

2. En fördjupad analys av idrotten och (o)jämligheten

”Redan tidigt i livet och under de första levnadsåren finns och uppstår skillnader i förhållanden och villkor som påverkar människors hälsa och livschanser. Barn med olika familjebakgrund får därför olika förutsättningar, liksom deras föräldrar och andra vuxna har olika villkor och möjligheter till god hälsa.”

Citatet ovan är hämtat från slutrapporten för Kommissionen för jämlik hälsa. Kommissionen tillsattes av regeringen 2015 med uppdrag att föreslå åtgärder för att minska hälsoklyftorna i det svenska samhället. Arbetet var brett upplagt och utmynnade i ett stort antal rapporter och betänkanden. Det övergripande budskapet var emellertid ett och samma: att människors hälsa och livschanser är ojämnt fördelade i samhället – och att ojämligheten följer tydliga socioekonomiska mönster.⁴

I vetenskapliga sammanhang brukar begreppet *den sociala gradienten* användas i analyser av sambandet mellan folkhälsa och social position. Forskning om den sociala gradienten visar både att Sverige, trots allmänt hög levnadsstandard, har påtagliga skillnader i hälsa och dödlighet mellan grupper med olika social position samt att hälsogapet snarare ökat än minskat under de senaste 30 åren.⁵

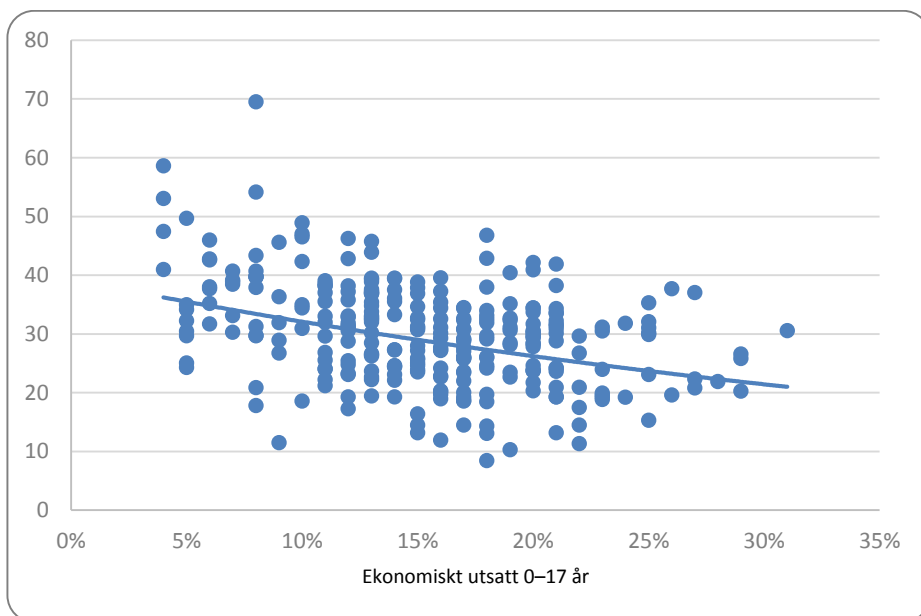
Den sociala gradienten kan uttydas på många samhällsområden; i människors hälsa och förväntade livslängd, i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden. Den framträder även i frågor kopplat till idrott och fysisk aktivitet. Centrum för idrottsforskning (CIF) har sedan 2009 i uppdrag av regeringen att följa upp statens stöd till idrotten. Ett återkommande tema i de rapporter och den statistik som CIF publicerar, är att ungas idrottande följer tydliga socioekonomiska mönster.⁶ Jämförelser av aktivitetsnivåer i barn- och ungdomsidrotten i landets kommuner visar att verksamheten är störst i medelstora och socioekonomiskt välmående

⁴ <http://kommissionjamlikhalsa.se>

⁵ SOU 2016:55, Delbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa. *Det handlar om jämlik hälsa. Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete*, s. 13–14.

⁶ För samvarians mellan vuxnas fysiska aktivitet och sociala position, se målområde 2 i denna rapport.

städer och förortskommuner, särskilt i Stockholms- och Skåne-regionen. Lägst aktivitetsnivåer återfinns på motsvarande sätt i små kommuner huvudsakligen belägna i landsbygd eller glesbygd. Ett liknande scenario framträder när statistik om ungas utsatthet ställs mot deras deltagande i föreningsidrotten. Figuren nedan har tagits fram av Riksidrottsförbundet och visar hur Sveriges 290 kommuner fördelar sig när den totala aktivitetsnivån i det statliga lokala aktivitetsstödet (LOK-stödet) kombineras med Barnombudsmannens indikator om barn i ekonomiskt utsatta familjer samt barn i familjer med låg inkomststandard. Den heldragna så kallade trendlinjen visar tydligt att ungas föreningsidrottande är högt i kommuner med låg andel ekonomiskt utsatta familjer för att därefter minska i takt med att andelen ekonomiskt utsatta ökar.



Figur 2.1 Ekonomisk utsatthet och LOK-stöd 2016. Deltagartillfällen per capita och år.

■ Kommuner, utifrån ekonomisk utsatthet och LOK-stöd — Trendlinje

Källa: Riksidrottsförbundet

Som ytterligare exempel kan nämnas att Statistiska Centralbyrån (SCB) kontinuerligt undersöker ungas levnadsförhållanden. I detta material ingår uppgifter om ungas föreningsstillhörighet. Uppgifterna, som årligen redovisas av CIF, förstärker bilden av ett starkt samband mellan idrottsdeltagande och social position. I 2017 års uppföljning av statens stöd till idrotten gjorde CIF följande sammanfattande bedömning:

”Den överordnade empiriska tendensen är följaktligen att idrottens tillgänglighet samvarierar med människors socioekonomiska position. Det innebär att barn till föräldrar med eftergymnasial utbildning idrottar i större utsträckning än barn till föräldrar med endast gymnasieutbildning. Barn med sammanboende föräldrar idrottar mer än barn till ensamstående. Likaså idrottar barn i storstäder och förortskommuner mer än barn boende på landsbygden. I fråga om etnicitet är indikationen att unga med utländsk bakgrund idrottar i mindre utsträckning än unga med svensk bakgrund.”

Den sociala gradienten inom barn- och ungdomsidrotten ingår i ett större samband av aktuella och genomgripande utvecklingsprocesser i svensk idrott och i det svenska samhället. Den sammanhänger med professionaliserings- och kommersialiseringsprocesser bland landets idrottsföreningar och de ökade avgifter för deltagande som detta medför för hushåll med idrottsaktiva barn. En utveckling där kostnaden ökar för ungas idrottande får oundvikligen effekt på vilka som kan fortsätta – och vilka som inte har råd. Vidare påverkas den av demografiska faktorer och de mycket olika förutsättningar för idrottande som präglar skilda samhälls- och boendekontexter. Medan anläggningsbrist, köer och konkurrens ofta är utmaningar i storstädernas idrottsliv handlar landsbygdens problem snarare om utflyttning, långa avstånd och svårigheten att få ihop tillräckligt stora träningsgrupper eller lag. I socialt utsatta områden tillkommer att föreningslivet ofta är svagt, vilket sätter tydliga spår i minskade idrottsmöjligheter för unga. I vissa av dessa områden har utmaningarna dessutom ökat under senare år genom det stora antal unga nyanlända som kommit till Sverige till följd av den europeiska flyktingkrisen.

Man kan knappast överskatta vikten av att kartlägga och förstå hur social position påverkar människors möjligheter att idrotta och vara fysiskt aktiva. Ur ett idrottspolitiskt perspektiv bryter det med idealet om ”idrotten för alla”, det vill säga att föreningsidrotten ska vara lika öppen, tillgänglig och välkomnande för alla oavsett ekonomiska eller andra förutsättningar. Men det är också ett samhällsproblem eftersom ojämlikhet inom idrotten indikerar att människors möjligheter och förutsättningar är orättvist fördelade.

Regeringens uppdrag till Centrum för idrottsforskning

För 2018 har Centrum för idrottsforskning (CIF) haft i uppdrag av regeringen att genomföra en fördjupad analys av det statliga och kommunala stödets betydelse och effektivitet för människors idrottande och motionerande. Analysen ska belysa betydelsen av människors bostadsort och bostadsförhållanden och utgå ifrån människors socioekonomiska, personliga och kulturella förutsättningar.

