamhet så att den främjar en god etik, ökat deltagande, ideellt engagemang, jämställdhet och integration
* att möjliggöra deltagande i internationell tävlingsverksamhet och behövliga förberedelser för detta
* att skapa bättre möjligheter för forskning, utveckling och utbildning med utgångspunkt i den organiserade idrottens behov
* att skapa bättre möjligheter för elitsatsande ungdomar att kombinera sin idrottssatsning med utbildning som ger dem en god grund för livet efter den idrottsintensiva perioden

13.4 Fördelning och administration av statens stöd till idrotten

13.4.1 Myndighetsutövning kräver stöd i lag

Idrottsutredningen lämnar förslag till lag om ändring i lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund.

RF föreslås fördela statsbidraget till idrottsorganisationerna (se vidare nedan). Fördelningsuppdraget är en myndighetsuppgift och kräver stöd i lag.

13.4.2 Förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet

Idrottsutredningen föreslår att till stöd för bidragsadministrationen skall finnas en förordning.

Statsbidraget riktar sig till den organiserade idrottsrörelsen. Villkoren för statsbidrag till idrottsverksamhet föreslås bli fastlagda i en förordning. De grundläggande förutsättningarna för att erhålla statsbidrag blir därmed enhetliga och tydliga varvid förutsättningarna för att bidragsgivningen kan uppfattas som rättvis av de inblandade blir goda.

Statsbidrag bör lämnas till stöd för sådan idrottslig verksamhet som angivits i målen för bidraget. Utanför förordningens tillämpningsområde faller verksamhetsmålet avseende forskning, utveckling och utbildning för den organiserade idrottens behov.

Statsbidrag kan beviljas de idrottsföreningar och specialidrottsförbund som är anslutna till respektive medlemmar i Riksidrottsförbundet, Sveriges olympiska kommitté och kommuner med riksrekryterande idrottsgymnasier.

Till stöd för fördelningen av statsbidrag för idrottsföreningarnas barn- och ungdomsverksamhet bör gälla att med barn och ungdom avses personer mellan 7 och 20 år. Om idrottsverksamheten riktar sig till personer med funktionshinder gäller inget åldersintervall. När det gäller det övre åldersintervallet innebär det en sänkning med fem år jämfört med idag.

Vidare bör framgå att till gruppen som utgör underlaget för bidragsberäkningen får även räknas ledare eller tränare oavsett ålder under förutsättning att denne genomgått av specialidrottsförbundet rekommenderad utbildning.

Det bör vidare vara möjligt att styra eller uppmuntra till förnyelse och utveckling av mottagargruppen genom att sätta vissa gränser avseende organisationernas räckvidd och ekonomiska situation för bidragsberättigandet. Två gränssättande principer bör formuleras: Dels att ett specialidrottsförbund måste ha minst 3 000 föreningsmedlemmar för att komma ifråga som bidragsmottagare, dels att storleken på beviljat bidragsbelopp till specialidrottsförbunden får utgöra högst 70 procent av organisationens totala intäkter och motsvara högst 10 procent av det totala statsbidraget till dessa organisationer.

Riksidrottsförbundet fördelar statsbidraget till idrottsverksamheten och förbundets beslut bör inte kunna överklagas. Vidare bör övriga villkor för bidragsmottagande anges såsom skyldighet att lämna sanningsenliga uppgifter samt erforderliga redovisningshandlingar.

Genom att i en förordning ange vad statsbidrag lämnas till markerar statsmakten sitt långsiktiga och tydliga engagemang i den medlemsburna idrottsverksamheten.

13.4.3 Anslaget statens stöd till idrotten

Idrottsutredningen föreslår att idrottsanslaget räknas upp med en summa som motsvarar ett genomsnitt av bidraget till kostnaderna för deltagandet i de olympiska och paralympiska spelen utslaget per år.

Bidrag till deltagande i de olympiska spelen samt paralympics har hittills beräknats i särskild ordning, i princip utanför det ordinarie idrottsstödet och budgetdialogen mellan RF och regeringen och i direkt anslutning till de svenska olympiatruppernas/paralympiatruppernas medverkan i de aktuella spelen.

Vi finner det omotiverat att just denna del av svensk idrotts tävlingsverksamhet på elitnivå särbehandlas i budgetprocessen. Vi vill erinra om att regeringen i tilläggsdirektivet till utredningen lyfter fram betydelsen av en sammanhållen idrottsrörelse som i sig kan samla såväl bredd- som elitverksamhet. Enligt vår uppfattning har det svenska deltagandet i de olympiska och paralympiska tävlingarna sin självklara plats i de internationella tävlingsåtaganden som den samlade idrottsrörelsen omfattar och därmed naturliga koppling till verksamhetsmålet för statsbidraget att möjliggöra deltagande i internationell tävlingsverksamhet och behövliga förutsättningar för detta.

13.4.4 RF:s uppgifter

Idrottsutredningen föreslår att RF fördelar idrottsstödet i enlighet med de riktlinjer som anges i föreslagen förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet.

RF styrs i sin myndighetsuppgift av föreslagen förordning.

Idrottsutredningen föreslår att RF får till uppgift att vara statens sektorsforskningsorgan på idrottsområdet.

Uppdraget är kopplat till verksamhetsmålet för statsanslaget, att skapa bättre möjligheter för forskning, utvecklingsarbete och utbildning med utgångspunkt i den organiserade idrottens behov.

I uppdraget ingår att avsätta medel till Centrum för idrottsforskning i minst samma omfattning som idag.

Idrottsutredningen föreslår att RF ges det övergripande ansvaret för den samlade idrottsrörelsens arbete med att skapa bättre förutsättningar för elitidrottsatsande ungdomar.

I RF:s myndighetsuppgift ligger redan idag att fördela bidraget till specialidrott inom gymnasieskolan. Det utvidgade ansvar vi nu föreslår inkluderar denna uppgift och sträcker sig över en längre period av de elitidrottssatsande ungdomarnas liv.

Idrottsutredningen föreslår att RF ges det specifika ansvaret för genomförandet av statens internationella åtaganden avseende en dopingfri svensk idrott. I detta ligger att tillse att lämplig utbildning, information m.m. sprids inom idrottsrörelsen och att kontroll och provtagning görs i anslutning till tävlingsverksamheten m.m.

Regeringen har givit RF i uppdrag att verka som genomförande instans inom ramen för Sveriges avtal om internationellt samarbete mot doping på idrottsområdet. En förutsättning för detta uppdrag är den kontroll och provtagningsverksamhet som byggts upp inom idrottsrörelsen och för vilken RF varit drivande. Mot bakgrund av att Sverige har förbundit sig internationellt för en dopingfri svensk idrott är det angeläget att göra klart vilka förväntningar staten har på RF i detta arbete.

Förutsättningarna för att analyserna av dopingproven kan ske på för ändamålet lämpliga laboratorier faller utanför RF:s ansvar. Utanför RF:s ansvar faller således kostnaderna för laboratoriets vetenskapliga kunskapsuppbyggnad inkl. nödvändig apparatur.

RF:s ersättning och resultatansvar för de uppgifter som här föreslagits fastställs i de årliga regleringsbreven. Den ersättning som utgår bör belasta anslaget för statens stöd till idrotten.

13.5 Andra utgiftsområden

13.5.1 Utgiftsområdet högre utbildning

Idrottsutredningen föreslår ett tillägg i högskoleförordningen med bestämmelser för byte av studieort som gör det möjligt för studerande som tillhör en landslagsgrupp och tagits in på en högskoleutbildning att få delta i motsvarande utbildning på annan ort om specialidrottsförbundet rekommenderar eller själv anordnar särskilt goda träningsmöjligheter på orten eller i dess närhet. Vidare bör åtgärder avseende studiestödssystemet övervägas för att möjliggöra en mer flexibel studietakt för dessa studerande.

Verksamhetsmålet avseende elitidrottssatsande ungdomars möjligheter att kombinera sin idrottsutövning med utbildning förutsätter att anpassning görs i högskoleförordningen och i studiemedelssystemet så att de elitidrottssatsande ungdomarna kan rikta mer tid och energi åt sin idrott samtidigt som de genomgår en högskoleutbildning.

13.5.2 Utgiftsområdet hälso- och sjukvården

Idrottsutredningen föreslår att ansvaret för att det finns ett fullgott dopinglaboratorium bör åvila utgiftsområdet för hälso- och sjukvården.

Detta innebär inte att dessa laboratorieresurser skall vara en fri tillgång för idrottsrörelsen. De kostnader som uppkommer för analyserna måste idrottsrörelsen själv bära. Genom vårt förslag blir laboratoriet en resurs för det vidare folkhälsoarbetet vilket bör kunna medföra lägre avgifter för analyserna av idrottens prover jämfört med idag.

13.6 Indirekt stöd till idrotten

Idrottsrörelsen åtnjuter som andra ideella organisationer begränsad skattskyldighet samt vissa möjligheter att tjäna pengar på spel- och lotterimarknaden. Vår genomgång av idrottsrörelsens skattesituation har uppmärksammat gråzonerna i skattebefrielsens gränsland. Vår

genomgång föranleder oss dock inte att lämna några förslag vad gäller lagen om statlig inkomstskatt.

Idrottsutredningen föreslår att Lotterilagen ändras så att tillstånd att anordna spel på värdeautomater också får ges om spelet anordnas i samband med bingospel och så att vinstutdelningen får ske i kontanter upp till det maximala vinstbeloppet 1 000 kronor.

