

# Idrottens insatser för att motverka segregation

Olov Wolf-Watz, Strategirådet

## Inledning

En viktig del av det arbetet [att minska kriminalitet och segregation, förf. anm.] utförs redan av idrottsrörelsen, och den nya regeringen bör därför – oavsett partifärg – ge fortsatt långsiktigt ekonomiskt stöd till landets idrottsklubbar.<sup>79</sup>

Så skrev Riksidrottsförbundets ordförande Björn Eriksson i en debattartikel i Dagens Samhälle 2018. Och Erikssons önskan har blivit hörd. Regeringen har permanentat det stöd till idrottsrörelsens arbete i segregerade områden som infördes 2017. Hittills har Riksidrottsförbundet tagit emot sammanlagt 88,5 miljoner kronor, öronmärkta för ändamålet. Pengarna är en del av statens stöd till idrotten. Hanteringen och fördelningen av statens idrottsstöd har delegerats till Riksidrottsförbundet, eftersom Sverige saknar idrottsdepartement eller särskild idrottsmyndighet.

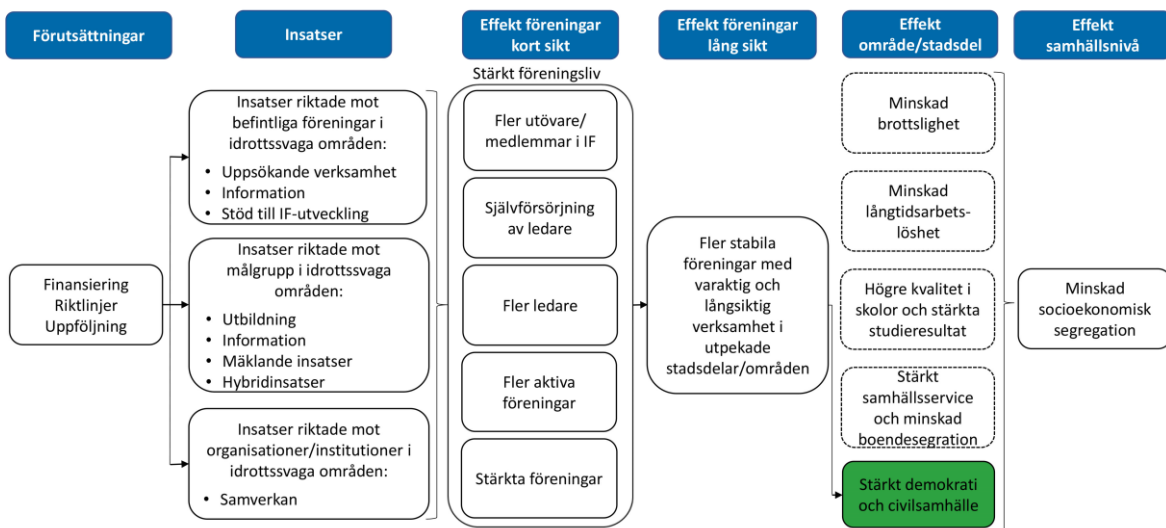
Centrum för idrottsforskning hade regeringens uppdrag att under 2022 genomföra en fördjupad analys av utfallet av de särskilda insatser för idrott i segregerade områden som pågått sedan 2017. I det här kapitlet presenteras den studie som Strategirådet, ett fristående konsultföretag, genomfört på uppdrag av Centrum för idrottsforskning.

## Studiens utgångspunkter

Uppdraget handlade om att bedöma utfallet av idrottsrörelsens insatser för att minska segregationen i samhället. En bedömning av utfallet av en verksamhet behöver utgå från en beskrivning av hur verksamheten är tänkt att skapa värde på olika nivåer. Riksidrottsförbundet har valt att rikta insatserna mot ”idrottssvaga områden”, det vill säga områden med föreningsidrottsliga och socioekonomiska utmaningar. För att identifiera de önskade utfall som arbetet kan bidra till utgick jag från en översiktlig interventionslogik. Den har tagits fram tillsammans med

<sup>79</sup> Dagens Samhälle. ”Idrottsrörelsen gör skillnad i segregerade områden”. 15 oktober 2018.

företrädare för Riksidrottsförbundet, och beskriver hur förbundet har tänkt att insatserna ska bidra till avsedda effekter. Logiken presenteras i figur 1.



Figur 1. Övergripande interventionslogik för insatser i idrottssvaga områden.

Stödet till insatser riktade mot idrottssvaga områden var initialt en del av reformprogrammet mot segregation 2017–2025 – ett program som kom att bilda grunden till den dåvarande regeringens strategi mot segregation. Reformprogrammet presenterades 2017 av den dåvarande regeringen, och syftade till att lyfta socialt utsatta områden samt bidra till att bryta strukturella segregationsmekanismer.

Längst till höger i figuren på föregående sida återfinns den önskade effekten av reformprogrammet. Effektmålet ska nås via utveckling inom fem områden.<sup>80</sup> Ett av dem är ”stärkt demokrati och stärkt civilsamhälle”. Det är primärt detta område som Riksidrottsförbundets arbete med segregationsmedlen tagit sikte mot. Vägen till stärkt demokrati och stärkt civilsamhälle går via att fler stabila föreningar verkar med varaktighet och långsiktighet i idrottssvaga områden. Idrottsrörelsen ska på olika sätt bidra till denna effekt genom att mobilisera deltagare och ledare, liksom stärka nya och befintliga föreningar. RF-SISU distrikt<sup>81</sup> (hädanefter distrikten) utformar insatser utifrån den situation som råder i respektive distrikt.