I uppdraget har även ingått att analysera vad som kännetecknar jämlik idrott och motion och peka på goda exempel där offentligt stöd bidragit till detta. Vidare ska CIF även analysera vad som kännetecknar ojämlik idrott och motion samt hur det offentliga och idrottsrörelsen kan motverka detta.

Regeringens övergripande uppdragsbeskrivning är brett formulerad. De efterföljande preciseringarna visar emellertid att 2018 års fördjupade analys framför allt rör sociodemografiska och ekonomiska dimensioner i svensk föreningsidrott samt att den ska utgå ifrån ett jämlikhetsperspektiv. De övergripande frågorna är i vilken utsträckning människor i olika sociala, kulturella och ekonomiska kontexter har lika möjligheter att utöva idrott och motion samt lika tillgång till välfärdstjänster i form av statligt och kommunalt idrottsstöd.

En operationalisering av begreppet jämlik idrott

Jämlikhet är ett mångtydigt begrepp som kan definieras och preciseras på olika sätt. Övergripande refererar det till principen om alla individers lika värde, men därefter återstår att ange i vilka avseenden och på vilka sätt denna princip ska följas. I den offentliga debatten används jämlikhet ofta i diskussioner om medborgares lika politiska inflytande eller i åberopanden av våra lagstadgade lika rättigheter, såsom rösträtt och yttrandefrihet. Vanligt är även att jämlikhet knyts till diskrimineringsfrågor, det vill säga orättvisor med koppling till individers kön, etnicitet, tro, sexuell läggning, funktionsnedsättning och så vidare. I detta sammanhang kommer begreppet att avgränsas till individers lika möjligheter att delta i föreningsidrott, med särskilt fokus på sociodemografiska och ekonomiska aspekter.

Begreppet jämlikhet är även normativt och konfliktladdat. I den politiska debatten går en skiljelinje mellan de som betonar jämlikhet i utfall och jämlikhet i möjligheter. Jämlikhet i utfall handlar om avståndet mellan olika socioekonomiska

grupper. Ur detta perspektiv är exempelvis stora inkomstskillnader ett samhällsproblem som skapar ojämlika möjligheter för människor att leva ett gott liv. Enligt det andra synsättet handlar jämlikhet inte om faktiska skillnader mellan samhällsgrupper, utan om individers lika förutsättningar eller rättigheter att forma sina egna, självvalda liv. Utifrån en sådan ståndpunkt är reella inkomstskillnader inte nödvändigtvis ett jämlikhetsproblem, om alla individer givits lika möjligheter att utnyttja sin kapacitet och ambitionsnivå.⁷

Jämlikhet är dessutom ett relativt begrepp – det refererar till individers förutsättningar i förhållande till andra individer. Det är således viktigt att göra åtskillnad mellan den allmänna utvecklingen i exempelvis hälsofrågor i ett land, och motsvarande relativa utveckling mellan specifika grupper. Som belysande exempel har Sverige haft en stark ekonomisk utveckling (mätt i BNP) sedan 1990-talet – men samtidigt har även inkomstskillnaderna mellan rika och fattiga ökat. Både välståndet och den ekonomiska ojämlikheten har alltså ökat parallellt. Enligt den internationellt kände folkhälsoforskaren Michael Marmot är socioekonomisk ojämlikhet i sig en faktor till ojämlik hälsa. Så länge det råder stora skillnader i ett samhälle mellan rika och fattiga kommer detta att återspeglas på folkhälsans område, oavsett om det allmänna välståndet i samhället ökar.⁸

I Centrum för idrottsforsknings analys av ekonomisk och sociodemografisk jämlikhet inom föreningsidrotten måste hänsyn tas både till idrottspolitikens och idrottens specifika kännetecken och förutsättningar. Eftersom statens stöd till idrotten nästan uteslutande avser unga kommer vår analys att avgränsas till jämlikhet i ungas idrottande. Därutöver är det också viktigt att beakta att idrottsrörelsen är en frivillig folkrörelse. Å ena sidan innebär detta att idrottsrörelsen i associationsrättsligt avseende är uppbyggd av ideella föreningar och att verksamheten följaktligen förväntas vara lika öppen och tillgänglig för alla. Ur detta perspektiv är jämlikhet därför en självklar princip i föreningsidrotten. Å andra sidan medför folkrörelsedimensionen att verksamheten är föreningsdemokratiskt uppbyggd – att idrottens förbund och föreningar är skapade av och för sina medlemmar. Alla utanförståendes handlingsrekommendationer, styrningsstrategier eller åsikter om hur föreningsidrotten bör agera för att främja jämlikhet riskerar därmed att råka i konflikt med det faktum att idrottsrörelsen är en självständig och medlemsstyrd rörelse. Politiska mål och strategier för att främja jämlikhet inom

⁷ Waldenström, D. (2010). *Den ekonomiska ojämlikheten i finanskrisens Sverige*, s. 1–2. IFN Policy Paper.

⁸ Marmot, M. (2006). *Statusyndromet: Hur vår sociala position påverkar hälsan och livslängden*.

idrotten måste följaktligen alltid analyseras i relation till idrottsrörelsens egna mål och strategier.

I ett av bidragen till årets fördjupade analys föreslår utredaren Olov Wolf-Watz att en analys av jämlikheten inom idrotten bör ta utgångspunkt i de tre samhälleliga värden som staten förväntar sig att idrottsrörelsen ska bidra till. Dessa värden är att alla människor som vill ska ha möjlighet att delta i föreningsidrott ("tillträde till idrotten"), att idrotten ska erbjuda en verksamhet som är anpassad efter alla människors olika förutsättningar ("idrottsverksamhetens kvalitet") samt att den ska bidra till att positiva effekter av idrottande kommer alla människor till del ("idrottandets effekter"). Denna uppdelning har även legat till grund för hur Centrum för idrottsforskning operationaliserat årets uppdrag. Mer konkret har vi valt att inrikta analysen på följande tre aspekter av jämlikhet inom föreningsidrotten:

1. *Jämlikhet avseende hur deltagande i föreningsidrott skiljer sig mellan unga med olika social position*

Det första området handlar om relationen mellan ungas föreningsidrottande och sociodemografiska dimensioner. Centrum för idrottsforskning har sedan 2013 återkommande visat att aktivitetsnivåerna i barn- och ungdomsidrotten skiljer sig mellan olika regioner och sociodemografiska kontexter. Den fråga som nu aktualiseras är om det finns ytterligare forskning på området. Finns det studier som kan bekräfta eller dementera förekomsten av en social gradient i barn- och ungdomsidrotten samt även fördjupa vår kunskap om hur faktorer som kön, ekonomi, utbildning och härkomst samvarierar och påverkar ungas föreningsidrottande?

2. *Jämlikhet avseende idrottsrörelsens organisation och verksamhet*

I det andra området riktas intresset till idrottsrörelsens organisation och aktiviteter. I vilken utsträckning är jämlikhet en angelägenhet för idrottsrörelsens förbund och föreningar – och vad görs för att främja jämlikhet? Hur fördelas ansvar och engagemang i denna fråga mellan idrottsrörelsens skilda nivåer nationellt, regionalt och lokalt? Finns det goda exempel på lyckade insatser och aktiviteter eller kanske lärdomar att dra från utmaningar och problem?

3. *Jämlikhet avseende det statliga och kommunala stödets betydelse och effektivitet för ungas föreningsidrottande*

Det tredje området inrymmer frågor om det offentliga idrottsstödet roll i att främja jämlika förutsättningar för idrottsdeltagande bland unga. I vilken utsträckning är det statliga och kommunala stödet riktat till insatser för ökad jämlikhet? Hur är stödet utformat? Går det att bedöma stödets betydelse och effektivitet?

Medverkande i årets fördjupade analys

I årets fördjupningsuppdrag ingår sju bidrag, samlade i en gemensam rapport med titeln *Idrotten och (o)jämligheten – I medlemmarnas eller samhällets intresse?*

De första två bidragen är studier om socioekonomiska och demografiska förutsättningar för ungas deltagande i föreningsidrotten. Gemensamt är att de sammanfattar aktuell kunskap om hur kontextuella, socioekonomiska och demografiska faktorer samvarierar med vilka unga som ingår i den svenska idrottsrörelsen.