Vår genomgång av idrottsrörelsens finansiering uppmärksammar föreningarnas stora behov av inkomster från spelmarknaden. I syfte att säkra idrottsrörelsens möjligheter att få intäkter från spelmarknaden föreslår vi att det statligt ägda spelbolaget AB Svenska Spel som innehar tillstånd att bedriva värdeautomatspel på restauranger, också får bedriva detta spel på bingohallar, i samband med bingospel. Föreningarna som har tillstånd till bingospelet får då provision på spelet från Svenska Spel i likhet med den provision restaurangerna får, enligt nu gällande regler.

Idrottsutredningen föreslår vidare att antalet värdeautomater som får placeras ut ökas med 500 till sammanlagt 7 500 automater.

Spelautomaterna skall endast få placeras i restauranger och bingohallar för att tillförsäkra att en åldersgräns på 18 år kan hållas och att spelet kan bedrivas under i övrigt ordnade former. Riksdagens tidigare fattade beslut avseende det s.k. vinstdelningssystemets överskott inklusive spelautomaternas placering i restaurangerna påverkas inte av utredningens förslag.

Vinstdelningssystemet kan genomföras fullt ut först då en god prognos kan göras av hur stora överskott värdeautomatspelen kommer att generera[171]. Det senaste året har utplaceringen av värdeautomatspelen ökat och bör kunna öka ytterligare om det, som Idrottsutredningen föreslår, blir möjligt att betala ut vinster i kontanter samt att placera ut spelen i Bingohallarna. Idrottsutredningen vill i det sammanhanget uttala sitt missnöje över att det av riksdagen beslutade vinstdelningssystemets utbyggnad så kraftigt försenats. Förseningen har inneburit att idrotten liksom övriga berörda folkrörelser fått vänta på de intäkter från spelmarknaden som riksdagsbeslutet möjliggjort.

[171] Prop. 1995/96:169, 1995/96: FiU14, rskr. 1995/96:248.

13.7 Statens stöd till främjandet av ett aktivt friluftsliv

Det är Idrottsutredningens uppfattning att de mål som i det följande presenteras, såväl övergripande mål som verksamhetsmål, är mål som riksdagen bör ställa sig bakom.

13.7.1 Övergripande mål för statens stöd till friluftslivet

Idrottsutredningen föreslår att det övergripande målet för statens stöd till friluftslivet är att det skall stärka sådan allmännyttig ideellt organiserad, demokratisk och medlemsstyrd verksamhet som har till syfte att främja ett aktivt friluftsliv.

Statsbidrag utgår med den målformulering vi givit till stöd för ideella allmännyttiga organisationers friluftsfrämjande verksamhet. De främjandeorganisationer som idag erhåller bidrag över idrottsanslaget har tillsammans ca 360 000 medlemmar.

13.7.2 Verksamhetsmål

Idrottsutredningen föreslår följande verksamhetsmål för anslaget Statens stöd till främjandet av ett aktivt friluftsliv:
* att stödja och utveckla ett aktivt friluftsliv för i första hand barn och ungdomar
* att utveckla kvalitén i främjandeorganisationernas friluftsverksamheter så att den främjar en god etik, ökat deltagande, ideellt engagemang, jämställdhet och integration.

Flera av främjandeorganisationerna har ett starkt engagemang i att erbjuda barn och ungdomar spännande och lärorika upplevelser i naturen. Många goda värden följer av sådan verksamhet alltifrån att friluftslivet ger god hälsa till att det inte kräver dyrbara utrustningar. Barn – och vuxna – som är ute i naturen med sakkunniga ideella ledare har goda möjligheter att utveckla ett intresse för hälsosamt friluftsliv, varsamhet om naturen och kunskaper som gör att de kan vistas i skog och mark, vid sjö och hav samt i trafiken utan att utsätta sig för onödiga risker.

13.7.3 Fördelning och administration av statens stöd till friluftslivet

Idrottsutredningen lämnar inga förslag vad avser fördelning och administration av statens stöd till friluftslivet. Konkret innebär det att vi inte har något alternativt förslag till att bidraget fördelas av regeringen. Vi menar dock att förutsättningarna är goda för en konstruktiv dialog mellan regeringen och främjandeorganisationerna för att finna en annan lösning relativt snart. Organisationerna har i dialogen med Idrottsutredningen bl.a. meddelat att de inom sig för en diskussion om att bilda en gemensam paraplyorganisation – lik idrottsrörelsens RF – för att på det sättet underlätta för en snar lösning på fördelningsproblematiken. Idrottsutredningen utgår därför från att regeringen i dialog med dessa organisationer särskilt uppmärksammar denna fråga. Det är Idrottsutredningens uppfattning att den lösning man kommer fram till inte får innebära att uppkomsten av nya organisationer motverkas eller utestängs från eventuellt statligt stöd.

13.8 Finansieringen av förslagen

13.8.1 Inom nuvarande ramar

Förslagen till nya mål för statens stöd till idrott och nya mål för främjandet av ett aktivt friluftsliv samt förslagen vad gäller RF:s uppgifter bedöms inte medföra extra kostnader på statsbudgeten och kan därför finansieras inom ramen för det nuvarande anslaget "Stöd till idrotten". Främjandeorganisationernas bidrag föreslås skiljas från idrottsanslaget. Bidraget bör läggas under eget anslag och ha samma omfattning som idag.

Kvalitén i idrottsföreningarnas barn- och ungdomsverksamhet förstärks genom Idrottsutredningens förslag att sänka det övre åldersintervallet för bidragsberättigande verksamhet. De resurser som därmed frigörs kan användas till kvalitetssäkring av idrottsföreninarnas barn- och ungdomsverksamhet exempelvis genom en breddad ledarutbildning.

RF:s sektorsforskningsuppgift förstärks genom att det medicinska och ekonomiska ansvaret för dopinglaboratoriet vid Huddinge sjukhus föreslås åvila hälso- och sjukvårdssektorn. Statsmedel till idrottens FoU kan därmed frigöras till den beställarstyrda forskningen vilket bl.a. bör vara till gagn för forskning och utveckling i samband med satsningen på elitidrottsutveckling.

Idrottsutredningens förslag om att skapa bättre förutsättningar för elitidrottssatsande ungdomar med ytterligare 10 miljoner kronor föreslås finansieras inom ramen för ordinarie stöd vilket möjliggörs genom regeringens förslag om ökad utdelning från AB Svenska Spel.

13.8.2 Utökat reformutrymme

Av det utökade ekonomiska utrymme som Idrottsutredningens förslag om värdeautomatspel skapar bör idrottsrörelsen kunna avsätta hela utrymmet för breddinriktad barn- och ungdomsidrott.

Riksdagen beslutade i maj 1996 om ett nytt s.k. vinstdelningssystem. I detta system skall föreningslivet tillföras en andel av det överskott som genereras av de spelformer, bl.a. värdeautomatspel, som bedrivs av AB Svenska Spel. Överskottet skall användas för föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet. Enligt den senaste prognosen från AB Svenska Spel väntas värdeautomatspelen generera cirka 200 miljoner kronor i överskott när systemet är fullt utbyggt – förutsatt att inga förändringar inträffar på spelmarknaden. Merparten av överskottet kommer att tillfalla idrottsrörelsen.

Genom Idrottsutredningens förslag att tillåta värdeautomatspel i bingohallar och kontantvinster upp till 1 000 kronor samt att utöka antalet tillstånd från 7 000 till 7 500 tillstånd ges ett ytterligare överskott. Enligt AB Svenska Spel beräknas 400 värdeautomatspel ge ett överskott på cirka 100 miljoner kronor.

Det utökade ekonomiska utrymme som vårt förslag skapar ger således, i förhållande till det tidigare beslutet, ytterligare resurser till barn- och ungdomsverksamheten. Vi vill här understryka att resurserna till breddinriktad barn- och ungdomsidrott huvudsakligen skall komma de lokala föreningarna till del och stärka verksamhetens kvalité i enlighet med de verksamhetsmål som föreslagits.

14 Modell för uppföljning och utvärdering av statens stöd till idrotten

14.1 Vad utmärker en tillfredsställande modell

Regeringens önskemål enligt direktivet är att Idrottsutredningens förslag skall innefatta en modell för uppföljning av verksamheten i förhållande till de av staten uppställda målen för statens stöd till idrotten[172]. Vidare framgår av direktivet att formerna för återrapporteringen (från RF) av behövlig information om bidragets användning idag inte fullt ut svarar mot behoven samt, som riksdagens revisorer påpekat, det unika i att en verksamhet som erhåller bidrag av idrottsstödets storlek inte är föremål för statlig revision[173].

14.1.1 Tydliga mål och mätbara resultat

Mål behöver vara tydliga för att kunna följas upp. De mål för statens idrottsstöd (och stödet till främjandet av ett aktivt friluftsliv, vilket härefter lämnas utanför framställningen) som vi har föreslagit (kap. 13) har formulerats med den ambitionen: Utöver det övergripande målet har tydliga verksamhetsmål för anslaget formulerats. Inom det interna arbetet i regeringskansliet i syfte att utveckla resultatstyrningen rekommenderas vissa övriga komponenter, utöver målen, när det gäller resultatstyrningen av ett verksamhetsbidrag. Dessa är

- ekonomisk redovisning
- bidragets andel av den totala omslutningen

[172] Dir. 1996:84, s. 9.

[173] Riksdagens revisorers skrivelse (dnr 1995:38) vilken har överlämnats till utredningen av regeringen.

- ett eller flera kvantifierbara resultatmått som säger något väsentligt om verksamheten
- ett eller flera kvalitativa mått som anknyter till aktuella kvantitativa mått
- förenklad verksamhetsberättelse som enbart diskuterar måluppfyllelse av verksamhetsmål.

Rekommendationerna riktar sig till tjänstemännen när de skall formulera förslag till regleringsbreven[174].