<sup>80</sup> Regeringskansliet (2017). *Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017–2025*. Promemoria.

<sup>81</sup> Sedan 2020 är Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna en gemensam organisation på distriktsnivå: RF-SISU distrikt.

Utifrån interventionslogiken är det möjligt att precisera frågor om insatsernas utfall. Frågorna som var i fokus i denna utvärdering handlar om vilka effekter insatserna skapat på olika nivåer, och varför:

1. Har insatserna samlat bidragit till att stärka demokrati och civilsamhälle i idrottssvaga områden?
  - a. Har fler deltagare/medlemmar mobiliserats i aktuella områden?
  - b. Är fler ledare aktiva i aktuella områden?
  - c. Är fler föreningar aktiva i aktuella områden?
  - d. Har befintliga föreningars verksamhet blivit mer stabil och långsiktig i aktuella områden?
2. Vad förklarar det samlade utfallet?
  - a. Vilar interventionslogiken på solida antaganden?
  - b. Har insatserna varit relevanta utifrån syftet?
  - c. Har genomförandet hållit hög kvalitet?
  - d. Har styrningen från Riksidrottsförbundet varit adekvat?
  - e. Finns det yttre faktorer som förklarar varför distrikten lyckats eller misslyckats att skapa avsedda effekter?

Frågorna har besvarats med hjälp av uppgifter från Riksidrottsförbundets uppföljning av distriktens arbete, och utifrån intervjuer med företrädare för distrikten och Riksidrottsförbundet. Intervjustudien omfattar tolv intervjuer – nio med företrädare för distrikten och tre med tjänstemän på Riksidrottsförbundet. Orienterande intervjuer har också genomförts med företrädare för Delegationen mot segregation (Delmos).

Vad innebär det att bedöma utfallet? Av uppdragsformuleringen från regeringen till Centrum för idrottsforskning framgick att det finns en förväntan på att idrotten ska bidra till att minska segregationen.<sup>82</sup> Av allt som påverkar segregationen i Sverige är föreningsidrotten endast en faktor. Det är därför rimligt att anta att segregationen skulle bestå även om idrottsrörelsen lyckas i sitt arbete. Utfallet kan därför inte likställas med effekter på samhällsnivå. I denna utvärdering hanteras ”utfall” som en fråga om bidrag, det vill säga i vilken grad det är rimligt att argumentera för att en insats bidragit till önskade effekter. Det finns ingen given norm för bedömningen – hur stort det samlade avtrycket av idrottsrörelsens insatser förväntas bli. I detta fall har det handlat om att bedöma i vilken grad det är rimligt att tro, att de insatser som distrikten genomfört inom ramen för segregationssatsningen optimalt

<sup>82</sup> Justitiedepartementet (2022). *Uppdrag till Centrum för idrottsforskning att följa upp statens stöd till idrotten.*

har bidragit till en minskad segregation. Om satsningens utformning varit grundad i kunskap om utmaningarnas karaktär, och insatserna har genomförts med hög kvalitet, kan man argumentera för att bidraget också varit optimalt.

### *Regeringens arbete för att motverka segregation*

Generellt brukar forskningen lyfta fram två orsaksförklaringar till hur segregation uppstår: strukturella orsaker samt individuella preferenser. Strukturella orsaker innefattar de möjligheter och de restriktioner som finns i samhället, och som den enskilda individen inte kan påverka. Några exempel på strukturella orsaker är inkomstojämlikhet, hur en stad är planerad och var nya bostäder byggs.<sup>83</sup>

Individuella preferenser handlar om individers beteenden och val. Några exempel på individuella preferenser är att föredra en viss typ av bostad, att undvika vissa bostadsområden, etcetera.<sup>84</sup>

## Om idrottssvaga områden

Idrottsrörelsens insatser för idrott i segregerade områden riktas mot områden som har föreningsidrottsliga och socioekonomiska utmaningar – det vill säga utsatta områden där föreningsidrotten inte är lika etablerad som i andra områden.

Av intervjuer med företrädare för distrikten framgår att karaktären på områdena kan variera. I vissa fall finns lite eller inget idrottande. I andra fall bedrivs idrott, men idrottandet är spontant och sker inte inom ramen för föreningsverksamhet. Slutligen finns det exempel på områden där föreningsidrott pågår, men deltagarna kommer från andra områden och nyttjar lokaler i det idrottssvaga området. I dessa fall härrör både föreningar och deltagare från områden utanför det idrottssvaga området.

Riksidrottsförbundets arbete med att identifiera relevanta områden har inte varit detsamma över de år som insatserna har bedrivits. Under åren 2017–2019 identifierade distrikten själva områden utifrån egna prioriteringar. 2020–2021 gjorde Riksidrottsförbundet en tydligare prioritering av områden, baserad på var de största behoven fanns. Bedömningen gjordes utifrån kriterier, såsom andel aktiva i idrott, medelinkomst och utbildningsnivå, där områdesindelningen utgick från postnummer. Från 2022 har förbundet övergått till att fördela medel med utgångspunkt i RegSO-områden (Statistikmyndigheten SCB:s rikstäckande områdesindelning för statistisk uppföljning av socioekonomisk segregation). Det har inne-

---

<sup>83</sup> Delmos (2021). *Segregation i Sverige*, s. 25.

<sup>84</sup> *Ibid.*, s. 27.

burit att man kunnat använda Delmos index kring socioekonomisk status, tillsammans med kriterier för aktiv idrott, för urval. Sammantaget har Riksidrottsförbundets kriterier för urval av områden skärpts över åren, i syfte att öka träffsäkerheten i insatserna och stärka möjligheterna att följa effekterna av arbetet.

