

## 3. Idrottsrörelsens dubbla uppdrag

Olov Wolf-Watz, Strategirådet

**Staten har förväntningar om att idrotten på ett effektivt sätt ska bidra till jämlik idrott. Idrottsrörelsens organisation och styrningsformer gör det svårt. Det skulle kräva att idrottsrörelsen utgår från medborgarnas behov och utveckling – inte bara medlemmarnas. Om man tar den uppgiften på allvar behöver roller, mandat och former för styrning inom rörelsen omformuleras.**

Svenskars kondition försämrades kraftigt mellan åren 1995 och 2017. Det visar en studie från Gymnastik- och idrottshögskolan, publicerad hösten 2018. I hela studiepopulationen har konditionen minskat med cirka elva procent. Samtidigt har andelen med hälsofarligt låg kondition ökat från 27 procent till 46 procent. Studien visar även att den försämrade hälsan framför allt rör män, yngre åldersgrupper, lågutbildade och de som bor i landsbygds-län.<sup>39</sup> Nedgången är alltså inte jämnt distribuerad i samhället – sämre kondition drabbar olika grupper olika hårt, beroende på kön, utbildning och bostadsort.

En försämrad kondition hos befolkningen är en utmaning för många delar av samhället. Sett till statens förväntningar på idrotten, att den ska bidra till en ökad folkhälsa – och en jämlikhet i den ökade folkhälsan, är detta en uppgift även för idrottsrörelsen. Syftet med denna studie är att undersöka hur idrottsrörelsen kan arbeta för att leva upp till dessa förväntningar.

### Studiens utgångspunkter

För att kunna bedöma hur idrotten kan arbeta för en jämlik idrott behöver vi klargöra vissa centrala begrepp. Här redogör jag för hur jämlikhet definieras, i vilka avseenden idrotten kan arbeta för en jämlik idrott samt vad det innebär att arbeta för en sådan.

---

<sup>39</sup> Ekblom Bak, E. m.fl. (2018). "Decline in cardiorespiratory fitness in the Swedish working force between 1995 and 2017". I *Scandinavian Journal of Medicine and Science in Sports*, vol. 29, nr 2, s. 232–239.

## Hur definieras jämlikhet?

Jämlikhet är ett omstritt begrepp, men för att kunna ge en bild av hur idrotten arbetar för en jämlik idrott behöver det definieras. Ett sätt är att beskriva vad som präglar en situation när dess motsats råder. Ojämlikhet kan ses som ett tillstånd där människor har olika tillgång till ett visst samhälleligt värde eller service, exempelvis utbildning, hälso- och sjukvård och socialförsäkringar.<sup>40</sup> Jämlikhet är alltså inte ett absolut värde – den avgörs genom att individer eller grupper jämförs med andra utifrån den relativa distributionen av ett eller flera värden.

## Vilka ska vara jämlika?

Om idrotten ska sträva efter att utjämna ojämlikheter mellan grupper – vilka är då dessa grupper i idrottens fall? I regeringens uppdragsbeskrivning till Centrum för idrottsforskning framgår att jämlikheten inom idrotten ska belysas utifrån **”bostadsort och bostadsförhållanden och därutöver i första hand utgå från socioekonomiska men även personliga och kulturella förutsättningar”**.<sup>41</sup> Det innebär helt enkelt att staten har förväntningar på idrotten att hantera ojämlikhet som uppstår mellan grupper med olika bostadsort eller bostadsförhållanden och mellan grupper med olika socioekonomiska förutsättningar. Det innebär också att man förväntas handskas med ojämlikhet som uppstår mellan grupper utifrån personliga eller kulturella förutsättningar.

## Vilka värden ska vara jämlikt fördelade?

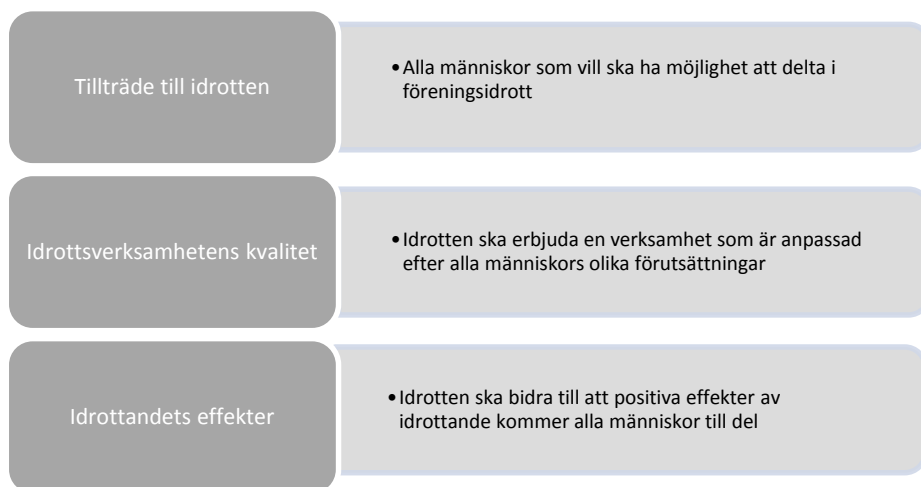
Idrottsrörelsen har störst möjlighet att utjämna skillnader för de värden den är med och skapar. Vilka är då dessa värden? Staten förväntar sig att idrotten ska bidra på tre specifika sätt, nämligen genom a) att göra det möjligt för alla människor att delta, b) erbjuda en verksamhet som är anpassad efter alla människors förutsättningar och c) som bidrar till bland annat en god hälsa, meningsfull fritid och sunda ideal för hela befolkningen.<sup>42</sup> Det är också dessa tre värden studien fokuserar på.