14.1.2 Tydlig ansvarsfördelning

Ett fungerande uppföljningssystem måste vila på en tydlig ansvarsfördelning. I våra förslag finns en sådan inbyggd. Regeringens övergripande ansvar gentemot riksdagen för målen för statens stöd till idrotten stöttas i vårt förslag upp genom att RF får en väl kodifierad myndighetsroll i genomförandet av dessa mål genom vårt förslag om lag och förordning.

Offentlighet och kontroll av användningen av statsmedel regleras i relationen mellan regeringen och dess myndigheter, i vårt fall RF i de delar förbundet agerar i myndighets ställe. Metoderna för offentlighet, kontroll och resultatuppföljning på kort sikt är de årliga regleringsbreven och Förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. Förbundets verksamhet i dessa delar blir föremål för statlig revision.

14.1.3 Kort sikt och lång sikt

Vad som ovan redovisats avseende verksamhetsbidragets olika rekommenderade resultatstyrningskomponenter tillfredsställer den årliga resultatuppföljningen av statsbidraget, eller med andra ord uppföljning på kort sikt. Utgångspunkten för Idrottsutredningens uppdrag är emellertid att ge förslag som har långsiktiga effekter för medborgarna: fler idrottstillfällen för fler medborgare samt för ungdomen en vital ungdomsidrott bedriven på demokratisk grund för såväl de elitsatsande som de övriga ungdomarna[175]. Därtill är vår utgångspunkt att pröva förutsättningarna för en idrottspolitik som bygger på en idrottsrörelse,

[174] Regleringsbrev för år 1998. En handledning till Regeringskansliet.
[175] Dir. 1996:84, s. 1.

organiserad som en demokratisk folkrörelse och som i sig kan samla såväl bredd- som elitverksamhet i en sammanhållen organisation[176].

De verksamhetsmål som vi föreslagit bygger således på antagandet att de aktuella verksamheterna bidrar till förändringar som kommer att vara bestående över tid. Den intervjuundersökning[177] som Idrottsutredningen låtit göra är ett exempel på hur idrottspolitiska effekter kan avläsas över ett längre tidsperspektiv. Intervjuundersökningen anknöt i delar till tidigare studier och undersökningar och kunde därmed redovisa olika aspekter av medborgarnas motionsvanor, föreningslivets utveckling och förhållandet mellan tävling/motion och fysiskt och psykiskt välbefinnande. Andra och kompletterande metoder för långsiktig uppföljning av målen för statens stöd till idrotten kan utgöras av insamling av löpande statistik avseende både verksamhet och ekonomi för idrottsområdet.

14.2 Uppföljning av verksamhetsmål

Som framhållits i kapitlet om förslag till mål för statens stöd till idrotten är ambitionen inte att styra idrottsrörelsens verksamhet utan anslagsmedlens användning. Verksamhetsmålen pekar ut olika verksamheter och anger därmed vad bidraget kan användas till. RF:s ställning som myndighet mellan staten och idrottsrörelsen garanterar att bidragsfördelningen blir korrekt och öppen för offentlig insyn och kontroll. När det gäller uppföljningen av bidragets resultat vill vi i det följande skilja mellan löpande och periodiserad resultatredovisning. Inom kategorin löpande är ambitionen att tillse att statsbidraget används i enlighet med de givna verksamhetsmålen, inom kategorin periodiserad är ambitionen att söka följa idrottsstödets mer långsiktiga välfärdspolitiska effekter, dvs. idrottsstödets betydelse för folkhälsa samt för jämställdheten och integrationen. Denna kategori kommer i det följande att kallas utvärdering av idrottsstödets effekter.

14.2.1 Löpande resultatredovisning

RF fördelar statens stöd till idrotten i enlighet med de riktlinjer som finns i den förordning om statsbidrag till idrottsverksamhet som Idrottsutredningen föreslår. RF redovisar till regeringen hur och på vilket sätt statsbidragen påverkat de utpekade verksamheterna och med

[176] Dir. 1997:146.

[177] Motion och idrott (SOU 1997:188).

vilka resultat. Regeringen har vidare möjligheten att, som ovan redovisats, styra RF:s resultatrapportering via regleringsbreven och genom dem tillämpa de av regeringskansliet rekommenderade komponenterna. De resultat som årligen redovisas ger löpande och direkt information om statsbidragets användning samtidigt som de kan utgöra statistiskt underlag för att avläsa trender över en längre tidsperiod.

Idrottsutredningen vill mot den bakgrunden särskilt lyfta fram följande kvalitativa krav på resultatredovisningen:
– Barn- och ungdomsverksamheten med uppdelning på olika idrotter och pojkar och flickor.
– Utvecklingen av ledarutbildning för barn- och ungdomsverksamhet med uppdelning på olika idrotter.
– Idrottsrörelsens medlemsutveckling och styrelsesammansättning med hänsyn tagen till kön, ålder och olika idrotter.
– Utvecklingen av talangsatsningen, pojkar och flickor, idrottsgymnasiestudier och andra utbildningsvägar.
– Deltagande i internationella tävlingar, med uppdelning på olika idrotter och män och kvinnor.

RF blir i vårt förslag statens sektorsforskningsorgan på den organiserade idrottens område. Vårt motiv är att forskning och utveckling med utgångspunkt i den organiserade idrottens behov bidrar till en väsentlig kvalitetsförstärkning av verksamheten. I uppdraget ingår att ta ansvar för FoU-verksamhetens kvalité. I resultatredovisningen bör således ingå uppgifter om de kvalitetssäkringsprocesser som görs.

Idrottsutredningen föreslår mot den bakgrunden att RF i sin årliga resultatredovisning till regeringen klart anger efter vilka kriterier man valt att de FoU-uppdrag man beställt och man avser att följa upp resultaten.

När det gäller RF:s arbete på antidopingområdet fick det officiellt status i och med regeringsbeslutet i februari 1998 enligt vilket uppdrag lämnas åt RF att verka som genomförande instans inom ramen för Sveriges undertecknande av avtal om internationellt samarbete mot doping på idrottsområdet. Innebörden av detta uppdrag framgår av avtalstexten vilken således bör vara vägledande för RF:s resultatrapportering. Då uppdraget i vår tolkning förutsätter att RF fortsatt är aktivt pådrivande för antidopingarbetet inom idrottsrörelsen är det vår mening att även resultatet av det arbetet redovisas till regeringen.

Idrottsutredningen förslår att RF redovisar inriktning och resultatet av provtagnings- och kontrollverksamheten uppdelat efter olika idrotter och kön.

Medborgarnas idrottsvanor har även som vi sett ekonomiska aspekter. Statens stöd till idrotten motiveras av att idrott skall kunna erbjudas till rimliga kostnader. Hushållens utgifter för idrott och motion kan utgöra en indikator på hur pass rimliga dessa kostnader är. I dagsläget samlar Statistiska Centralbyrån (SCB) via sin Utgiftsbarometer löpande in uppgifter om hushållens samlade utgifter.

Idrottsutredningen föreslår att SCB:s utgiftsbarometer utnyttjas för löpande insamling av uppgifter om hushållens utgifter för idrott och motion

Idrottssektorn är i växande även utanför den ideella idrottsrörelsen. Betydande förändringar sker också inom den, om vi tar hänsyn till verksamhetens tilltagande professionalisering (inslag av avlönad personal), internationalisering och eventuell kommande bolagisering. Enligt Idrottsutredningens intervjuundersökning uppgav drygt 30 procent av de tillfrågade att den motionsanläggning de senast besökt drevs i privat regi. Att följa utvecklingen av idrott och motion som näringsverksamhet är av betydelse för utformningen av statens stöd till idrotten.

Idrottsutredningen föreslår därför att uppgifter om idrott och motion som näringsverksamhet hämtas från SCB:s löpande tjänstenärings- och sysselsättningsstatistik.

14.2.2 Utvärdering av effekter

Utgångspunkten för idrottsstödets långsiktiga effekter är välfärdspolitiskt. Idrott åt alla utgår från att idrott är ett välfärdsvärde som alla, som så önskar, skall ha tillgång till oberoende av ålder, kön, social och etnisk tillhörighet eller fysiska och psykiska förutsättningar. Idrottsrörelsen har i det förslag vi givit fått i uppdrag att vara statens genomförande instans för denna politik. Idrottsrörelsen, RF, skall som vi ovan föreslagit till regeringen redovisa resultaten av sin medverkan.

Utvärdering av idrott som ett välfärdsvärde innefattar emellertid hela det statliga idrottsstödet, det indirekta och det direkta. Idrott åt alla omfattar mer än idrottsrörelsens verksamhet. Idrott åt alla fokuserar medborgarna, deras benägenhet att vara fysiskt aktiva inklusive deras lika villkor att kunna motionera/idrotta och inbegriper ett mångfald värdeskapande aktörer inom offentlig sektor, särskilt skolorna och kommunerna och inom privat sektor, bl.a. arbetsgivare, gym och motionsanläggningar. Ansvaret för detta välfärdspolitiska mål kan inte axlas av RF inom ramen för de uppgifter förbundet har givits i vårt förslag. Att lägga ansvaret för utvärderingen av målet idrott åt alla på RF synes därmed omotiverat.

Idrottsutredningen föreslår att statens stöd till idrotten med jämna mellanrum, vart 4:e år, utvärderas så att dess effekter för folkhälsan, jämställdheten och integrationen kan bedömas.

Utvärdering av idrottsstödets långsiktiga effekter bör göras utifrån de tre övergripande välfärdsperspektiv som regeringen angivit i direktivet, när man säger dels att syftet med stödet till idrotten är att uppnå en god folkhälsa[178], dels att kommitténs förslag skall ta hänsyn till att en stor del av medborgarna idag har en annan kulturell och etnisk bakgrund än den traditionellt svenska[179] dels slutligen att kommittén skall ta hänsyn till förslagens konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor[180].