## Varför uppstår idrottssvaga områden?

Av intervjuer med företrädare för distrikten framgår att orsakerna till att ett område får föreningsidrottsliga utmaningar handlar om ekonomiska, kulturella och sociala faktorer, med konkreta trösklar för både individers deltagande och föreningars verksamhet. En del av utmaningarna handlar om förutsättningarna, vilka är en direkt följd av en socioekonomisk utsatthet, och begränsar möjligheten att delta i föreningsidrotten. Därutöver kan flera utmaningar härledas till hur idrottens eget regelverk och stödsystem ser ut.

Av intervjuer med företrädare för Riksidrottsförbundet och distrikten framgår att föreningsidrotten är anpassad för en viss typ av medlem, med en viss typ av kapacitet. För enskilda deltagare fungerar avgifter och outtalade eller uttalade krav på bidrag i form av skjuts till träningar och tävlingar som ett hinder för deltagande. En företrädare för ett distrikt beskriver det på följande sätt:

Föreningsidrotten är uppbyggd för betalande medlemmar. /.../ Med föräldrar som kan skjutsa och baka bullar.

För föreningar i idrottssvaga områden handlar trösklarna om faktorer som försvårar deras etablering och tillväxt. För det *första* handlar det om den administration som följer med att driva en förening. Att driva en förening ställer krav på föreningskompetens för att kunna möta de krav som idrotten själv och kommunen ställer. Det kan exempelvis handla om den formalia som behövs för att säkerställa föreningsdemokratin. I idrottssvaga områden saknas traditionen att driva en idrottsförening, och företrädare för distrikten anger att föreningskunskapen är låg. Startsträckan för en nystartad förening i ett idrottssvagt område är därför ofta längre än i andra områden. En företrädare för ett distrikt beskriver det på följande sätt:

Administrationen är en börda. Det ställs krav från kommunen. Även föreningsdemokratin är en utmaning. Hela föreningstanken bygger på en fungerande demokrati i föreningen. Men det är ju enklare att driva det själv.

För det *andra* utgör regelverk för hur verksamheten ska bedrivas än en tröskel för nystartade föreningar. Idrottsrörelsens årsmöte Riksidrottsmötet har både 2019 och 2021 slagit fast att tävlingsverksamhet är ett kriterium för medlemskap i Riksidrottsförbundet. Som medlem i ett specialidrottsförbund förbinder sig en förening att följa Riksidrottsförbundets, liksom special- och distriktsidrottsförbundens stadgar samt Riksidrottsförbundets tävlingsregler, som ofta omfattar exempelvis ålders- och könsindelning av verksamheten. Om deltagarunderlaget spreter, vilket det ofta gör i föreningar i idrottssvaga områden, är det svårt för föreningen att leva upp till kraven.

För det *tredje* har föreningar i idrottssvaga områden svårt att få halltider. Kommuner är ansvariga för hanteringen av träningstider i de anläggningar som de äger. De sätter taxan för föreningar, och fördelar tider utifrån kriterier som inte är anpassade för att underlätta för föreningar i idrottssvaga områden. I många kommuner har föreningar med stabil verksamhet, som är LOK-stödsberättigad och pågått under många år med många deltagare, företräde när tiderna ska fördelas. En nystartad eller liten förening har svårt att möta dessa krav.

Det finns här en uppenbar spänning mellan å ena sidan att ge stöd till en verksamhet som redan fungerar, och å andra sidan att uppmuntra det som är nytt och under uppbyggnad. En företrädare för ett distrikt beskriver strukturen som ”stel”, och att den systematiskt missgynnar svaga och/eller nystartade föreningar. En annan beskriver det på följande sätt:

Många föreningar som finns i de områdena kan inte ta in fler medlemmar, för att de inte har förutsättningar att ta emot dem. Halltider ges till större föreningar. Det gör det svårt att utvecklas.

För det *fjärde* har föreningar i idrottssvaga områden svårt att få stöd via de nationella utvecklingsmedel som ska stötta föreningsidrotten. LOK-stödet ställer exempelvis tydliga krav på verksamhetens form (längd i tid, antal deltagare, gemensamma samlingar, ledarens roll, etcetera) för att en sammankomst ska vara stödberättigad. Dessa krav kan, enligt företrädare för Riksidrottsförbundet, vara svåra att nå för nystartade och svaga föreningar. Detsamma gäller andra stöd, såsom Riksidrottsförbundets projektstöd till barn- och ungdomsidrott. År 2022–2023 ska det användas för insatser kring ”inkludering av underrepresenterade grupper” samt ”trygga och hållbara utvecklingsmiljöer”. Stöden är utformade för föreningar som redan har en stabil verksamhet, inte för att hjälpa svaga föreningar med bristande administrativ kapacitet. De syftar till att stärka kvaliteten i föreningsverksamheten i stort, och att uppmuntra en önskad riktning av förenings-

idrotten, men kraven för att få ta del av dem fungerar som en tröskel som nystartade och svaga föreningar har svårt att ta sig över.

Det finns för det *femte* också strukturer i distriktens verksamhet, som hindrar dem från att arbeta med föreningar i idrottssvaga områden inom ramen för sin ordinarie verksamhet. Modellen för hur folkbildningsanslaget fördelas är styrande för hur distrikten arbetar, och framför allt med vilka föreningar. En företrädare för ett distrikt beskriver det på följande sätt:

Vi stärker föreningar. Men folkbildningen driver en jakt på timmar. Konsulenter lägger störst fokus på föreningar som ger flest timmar – de som passar in i mallen och som förstår föreningslivet. Det är en orm som äter upp sin egen svans. Vi skapar det problem som vi vill lösa. Vi skulle behöva arbeta med dem som vi inte har jobbat med tidigare. Det skulle göra under för idrottssvaga områden.