---

<sup>40</sup> Kerbo, H. R. (2003). *Social stratification and inequality*, s. 11.

<sup>41</sup> Regeringsbeslut S2017/O7414/FS.

<sup>42</sup> Ibid.



Figur 1. Statens förväntningar på idrottens värden. Figuren beskriver tre sätt på vilket staten förväntar sig att idrotten ska skapa värde. De tre värdena beskrivs mer ingående i följande avsnitt.

### Tillträde till idrotten

För det första kan värde skapas genom själva tillträdet eller tillgängligheten, som avgörs av i vilken grad en individ (eller grupp) har möjlighet att delta i föreningsidrott. Det fulla värdet skapas genom att alla människor som vill idrotta också får möjlighet att göra det. Brist på jämlikhet kopplat till detta värde handlar om när möjligheten att delta ser olika ut för olika grupper eller olika delar av ett samhälle.

Idrottens öppenhet och förmåga att ta emot alla människor som önskar idrotta har studerats ur ett jämlikhetsperspektiv. Tidigare studier har kunnat visa på skillnader i deltagande mellan olika grupper i samhället. Som exempel är ungdomar med familjer från högre socioekonomiska grupper, enligt en studie, överrepresenterade i föreningsidrotten. Särskilt flickor i lägre socioekonomiska grupper deltar i avsevärt mindre utsträckning.<sup>43</sup>

### Idrottsverksamhetens kvalitet

Det andra värdet kan härledas till utövandet av idrotten i en förening och verksamhetens kvalitet. Kvaliteten bestäms i detta avseende av i vilken grad den verksamhet en deltagare möter är anpassad efter deltagarens behov. Här handlar det alltså om ett värde som skapas för idrottens deltagare – oftast för medlemmar

<sup>43</sup> Blomdahl, U. m.fl. (2017). *Jämställd och jämlik!*, s. 66.

– och det är något idrotten har särskilt stor möjlighet att påverka. Brist på jämlikhet kopplat till detta värde handlar om när idrottens verksamhet är olika väl anpassad för olika grupper.

Idrottsverksamhetens kvalitet har tidigare studerats ur ett jämlikhetsperspektiv. Det finns en omfattande diskussion kring frågan om tävlingsfostran inom barn- och ungdomsidrotten och dess betydelse för att ungdomar lämnar idrotten.<sup>44</sup> Studier har också kunnat visa hur träning och tävling som genomförs i föreningar passar olika väl för olika grupper. En studie fokuserar på förutsättningar för transpersoner inom idrotten och visar bland annat hur de utestängs från könsuppdelad träning. Studien visar hur normer kring maskulinitet, femininitet och heterosexualitet skapar förutsättningar och begränsningar för deras idrottande.<sup>45</sup>

#### **Idrottandets effekter**

Det tredje värdet handlar om effekterna av idrottande. Det avser en positiv utveckling för individer som idrottar, vilken kan härledas till idrottande i föreningsform – ofta brukar man tala om effekter på hälsa, demokratisk skolning och känsla av samhörighet etcetera. Skillnaderna mellan grupperna uppstår utanför idrotten, men idrotten har en möjlighet att minska skillnaderna. Det värde idrotten kan skapa i detta avseende är därför ofta länkat till en utjämnande norm – det fulla värdet skapas genom att involvera grupper med exempelvis svag hälsa. Det skulle alltså kunna handla om att idrotten inriktar sig på insatser för lågutbildade män på landsbygden – det vill säga de grupper som har sämre kondition än övriga.<sup>46</sup>

Det finns flera studier som visar en social gradient i hälsa som innebär att människors hälsa i allmänhet är sämre ju lägre socioekonomisk position de har. Ohälsan är större bland personer med enbart förgymnasial utbildning än bland de med eftergymnasial utbildning.<sup>47</sup> Andra studier visar att personer med lägre utbildning motionerar mindre än de med högre, låginkomsttagare mindre än höginkomsttagare och utlandsfödda mindre än svenskfödda.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Se exempelvis Petersson, T. (2002). "Gammal är äldst..." I *Svensk idrottsforskning*, vol. 11, nr. 3, s. 54–57.