Regeringen kan med stöd av den löpande resultatredovisning vi föreslagit få en uppfattning om utvecklingen inom den organiserade idrottsrörelsen samt idrottssektorns i övrigt utveckling. Därutöver krävs mer fristående, kvalificerad utvärdering av idrotten och folkhälsan, idrotten och jämställdheten samt idrotten och integrationen. Flera aktörer kan vara lämpliga för sådana uppdrag t.ex. inom högre utbildning och forskning eller folkhälsosfären.

14.3 Kostnader

Kostnaderna för uppföljning och utvärdering av statens stöd till idrotten vad avser den löpande resultatredovisningen bör rymmas inom anslaget statens stöd till idrotten. Kostnaderna för fristående utvärderingar av

[178] Dir. 1996:84, s. 1
[179] a.a. s. 7.
[180] a.a. s. 14.

idrottsstödets välfärdspolitiska effekter bör enligt vår mening delas med andra utgiftsområden inom statsbudgeten såsom t.ex. hälso- och sjukvårdssektorns.

15 Reservation och särskilda yttranden

Reservation till Idrottsutredningen

13. Mål för statens stöd till idrotten.

Enligt vår uppfattning måste utgångspunkten vara att idrottsrörelsen tillförsäkras ett långsiktigt hållbart ekonomiskt stöd. Fyrpartiregeringens förslag om att överföra dåvarande Tipstjänst till bl.a. idrottsrörelsen skulle ha inneburit att föreningslivets ekonomiska förutsättningar på spelmarknaden förbättrats avsevärt.

13.8.1 Inom nuvarande ramar

Finansieringen av talangsatsningen bör enligt vår uppfattning inte baseras på regeringen förslag om ökad utdelning från AB Svenska Spel. Inte heller bör satsningen belasta ett oförändrat ordinarie idrottsstöd.

Den aviserade utökningen av bidraget från AB Svenska Spel är närmast att betrakta som ett förskott på det försenade vintsdelningssystemet, medel som skall användas för det lokala föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet.

Regeringen har således anvisat en finansiering av talangsatsningen som enligt vår uppfattning inte står i överensstämmelse med tidigare beslut. Utredningens finansiering är i sin tur baserad på regeringens.

Det bör ankomma på regeringen att redovisa ett nytt förslag som inte, i likhet med det föreliggande, i praktiken belastar breddinriktad barn- och ungdomsidrott.

Marianne Andersson Acko Ankarberg Johansson

Christer Eirefelt Elizabeth Nyström

Särskilda yttranden

Idrottsutredningens förslag till övergripande mål för statens stöd till idrotten (13.3.1) är enligt min mening alltför detaljerat för att tjäna sitt syfte, att vara övergripande.

Idrottsutredningens förslag till övergripande mål för statens stöd till friluftslivet (13.7.1) är däremot föredömligt i sin formulering. Den inkonsekvens som Idrottsutredningens förslag blottar när de två övergripande målen läggs bredvid varandra är iögonenfallande och störande.

I förslagen till verksamhetsmål för statens stöd till idrotten respektive till friluftslivet pekas olika verksamheter ut som Idrottsutredningen vill lyfta fram och särskilt stödja. Dessa målformuleringar ligger rätt och jag ställer mig bakom dem.

Min uppfattning är att texten i avsnittet 13.3.1 i stället bör lyda: "Idrottsutredningen föreslår att det övergripande målet för statens stöd till idrotten är att det skall stärka sådan allmännyttig ideellt organiserad och medlemsstyrd motions- och tävlingsverksamhet som med hänsyn tagen till människors olika fysiska och psykiska förutsättningar omfattar en betydande och representativ del av befolkningen".

Elizabeth Nyström
ledamot

I direktivet (dir. 1996:84) till Idrottsutredningen sägs att vårt arbete skall utgå från att statens stöd till idrotten huvudsakligen bör utformas så att det bland medborgarna bidrar till att skapa ett bestående intresse för fysisk aktivitet i syfte att uppnå en god folkhälsa. Då jag delar den uppfattning som uttrycks i direktiven anser jag att Idrottsutredningen i sitt förslag till övergripande mål för statens stöd till idrotten (13.3.1) inte fullt ut lyckas kommunicera/förmedla det budskapet. Jag ser det som att statens stöd till idrott ska medverka till att alla ska kunna delta och att mötet med den folkrörelseorganiserade idrotten, närhelst det sker i den enskilda individens liv, ska öppna för ett livslångt intresse för ett fysiskt aktivt liv. Stödets verksamhetsmål är främst riktat till barn och ungdom vilket är bra, men det övergripande målet bör uttrycka att den verksamhet som stöds medverkar till aktivitet för alla åldrar.

Det övergripande mål för statens stöd till idrotten som jag vill förorda lyder: "Idrottsutredningen föreslår att det övergripande målet för statens stöd till idrotten är att det ska stärka sådan allmännyttig ideellt organiserad, demokratisk och medlemsstyrd motions- och tävlingsverksamhet som medverkar till att en betydande andel av befolkningen oberoende av ålder, kön, social och etnisk tillhörighet, eller fysiska och psykiska förutsättningar tillägnar sig ett intresse för eget motionerande och ett i övrigt fysiskt aktivt liv."

Gunvor G. Ericson
ledamot

Angående medel för idrottsforskning

Idrottsutredningen föreslår att RF får till upgift att vara statens sektorsforskningsorgan på idrottsområdet. I uppdraget till RF ingår att avsätta medel till Centrum för idrottsforskning i minst samma omfattning som tidigare.

I utredning har diskuterats möjligheten att till Forskningsrådsnämnden (FRN) överförda uppgiften att fördela medel till den forskarstyrda idrottsrelaterade forskningen med förhoppningen att därigenom skall skapas större utrymme för sådan forskning.

Ett utökat utrymme för idrottsforskning är en mycket viktig åtgärd för att skapa bättre förutsättningar för idrotten i Sverige.

Jag har med tillfredsställelse kunnat konstatera att de fasta kostnaderna för dopinglaboratoriet på Huddinge avlyfts från statsanslaget till RF. Därigenom har ett större utrymme skapats för den beställarstyrda idrottsforskningen. Jag finner det dock tveksamt om detta – tillsammans med utredningens förslag avseende den forskarstyrda idrottsforskningen vid Centrum för idrottsforskning, med idag en årlig tilldelning på drygt tio miljoner kronor, ger det ekonomiska utrymme som erfordras för att täcka idrottens totala forskningsbehov. Samma tveksamhet kan man hysa beträffande möjligheterna att få tillräckliga medel för idrottsforskning om fördelningen skall skötas av FRN.

Det är högst angeläget att den sittande forskningspolitiska utredningen ser till idrottens totala behov av forskning och skapar bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för denna.

Angående fördelningen av statsanslaget till SF

Utredningen föreslår att fördelning av statsanslaget endast får ske till specialidrottsförbund som har minst 3 000 medlemmar.

RF har i sina stadgar vid prövning för medlemskap ett sådant krav på medlemsantal. Det kan dock hända att ett befintligt SF tappar medlemmar eller att ett SF delas så att detta medlemsantal understigs. Ett sådant SF kan vara ett olympiskt förbund och/eller tillhöra ett internationellt motsvarande förbund.

Det kan finnas flera skäl till att ett sådant medlemsförbund skall kunna få del av statsanslaget. Enligt min uppfattning skall det vara RF som gör bedömningen om det är motiverat att ett sådant förbund skall få del av statsanslaget.

Kristina Olinder
sakkunnig

Bilaga 1

Hearingar anordnade av Idrottsutredningen

Under hösten 1997 anordnade Idrottsutredningen tre seminarier för utredningens ledamöter, sakkunniga och särskilt inbjudna. Utredningens experter gavs också möjlighet att delta. Syftet med seminarierna var att ge en överblick av det aktuella kunskapsläget inom tre för idrotten viktiga frågor.

Idrott och demokrati

Föredragshållare:	*Ämne:*
Docent Erik Amnå, Högskolan i Örebro	Idrottens demokrativärden m.m
Generaldirektör Leif Linde och utvecklingschef Eva Karlssson, Ungdomsstyrelsen	Resultatstyrning av ungdomsorganisationer
Fil.dr Lena Lindgren, Göteborgs universitet	Vem skall styra idrottsrörelsen?
Rektor Mikael Santoft, Svenska idrottsrörelsens studieförbund	Idrottsrörelsens demokratiska kompetens och SISU
Revisionsdirektör Rolf Sandahl, Riksrevisionsverket Länsidrottschef Inge Blomberg, Örebro läns idrottsförbund	Barns och ungas inflytande över idrottsverksamheten
Fil.lic. Karin Busch Zetterberg, Value Scope AB	Idrott och värderingar

Idrottens samhällsekonomiska betydelse

Föredragshållare:	*Ämne:*
Företagsekonom Björn-Anders Larsson, Lunds universitet	Idrottens samhällsekonomiska bidrag i en internationell jämförelse
Doktorand Vivian Vimarlund, Universitetet i Linköping	Samhällsekonomiska kostnader för idrottsskador
Professor Tommy D. Andersson, Mitthögskolan	Tjänar samhället på större idrottsevenemang t.ex OS och VM?
Generalsekreterare Lars-Christer Olsson, Svenska Fotbollförbundet	Idrottsföreningens bidrag till samhället
Professor Lars Hultcrantz, Högskolan Dalarna	De samhällsekonomiska analysernas betydelse för det politiska beslutsfattandet

Idrott och integration

Föredragshållare:	*Ämne:*
Fariborz Besarati, tränare för damlandslaget i brottning Shadrak Odiambo, ungdomstränare i boxning	Invandrares erfarenheter av idrottsrörelsen i Sverige
Fil.dr Rolf Carlson, Idrottshögskolan Doktorand Jesper Fundberg, Stockholms universitet	Två forskares syn på idrott och integration
Kultur- och fritidschef Tore Hallbeck, Stockholms kommun DF-samordnare Rune Lidholm, Riksidrottsförbundet	Vad gör idrottsrörelsen?
Pressekreterare Refik Sener, Inrikesdepartementet	Regeringens integrationspolitik

Kommittédirektiv (Dir. 1996:84)
Stöd till idrotten

Beslut vid regeringssammanträde den 24 oktober 1996

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté skall utvärdera det statliga stödet till idrotten. Utgångspunkten för utvärderingen skall vara de av staten uppställda målen för bidraget samt de samhällsförändringar som skett sedan målen fastställdes. Med utvärderingen som grund skall kommittén föreslå nya, tydligare mål för statens stöd till idrotten. Förslaget skall också innefatta en modell för uppföljning och utvärdering av verksamheten i relation till målen. Kommittén skall vidare analysera om det krävs nya rutiner för att säkerställa insyn i och kontroll av bidragsfördelningen till idrotten.