De idrottssvaga områdena är alltså inte idrottssvaga enbart av skäl som kan härledas till att de är socioekonomiskt utsatta. Det saknas resurser för att delta, samt vana och kompetens att driva föreningsidrott för boende i dessa områden. Men samtidigt fungerar idrottsrörelsens egna regler, stödssystem och verksamhetsformer som hinder för nystartade och svaga föreningar i dessa områden.

## Implementeringen – så har uppdraget hanterats

Stödet till insatser riktade mot idrottssvaga områden presenterades först 2016 av dåvarande statsminister Stefan Löfvén. Enligt planen skulle satsningen omfatta 14 miljoner kronor till insatser för idrottsverksamhet i utsatta områden för 2017. Till samma ändamål beräknades ett anslag på 14 miljoner årligen för 2018–2019, samt på 18 miljoner årligen för 2020–2025. Den totala summan har hittills blivit något lägre än planerat, och framgår av tabell 1.

**Tabell 1.** Fördelning av medel för insatser mot idrottssvaga områden 2017–2023, per distrikt

RF-SISU Distrikt	Stöd 2017–2023
Blekinge	2 750 000
Dalarna	1 670 000
Gotland	450 000
Gävleborg	1 140 000
Halland	1 770 000
Jämtland-Härjedalen	260 000
Norrbottnen	940 000
Skåne	11 645 000
Småland	2 160 000
Stockholm	11 800 000
Sörmland	10 335 000
Uppland	2 000 000
Värmland	3 370 000
Västerbotten	2 040 000
Västernorrland	2 760 000
Västmanland	5 280 000
Västra Götaland	14 385 000
Örebro	4 780 000
Östergötland	8 920 000
<b>Totalt</b>	<b>88 455 000</b>

Källa: Riksidrottsförbundet

Av tabellen framgår att Skåne, Stockholm, Sörmland och Västra Götaland är de distrikt som tagit emot mest medel. Deras andel av det totala stödet uppgår till cirka 55 procent.

Av Riksidrottsförbundets anvisningar till distrikten framgår att idrottsrörelsens del i programmet avsåg ”insatser för att möjliggöra fler idrotts- och ungdomsledare i socialt utsatta områden”. För att skapa varaktighet och självförsörjning av ledare var avsikten att erbjuda de boende utbildning i föreningskunskap och ledarutveckling. Förutom ledarrekrytering och ledarutbildning skulle satsningen även ”främja bildandet av nya föreningar i områdena, eller förstärka de som redan fanns där.”<sup>85</sup> Fokus förändrades emellertid över tid. De ursprungliga riktlinjerna pekade mot skrivningarna från regeringen, med en betoning på att erbjuda ledarutbildning till boende i områdena och att starta föreningar. Med tiden tog sig Riksidrottsförbundet dock friheten att göra en vidare tolkning av regeringens avsikter. Efter

<sup>85</sup> Riksidrottsförbundet (2017). Riktlinjer: *Idrott i segregerade områden*.



2019 breddades ambitionen till att även stärka föreningsidrotten i idrottssvaga områden, genom att skapa verksamhet på plats för deltagare som bor där.

## Riksidrottsförbundets och distriktens roller och ansvar

Riksidrottsförbundet och distrikten har haft olika roller i arbetet. Riksidrottsförbundets formella ansvar har handlat om att leda och stödja satsningen. Det har dels omfattat att underlätta genomförandet genom att sammankalla till träffar för dialog och erfarenhetsutbyte och ansvara för kompetenshöjande insatser, dels att bidra till distriktens insatser i form av underlag och stödmaterial. Slutligen har förbundet också ansvarat för att koordinera uppföljning och redovisning av distriktens arbete som utgjort grunden i Riksidrottsförbundets redovisning till regeringen.

Distrikten har haft ansvaret att genomföra insatserna. Uppdraget har inneburit att ta fram en sammanhållen plan för arbetet, genomföra rekrytering av projektledare samt avsätta övriga nödvändiga personella resurser.

Distrikten har varit fria att utforma insatser givet medlens ändamål. Men det innebär inte att medlen har fördelats utan villkor. Dels har det funnits krav på att insatserna skulle rymmas inom ramen för Riksidrottsförbundets anvisningar, dels har distrikten haft ansvaret att säkerställa att verksamheten återrapporteras till Riksidrottsförbundet enligt given instruktion.

## Distriktens insatser

Distrikten har som sagt varit fria att utforma sina insatser. Därför varierar arbets sätt och metoder. Insatserna kan sorteras till tre övergripande inriktningar, som delvis kompletterar varandra. Vissa distrikt har arbetat med flera av dem samtidigt.

Den första typen av insatser är riktade mot befintliga föreningar i idrottssvaga områden. Det kan här handla om uppsökande verksamhet och informations- och kompetensutveckling. Den andra typen vänder sig till befintliga och potentiella ledare och medlemmar, i form av informations- och utbildningsinsatser, mäklande insatser eller en kombination av dessa. Slutligen finns det en typ av insatser vilka vänder sig till andra verksamheter som verkar i de idrottssvaga områdena. Det handlar då i de flesta fall om samverkande insatser med syfte att stärka föreningar och mobilisera målgruppen.