Den inledande studien, *Ungas idrott – inte bara en klassfråga*, är författad av Bengt Larsson, lektor i pedagogik vid Gymnastik- och idrottshögskolan. I studien undersöks ungdomars idrotts- och fritidsvanor i skilda sociodemografiska kontexter. Underlaget är en enkät, som besvarats av drygt 1 000 elever i årskurs 9 i fyra olika boendemiljöer: glesbygd (nordvästra Dalsland/sydvästra Värmland), medelstor stad (Luleå), storstad (Stockholms innerstad) samt förort med hög andel invånare av utländsk härkomst (Stockholms södra förorter). Orterna var strategiskt utvalda och är mycket olika i sina socioekonomiska dimensioner. I fråga om (föräldrars) utbildning var nivån högst i Stockholm City och lägst i Stockholms södra förorter. I ekonomiskt avseende var nivån däremot högst i Dalsland/Värmland (glesbygd), men fortfarande lägst i Stockholms södra förorter. Studien ingår i en serie undersökningar av ungas fritidsvanor, vilka genomförts i dessa geografiska miljöer sedan 1996. Den innehåller därför både en nulägesbeskrivning och analyser av förändring över tid.

Det andra bidraget har titeln *Ojämligheten i föreningsidrotten* och är hämtat från forskningsprojektet *Ung livsstil* under ledning av Ulf Blomdahl, sociolog, och Stig Elofsson, docent i socialt arbete. I *Ung livsstil* har ungas fritids- och kulturvanor samt offentlig fritidspolitik kartlagts sedan mitten av 1980-talet. Verksamheten påbörjades som ett samarbete mellan Stockholms universitet, Stockholms stad, Göteborgs stad, Norrköpings kommun, Västerås kommun och Eskilstuna kommun. Därefter har andra successivt anslutit, med följderna att *Ung livsstil* med tiden haft samarbeten med sammanlagt 17 kommuner. En stor del av forskningen har genomförts i form av enkäter riktade till elever i mellanstadiet, högstadiet och i

gymnasiet. Enkäterna har vanligtvis besvarats under lektionstid, vilket givit hög svarsfrekvens. Sedan 1985 har totalt 85 686 elever besvarat enkäterna. Forskningsprojektet *Ung livsstil* har därmed närmast unika möjligheter att följa hur ungas fritids- och kulturvanor samvarierar med faktorer som kön, socioekonomisk bakgrund, härkomst och geografiska områden. I bidraget till CIF analyseras särskilt hur ungas deltagande i föreningsidrott skiljer sig mellan olika socioekonomiska grupper.

Övriga fem studier ger perspektiv på hur idrottsrörelsen kan agera för att främja idrottsverksamhet bland socioekonomiskt eftersatta grupper. Dessa bidrag tillför således värdefull kunskap och perspektiv på hur såväl lokala idrottsföreningar som förbund kan agera för att motverka ojämlikhet i föreningsidrotten. Redogörelserna omfattar både goda exempel på framgångsstrategier och analyser av utmaningar, hinder och problem i arbetet med att skapa ökad jämlikhet inom idrotten.

Olov Wolf-Watz, Strategirådet, inleder denna del med bidraget *Idrottsrörelsens dubbla uppdrag*. Wolf-Watz har lång erfarenhet av att utreda idrottsverksamhet, inte minst den stora utvecklingssatsningen *Idrottslyftet*. I denna studie analyseras på bred front hur idrottsrörelsen kan arbeta för en jämlik idrott. Studien bygger på intervjuer som genomförts under hösten 2018 med företrädare för idrottsrörelsen på olika nivåer; från lokala föreningar till distriktsidrottsförbund och tjänstemän på Riksidrottsförbundets nationella kansli.

Magnus Dahlstedt och David Ekholm, professor respektive lektor i socialt arbete vid Linköpings universitet, bidrar med en studie om fenomenet *midnattsfotboll*, det vill säga fotbollsaktiviteter för ungdomar som arrangeras på helgkvällar i socialt utsatta områden och med syfte att främja integration och motverka utanförskap och brottslighet. Forskarna studerar på nära håll hur midnattsfotboll bedrivs i två större städer i samverkan mellan idrottsföreningar, offentliga aktörer, sponsorer och andra ideella krafter. Ett första syfte med undersökningen är att ge en översiktlig bild av hur fenomenet midnattsfotboll förstås av ledare, arrangörer och de unga själva. Ett andra syfte är att analysera villkor, möjligheter och begränsningar i den här typen av verksamhet i relation till dagens idrotts- och socialpolitiska landskap. Studiens empiri är omfattande. Förutom att forskarna observerat verksamheten på plats under närmare tre månader, har intervjuer genomförts med ett tjugotal ungdomar, tolv ledare och ytterligare 25 samverkande aktörer.

Susanna Geidne, docent i folkhälsovetenskap vid Örebro universitet, och Kajsa Jerlinder, lektor i idrottsvetenskap vid Högskolan i Gävle, medverkar med studien

Jämlig idrott och funktionsnedsättningar. Studien skiljer sig från övriga bidrag såtillvida att den fokuserar på jämlikhet och individers personliga förutsättningar och inte primärt socioekonomiska dimensioner. Samtidigt är förutsättningar och begränsningar för personer med funktionsnedsättning en viktig aspekt av jämlig idrott. Huvudfrågan i deras bidrag är i vilken omfattning personer med funktionsnedsättning kan ingå i den ordinarie föreningsidrotten på jämlika villkor. Artikeln är en forskningsöversikt, kompletterad med en gruppintervju med representanter för parasporten och Riksidrottsförbundets distriktsorganisation i ett län.

I beskrivningar av idrottens möjlighet att möta och motverka samhällsliga utmaningar antas lätt att idrottsföreningar är homogena organisationer med lika förutsättningar att genomföra socialpolitiska insatser. Detta stämmer inte. Flera studier har under senare år tvärtom visat att idrottsrörelsens föreningsliv utgör en mycket brokig skara, något som i sin tur påverkar deras förutsättningar att ta på sig samhällsutmaningar.

I vår antologi representeras denna forskning av Cecilia Stenling och Josef Fahlén, lektor respektive docent vid Pedagogiska institutionen, Umeå universitet. Deras bidrag har titeln *För vilka föreningar är jämlikhet viktigt?* Huvudfrågan är i vilken omfattning svenska idrottsföreningar har beredskap att "låna sig till andra syften än sina egna", det vill säga att användas som instrument för socialpolitiska strävanden. Studien har en organisationsteoretisk ansats. Utgångspunkten är att föreningars möjlighet att ta på sig statliga mål avgörs av graden av formalisering samt graden av överensstämmelse mellan föreningarnas värderingar och de värderingar som finns inbäddade i politiska reformer. Kort sagt: ju högre grad av överensstämmelse, desto större chans att föreningarna har kapacitet att möta de statliga förväntningarna. Studien – som baseras på telefonintervjuer med sammanlagt 218 föreningar – utmynnar i en intressant typologi bestående av sammanlagt tio olika föreningstyper, vilka alla förekommer i svensk idrottsrörelse.

Rapportens avslutande bidrag har rubriken *Välkommen hit – idrott och nyanländas etablering* och är författat av tjänstemän på Riksidrottsförbundets kansli. Texten är en både utförlig och reflekterande redogörelse för två viktiga och högaktuella processer inom idrottsrörelsen med koppling till jämlikhet och etnicitet: dels den särskilda satsning på integration av nyanlända som inleddes i samband med den europeiska flyktingkrisen 2015, dels idrottsrörelsens pågående strategiarbete (*Strategi 2025*). Kapitlet avviker från övriga på så vis att det inte är

en traditionell vetenskaplig studie, utan en möjlighet för Riksidrottsförbundet att självt kommentera frågor och strategier av relevans för årets fördjupade analys. Samtidigt är det ett viktigt bidrag, som både sammanfattar och problematiserar effekterna av den enskilt största integrationssatsning som genomförts av svensk idrott i modern tid. Det tillför viktiga perspektiv på möjligheter och begränsningar för svensk idrottsrörelse att främja jämlik idrott.

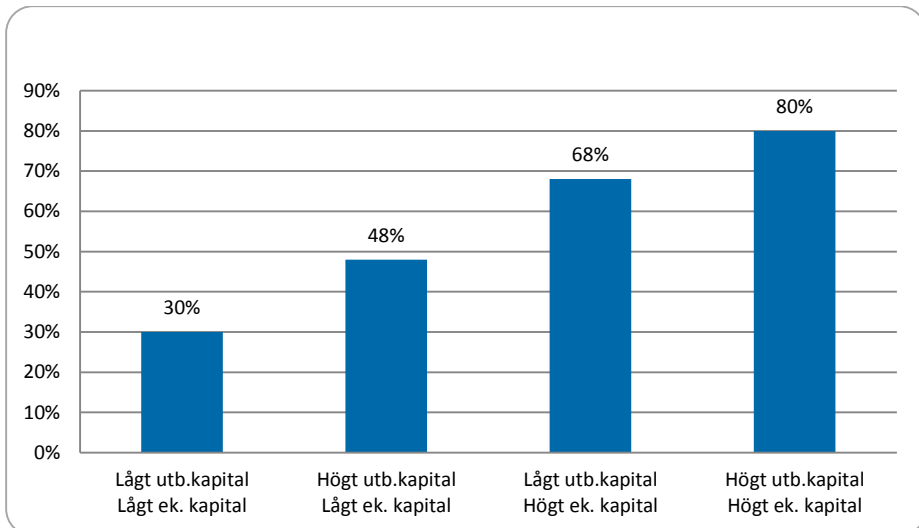
Vad visar CIF:s fördjupade analys?