Arbetet skall utgå från att statens stöd huvudsakligen bör utformas så att det bland medborgarna bidrar till att skapa ett bestående intresse för fysisk aktivitet i syfte att uppnå en god folkhälsa. Av särskild vikt är att stimulera en vital ungdomsidrott bedriven på demokratisk grund.

Idrottsrörelsens nuvarande omfattning

Många olika verksamheter

Med sina nära tre miljoner medlemmar i över 20 000 föreningar och 17 000 korpklubbar är idrottsrörelsen landets största folkrörelse. Genom Riksidrottsförbundet och de dit anslutna specialidrottsförbunden samordnar idrottsrörelsen sin verksamhet. Sveriges Olympiska Kommitté ansvarar för det svenska deltagandet i olympiska spel.

Folkrörelseidrotten utövas både som prestationsinriktad tävlingsidrott och som hälsoinriktad bredd- och motionsidrott där tävlingsinslaget ofta är en bärande del. Bredd- och motionsverksamheten är den till omfattningen största delen av folkrörelseidrotten. I denna innefattas såväl en betydande tävlingsverksamhet på distriktsnivå och inom korpen som den icke tävlingsinriktade verksamheten. Forskning visar att regelbunden fysisk träning påverkar såväl det fysiska som psykiska välbefinnandet. För många människor med arbeten som inte ger en allsidig fysisk aktivitet erbjuder idrottsrörelsen, till en rimlig kostnad, möjligheter till nödvändig motion på fritiden. Idrottsrörelsens roll som opinionsbildare i folkhälsofrågor är också av betydelse.

Idrotten är till sin natur internationell och gränsöverskridande. Det utgör ett viktigt inslag vid många idrottstävlingar för ungdomar. De möten som sker i anslutning till dessa breda tävlingar skapar en viktig grund för ökad förståelse för levnadsvillkor och förhållanden i olika länder. Den svenska idrottsrörelsen har konsekvent i internationella sammanhang verkat för att få erkännande för de demokratiska principerna om människornas lika värde och rättigheter. Den lokala barn- och ungdomsidrotten är en av idrottsrörelsens viktigare verksamheter. Idrotten erbjuder både lustfyllda aktiviteter och en skapande och fostrande social gemenskap, samtidigt som verksamheten på ett naturligt sätt ger unga människor möjlighet till en positiv fysisk utveckling. Tävlingsinslagen utgör för många ett stimulerande spänningsmoment. För andra är det motionen som är viktig. För vuxna är idrott och motion viktiga komponenter när det gäller att bevara och utveckla en god hälsa. Inte minst viktigt är detta för grupper som annars har svårt att finna en plats i samhället men som i idrottens gemenskap kan finna tillhörighet och stärka sin självkänsla.

Kombinationen av tävlingsinslag som kräver att samarbetsförmåga och laganda stärks och det välbefinnande som kommer sig av en väl genomförd fysisk prestation är grunden för idrottens starka ställning som folkrörelse och fritidssysselsättning. Genom att erbjuda alla möjligheter till idrottslig aktivitet, som utförs för att förbättra prestationer och hälsan samt för att ha roligt, bidrar idrottsrörelsen till bättre folkhälsa med positiva effekter för såväl samhällsekonomi som för enskilda individer.

Idrottsforskning utgör ett brett forskningsområde som spänner över flera sektorer i samhället. Den medicinska idrottsrelaterade forskningen bidrar aktivt till att utveckla behandlingsformer som är av värde för hela samhället. Även annan idrottsforskning vid våra universitet och högskolor är av stort värde. Centrum för idrottsforskning beviljar stipendier till idrottsforskningsprojekt i hela landet, vilket medger att forskningsområdet kan förstärkas och utvecklas. Utöver detta stöder staten tillämpad forskning vid olika utvecklingscentrum, i nära samarbete mellan idrottsrörelsen, universitet och högskolor.

Det frivilliga arbetet

Det är folkrörelseidrotten med dess omfattande ideella engagemang som har lagt grunden för idrottens utveckling. Mer än en halv miljon ideellt arbetande ledare ägnar årligen tillsammans minst 140 miljoner timmar åt idrotten. Enligt en studie av svenska idrottsföreningar som Riksidrottsförbundet publicerade år 1994 är gruppen anställda inom idrottsrörelsen en mycket liten del av den totala ledarkåren. Det är

genom det ideella frivilliga ledarskapet som grunden läggs för idrottsrörelsens omfattning och verksamhet.

Den breda folkrörelseidrotten ger varje deltagare möjlighet att, genom sitt medlemskap i en förening, påverka verksamheten och låta den utvecklas efter sina och gruppens önskningar och prioriteringar. Den demokratiska mötesordningen ger också goda tillfällen för barn, ungdomar och vuxna att lära sig att tillämpa de demokratiska spelreglerna.

Idrottsrörelsens finansiering

Idrottsrörelsen finansierar sin verksamhet på ett flertal olika sätt. Statens bidrag riktar sig i första hand till den centrala verksamhet som bedrivs inom förbunden samt till den lokala verksamhet som bedrivs för barn och ungdomar. I det statliga stödet ingår även bidrag på 55 miljoner kronor från AB Tipstjänst och genom ett regeringsbeslut den 15 juni 1995 tillfaller dessutom överskottet från AB Tipstjänsts värdeautomater föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet. Dessa bidrag kommer att ersättas med ett vinstdelningssystem där idrotten får en del av vinsten från det sammanslagna statliga spelbolaget. Vinstdelningssystemet kommer att träda i kraft tidigast under år 1997.

Landstingen lämnar utbildningsstöd till Riksidrottsförbundets distriktsidrottsförbund. Kommunala bidrag utgår såväl till anläggningar som till verksamhet. De offentliga penningströmmarna till idrotten uppgick år 1994 totalt till 5,2 miljarder kronor (SOU 1996:3). Till följd av det ekonomiska läget har på senare år de offentliga utgifterna på idrottsområdet minskat. Idrottsrörelsens egenfinansiering sker i första hand genom medlemsavgifter, deltagaravgifter, publikintäkter och genom intäkter från spelmarknaden. De intäkter som man får genom försäljning av Bingolotto-lotter har under senare år fått stor betydelse för den lokala verksamheten. Intäkterna från idrottens egenfinansiering uppgick år 1994 till närmare 5,6 miljarder kronor (SOU 1996:3). Det finns emellertid betydande svårigheter att förutse den framtida utvecklingen av lotteriintäkterna bl.a. mot bakgrund av det hårda konkurrenstryck som för närvarande råder på spel- och lotterimarknaden.

Sponsring i form av ekonomiska bidrag från olika företag förekommer men riktas främst till verksamheter som har ett medialt intresse.

Statens stöd till idrotten i dag

Stödet till idrotten riktar sig huvudsakligen till verksamhet av gemensam natur inom idrottsrörelsen och till lokal ungdomsverksamhet. Därutöver går anslaget till bl.a. forskning och utveckling samt bidrag till

specialidrott vid Riksidrottsgymnasier. Från anslaget ges även stöd till organisationer som inte är medlemmar i Riksidrottsförbundet samt bidrag för deltagande i såväl olympiska som paralympiska (handikapp-OS) spel.

De grundläggande principerna för det statliga stödet till idrotten fastställdes av riksdagen redan år 1970 (prop. 1970:79, bet. 1970:SU122, rskr. 1970:291). Propositionen som låg till grund för riksdagens beslut byggde på betänkandet Idrott åt alla (SOU 1969:29). Genom riksdagens beslut samlades stödet till idrotten och dess organisationer i ett anslag.

Riksdagens beslut innebar att idrottens struktur med fria och från staten obundna organisationer skulle bestå. Det statliga stödet skulle således fördelas av Riksidrottsförbundet. Detta skulle dels främja sammanhållningen inom idrottsrörelsen, dels ge en effektiv hantering av anslaget.

Såväl riksdagen som regeringen framhöll att stödet till idrotten främst skulle avse att stimulera motions- och breddidrott inom alla åldrar och befolkningsgrupper. Föredragande statsråd framhöll att detta inte skulle ses som ett förringande av elitidrotten, men eftersom stora grupper av befolkningen inte stimuleras av eller deltar i elitidrott borde i stället aktiviteter inom motionsidrotten som bedrivs inom Riksidrottsförbundet och liknande organisationer kraftigt understödjas.