Här presenteras fyra övergripande exempel på hur distrikten utformat sitt arbete:

I *RF-SISU Skåne* har arbetet utgått från befintligt föreningsliv i idrottssvaga områden. Av distriktets återrapportering till Riksidrottsförbundet framgår att målet

varit att ”på olika sätt stärka befintligt föreningsliv och bidra till att nya föreningar bildas där behovet finns”. Arbetet har varit behovsstyrt och utformats i dialog med målgruppen. Återkommande inslag i arbetet har varit att identifiera engagemang, ge stöd i bildandet av nya föreningar, stärka befintliga föreningar och hjälpa föreningar som vill expandera till nya geografiska platser.

Distriktet har identifierat att behovet av administrativt stöd är stort bland föreningar i utsatta områden, till exempel vad gäller det kommunala regelverket, ansökningsförfaranden, kunskapen om vilka insatser man ska vända sig till, och redovisning av LOK-stöd. En tidig lärdom var, enligt företrädare för distriktet, vikten av att etablera kontakt med lokala aktörer och att samverka med övrigt föreningsliv, kommuner och andra organisationer inom civilsamhället.

I *RF-SISU Stockholm* har insatserna fokuserat på att sänka trösklarna till föreningslivet och skapa engagemang genom mötesplatser, folkbildning och nya former av idrott. Stockholmsdistriktet har styrt mot de övergripande målen att göra idrottsrörelsen mer inkluderande, samt att fler från de boende i områdena ska välja att bli, och välkomnas som, medlemmar i idrottsrörelsen.

Arbetet har haft följande övergripande inriktningar:

- Höja medvetandegraden och kunskapsnivån om normer och strukturer inom idrottsrörelsen.
- Leda och stödja idrottsföreningarnas utveckling mot att bedriva inkluderande verksamheter.
- Komplettera idrottsföreningarnas insatser för målgrupperna, med avsikt att uppnå en jämn fördelning av insatser avseende skillnader inom målgrupperna (såsom kön, ålder och geografisk hemvist).

Distriktet har arbetat med ett 70-tal föreningar sedan 2017, och stödinsatser anpassade utifrån det specifika behov som funnits i varje förening. Ofta har det handlat om stöd för att klara en grundläggande föreningsadministration. Utgångspunkten i arbetet har varit föreningarnas egna drivkraft. Distriktet har fungerat som en möjliggörare, liksom ett stöd för föreningars och eldsjäalars ambitioner. Företrädare för distriktet beskriver det som ett långsiktigt arbete.

I *RF-SISU Västmanland* har distriktet arbetat utifrån en grundläggande analys av de utmaningar föreningar i idrottssvaga områden möter. Insatserna har utformats för att hjälpa dem att hantera konkreta hinder i verksamheten. Distriktet har kunnat ge stöd till föreningar som inte passar in i strukturen, det vill säga de som saknar anställd personal eller kompetens att skriva ansökningar.

För att kunna arbeta systematiskt med dessa frågor har distriktet utvecklat Inkluderingsstrappan. Den utgår från olika utmaningar som en förening i idrottsvaga områden möter. Distriktet har också erbjudit utbildningsinsatser till föreningar för att öka kunskapen om idrottens föreningslära och värdegrund, samt informerat om de stöd som finns. Oftast har det handlat om insatser för styrelse och ledare. Slutligen har representanter för distriktet också fört en kontinuerlig dialog med politiker, regionen och kommunala tjänstemän, samt suttit med i flera olika samverkansgrupper och nätverk.

I *RF-SISU Västra Götaland* har den huvudsakliga delen av insatserna skett inom ramen för en satsning som kallas Street Games. Den beskrivs som ett verktyg för att skapa inkluderande mötesplatser i idrottssvaga områden, jämte stärka individer och föreningar med utbildning och rekrytering. Syftet är att få fler aktiva medlemmar, ledare och ideellt engagerade i samverkan med andra aktörer i lokalsamhället.<sup>86</sup>

Arbetet med Street Games inleddes redan under den statliga Storstadssatsningen, som föregick satsningen på idrott i segregerade områden. Grundmodellen handlar om att stärka förutsättningarna för deltagande och ledarrekrytering i idrottssvaga områden, genom samverkan med kommuner och med befintligt föreningsliv. För att en förening ska kunna kalla sig en Street Games-förening behöver den ställa upp med ledare, och erbjuda öppen och kostnadsfri träning för den som vill fortsätta idrotta.

### *Genomförandet har tre principiella brister*

Det finns ingen slutlig mall för hur en insats ska genomföras, vilket gör det svårt att bedöma hur väl satsningen har implementerats hittills. Däremot kan man föra ett generellt resonemang om idrottsrörelsens vägval. Har de maximerat möjligheten att skapa värde i de idrottssvaga områdena? Min samlade bedömning är att implementeringen så långt präglats av tre principiella brister.

För det *första* har Riksidrottsförbundet inte styrt insatserna utifrån kunskap om vad som krävs för att skapa ett varaktigt och långsiktigt föreningsliv i idrottssvaga områden. När förbundet fick medlen fanns ingen beredskap för hur satsningen skulle riktas eller styras. Det gjordes ingen analys av utmaningarnas karaktär och hur de skulle kunna adresseras. I stället fanns det en förväntan om att arbetet i utsatta områden skulle inledas direkt. En företrädare för Riksidrottsförbundet säger:

---

<sup>86</sup> <https://www.rfsisu.se/vastragotaland/Viarbetarmed/Inkluderandeidrott/StreetGames>.

Ordern var att ”gör nu”. Det fanns ingen tid för förstudie. Riksidrottsförbundet vill leverera på sitt uppdrag, och man hinner inte landa eller fundera över hur medlen kan skapa värde. Det gör att läresan blir lång.