Årets fördjupande analys inrymmer ett stort antal studier och perspektiv på jämlikhet inom idrotten. Att sammanfatta ett så stort och mångfacetterat material är ingen enkel uppgift. Med denna reservation vill Centrum för idrottsforskning lyfta fram ett antal resultat och analyser.

Det finns en tydlig social gradient i den svenska idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet

De två förstnämnda kvantitativa studierna i årets fördjupade analys både bekräftar och förstärker bilden av en social gradient i den svenska idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet. Ungas deltagande i föreningsidrotten är starkt knutet till social position: andelen unga som föreningsidrottare är högst i socioekonomiskt starka grupper och lägst i de svaga. Sambandet åskådliggörs tydligt i Bengt Larssons studie. I hans analys av de ungas socioekonomiska bakgrund gjordes en uppdelning mellan utbildningsmässiga och ekonomiska aspekter. I kategorin högt utbildningskapital placerades unga vars föräldrar var högskoleutbildade och vilka själva hade för avsikt att gå ett studieförberedande gymnasieprogram. I kategorin lågt utbildningskapital ingick på motsvarande sätt unga vars föräldrar hade grundskola som högsta utbildningsnivå och vilka själva inte hade för avsikt att läsa ett studieförberedande program. I måttet ekonomiskt kapital mättes faktorer som boendeform, tillgång till fritidsbåt eller fritidshus samt möjligheten för familjen att resa på semester.

I figuren nedan redovisas hur deltagandet i föreningsidrott fördelade sig mellan unga med olika social position.



Figur 2.2 Medlemskap i idrottsförening i relation till utbildningskapital och ekonomiskt kapital bland 15-åringar 2018. Procent. N=268. $p < .001$ (Därmed är detta förhållande statistiskt säkerställt)

I den grupp unga som både hade lågt utbildningskapital och lågt ekonomiskt kapital var endast en knapp tredjedel medlemmar i en idrottsförening. Detta kan jämföras med gruppen som innehade högt kapital avseende utbildning och hushållsekonomi. I denna kategori var hela 80 procent medlemmar i en idrottsförening.

I *Ung livsstils* studie tilläggs att den socioekonomiska ojämlikheten i ungas föreningsidrottande bestod även efter att resultatet kontrollerats gentemot utländsk bakgrund. Detta indikerar att socioekonomisk bakgrund har en direkt inverkan på idrottsdeltagande för pojkar och flickor, och att ojämlikheten inte främst är en effekt av andra faktorer.

En följdfråga är om den socioekonomiska ojämlikheten i idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet ökat eller minskat över tid. Någon heltäckande analys av utvecklingen på nationell nivå har aldrig gjorts. En fingervisning ges däremot i bidraget från forskningsgruppen *Ung livsstil*. Deras upprepade undersökningar i sammanlagt sex kommuner – däribland Stockholm och Malmö – visade att ojämlikheten utifrån socioekonomisk bakgrund hade ökat i vissa kommuner och förblivit oförändrad i andra. Inte i något fall hade ojämlikheten i de ungas föreningsidrottande minskat.

I båda de kvantitativa studierna ingick analyser av kön. I studien från *Ung livsstil* blev resultatet att ojämlikheten i föreningsidrottande är större bland flickor än bland pojkar. Detta samband kvarstod även efter kontroll för utländsk bakgrund. Även Bengt Larsson noterade vissa mönster, såsom att flickor i Stockholms södra förorter föreningsidrottade i betydligt lägre utsträckning än flickor i andra miljöer. Han framhöll emellertid att andra faktorer verkar vara av större betydelse som förklaring på ungas tillhörighet i föreningsidrotten. Enligt hans data var hushållsekonomi och utbildning generellt sett starkast relaterat till föreningsmedlemskap. Att vara flicka eller pojke var därmed inte i lika hög grad avgörande för medlemskap i en idrottsförening. Ett undantag var emellertid Stockholms södra förorter, där kön visade sig vara den faktor som starkast förklarade flickor och pojkars olika grad av föreningsdeltagande.

I en avslutande analys betonar Larsson hur olika sociodemografiska faktorer samverkar och bildar skilda kontexter för ungas föreningsidrottande. Aspekter som utbildning, ekonomi, boendemiljö och kön skapar idrottskulturer av olika karaktär i olika delar av landet. En djupare förståelse för olika ungdomsgruppers (o)jämliga förutsättningar till föreningsidrottande måste således beakta både hur utbudet av fritidsmöjligheter och idrottskulturer skiljer sig åt i olika miljöer – och vilka konsekvenser detta får:

”Att vara flicka eller pojke, att tillhöra olika socioekonomiska grupper, att vistas i olika kulturella miljöer och påverkas av olika fritidsutbud betyder olika saker och får olika konsekvenser för idrottandet i olika inramningar. För en pojke i Luleå ser det kulturella uttrycket för idrott väsentligt annorlunda ut än för en flicka i Stockholm Syd, eller för en pojke i Stockholms innerstad.”

Ojämlig idrott är oförenligt med idrottsrörelsens egen värdegrund – och insatser görs för att öka eftersatta gruppers deltagande

Det andra övergripande resultatet är att den socioekonomiska ojämlikheten i svensk föreningsidrott bryter med idrottsrörelsens egen vision och värdegrund om ”allas rätt att få vara med”. Detta problem är dessutom välkänt och har motiverat en rad insatser för att motverka ojämlika förutsättningar för ungas deltagande.

Ett viktigt exempel är de storskaliga statliga utvecklingsinsatser på svensk idrottsrörelse som inleddes med *Handslaget 2004–2007* och därefter fortsatt inom

ramen för *Idrottslyftet*. Även om de uttalade syftena bakom dessa utvecklings-satsningar varierat över tid, har den övergripande intentionen alltid varit att få fler unga att börja med föreningsidrott samt att de också ska stanna kvar längre upp i åldrarna. Särskilt viktigt har det varit att nå underrepresenterade grupper och att motverka olika former av hinder för deltagande. Det är idrottsrörelsen som ansvarat för genomförandet av dessa utvecklingsinsatser, medan staten svarat för finansiering. Enbart för 2018 avsattes 579 miljoner kronor i det statliga idrottsstödet för utvecklingsinsatser.

Ett annat exempel är de särskilda statliga medel som beviljats idrottsrörelsen i syfte att möta och aktivera nyanlända och asylsökande. Denna satsning initierades 2015, till följd av den europeiska flyktingkrisen. Enbart under 2015–2018 tillfördes totalt 264 miljoner kronor i riktade statsanslag till idrottsrörelsen för integrationsinsatser. Enligt uppgifter från Riksidrottsförbundet har bidraget möjliggjort för 2 770 idrottsföreningar att genomföra idrottsaktiviteter för sammanlagt 275 000 unika deltagare. Insatser har genomförts i 279 av rikets 290 kommuner.

Även på regional och lokal nivå genomförs insatser med syftet att främja ökad jämlikhet. I vissa kommuner har särskilda bidrag inrättats, med explicit syfte att uppmuntra idrotts- och fritidsaktiviteter i utanförskapsområden och där föreningslivet är svagt. På många orter har frivilligorganisationer tillsammans med kommunen dessutom startat så kallade "fritidsbanker" och "sportotek" för att ge unga en möjlighet att utan kostnad få låna begagnad idrotts- och fritidsutrustning. Till detta kommer särskilda satsningar för att aktivera unga i socialt utsatta områden på helger och kvällstid. Ett exempel som ingår i årets fördjupade analys är fenomenet midnattsfotboll, som drivs av en nationell välgörenhetsstiftelse tillsammans med lokala organisationer. Aktiviteter genomförs på ett tiotal platser i Sverige, och finansiering sker delvis via kommunala bidrag.