<sup>45</sup> Darj, F. m.fl. (2013). *Hbtq och idrott*, s. 7–8. FoU-rapport.

<sup>46</sup> Ekblom Bak, E. m.fl. (2018), s. 23–238.

<sup>47</sup> Folkhälsomyndigheten (2017). *Folkhälsans utveckling: Årsrapport 2017*, s. 8.

<sup>48</sup> Riksidrottsförbundet (2011). *Svenskarnas idrottsvanor*, s. 5.

## Vad innebär det att arbeta för en jämlik idrott?

En idrottsförening är öppen – det är fritt för varje individ som delar föreningens intresse att bli medlem, delta i och påverka föreningens verksamhet. Föreningsformen vilar på en idé om jämlikhet – att medlemskapet är fritt och frivilligt. Man skulle därför kunna argumentera för att en jämlik idrott bedrivs när alla idrottsföreningar verkar i enlighet med denna princip.

Statens förväntningar på idrotten är dock större än så. Idrottsrörelsen förväntas ta ansvar för hur idrottandets värden faktiskt fördelar sig mellan olika grupper i samhället.<sup>49</sup> Den här studien utgår därför från att det inte räcker med att verksamheten är organiserad i ideella föreningar för att idrottsrörelsen ska kunna sägas bidra till en jämlik idrott. I stället utgår studien från att idrottsrörelsen behöver bygga på det faktiska utfallet av sin samlade verksamhet, det vill säga hur det faktiska deltagandet fördelar sig mellan olika grupper. Om flickor idrottar i lägre grad än pojkar är detta exempel på en ojämlikhet mellan grupper som idrottsrörelsen har ett ansvar att hantera. Det innebär att studien lägger tonvikten på insatser och åtgärder inom idrottsrörelsen som görs för att skapa förutsättningar för ett jämlikt utfall på olika nivåer, eller insatser som adresserar en känd ojämlikhet i utfall.

När jag fortsättningsvis talar om att aktörer inom idrotten arbetar för en jämlik idrott, menar jag att de arbetar aktivt och medvetet för att kompensera för ett ojämlikt utfall mellan olika grupper som berörs av deras verksamhet.

## Vad påverkar det värde idrotten bidrar med?

En ytterligare utgångspunkt för denna studie är att idrottsrörelsens möjlighet att bidra till en jämlik idrott påverkas av tre faktorer. Den första faktorn handlar om idrottsrörelsens formella struktur – det vill säga de formella roller olika aktörer har inom rörelsen och hur de länkar till varandra. Den andra handlar om hur aktörerna faktiskt agerar inom ramen för sina mandat och uppdrag. Slutligen rör den tredje faktorn yttre förutsättningar som idrotten inte har möjlighet att påverka. Kommunal ekonomi, befolkningsunderlag och större samhällsliga trender som urbanisering samt demografiska förändringar påverkar idrottens möjlighet att lyckas erbjuda en jämlik idrott, men de kan knappast förändras av idrottspolitiska

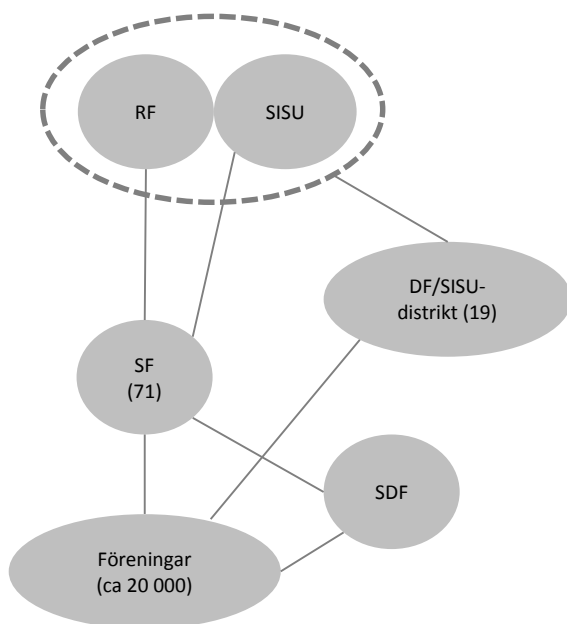
---

<sup>49</sup> Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018*.

insatser. I den här studien kommer fokus därför att ligga på de två förstnämnda faktorerna: idrottsrörelsens struktur och faktiska agerande.

## Idrottsrörelsens olika aktörer

Idrottsrörelsen rymmer många olika aktörer på olika nivåer. Figuren ger en bild av idrottens organisering.