Trots att idrottssvaga områden per definition är platser där idrottsrörelsen traditionellt haft svårt att etablera sig, utformades satsningen som om idrotten redan hade svaren på hur idrottssvaga områden ska motverkas. Detta framgår också av intervjuer med företrädare för Riksidrottsförbundet och distrikten – att insatserna inte samlat adresserat de centrala utmaningarna som hindrar föreningslivet i idrottssvaga områden. Interventionslogiken i figur 1, som beskriver hur satsningen är tänkt att skapa önskade effekter, har därför luckor.

För det *andra* har distrikten inte utformat insatser utifrån en samlad kunskap om vad som krävs för att hantera utmaningarna. I vissa fall har insatserna varit konceptualiserade – i andra fall har det varit mer eller mindre en förlängning eller en utvidgning av den ordinarie föreningsutvecklingen som redan bedrivs. Skillnaderna har motiverats med att förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika distrikt. Men samtidigt har företrädare för distrikten i intervjuer beskrivit föreningslivets utmaningar i idrottssvaga områden på ett liknande sätt. Det är mer troligt att skillnaderna uppstått som en konsekvens av att arbetet inte har likriktats, än som en konsekvens av att karakteristiken hos de idrottssvaga områdena varierat.

Distrikten har utformat och genomfört sina insatser utan koppling till varandra. Gemensamma dialogmöten har hållits, men någon samlad satsning har inte skett. Det kan finnas ett värde i en decentraliserad styrmodell, men i detta fall har den decentraliserade modellen gjort det svårare att hålla samman satsningen och kraftsamla mot ett gemensamt mål.

För det *tredje* har möjligheterna att lära längs arbetets gång inte realiserats. Riksidrottsförbundet har löpande följt upp distriktens arbete. Men återrapporteringens kvalitet varierar mellan distrikt och över tid, och har inte varit en utgångspunkt för beslut om en eventuell förändring av insatsernas inriktning. Det har inte heller funnits ett lärande mellan distrikten. Företrädare för distrikten beskriver att den kontakt som funnits dem emellan i stort begränsats till de dialogmöten som Riksidrottsförbundet ansvarat för. Ett mer formaliserat samarbete mellan distrikten i metodutveckling eller utvärdering saknas.

Medlen har därutöver inte kommit med en garanti om långsiktighet. I stället har de grundats i tvååriga beslut från regeringen. Även om det sagts att satsningen ska pågå fram till 2025, har företrädare för Riksidrottsförbundet inte kunnat ta det för givet – vilket skapat en kortsiktighet i förbundets arbete.

## Bedömning av insatsernas utfall

Idrottens möjlighet att påverka segregationen är av naturliga skäl begränsad. Den har till stor del sina orsaker i sektorer som idrotten inte förfogar över. Idrotten kan dock bidra till en stärkt demokrati och ett stärkt civilsamhälle i utsatta områden, genom insatser som stärker föreningslivet där. På kort sikt har avsikten med dessa insatser varit att bidra till fler aktiva föreningar med varaktig verksamhet, fler utövare/medlemmar, fler ledare och en ökad självförsörjning av ledare.

Det finns många utmaningar med att *beskriva* det samlade utfallet av de insatser som riktats till segregerade områden under 2017–2022. För det första ser insatserna olika ut i varje distrikt. För det andra har inriktningen på insatserna ändrats över tid. Anvisningarna för 2017–2019 är inte desamma som för efter 2020. För det tredje varierar kvaliteten på distriktens återrapporter, vilket gör det svårt att ge en komplett bild.

Att *bedöma* det samlade utfallet är också en utmaning. Som tidigare nämnts prövar jag om utfallet är optimalt utifrån ett principiellt resonemang. Om utformningen grundats i kunskap om utmaningarnas karaktär, och insatserna har genomförts med hög kvalitet, kan man argumentera för att bidraget också varit optimalt.

## Beskrivning av insatsernas omfattning och utfall

Distriktens återrapportering ger en bild av insatsernas omfattning. I samverkan med övrigt föreningsliv och skolan har de bedrivit ett grundläggande arbete för att uppmuntra till aktivitet bland ungdomar, och stärka föreningskompetensen i befintliga föreningar. De beskriver lokala rekryteringsevents, utbildningar samt hur de stöttat enskilda föreningar eller eldsjälur.

Av återrapporteringen framgår att distriktens aktiviteter har involverat många föreningar liksom enskilda deltagare. En dialog har förts med cirka 250 föreningar. Sammanlagt 779 personer har deltagit i ledarutvecklingsinsatser. Antalet deltagartillfällen i olika åldersgrupper uppgår till över 80 000. Dessa uppgifter bygger primärt på uppföljningen för 2017–2019. För 2020 och 2021 har återrapporteringen i högre grad begränsats till att beskriva genomförda aktiviteter. En samlad redogörelse för olika utfallsindikatorer presenteras i tabell 2.

**Tabell 2.** Samlad beskrivning av distriktens rapporterade insatser och utfall

	Antal
<b>Föreningar som distrikten samverkat med</b>	cirka 250
<b>Deltagartillfällen</b>	cirka 80 000
<b>Deltagare i ledarutbildningar</b>	cirka 780
<b>Nya sektioner</b>	cirka 20
<b>Nya föreningar</b>	cirka 20–30

Källa: Riksidrottsförbundet

Riksidrottsförbundet har snabbt kunnat inrätta en verksamhet i distrikten, men formerna för uppföljning av dess effekter har inte etablerats lika snabbt. Uppföljningen har primärt fokuserat på insatser och prestationsnära effekter. I vilken grad kompetensutveckling av ledare och föreningsföreträdare exempelvis inneburit att föreningsverksamheten stärkts, framgår inte av distriktens åiterrapporter. Det framgår inte heller i vilken grad deltagarna fortsatt att vara aktiva inom föreningslivet.