Ytterligare exempel på en medvetenhet om ojämlika förutsättningar för idrottsdeltagande är det omfattande förändringsarbete som pågår inom Riksidrottsförbundet inom ramen för *Strategi 2025*. Denna satsning har skapats för att möta många av de stora utmaningar som präglar dagens idrottsrörelse, däribland ett minskat deltagande bland barn och ungdomar samt förekomsten av "trösklar" som begränsar olika samhällsgruppers deltagande. Ekonomi är en sådan utmaning. Ett av satsningens uttalade mål är nämligen att idrottsrörelsens sammansättning år 2025 ska spegla den svenska befolkningen i sin helhet, det vill säga att möjligheten

att träna, tävla och engagera sig i en förening inte ska vara ”beroende av individens ekonomiska förutsättningar eller var man bor”.

Alla dessa exempel vittnar om kunskap om att ojämlika förutsättningar präglar ungas idrottsdeltagande i Sverige. De visar också på en ambition hos idrottsrörelsen, politiska beslutsfattare och andra aktörer att förändra och att utjämna socioekonomiska och andra hinder. Samtidigt är förändringar på samhällsnivå svåra att åstadkomma. Det visar inte minst bidragen till årets fördjupade analys. Återstående slutsatser kretsar därför kring olika former av utmaningar och hinder för idrottsrörelsens möjligheter att främja ökad jämlikhet.

Idrottsrörelsens två konkurrerande uppdrag: att agera i medlemmarnas eller samhällets intresse?

En första utmaning ligger i att idrottsrörelsen har två delvis motstridiga uppdrag. I Wolf-Watz studie av hur idrottsrörelsen arbetar med jämlikhetsfrågor på nationell, regional och lokal nivå pekar han på den ansvarskonflikt som är inbyggd i situationer där idrottsföreningar förväntas möta stora samhällsutmaningar. Problemet är att idrottsrörelsen ytterst är en föreningsdemokratiskt uppbyggd organisation, där förbund och föreningars agerande ska spegla den samlade viljan hos de egna medlemmarna. Parallellt finns tydliga förväntningar på idrottsrörelsen kopplade till det offentliga stödet; förväntningar om att idrotten har vilja och kapacitet att nå ut till grupper utanför den egna medlemskåren.

”När regeringen specificerar sina förväntningar på idrottsrörelsen i arbetet för en jämlik idrott utgår den från alla människors rätt till tillträde till idrotten, att idrottsverksamheten ska vara anpassad till alla människors förutsättningar samt att den ska bidra till folkhälsa. Regeringen förväntar sig således att idrotten ska ta ansvar för fler än dem som i dag är medlemmar, i sitt arbete för en jämlik idrott. Detta blir motsägelsefullt om en aktör utgår från att verksamheten finns till enbart för dess medlemmar.”

Wolf-Watz hävdar inte att idrottsrörelsen enbart ser till sina medlemmars intressen. Däremot pekar han på den ofrånkomliga intressekonflikt som ligger mellan ett medlemsperspektiv och ett medborgarperspektiv – och han tillägger att det saknas en samsyn inom idrottsrörelsen för hur dessa två uppdrag förhåller sig till varandra. På lokal nivå finns det idrottsföreningar som anser att man har ett stort ansvar för alla unga i det egna lokalsamhället (ett medborgarperspektiv),

medan andra klubbar menar att ansvaret endast kan begränsas till de unga som är medlemmar (medlemsperspektiv). I idrottsrörelsens distriktsorganisationer finns en motsvarande oklar ansvarskonflikt mellan uppdraget att stödja regionens samtliga idrottsföreningar på ett likvärdigt sätt – och att prioritera stöd och insatser till områden där idrottslivet är svagt. Enligt Wolf-Watz gör distrikten dessutom olika bedömningar av sitt regionala ansvar, med resultatet att de hanterar sina kärnuppdrag på skilda sätt. För Riksidrottsförbundet på nationell nivå är utmaningen att möjligheten till en mer kraftfull styrning av de egna medlemsförbunden och det lokala idrottslivet i jämlikhetsfrågor begränsas av en decentraliserad maktstruktur i svensk idrottsrörelse. Riksidrottsförbundet kan uppmuntra, inspirera och till viss del belöna sina medlemsorganisationer – men man saknar mandat att bestämma över medlemsorganisationernas verksamhet eller att använda långtgående ekonomiska styrmedel.

En del idrottsföreningar – men långt ifrån alla – kan och vill göra sociala insatser för att motverka ojämlikhet inom idrotten

En andra utmaning handlar om att idrottsrörelsens lokala föreningar utgör en mycket brokig skara.

De bedriver olika verksamhet, är organiserade på skilda sätt, varierar i storlek samt verkar i vitt skilda geografiska kontexter. Dessutom har de olika synsätt och uppfattningar i alltifrån ambitionsnivåer till hur de ser på sitt ansvar i förhållande till de egna medlemmarna och invånarna i upptagningsområdet. Detta får givetvis konsekvenser för hur de förhåller sig i frågor om socioekonomisk jämlikhet och hur de ser på idrottens roll och möjlighet att möta samhällsliga utmaningar.

Denna problematik är central i bidraget från Cecilia Stenling och Josef Fahlén, Umeå universitet. Utifrån intervjuer med representanter från drygt 200 idrottsföreningar om deras självbild, mål och verksamhet identifierar de sammanlagt tio olika föreningstyper, vilka alla förekommer i svensk idrottsrörelse. Mot bakgrund av denna föreningstypologi analyserar forskarna därefter huruvida svensk idrott har "beredskap att låna sig till andra syften än sina egna", det vill säga i vilken utsträckning idrottsföreningar har intresse och kapacitet att axla ett medborgaransvar och påta sig uppgifter utöver den egna kärnverksamheten.

Stenling och Fahlén konstaterar att det finns idrottsföreningar som på ett självklart och naturligt sätt intresserar sig för underrepresenterade samhällsgrupper, för personer som inte är medlemmar och för den samhällsliga situationen i det

geografiska närområdet. Det gäller exempelvis föreningar som profilerar sig genom att erbjuda verksamhet för alla åldrar ("idrott hela livet") och föreningar där sociala mål är det centrala, exempelvis att ge asylsökande möjlighet att idrotta. Det gäller även klubbar som riktar sig till personer med funktionsnedsättningar och idrottsföreningar med glesbygdsbevarande syfte. Gemensamt för alla dessa föreningstyper är att de har en inkluderande syn på sina målgrupper. Just medborgarperspektivet framträder kanske tydligast i glesbygdsbevarande idrottsföreningar, där det primära syftet är att verka för bygdens utveckling och överlevnad och idrottsverksamheten följaktligen helt avgörs av behov och intressen hos individerna i det lokala upptagningsområdet.

Det finns således typer av idrottsföreningar med stor potential att främja jämlik idrott. Problemet är emellertid att dessa föreningstyper endast representerar en minoritet i svensk föreningsidrott. Enligt Stenling och Fahlén saknar åtminstone två tredjedelar av idrottsrörelsens föreningar ett fokus på underrepresenterade grupper. Dessa föreningar kan i värsta fall tvärtom bidra till ökad ojämlikhet inom idrotten. Tydligast gäller detta föreningar med olika former av elitprofil samt den så kallade "kompisgängsföreningen", som skapats av och för en grupp vänner, och där tillträdet för andra personer i princip är stängt.

Stenling och Fahlén är kluvna i sin analys av den mest vanligt förekommande föreningstypen, "idrottsskoleföreningen". Detta är på många sätt sinnebilden av en klassisk idrottsförening. Barn och ungdomar är där den primära målgruppen och dess syfte är framför allt att utbilda klubbens medlemmar i specifika tävlingsidrotter. Enligt forskarna kan föreningar av detta slag karakteriseras som "vi-för-oss-organisationer", där intresset i första hand är riktat till det egna kollektivet. Engagemanget för frågor utanför den egna kärnverksamheten och de egna medlemmarna är följaktligen begränsat. Ur det perspektivet är denna föreningstyp inte lämpad för att delta i politiskt formulerade initiativ av olika slag. På samma gång är man vanligtvis i behov av intäkter för att finansiera sina aktiviteter. De kan därför mycket väl välja att ingå i initiativ motsvarande *Idrottslyftet*, om det bedöms vara till gagn för den egna föreningen.

Stenling och Fahlén menar att det finns stor potential inom idrottsrörelsen för att främja jämlikhet. Men samtidigt måste statens förväntningar på "idrottsföreningars vilja och förmåga att agera utförare av politiskt formulerade initiativ" sannolikt tonas ned, "eller i varje fall beakta att alla föreningar inte har samma vilja och förmåga".