Riksdagens beslut innebar att riksidrottsstyrelsen under regeringen skulle sköta de förvaltningsuppgifter som hänförde sig till organisationsstödet till idrotten. I dessa uppgifter ingick att till regeringen redovisa medelsbehovet för kommande budgetår och att fördela anvisade medel. Vidare skulle regeringen, för att kunna tillgodose statens inflytande, utse två ombud i riksidrottsstyrelsen jämte suppleanter. En av regeringens företrädare skulle ha som särskild uppgift att också följa ungdomsverksamheten och tillvarata den motions- och friluftsbetonade verksamhetens intressen liksom också de speciella frågor som kunde hänföra sig till handikappidrotten.

Riksidrottsförbundet samlade redan vid den tiden större delen av den svenska idrottsrörelsen. Utanför organisationen stod dock flera idrottsorganisationer som uppbar statligt stöd. I dag har dessa organisationer minskat till sex stycken. Dessa är Friluftsfrämjandet, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Svenska Livräddningssällskapet-Simfrämjandet, Svenska Pistolskytteförbundet, Svenska Båtunionen samt Cykelfrämjandet. Även Sveriges Olympiska Kommitté står utanför Riksidrottsförbundet.

I propositionen framförde statsrådet att de organisationer som stod utanför Riksidrottsförbundet skulle ha rätt att lämna egna anslagsframställningar till regeringen. Riksidrottsförbundet skulle emellertid yttra

sig över framställningarna. Statsbidraget till dessa organisationer skulle fastställas av regeringen.

Statsutskottet underströk i sitt yttrande (bet. 1970:SU122) över propositionen att riksdagen inte borde ge direktiv för den närmare inriktningen av det ekonomiska stödet till idrotten utan att det borde vara Riksidrottsförbundets sak att besluta om fördelningen av bidraget mellan olika specialidrottsförbund.

Sedan år 1970 har ansvaret för fler uppgifter som då låg på andra huvudmän överförts till Riksidrottsförbundet. Anläggningsstödet överfördes år 1982 från Naturvårdsverket. Från och med budgetåret 1990/91 (prop. 1989/90:100 bil. 13, bet. 1989/90:KrU15, rskr. 1989/90:161) fördelar Riksidrottsförbundet även lokalt aktivitetsstöd till lokala idrottsföreningar. Tidigare fördelade Statens ungdomsråd det statliga lokala aktivitetsstödet såväl till idrottsorganisationerna som till barn- och ungdomsorganisationerna. Reglerna för fördelning av lokalt aktivitetsstöd från detta anslag har godkänts av regeringen (prop. 1992/93:100 bil. 8, bet. 1992/93:KrU14, rskr. 1992/93:254). Bidraget fördelas till idrottsföreningarna grundat på antalet grupper i åldrarna 7-25 år med minst tre deltagare. Bidrag utgår med en individuell del samt en del för gruppen. Från och med läsåret 1996/97 fördelar Riksidrottsförbundet även bidrag till specialidrottsverksamheten vid riksrekryterande idrottsgymnasier (prop. 1994/95:100 bil. 14, bet. 1994/95:KrU14, rskr. 1994/95:224).

Det har nu gått drygt 25 år sedan formerna för statligt stöd till idrotten senast var föremål för en genomgripande prövning och analys. Under denna tid har bl.a. statens system för anslagstilldelning och styrning av verksamheter genomgått omfattande förändringar. Med hänsyn till vad som framförts i det föregående och eftersom de mål för idrottsanslaget som i huvudsak fastställdes av riksdagen år 1970 nu ter sig vaga och allmänna finns det anledning att ge en kommitté i uppdrag att utvärdera det statliga stödet till idrotten och föreslå nya tydligare mål för detta stöd. Kommittén bör vara parlamentariskt sammansatt.

Utgångspunkter för uppdraget

Under den tid som gått sedan statens stöd till idrotten senast prövades har ett flertal förändringar skett i omvärlden som påverkar idrotten och förutsättningarna för det statliga stödet till idrotten. Befolkningssammansättningen har ändrats, en stor del av svenskarna har i dag en annan kulturell och etnisk bakgrund än den traditionellt svenska. Sverige har blivit en del av Europeiska unionen. Idrottens egna regelverk har därmed blivit föremål för prövningar i EG-domstolen.

Kravet på hushållning med statens resurser är stort. Detta kräver att måluppfyllelsen är hög och att bidrag fördelas effektivt. Det statliga budgetarbetet har genomgått genomgripande förändringar på ett antal avgörande punkter. Översynen av anslaget bör därför utgå från de förändringar som skett i samhället sedan anslaget fick sin nuvarande utformning.

Demokratisk tradition och förnyelse

Det ideella och demokratiskt uppbyggda föreningslivet är en viktig del av det svenska samhället. Genom sitt engagemang för en god samhällsetik motverkar den demokratiskt uppbyggda idrottsrörelsen negativa yttringar och bidrar till integration av människor som annars upplever ett utanförskap i samhället. Det är av stor vikt att de frågor som rör demokratins tillämpning inom idrottsrörelsen är en levande och aktiv del av verksamheten. Demokratins arbetsformer får inte förvandlas till en abstraktion som reserveras för årsmöten och formella tillfällen. På samma sätt är det ideella föreningslivets integritet, självständighet och utvecklingsförmåga en viktig förutsättning för den offentliga bidragsgivningen till föreningslivet.

Förändring av relationen mellan staten och Riksidrottsförbundet

Riksidrottsförbundet har sedan riksdagens beslut år 1970 fått utökade arbetsuppgifter. Samtidigt som uppgifterna har ökat har också det allmännas insyn i förbundet minskat. Den 1 juli 1993 upphörde regeringens ombuds uppdrag i Riksidrottsförbundets styrelse (prop. 1992/93:100 bil. 8, bet. 1992/93:KrU14, rskr. 1992/93:254). Detta motiverades med en önskan att öka idrottsrörelsens frihet och oberoende. I samband med denna reform begränsades Riksidrottsförbundets uppgifter för de organisationer som inte är medlemmar i förbundet. Riksidrottsförbundet har en betydelsefull roll i fördelningen av statens stöd till idrotten. Formerna för återrapportering till regeringen av behövlig information om bidragets användning svarar i dag inte fullt ut mot behovet.

Riksdagens revisorer föreslog i en skrivelse till riksdagen (förslag 1981/82:16), efter granskning av statens stöd till idrotten, att den dåvarande ordningen med statens revisorer i Riksidrottsförbundet skulle avskaffas. Deras argument var att de vid sin granskning funnit att de kontrollfunktioner som Riksidrottsförbundet och dess förbund byggt upp inom sig väl tillgodoser även de krav på kontroll som från statens sida är behövliga. Riksdagen antog förslaget som sitt eget (bet.

1982/83:KrU1, rskr. 1982/83:25). Regeringen har alltsedan den 1 juli 1983 därför inte utsett revisorer i Riksidrottsförbundet.

Riksdagens revisorer har i en skrivelse till regeringen (förslag 1995:38) efter en genomförd granskning av idrottsanslaget pekat på behovet av att den statliga styrningen av anslagsanvändningen är effektiv och möjlig att följa upp (dnr In96/513/FO). Revisorerna understryker att målstyrningen kräver en grundlig och kontinuerlig uppföljning och kontroll. Vidare understryks i revisorernas skrivelse till regeringen det unika i att en verksamhet som får så betydande medel i statsbidrag som Riksidrottsförbundet inte är föremål för statlig revision. Revisorerna anser därför att regeringen på nytt bör utse revisorer i Riksidrottsförbundet. Revisorerna anger i skrivelsen att de i sin granskning saknar en kvalitativ utvärdering av idrottens verksamhet i förhållande till de uppsatta målen.

Nya idrotter har etablerats

Sedan 1970 års idrottspolitiska beslut i riksdagen har antalet specialidrottsförbund inom Riksidrottsförbundet ökat från 49 till 66 förbund. Ökningen beror på att nya idrotter etableras och vinner utövare. Det mest påtagliga exemplet på nya idrotter är innebandyn som under senare år kommit att bli en av de större specialidrottsförbunden mätt i antalet utövare. Detta innebär samtidigt att de ekonomiska villkoren förändras för de etablerade idrotterna genom att fler måste dela på de tillgängliga resurserna. Detta bör dock inte vara ett hinder för en utveckling där idrotten hela tiden förändras och förnyas.

Ökad kommersialisering av elitidrott Det stora kommersiella intresset som under senare år kommit att riktas mot elitidrotten har kraftigt förändrat de ekonomiska förutsättningarna för idrottsutövandet. Resultatet har blivit att utövare av idrotter med stort medialt intresse har fått väsentligt bättre förutsättningar för såväl träning som tävling än vad som gäller idrottsutövare i andra idrotter. Samtidigt som egenfinansieringen är viktig kan en alltför stor tilltro till de kommersiella krafterna inom idrotten leda till en ensidig fokusering på elitnivån och de internationella resultaten.

Få kvinnor i beslutande organ

Enligt en kartläggning som presenterats av Fritidsutredningen i betänkandet Fritid i förändring (SOU 1996:3) utgör kvinnor i genomsnitt 43 % av de aktiva inom Riksidrottsförbundets specialidrottsförbund. De tre idrotterna med störst andel kvinnliga aktiva är ridsport (84 %), gymnastik (79 %) och konståkning (73 %). Idrotter med högst andel

manliga aktiva är ishockey och biljard (98 %) samt bandy och brottning (95 %). På representationsnivå når antalet kvinnor sällan över 30 %.

Inför riksidrottsmötet 1995 hade idrottsrörelsen satt upp högt ställda mål för att förbättra den kvinnliga representationen inom idrottens beslutande organ. Trots ett omfattande arbete nåddes inte målen. Riksidrottsmötet beslöt därför att ytterligare intensifiera arbetet med att öka den kvinnliga representationen i beslutande organ inom idrottsrörelsen.