Ett viktigt mål var att insatserna skulle bidra till fler föreningar. Enligt distrikten har totalt 20–30 föreningar bildats och ett 20-tal sektioner startat. Företrädare för Riksidrottsförbundet vittnar om en stor utmaning att etablera nya föreningar med stabil verksamhet som är hållbar över tid. Det är ett arbete som tar lång tid och kräver uthållighet samt stora personella resurser. Effekterna i termer av ett stärkt föreningsliv är små, enligt distriktens egna bedömningar.

Distriktens arbete har alltså stärkt individer och aktörer i de idrottssvaga områdena, men värdet av det måste ses som temporärt. Utan fortsatt stöd finns det en överhängande risk att avtrycket inte blir bestående. Ett av distrikten beskriver utmaningen på följande sätt i sin åiterrapport:

Utmaningen med nya föreningar är bräckligheten, och där ser vi redan stor risk att en–två föreningar kommer att vara tvungna att lägga ner eller omgruppera sig.

Som jag nämnde tidigare beskriver dessutom flera företrädare för distrikten att de inom ramen för ordinarie verksamhet inte kan motivera att lägga resurser på föreningar i idrottssvaga områden. Ett fortsatt arbete i dessa områden är villkorat av en fortsatt finansiering med särskilda medel för detta ändamål.

## Effekterna är sköra och temporära

Som framgår av interventionslogiken (se figur 1) har insatserna syftat till att bidra till fler stabila föreningar med varaktig och långsiktig verksamhet i idrottssvaga områden. Det finns ingen given referens som utgångspunkt för bedömningen av utfallet. Det finns heller inget antal, eller någon procentsats, som anger regeringens eller Riksidrottsförbundets ambition.

I vilken grad är det då rimligt att argumentera för att satsningen bidragit till önskade effekter, och att de insatser som distrikten genomfört på optimalt sätt har bidragit till en minskad segregation? Min bedömning är att det visserligen finns ett bidrag, men att effekterna av distriktens arbete är sköra och temporära. I satsningen fanns en potential som hittills inte har utnyttjats.

Det finns flera möjliga förklaringar till varför insatsernas samlade avtryck sannolikt blivit litet och temporärt. Yttre omständigheter har fått stor påverkan på distriktens arbete. I flera av distriktens återrapporter framgår exempelvis att coronapandemin påverkat möjligheterna att genomföra verksamheten som planerat. Ett annat exempel är möjligheterna att samarbeta med kommunerna. De har, enligt företrädare för distrikten, sett olika ut i olika delar av landet. I vissa fall har svårigheten att samverka med kommunen missgynnat verksamheten. I andra fall har avsaknaden av ändamålsenliga hallar och planer varit en konkret utmaning. Men orsakerna till insatsernas begränsade effekter står också att finna i det som idrottsrörelsen själv förfogat över – satsningens utformning och dess genomförande.

### *Insatserna har inte adresserat utmaningarnas rotorsaker*

Den grundläggande tanken i interventionslogiken är att ett lokalt anpassat stöd till befintliga och nya föreningar, tillsammans med etablerat föreningsliv och i samverkan med kommuner, kan bidra till önskade effekter.

Min bedömning är att distriktens arbete i huvudsak adresserat de hinder som kan härledas till bristande kompetens och förmåga hos föreningar och individer i de aktuella områdena. Det är visserligen faktorer som påverkar möjligheterna att etablera ett livskraftigt föreningsliv i idrottssvaga områden. Men det finns som vi sett andra, viktigare orsaker till att föreningslivet har svårt att få fäste i dessa områden, vilka kan härledas till utmaningar som idrottsrörelsen till stor del själv förfogar över. Idrottsrörelsen har inte utformat arbetet med utgångspunkt i kunskapen om dessa orsaker.

Min bedömning är också att idrotten inledningsvis underskattat komplexiteten i att bedriva verksamhet i utsatta områden. Distrikten har fått redovisa de utmaningar

de har mött i arbetet. Det framgår att flera problem varit av grundläggande karaktär. Språksvårigheter och brist på tillit har begränsat möjligheterna att driva insatserna.

Ett optimalt avtryck kräver också en annan typ av förberedelser. Riksidrottsförbundet borde i ett första skede gjort en analys av vad som ligger bakom att föreningslivet inte får fäste idrottssvaga områden, och därefter utformat insatser med utgångspunkt i den analysen. I stället slussades medlen vidare till distrikten, som förväntades leverera i stort sett utan förberedelser.

### *Implementeringen har inte utgått från utmaningens karaktär*

Riksidrottsförbundets relation till sina distrikt är komplicerad. Distrikten är separata enheter med en egen styrelse, och väljer själva organisering för hur de ska leva upp till de olika delarna av uppdraget. Samtidigt är distrikten en del av Riksidrottsförbundets organisation. Distriktsidrottschefen är anställd av förbundet, och distrikten har ett basuppdrag som de förväntas leva upp till. De styrs också via olika ekonomiska stöd liksom är ålagda att följa de riktlinjer som Riksidrottsförbundet anger i anslutning till dessa.