Möjligheter och begränsningar i idrottsrörelsens insatser för jämlikhet och integration

Två bidrag i analysen handlar om specifika insatser som genomförts inom idrottsrörelsen för att främja jämlikhet och integration. Riksidrottsförbundets kansli har medverkat med en utförlig redogörelse för regeringens och idrottsrörelsens gemensamma satsning för nyanlända och asylsökande. Utmärkande för denna satsning är att Riksidrottsförbundet visserligen beslutade om övergripande mål för verksamheten, men därefter överlät till distriktsidrottsförbund och lokala föreningar att själva utforma sina insatser grundat på egna förutsättningar och behov. Denna decentraliserade ansvarsfördelning har även varit tydlig i bidragets fördelning. Av de totalt 264 miljonerna som regeringen beviljade Riksidrottsförbundet för detta ändamål under perioden 2015–2018 kom sammanlagt 221 miljoner (84 procent) att tillföras idrottsrörelsens regionala organisation. I distrikten utdelades 82 miljoner (cirka 37 procent) till lokala idrottsföreningar i form av projektbidrag. Endast en mindre del av satsningen, cirka 20 miljoner kronor, tillfördes specialidrottsförbunden.

I arbetet med att nå nyanlända och asylsökande fick idrottsrörelsens regionala organisation en viktig roll. I varje distrikt anställdes särskilda koordinatörer med uppgift att samordna och utgöra en länk mellan målgruppen, idrottsföreningar, kommuner och andra aktörer. Även på lokal nivå ledde satsningen till omfattande aktivitet. Enligt Riksidrottsförbundets uppgifter genomfördes sammanlagt cirka 3 200 projekt under 2015–2018, i nära nog alla landets kommuner. De konkreta insatserna har skiftat över tid. I den europeiska flyktingkrisens inledningsskede, 2015–2016, handlade många föreningsprojekt om att så snabbt som möjligt erbjuda tillfälliga verksamheter för nyanlända och asylsökande. Sedan 2017 har emellertid flyktingmottagandet minskat. Parallellt har många nyanlända och asylsökande lämnat Migrationsverkets och kommunernas tillfälliga boenden. Detta har gjort det svårare för idrottsrörelsen att nå ut till målgruppen. Några följer av detta är att antalet föreningsprojekt minskat, och att distriktsidrottsförbunden använt mer resurser till samordning samt för att skapa mötesplatser för nyanlända och idrottsföreningar, inte sällan i stadsdelar och bostadsområden där föreningsidrotten är svagt etablerad. Vidare har ökade resurser lagts på utbildningsinsatser riktade till föreningar och kompetensutveckling av distriktens personal och förtroendevalda i frågor kopplade till migration, integration och normkritik.

Enligt Riksidrottsförbundets bedömning har det funnits vissa svagheter i både styrningen och uppföljningen av satsningen, något som sammanhänger med

distriktsidrottsförbundens relativt långtgående frihet att själva utforma sina strategier och att de exceptionella förhållanden som rådde i flyktingkrisens inledningsskede krävde omedelbara åtgärder. Med denna reservation konstaterar Riksidrottsförbundet emellertid att satsningen haft flera positiva effekter. Inom idrottsrörelsen har integrationsfrågor fått en mer framträdande position. Även distriktsidrottsförbundens ställning har stärkts. Därtill har möjligheten att kunna anställa särskilda koordinatörer tillfört både ny kompetens och nya kontakter med externa aktörer.

Riksidrottsförbundet konstaterar fortsatt att satsningen nått ut brett – men tillägger att spridningen varit ojämn. För det första har insatserna nått pojkar i mycket större utsträckning än flickor – något som sammanhänger med att pojkar och män också var kraftigt överrepresenterade bland de personer som sökte asyl i Sverige under denna period. För det andra fick satsningen visserligen nationell spridning, men det uppstod samtidigt en snedvridning av resurser. Fördelningen av stöd till idrottsföreningar på kommunal nivå speglade inte hur gruppen asylsökande fördelades över landets kommuner, utan närmast hur idrottsföreningar tillförs andra bidrag, såsom LOK-stöd och Idrottslyftsmedel. Denna snedvridning gynnade socioekonomiskt starka kommuner med ett aktivt idrottsliv, men förhållandevis få asylsökande.

Bilden av idrottsrörelsens integrationsinsatser kompletteras av Dahlstedt och Ekholms kvalitativa analys av fenomenet midnattsfotboll. Detta är ett av många exempel på riktade insatser som genomförs i Sverige med syfte att aktivera unga på kvällstid i socialt utsatta områden. I just detta fall handlar det om enkla fotbollscupper som anordnas på lördagskvällar. Verksamheten är gratis, öppen för alla som önskar delta och enkel: matcherna spelas i femmannalag enligt principen ”första målet vinner”. Evenemangen är dessutom populära och kan samla över hundra barn och ungdomar under en kväll. Många är där för att spela fotboll, andra för att titta på eller umgås med sina kompisar.

Dahlstedt och Ekholm konstaterar att midnattsfotboll är en uppskattad verksamhet hos både deltagare och arrangörer. Av deltagarna, inte minst asylsökande, beskrivs verksamheten som ett positivt andningshål i en övrig svår livssituation och en möjlighet till socialt umgänge och att knyta kontakter. Arrangörerna betonar på motsvarande sätt verksamhetens sociala mål: att midnattsfotboll både kan motverka kriminalitet, droganvändning och bråk på helger samtidigt som det främjar integration, skötsamhet och personlig utveckling. Som motvikt till dessa

positiva beskrivningar påpekar forskarna å sin sida att midnattsfotboll är en verksamhet av begränsad räckvidd. För det första är det nästan uteslutande pojkar som deltar i verksamheten. För det andra är deltagandet starkt dominerat av unga från socialt utsatta bostadsområden. Ur ett sociodemografiskt perspektiv kan verksamheten därmed inte beskrivas som integrerande.

Studieförfattarna tillägger att midnattsfotbollen såsom företeelse inte främst kan ses som en lösning – det är snarare ett symptom på ojämlikhetens problem. Det är ett symptom på att unga har olika förutsättningar och villkor i samhället. En verksamhet som midnattsfotboll kan bara uppstå i ett samhälle präglad av ojämlikhet och segregation.

I en avslutande analys understryker Dahlstedt och Ekholm att det måste ställas rimliga förväntningar på vilka långsiktiga samhällseffekter en aktivitet som midnattsfotboll kan tänkas ha. Risker är annars att satsningar som dessa framstår som misslyckade, trots att de i realiteten förbättrar tillvaron för de personer som deltar. Poängen är att midnattsfotboll visserligen inte kan råda bot på ojämlika villkor i samhället – men det kan erbjuda positiva upplevelser och vara av värde för unga som befinner sig i en socialt utsatt situation:

”Det arbete som bedrivs inom midnattsfotbollen är knappast strukturförändrande, eller kan i grunden adressera de strukturella villkor som skapar ojämlikhet och segregation. Däremot kan det minska konsekvenserna av, eller kompensera för, dessa faktorer, inte minst genom att göra deltagande i idrott mer tillgängligt.”

Det svåra men viktiga steget från integration till inkludering

I ideologiskt avseende innehåller *Strategi 2025* flera och viktiga perspektivförändringar. En sådan är att tidigare resonemang om ”integration” ersatts av den alternativa termen ”inkludering”. Skiftet kan förklaras med att integration tenderar att fokusera på olika gruppers olikheter (”vi” och ”dom”) och nyttoperspektiv. Ofta motiveras exempelvis jämställdhetsinsatser eller integrationsprojekt inom idrotten med att fler flickor gör idrottsverksamheten bättre, eller att personer med utländsk bakgrund kan få en väg in i det svenska samhället. Termen inkludering lägger inte samma tyngd på effekterna eller nyttan av integration. Tvärtom är i stället delaktighet i idrottsrörelsen en demokratisk rättighet: att vi alla har rätt att få tillhöra idrottsrörelsen *oavsett* våra individuella förutsättningar, intressen och behov samt utan hänvisning till olika grupp tillhörigheter.