Fritidsutredningen konstaterade i sitt betänkande att det fortfarande finns alltför få redovisningar för att kunna ge tydligt svar på hur offentliga bidrag fördelar sig på verksamhet för kvinnor och män. Ett förslag från utredningen är att det i redovisningar av hur offentliga medel används skall framgå hur resurserna har fördelats mellan kvinnor och män. I de analyser som utredningen presenterade framgår att kvinnor missgynnas i jämförelse med män vid användande av offentliga medel inom fritidsområdet.

Idrott för alla?

Ett stort antal människor i Sverige har i dag en annan kulturell och etnisk bakgrund än den svenska. Idrottens språk är universellt. Idrotten och dess organisationer ger utövarna möjlighet att möta människor med olika ursprung, något som berikar såväl den enskilde som samhället i stort.

Idrotten har stor betydelse för att öka integrationen i samhället detta bör tillvaratas och stödjas. Idrotten har stor betydelse för att bryta segregation och utanförskap. Det finns därför anledning att särskilt uppmärksamma tendenser till ökad uppdelning av idrottsutövandet som kan härledas till social och etnisk bakgrund.

Ändrade fritidsvanor

Flera undersökningar av fritidsvanor visar att ungdomar under senare år blivit alltmer stillasittande. I många fall har leken utomhus ersatts av exempelvis TV- och dataspel. Detta är i ett långsiktigt perspektiv att se som allvarligt. Det är under barn- och ungdomsperioden som kroppen byggs upp. Brist på motion och rörelse under ungdomsåren leder till försämrad hälsa med åtföljande sjukdomsrisker.

Lek och idrott – en bortglömd form?

Under senare år har det stundtals förts en diskussion om att barn i alltför tidig ålder leds in i tävlingsidrott och på så vis för tidigt lämnar leken bakom sig. Forskningen ger i dag inget entydigt svar på frågan

när leken kan eller bör ersättas av tävlingsidrott. Det är i stället sannolikt så att detta är beroende av den enskilda individens mognad och intressen. Det finns dock tecken på att en alltför tidig specialisering inom idrotten leder till att de barn och ungdomar som inte börjar idrotta tidigt riskerar att ställas utanför den organiserade idrottsverksamheten. Ofta är det just dessa barn och ungdomar som har ett stort behov av den fostran och gemenskap som idrotten erbjuder. Det är angeläget att skapa bättre möjligheter än för närvarande för att utveckla såväl innehåll som omfattning av den organiserade ungdomsidrotten så att verksamheten även blir tillgänglig för de barn och ungdomar som i dag står utanför.

Folkhälsans förändring

De senaste årtiondena har allt större uppmärksamhet riktats mot att vi genom våra kost-, tobaks- och alkoholvanor samt motion m.m. kan påverka vår hälsa och vårt välbefinnande. Folkhälsoarbetet inom kommunerna har ökat i omfattning. Skillnaderna i hälsa mellan olika grupper i samhället är i dag förhållandevis stora. Det finns betydande skillnader mellan olika socioekonomiska grupper liksom mellan kvinnor och män och mellan infödda svenskar och invandrade. Det finns uppgifter som tyder på att skillnaderna i hälsa ökar. Yngre lågutbildade kvinnor är en grupp vars hälsosituation tycks försämras.

Idrottsrörelsen har en viktig funktion när det gäller att skapa tillfällen till motionsaktiviteter för människor från olika åldrar och samhällsgrupper. Idrotten kan spela en viktig roll i folkhälsoarbetet när det gäller att förbättra de sämst ställda gruppernas hälsotillstånd.

Kommitténs uppdrag

Utvärdering

Kommittén skall utvärdera det nuvarande systemet för det samlade statliga stödet till idrotten. Kommittén skall därvid analysera de av staten uppsatta målen för stödet, särskilt med inriktning på måluppfyllelse och relevans. Kommittén skall också bedöma effekterna av andra direkta och indirekta former för statligt stöd till idrotten, exempelvis bidrag till utbildningsverksamhet, skatteregler m.m. En särskild analys skall göras av effektiviteten i det offentliga stödet till den lokala verksamheten för barn och ungdom på idrottens område. Som en del i utvärderingen skall stödets nuvarande administrativa hantering analyseras.

Kommittén skall belysa verksamheten inom idrottsrelaterad forskning. Dessutom skall omfattning och inriktning på statens insatser bedömas. Kommittén skall redovisa en analys av befintliga fakta i folkhälsofrågor med inriktning på den fysiska aktiviteten i olika åldersgrupper.

Kommittén skall analysera hur idrottsrörelsens finansiering ser ut i dag, dess omfattning och inriktning samt ta ställning till hur det bör påverka den statliga bidragsgivningen. Kommittén får gärna lämna förslag som kan öka idrottsrörelsens egenfinansiering.

Förslag till nya mål

Kommittén skall, med utgångspunkt i utvärderingen, föreslå tydligare mål för statens samlade stöd till idrotten. Därvid skall en anpassning ske till den förnyade statliga budgetprocessen samt till andra relevanta förändringar, främst de som beskrivits i utgångspunkterna för uppdraget. Kommittén skall också föreslå en modell för hur bidragets effekter och effektivitet skall följas upp och utvärderas och hur bidraget skall administreras och återrapporteras. I sitt förslag skall kommittén utgå från kravet på hög effektivitet och att möjligheterna till medborgerlig insyn och kontroll vid bidragsfördelningen skall säkerställas. Kommittén skall härvid pröva möjligheterna och lämpligheten för regering och riksdag att närmare styra anslagets inriktning.

Kommitténs förslag skall utgå från att kvinnor och män får lika möjligheter att bedriva idrott. Detta gäller såväl bredd- och motionsidrott som prestationsinriktad tävlingsidrott. Kommittén skall i sina förslag även utgå från idrottens betydelse för unga människor liksom för folkhälsan i övrigt. Av grundläggande betydelse är att målen för stödet utformas så att de bidrar till att fler människor kan delta i idrottslig verksamhet utifrån sina egna förutsättningar.

Det är av vikt att värna om mångfalden av idrotter. Av detta följer att kommittén vid utformningen av målen för statens stöd till idrotten särskilt skall beakta de skilda ekonomiska villkor som gäller för olika idrotters möjligheter till egenfinansiering av såväl bredd- och motionsidrotten som elitidrotten. Det statliga stödets utformning får samtidigt inte hindra en förnyelse och utveckling av idrottsrörelsen.

En viktig utgångspunkt är alltjämt att statens stöd huvudsakligen bör inriktas på att bidra till att det skapas ett bestående intresse bland medborgare i alla åldrar för regelbunden fysisk aktivitet för att uppnå hälsa och välbefinnande. Detta inom ramen för den levande folkrörelse som den demokratiska idrottsrörelsen utgör.

Kommittén skall utöver det allmänna kommittédirektivet, att redovisa konsekvenserna av sina förslag ur jämställdhetsperspektiv, även

redovisa konsekvenserna av sina förslag ur såväl integrations- som folkhälsoperspektiv.

Kommittén skall även ange kostnadskonsekvenser av de förslag som läggs fram. I de fall förslagen medför ökade utgifter eller minskade inkomster för det offentliga måste samtidigt förslag till finansiering genom om- prioriteringar lämnas. Ekonomiska konsekvenser av förslagen skall redovisas såväl för kommuner och landsting som för statsförvaltningen.

Utredningsarbetet

Kommitténs förslag bör utvecklas i dialog med berörda intressenter på området. Arbetet bör därför präglas av dialog och samråd med såväl idrottsrörelsen som Svenska kommunförbundet.

Kommittén skall samråda med Föreningsbidragsgruppen (C1995:C).

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om jämställdhet mellan kvinnor och män (dir. 1994:124) och om redovisning av konsekvenserna för brottslighet och brottsförebyggande arbete (dir. 1996:49).

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast i december 1997.

Kommittédirektiv (Dir. 1997:146)
Tilläggsdirektiv till Kommittén om stöd til idrotten (In 1996:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 november 1997.

Sammanfattning av uppdraget

Kommittén om stöd till idrotten får förlängd tid till senast den 31 maj 1998. Kommittén skall utöver tidigare uppdrag också bedöma konsekvenserna för den statliga idrottspolitiken om idrottsföreningar väljer att bedriva en del av sin verksamhet i annan associationsform än den ideella föreningens.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 24 oktober 1996 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skall utvärdera det statliga stödet till idrotten samt föreslå nya, tydligare mål för statens stöd till idrotten. Utgångspunkten för utvärderingen skall vara de av staten uppställda målen för bidraget samt de samhällsförändringar som skett sedan målen fastställdes.

Den svenska idrottspolitiken bygger på den s.k. folkrörelsemodellen. Detta innebär att staten i stor utsträckning har överlämnat idrottspolitiska frågor till idrottsrörelsen själv. En förutsättning för detta har varit dels att idrottsrörelsen är organiserad som en demokratisk folkrörelse, dels att den kan samla såväl bredd- som elitverksamhet i en sammanhållen organisation. Under senare tid har frågan aktualiserats om idrottsföreningars möjligheter att överföra idrottsverksamhet på elitnivå till aktiebolag. Riksidrottsstyrelsen har gett en särskild arbetsgrupp i uppdrag att utreda frågan om en alternativ associationsform till den ideella föreningen för bedrivande av idrottsverksamhet av omfattande kommersiell/professionell karaktär.

Uppdraget

Kommittén får i uppdrag att bedöma konsekvenserna för den statliga idrottspolitiken om idrottsföreningar väljer att bedriva en del av sin verksamhet i annan associationsform än den ideella föreningens.

För arbetet gäller i övrigt de förutsättningar som har angetts i de ursprungliga direktiven (dir. 1996:84). Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 1998.