När Riksidrottsförbundet involverade distrikten i arbetet med idrottssvaga områden gavs de stor frihet att utforma verksamheten, så länge förbundets riktlinjer följdes. En decentraliserad modell för implementering av insatser är lämplig i de fall man kan anta att utmaningarna skiljer sig väsentligt åt mellan olika delar av landet, och där det finns ett värde av specifikt utformade insatser för att möta ett unikt lokalt behov. Även om alla idrottssvaga områden har lokala särdrag, finns det något som i grunden förenar dem – ett tynande föreningsliv i ett socialt utsatt område. Och det är just den utmaningen som insatserna syftar till att hantera. Det är en gemensam utmaning för idrottsrörelsen och samhället som manifesteras på liknande sätt i hela landet. Detta är, enligt min bedömning, en andra orsak till att avtrycket inte blivit optimalt. Den decentraliserade modellen är inte vald för att den är bäst lämpad att hantera utmaningen, utan för att det är så Riksidrottsförbundet historiskt styrt sina distrikt. En centraliserad satsning med tydligare styrning och mer sammanhållen implementering hade skapat bättre förutsättningar att nå avsedda effekter.



## Sammanfattande diskussion

Det finns två idealtyper som brukar användas för att beskriva statens stöd till civilsamhället. Enligt den första är frågan om vad verksamheten skapar för värde oviktig, så länge verksamheten fortsätter att mobilisera deltagare och medlemmar. Enligt den andra räcker det inte att bara mobilisera medlemmar. Civilsamhället får i stället ersättning för att genomföra en verksamhet, som ska skapa ett specifikt värde. Statens styrning av idrotten bär drag av båda dessa idealtyper.<sup>87</sup>

När det gäller frågan om insatser för att motverka segregation är det tydligt att föreningsidrotten får medel för att bidra till att lösa en samhällsutmaning. Det är inte ett generellt stöd som ges till idrotten för att den mobiliserar medlemmar eller ideella krafter, utan motiveras med att idrotten åtar sig att skapa ett specifikt värde. Förtroendet för idrottens förmåga att leverera detta värde är högt. I budgetpropositionen för 2023 föreslår regeringen att 100 miljoner kronor årligen ska avsättas för att idrottsrörelsen ska kunna kraftsamla för ökat idrottande i utsatta områden.<sup>88</sup> Riksidrottsförbundets ordförande Björn Eriksson har också många gånger betonat idrottens potentiella, och faktiska, roller i bekämpningen av segregation och kriminalitet. Men denna studie reser frågetecken kring idrottens förmåga att leverera på de utfästelserna.

Idrottssvaga områden uppstår inte enbart som en konsekvens av befolkningens socioekonomiska utsatthet. Föreningar i dessa områden missgynnas systematiskt av idrottsrörelsens egna regelverk och de stödsystem som kringgärdar idrotten. Distrikten har oberoende av varandra utvecklat och genomfört aktiviteter för att öka kännedom om föreningsidrott, och stärka kompetens och förmågor hos enskilda individer och föreningar. Dessa aktiviteter är viktiga, men räcker inte för att skapa ett varaktigt och livskraftigt föreningsliv i områden där föreningslivet har svårt att få fäste. Insatserna har inte genomförts som ett samlat svar på de grundläggande utmaningar som föreningslivet möter i idrottssvaga områden.

Det finns en ambition från Riksidrottsförbundet att kontinuerligt arbeta för att göra insatserna mer träffsäkra, genom att styra urvalet av områden hårdare. Det skulle på sikt kunna möjliggöra kunskap om eventuella långsiktiga effekter i de områden idrotten verkar i. Frågan är om idrottsrörelsen i övrigt efterfrågar den kunskapen. En företrädare för distriktet uttrycker det på följande sätt:

<sup>87</sup> Wikström, F. m.fl. (2004). *Staten och det civila samhället*, s. 51.

<sup>88</sup> Prop. 2022/23:1.

Idrottsrörelsen har varit väldigt självständig. Det finns ett inbyggt förtroende och staten ska hålla sig på armlängds avstånd. Vi som rörelse tycker inte att vi har en skyldighet att rapportera bättre än så här.

Idrottens självförvaltningsmodell vilar i grunden på förtroendet mellan staten och idrottsrörelsen. Om statens förväntningar på idrotten är knutna till dess förmåga att skapa ett specifikt värde finns det en risk att förtroendet urholkas, om idrottsrörelsen hanterar hela statsbidraget som ett generellt verksamhetsbidrag. Om idrotten ska kunna bidra i arbetet med att lösa stora samhällsutmaningar krävs ett medvetet, kunskapsbaserat utvecklingsarbete där Riksidrottsförbundet, distrikten och även specialidrottsförbunden bygger upp en kunskap om hur idrotten bäst kan bidra. Uppföljning och utvärdering kan användas både för lärande och kontroll, men så länge idrotten väljer bort det förstnämnda för att undvika det senare, minskar möjligheterna att skapa de värden som utgör motiven för idrottens statsbidrag.

## Referenser

Dagens Samhälle (15 oktober 2018). "Idrottsrörelsen gör skillnad i utsatta områden". <https://www.dagenssamhalle.se/samhalle-och-valfard/integration-segregation/idrottsrorelsen-gor-skillnad-i-utsatta-omraden/>. (Hämtad 10 december 2022.)

Delmos (2021). *Segregation i Sverige: Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*, s. 25.

Justitiedepartementet (2022). *Uppdrag till Centrum för idrottsforskning att följa upp statens stöd till idrotten*.

Prop. 2022/23:1.

Regeringskansliet (2017). *Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017–2025*. Promemoria.

<https://www.regeringen.se/49480b/contentassets/94760eec95e04a45b0a1e462368b0095/langsiktigt-reformprogram-for-minskad-segregation-ar-2017-2025.pdf>. (Hämtad 5 december 2022.)

Riksidrottsförbundet (2017). *Riktlinjer: Idrott i segregerade områden*.

Wikström, F., Einarsson, S. & Larsson, O. (2004). *Staten och det civila samhället: Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.