I bidraget från Riksidrottsförbundet beskrivs hur denna perspektivförflyttning blev en viktig lärdom av satsningen på att välkomna nyanlända och asylsökande. I början av flyktingkrisen gjordes insatser som framför allt handlade om att *aktivera* målgruppen. Dessa kunde visserligen ge nyanlända något att göra i väntan på besked om asyl, men saknade ofta koppling till idrottsföreningarnas ordinarie verksamhet. Med tiden skiftades insatsernas fokus. Tillfälliga insatser ersattes av ett utvecklingsarbete, där idrottsföreningar utmanats att reflektera över sina verksamheter och vad det på allvar innebär att verka för inkludering.

Ett inkluderingsperspektiv är även centralt i bidraget från Susanna Geidne, Örebro universitet, och Kajsa Jerlinder, Högskolan i Gävle. I texten diskuteras möjligheter och begränsningar att tillhöra föreningsidrotten för personer med funktionsnedsättning. Analysen tar utgångspunkt i att det finns både många och skilda hinder för denna grupp. Vissa hinder är sådana som kan begränsa alla människors föreningsidrottande, såsom låg motivation eller begränsad tillgång till föreningsliv eller idrottsanläggningar i det egna närområdet. Men förutom detta finns hinder med koppling till själva funktionsnedsättningen, såsom oro för skador eller att bli retad, brist på anpassade idrottsaktiviteter eller problem kopplade till transport till och från idrotten. Personer med funktionsnedsättning kan även vara beroende av särskilt stöd i form av till exempel assistans, färdtjänst och hjälpmedel. Av detta följer att personer med funktionsnedsättningar är en utsatt grupp med ojämlika möjligheter att tillhöra föreningsidrotten. Den fråga som Geidne och Jerlinder därför ställer sig är hur idrottsföreningar gör för att inkludera denna grupp i den ordinarie idrottsverksamheten.

Deras studie är framför allt utformad som en forskningsöversikt. Forskarna konstaterar att det finns olika teoretiska modeller för hur idrottsföreningar kan agera för att inkludera personer med funktionsnedsättningar – men det finns mycket lite forskning på om och hur idrottsföreningar gör detta i praktiken. Ett fåtal studier har gjorts, primärt med fokus på tidsbegränsade projekt i några stora lagidrotter. Mot denna bakgrund kompletterar de sin analys med intervjuer av företrädare för ett distriktsidrottsförbund och ett regionalt parasportförbund. Av dessa intervjuer att döma, är idrottsföreningar ofta positiva till att inkludera personer med funktionsnedsättningar i den ordinarie verksamheten. Vidare finns det även kompetens hos ledare och tränare i idrottsrörelsen för att göra detta på ett bra sätt. Men det finns även utmaningar och hinder, inte minst att inkludering av denna målgrupp kan medföra ökade kostnader för föreningar i form av extra ledare och material.

Sammantaget menar Geidne och Jerlinder att det i dag finns en medvetenhet inom idrottsrörelsen om värdet av inkludering. Det som krävs är att ord översätts till konkret handling:

”Det räcker således inte att uppmana människor att delta i idrott. Om inte de sociala normerna eller de miljömässiga begränsningarna beaktas kommer dessa uppmaningar inte att medföra några förändringar.⁹ Riktlinjer och dokument på nationell och regional nivå är inte heller alltid till nytta i praktiken, om det inte finns en person som är villig att investera tid, kraft och energi att ifrågasätta föreningens kultur och genomföra förändringsarbete.”

Måste idrottsrörelsen ompröva sitt uppdrag – eller måste staten ompröva sina förväntningar på idrottsrörelsens samhällsnytta?

Flera av bidragen i årets fördjupade analys betonar att möjligheten att motverka ojämlikhet i föreningsidrotten begränsas av idrottsrörelsens decentraliserade organisationsstruktur. En ytterligare försvårande faktor är platsbundenhet. En lokal förening kan endast verka och ta ansvar för sitt lokala upptagningsområde. På motsvarande sätt kan ett distriktsidrottsförbund endast ta ansvar för sin region. Denna iakttagelse framstår som närmast självklar – men den har viktiga implikationer i diskussioner om idrottsrörelsens möjlighet att verka för jämlikhet och sociala mål. Individens förutsättningar att föreningsidrotta är starkt kontextuella: de avgörs av det utbud av möjligheter som erbjuds i den egna regionen eller i lokalsamhället.

Insikten att idrottsrörelsen har begränsade förutsättningar att verka för socioekonomisk jämlikhet väcker svåra frågor om hur idrottsrörelsen ska hantera balansen mellan ett medlemsperspektiv och ett medborgarperspektiv – och om det finns strukturer, arbetsformer och synsätt som bör reformeras. De forskare som deltagit i årets fördjupande analys är oeniga. Enligt Wolf-Watz är idrottsrörelsen en stor samhällsaktör med kapacitet att verka för jämlikhet inom sitt område. Man har dessutom kunskap om var sociodemografiska utmaningar finns – liksom om var behoven är som störst.

Problemet är att möjligheten till mer kraftfulla åtgärder begränsas av att det saknas mandat i den egna organisationen för tydligare prioriteringar och styrning av

⁹ McNeill, L. H. m.fl. (2006). "Social environment and physical activity". *I Social Science & Medicine*, vol. 63, nr. 4, s. 1011–1022.

resurser. Idrottsrörelsen står följaktligen inför ett val: antingen måste de egna beslutsprocesserna förändras för att bättre kunna svara mot statens förväntningar på jämlikhet och medborgarperspektiv – eller måste statens förväntningar sänkas och anpassas till vad idrottsrörelsen har faktisk möjlighet att möta:

”För att idrottsrörelsen på ett effektivt sätt ska kunna bidra till jämlik idrott krävs processer för hur kunskap om regionala och nationella skillnader mellan grupper knyts till konkreta, samordnade och utjämnade aktiviteter på regional och central nivå. Men det skulle samtidigt kräva att idrottsrörelsen, från föreningar till Riksidrottsförbundet, omdefinierar sitt uppdrag till att vara en aktör som arbetar för alla medborgares utveckling – mer än bara sina medlemmars.”

Stenling och Fahlén vänder på perspektivet. De frågar sig i stället vad som egentligen är giltiga förväntningar att ställa på idrottsrörelsen – och om ett medborgarperspektiv kan förenas med principen om en fri och självständig idrottsrörelse:

”Om staten är uppriktig i sitt mål att främja en självständig idrottsrörelse, bör man möjligen undvika att trampa idrotten på tårna genom att formulera initiativ som ur idrottens perspektiv är knutna till betydande resurser, och vars inneboende mål och medel i alltför stor utsträckning skiljer sig från idrottens egna. Med utgångspunkt i den befintliga kunskapen inom området kan nämligen två negativa konsekvenser följa av en sådan politik ur statens perspektiv. För det första, i den mån sådana initiativ inte leder till någon förändring innebär det en ineffektiv användning av offentliga medel. För det andra, i den mån initiativen de facto leder till förändring innebär det en ökad statlig styrning på bekostnad av idrottens autonomi.”

Mot en ny statlig idrottspolitik? Från en ”hjälpande hand” till ett ”handslag”.

Centrum för idrottsforsknings fördjupade analys för 2018 handlar om idrott och jämlikhet. De forskare som medverkat har både bekräftat att ungas deltagande i föreningsidrott styrs av sociodemografiska faktorer – att det finns en social gradient i barn- och ungdomsidrotten – och analyserat möjligheter och begränsningar för idrottsrörelsen att motverka dagens ojämlika förutsättningar. Det återstår att kommentera den offentliga politikens roll i detta arbete. I enlighet med vårt

regeringsuppdrag avslutas årets fördjupade analys med en reflektion över det statliga och kommunala stödets betydelse och effektivitet i frågor kopplade till idrott, jämlikhet och socioekonomi.

Det offentliga stödet till idrotten är omfattande och utdelas i många former. Statsanslaget består framför allt av organisationsstöd till idrottsrörelsens medlemsförbund och centrala kansli, aktivitetsstöd till lokala idrottsföreningar samt särskilda medel för utvecklingsinsatser och projekt. Kommunerna bidrar med finansiering av anläggningar, subventioner, kontantbidrag och olika former av immateriellt stöd. Alla dessa bidrag bildar en komplex väv av offentliga resurser som kontinuerligt tillförs svensk idrottsrörelse. Bidragen har olika utformning, syften och bakgrund. Betraktat över tid kan emellertid det samlade offentliga stödet till idrotten, såsom det utvecklades under 1900-talet, karakteriseras som en sorts hjälp till självhjälp. Utgångspunkten har varit att idrottsrörelsen är en ideell folkrörelse som tillför positiva värden för samhället – och stat och kommuners roll har varit att underlätta för idrottsrörelsen att vara och förbli denna stora, men samtidigt självständiga samhällsaktör.