Referenser

Amnå, Erik (1995) Det mångtydiga mellanrummet i Amnå, Erik (red.) *Medmänsklighet att hyra. Åtta forskare om ideell verksamhet.* Libris, Örebro, sid. 119-171.

Anläggningsdrift i förändring 1995/96. Stockholms idrottsförbund.

Annerstedt, Åsa, Björkman, Anders, Peterson, Jonas (1998) Finansieringen av idrottsrörelsen i *Historia, ekonomi och forskning. Fem rapporter om idrott* (SOU 1998:33) Rapporter till Idrottsutredningen.

Anslagsframställningar för år 1998 och verksamhetsberättelser för år 1996/97 från Friluftsfrämjandet, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Svenska Livräddningssällskapet-Simfrämjandet, Svenska Pistolskytteförbundet, Svenska Båtunionen och Cykelfrämjandet.

Augustsson, Christian (1997) *Barnidrott på gott och ont.* Idrottspedagogiska rapporter 51, Göteborgs universitet.

Basäskanden för år 1997 och årsredovisningar för år 1996 från Svenska cykelfrämjandet, Svenska fotbollförbundet Svenska gymnastikförbundet, Svenska handikappidrottsförbundet, Korpen, Svenska landhockeyförbundet, Svenska orienteringsförbundet, Svenska skidförbundet, Svenska skolidrottsförbundet, Svenska skridskoförbundet och Svenska vattenskidförbundet.

Busch Zetterberg, Karin (1997) *Motion och idrott 1997. Fem rapporter om idrott* (SOU 1997:188) Rapport till Idrottsutredningen.

Danelius, Hans (1997) *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis.* Norstedts Juridik AB, Stockholm.

Den goda idrotten, mål och vägval (1998). Stockholms idrottsförbund.

Doping i folkhälsoperspektiv (SOU 1996:126) Betänkande av Utredningen om doping.

Domstolsprövning av förvaltningsärenden (SOU 1994:117) Slutbetänkande av Fri- och rättighetskommittén.

En ny plan-, bygg- och bostadsforskning (SOU 1997:182) Slutbetänkande av Utredningen för en översyn av plan-, bygg- och bostadsväsendet.

Engström, Lars-Magnus, Arnegård, Johan (1997) *Motionsvanor och fysisk aktivitet*. Folkhälsoinstitutet 1997:38.

Eriksson, Sten (1997) *Elitidrottarens villkor*. En studie av svenska landslagsidrottens villkor på 90-talet (Olympic Support).

Europarådskonventionen om anti-doping (anti-doping conventionen) 1989.

Folkhälsoinstitutet (1996) *Vårt behov av rörelse* En idéskrift om fysisk aktivitet och folkhälsa. Gothia, Stockholm.

Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. (SOU 1996:3) Slutbetänkande från Fritidsutredningen.

Garme, Helena (1997) *Skattebefrielsens gränser*. Rapport angående skattemyndigheternas syn på idrottsföreningars rörelseverksamhet. PM 1997-08-25.

Genomförande av EG:s TV-direktiv (Ds 1998:21)

Goksoeyr, M. Andersen, E. Asdal, K. (1996) *Kropp, kultur og tippekamp*. Universitetsforlaget og Kulturdepartementet, Oslo.

Ibsen, B. (1997) *Den frivillige organiseringen av idraetten i Norden*. Danmarks Hoejskole for Legemoevelser, Köpenhamn.

Idrott åt alla (SOU 1969:29) Betänkande avgivet av Idrottsutredningen.

Idrott åt alla? (Ds 1993:58) Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Idrotten vill – verksamhetsidé och riktlinjer för idrottsrörelsen inför 2000- talet (1995) Sveriges Riksidrottsförbund, Farsta.

Idrotts-Sverige En presentation av Riksidrottsförbundet (1993). Sveriges Riksidrottsförbund, Farsta.

Innst. S. nr. 28 (1992-93) *Innstilling fra kirke- og undervisnings-komiteen om idretten – folkebevegelse og folkeforlustelse*. Oslo.

J. nr. 1997.620-2, Kulturministeriet *Regeringens redegoerelse til Folketinget om Idraetspolitik*. 4. februari 1997 Köpenhamn.

Juppi, J. (1995) *Studies in sport, physical education and health*. Jyväskylä.

Kirst, Fredrik (1997) *En kvantitativ undersökning angående målstyrningens effektivitet inom idrottsrörelsen*, PM 1997-06-27.

Kommittédirektiv (Dir. 1996:84) *Stöd till idrotten*.

Kommittédirektiv (Dir 1997:67) *Den svenska forskningspolitiken*.

Kommittédirektiv (Dir. 1997:146) *Tilläggsdirektiv till Kommittén om stöd till idrotten*.

Kommunförbundets anläggningsstatistik, 1997.

Lindroth, Jan (1998) Kontinuitet och förändring. Tankar om idrottens framtid i *Historia, ekonomi och forskning. Fem rapporter om idrott* (SOU 1998:33) Rapporter till Idrottsutredningen.

Norberg Johan R. (1997) *Idrottsrörelsen och tipsfrågan*. Historiska institutionen, Stockholms Universitet 6 nov. 1997.

Norberg, Johan R. (1998) Nya tider och gamla problem. Ett diskussionsunderlag rörande förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen i *Historia, ekonomi och forskning. Fem rapporter om idrott* (SOU 1998:33) Rapporter till Idrottsutredningen.

Olofsson, Eva (1996) *Guldmedaljer på kvinnors vis*. Pedagogiska institutionen, Umeå Universitet Nr 116, 1996.

Organisationernas bidrag (SOU 1993:71) Betänkande av Utredningen om bidrag till ideella organisationer.

Pallin, Christer (1997) Detta skall vi göra till nästa RF-stämma. I Artikelsamling 1997, *Idrottsjuridisk skriftserie Nr 2*, SISU Idrottsböcker 1997.

Patriksson, Göran, Augustsson, Christian, Eriksson, Sten (1998) Kartläggning av den idrottsrelaterade forskningen i Sverige i *Historia, ekonomi och forskning. Fem rapporter om idrott* (SOU 1998:33) Rapporter till Idrottsutredningen.

Peterson, Tomas (1989) *Leken blev allvar. Halmstad Bollklubb mellan folkrörelse, stat och marknad.* Arkiv Förlag, Lund.

Kungliga Maj:ts proposition (1970:79) till riksdagen angående stöd till idrotten.

Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.

Regeringens proposition (1997) till Riksdagen med förslag till idrottslag, Helsingfors.

Regleringsbrev för år 1998 (1997) En handledning för Regeringskansliet.

Riksdagens revisorers skrivelse (dnr 1995:38*) om det statliga stödet till studieförbund och idrott.*

RF:s stadgar (1995) Sveriges Riksidrottsförbund, Farsta.

Riksdagstrycket, 1970– 1997.

Riksidrottsförbundets Forsknings- och utvecklingspolicy Riksidrottsstyrelsen (1995). Sveriges Riksidrottsförbund, Farsta.

Sandahl, Rolf (1998) LOK-stödets effekter i *Historia, ekonomi och forskning* (SOU 1998:33) Rapporter till Idrottsutredningen.

Selle, P. (1995) Idretten og det offentlege: Ein familie? i Klausen, K.K. og Selle, P. (red.) *Frivillig organisering i Norden*. TANO, Oslo og Jurist- og Oekonomiforlaget, Köpenhamn, sid. 336-353.

Sjöstrand, Sven-Erik (1995) I samspel med andra. Om organisering av ideell verksamhet i Amnå, E. (red.) *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet*. Libris, Örebro, sid. 251-277.

Stadgar för Sveriges Riksidrottsförbund antagna av Riksidrottsmötet 1995.

St. meld. nr 41 (1991-92) *Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse*. Kulturdepartementet, Oslo.

St. meld. nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Kulturdepartementet, Oslo.

Strömberg, Håkan (1997) *Allmän förvaltningsrätt.* Liber Ekonomi, Malmö.

Tebelius, Ulla (1997) Girls' involvement in sport. Dynamics of sport participation of 12-19 years old female athletes *International Journal of Sport Sociology* (Reviewed).

Wallin, Bengt (1992) Bra idrott i vår förening. Studiematerial SBU.

Wallin, Bengt (1980) Elitidrottare i Sverige. En utredning med anledning av att RF tilldelats tipsmedel (RF 1980)

Zetterberg, Hans, L. (1997) The Study of Values i Swedberg, Richard och Uddhammar, Emil (ed.) *Sociological Endeavor*, City University Press, Stockholm, s. 191-219.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter
– förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
– Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
60. Kring Hallandsåsen. M.
61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
63. En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
67. Socialavgiftslagen. S.
68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommmissionens rapport 7/98. K.
71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
72. Kommunala finansförbund. Fi.
73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. In.
74. Styrningen av polisen. Ju.
75. Djurförsök. Jo.
76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]
Styrningen av polisen. [74]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige
– Rädda och Skydda. [59]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
+ 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]
Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]
Socialavgiftslagen. [67]

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer.
– Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. [36]
Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. [58]
Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. [65]
Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommmissionens rapport 7/98. K. [70]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter
– förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]
Kommunala finansförbund. [72]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]
Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]
DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]
Djurförsök. [75]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]
Utstationering av arbetstagare. [52]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]
Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]

Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning. Fem rapporter om idrott. [33]
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. [39]
Kring Hallandsåsen. [60]
Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]

REGERINGSKANSLIET

Inrikesdepartementet

103 33 Stockholm

Denna skrift kan beställas från

FRITZES

Telefon 08-690 91 90
Fax 08-690 91 91

ISBN 91-38-20944-6
ISSN 0375-250X