Mycket av denna hjälp till självhjälp-politik gäller än i dag. Den är konkretiserad i omfattande organisationsstöd till idrottsrörelsens medlemsförbund, i aktivitetsstöd till lokala idrottsföreningar och i kommunala investeringar i idrottsanläggningar och idrottslig infrastruktur. Det är klassiska bidragsformer med avsikt att hjälpa idrottsrörelsen utan att samtidigt styra eller förändra verksamhetens inriktning och innehåll. De nya bidragsformer som tillkommit sedan millennieskiftet är emellertid annorlunda både till utformning och i fråga om förväntningar. *Handslaget* och *Idrottslyftet* är storskaliga projektbidrag, som skapades för att på bred front öka fysisk aktivitet och idrott bland unga: målet var att ge idrottsrörelsen möjlighet att utveckla sin verksamhet, för att därigenom rekrytera nya grupper och få fler unga att stanna kvar längre upp i åldrarna. Efterföljande projektanslag för att aktivera nyanlända och asylsökande samt öka den fysiska aktiviteten i skolan är ytterligare exempel på bidrag, där idrottsrörelsen och staten förväntas samarbeta för att nå och aktivera specifika samhällsgrupper.

Alla de bidrag som tillkommit under senare år är erkännanden av föreningsidrottens samhällsroll. De bygger på en tilltro till idrottsrörelsens samhälleliga mervärde. Bidragen är däremot samtidigt preciserade och avgränsade på ett sätt som bryter med den traditionella hjälp till självhjälp-politiken. Därtill bygger de på

starka förväntningar om att idrottsrörelsen har kapacitet att möta stora samhällsutmaningar. Det är dessutom bidrag som sätter medborgarna och det omgivande samhället i fokus, snarare än idrottsrörelsens egenvärde.

En följdfråga blir därmed hur man kan förstå denna nya idrottspolitik. En första möjlighet är att tolka de nya bidragsformerna som ett resultat av de ideal om mål- och resultatstyrning som växt sig starka i svensk statsförvaltning sedan 1990-talet, och som successivt vidgats till att även omfatta statens relation till det civila samhället. Kännetecknande för denna styrningsform är nämligen en tydlig ansvarsfördelningsprincip, där statens uppgift är att formulera mål för politiken – gärna mätbara effektmål som kan utvärderas i efterhand – men underliggande att myndigheter och tjänstemän därefter ges stor frihet att själva avgöra hur dessa mål ska realiseras. Ur detta perspektiv ska den förändrade idrottspolitiken kanske inte främst tolkas som att inriktningen på den statliga politiken ändrat karaktär. Förändringen tolkas med fördel snarare som en tydligare formalisering av idrottspolitikens mål och parternas skilda roller och ansvar: att det ”implicita kontrakt” som tidigare präglade svensk idrottspolitik ersatts av explicita mål och reglerade styrningsformer.

En andra tolkning är att se den nya idrottspolitiken som ett utslag av *governance*. Begreppet är omdebatterat, men förekommer ofta i statsvetenskapliga diskussioner om politisk styrning i moderna samhällen. Utgångspunkten för detta synsätt är att dagens globaliserade samhällen är så komplexa och sammanvävda att det inte längre är möjligt för politiker att styra enligt traditionella, hierarkiska principer. Stora samhällsutmaningar kan inte lösas enbart på statlig väg, utan kräver att fler aktörer bjuds in i den politiska processen, alltifrån andra myndigheter till företag och intresseorganisationer. Utmärkande för *governance* är således inte att politiker vill öka den statliga styrningen. Målet är snarare att skapa en politik baserad på dialog och förhandling med externa samhällsaktörer. På idrottspolitikens område skulle de nya bidragsformerna och den nya statliga styrning som utvecklats sedan millennieskiftet alltså inte främst uppfattas som att idrottsrörelsen blivit ett redskap för statens socialpolitiska strävanden. Ur ett *governance*-perspektiv ska skiftet snarare tolkas som ett erbjudande om partnerskap. Medan den traditionella statliga idrottspolitiken har tydlig karaktär av en sorts ”hjälpande hand” från staten till idrottsrörelsen, är de nya bidragsformerna snarare att tolka som ett ”handslag”, där staten och idrottsrörelsen går samman för att möta gemensamma samhällsutmaningar. En sådan politik kan dock inte skapas utan att utmana etablerade synsätt och relationer. Det är en politik som betonar föreningsidrottens samhällsroll

och mervärde, snarare än dess självständighet och egenvärde. Det är en politik som betonar ett medborgarperspektiv snarare än ett medlemsperspektiv.

Avslutning: två svar på frågan om det offentliga stödets roll för att främja jämlik idrott

Det beskrivna skiftet i den statliga idrottspolitikens kommenteras i Riksidrottsförbundets bidrag till årets fördjupade analys. Under rubriken ”En legitimitetsfråga från två håll” konstateras att satsningar ”där idrottens samhällsnytta blir framträdande, eventuellt på bekostnad av idrottens egenvärde” kan leda till missnöje bland Riksidrottsförbundets medlemsförbund. En konflikt uppstår där legitimiteten gentemot staten – och ansvaret att förverkliga de statliga idrottspolitiska målen – ställs mot legitimiteten gentemot den egna medlemskåren. Budskapet är att framgångsrik idrottspolitik behöver legitimitet *åt båda håll* – att ett samhällsansvar måste balanseras med ett medlemsperspektiv.

”Riksidrottsförbundet behöver genom ständig dialog, både med staten och de egna medlemmarna, säkerställa att nya satsningar har legitimitet. För detta krävs också att Riksidrottsförbundet fortsätter att betona idrottsrörelsens självständighet – även inom ramen för särskilda satsningar – genom att motarbeta detaljstyrning och därmed skapa största möjliga handlingsutrymme att forma verksamheten i enlighet med idrottens *Strategi 2025*. Så länge den senare harmonierar med statens idrottspolitiska inriktning torde också denna ordning kunna tillfredsställa samtliga parter.”

Enligt Centrum för idrottsforskningens bedömning är detta en möjlighet. Det omfattande strategiarbete som för närvarande genomförs inom idrottsrörelsen kan nämligen i stor utsträckning betraktas just som ett handslag med staten. I satsningen är ett medlemsperspektiv ständigt närvarande i övergripande målformuleringar, såsom att ”idrottens värdegrund är vår styrka” och i utvecklingsresan ”den moderna föreningen engagerar”. Samtidigt betonas lika starkt att idrottsrörelsen tar ett samhällsansvar och att man vill nå ut, inkludera och engagera ”pojkar och flickor, män och kvinnor och i olika åldrar och med olika förutsättningar och bakgrund”. Det som återstår är att se vilka konkreta resultat som detta strategiarbete kommer att få på idrottsrörelsens framtida organisation och verksamhet – och i vilken utsträckning det kommer att motverka den ojämlikhet som alltjämt råder i dag. Vår analys visar att det finns föreningar inom idrottsrörelsen med både vilja och kapacitet att bidra i kampen mot olika former av

samhällsutmaningar – men det finns också föreningar som avgränsar sitt ansvar till den egna kärnverksamheten och de egna medlemmarna. Vi ser därmed två svar på frågan om det statliga och kommunala stödet är effektivt och har betydelse i frågor kopplat till idrott, jämlikhet och socioekonomi.

Ett första svar är att stödet kan vara av stor betydelse om det matchas med idrottsföreningar som är bärare av motsvarande sociala strävanden. Om det offentliga resurser för att minska de ojämlika förutsättningarna inom idrotten kanaliseras till sådana föreningar som har kapacitet och vilja att verka för inkludering och jämlikhet i idrotten – att göra ett handslag med stat och kommun – blir effekten rimligtvis större än om bidraget tillförs idrottsföreningar utan motsvarande ambitioner. Här är poängen att idrottsrörelsens föreningar inte får betraktas som en enhetlig kategori – och att valet av fördelningsstrategi är avgörande för stödets effektivitet.

Vårt andra svar är mer framåtblickande. Idrottsrörelsens pågående strategiarbete handlar i stor utsträckning om att uppmuntra nya perspektiv, förhållningssätt och strategier i föreningsidrotten med fokus på inkluderings- och jämlikhetsperspektiv. Om detta strategiarbete blir framgångsrikt, kommer fler idrottsföreningar att engageras i kampen mot strukturella hinder och ojämlika förutsättningar inom idrotten. Likaså kommer effektiviteten i det offentliga stödet för jämlik idrott att öka.