Figur 2. Idrottsrörelsens organisering. RF = Riksidrottsförbundet, SF = specialidrottsförbund, DF = distriktsidrottsförbund, SDF = specialdistriktsidrottsförbund

Riksidrottsförbundet är idrottens samlande organisation och samverkar på nationell nivå med SISU Idrottsutbildarna, som är idrottens bildningsförbund. Organisationerna har olika roller, men kompletterar varandra i arbetet med idrottens utveckling. Riksidrottsförbundet har 71 medlemmar i form av specialidrottsförbund, vilka ansvarar för sina respektive idrotter och deras utveckling. Dessa har i sin tur medlemmar i form av enskilda föreningar. Många specialidrottsförbund har också regionala företrädare i form av specialidrottsdistriktsförbund. Deras antal och regionala upptagningsområde ser olika ut för olika idrotter. Varje förening är också knuten till ett distriktsförbund/SISU-distrikt, som är Riksidrottsförbundets och SISU Idrottsutbildarnas regionala kontor.

Distrikten är en stödorganisation, som inom sitt geografiska upptagningsområde ska erbjuda ett likvärdigt stöd till föreningarna.

## Om studien och dess begränsningar

Syftet med den här studien är som sagt att undersöka hur idrottsrörelsen kan arbeta för en jämlik idrott. Detta rymmer ett antal underordnade frågor, vilka handlar om hur aktörer inom idrottsrörelsen ser på idrottens ansvar och på sitt eget mandat, samt vilka medel idrottsrörelsen använder för att hantera ojämlikhet.

Studien bygger på tolv intervjuer med företrädare för idrotten på olika nivåer; förenings-, distrikts- och nationell nivå, och har genomförts under hösten 2018. Sammanlagt har företrädare för tre föreningar, tre distriktsidrottsförbund och en för Riksidrottsförbundet intervjuats.

Det finns två huvudsakliga begränsningar i denna studie som är värda att lyfta. Den första handlar om de aktörer inom idrottsrörelsen som inte adresseras. Den andra handlar om den empiriska omfattningen.

Utgångspunkten är tre typer av aktörer: Riksidrottsförbundet, distrikt och föreningar. För att få en komplett bild av idrottens arbete för en jämlik idrott hade det krävts ett vidare underlag, som inkluderat specialidrottsförbund och specialidrottsdistriktsförbund. Det hade krävt en annan typ av studie, inte minst på grund av spännvidden bland specialidrottsförbund i storlek och organisatorisk mognad samt hur de organiserar sig regionalt. Aktörerna som här uppmärksammas har också ett tydligt formellt ansvar för en jämlik idrott. De lokala föreningarna i sin roll som ansvariga för sin verksamhet och sina medlemmar, distrikten i sitt ansvar att ge ett likvärdigt stöd till sina föreningar och Riksidrottsförbundet som formellt ansvarig för statsbidraget och hur det används.

När det gäller antalet fall, tre föreningar och tre distrikt, utgör det inte en grund för att generalisera till samtliga föreningar eller distrikt. Avsikten är dock inte att ge en bild av det samlade värdet av föreningar och distrikts arbete för en jämlik idrott. Målsättningen är i stället att ge en beskrivning av hur aktörer i idrotten *kan arbeta* för en jämlik idrott inom ramen för det ansvar de har och utifrån de förutsättningar som ges inom idrottsrörelsen, samt vilka principiella utmaningar idrotten möter i arbetet för en jämlik idrott.

## Jämlik idrott i lokala idrottsföreningar

Brister i jämlikhet på lokal nivå kan handla om att vissa grupper har olika möjligheter att delta i en föreningsverksamhet, eller att verksamheten är bättre anpassad för vissa gruppers behov än andras. I detta kapitel undersöker vi föreningens formella och faktiska ansvar i relation till jämlikhetsarbetet.

### Föreningars formella villkor och ansvar

En förening är en sammanslutning av och för sina medlemmar. Det saknas speciell lagstiftning för föreningar i Sverige, vilket innebär att en förening har stor frihet att skapa sina egna regelverk. Denna frihet vilar ytterst på föreningsfriheten, som endast begränsas av att de egna regelverken inte får strida mot allmän lag eller mot de grundläggande förutsättningar för ideella föreningar som skapats genom praxis.<sup>50</sup>

En förenings verksamhet styrs av dess stadgar, som bland annat reglerar föreningens ändamål och medlemskapets villkor. Den som är villig att acceptera verksamhetens ändamål ska accepteras som medlem.

### Föreningars faktiska tolkning av sitt ansvar

Studien visar att föreningar tolkar sitt ansvar olika i relation till frågan om jämlikhet. Föreningarna agerar också olika utifrån synen på sitt ansvar. Här presenterar jag tre exempel på hur föreningar beskriver sitt ansvar utifrån ambitionen att minska ojämlikheten, och hur de har agerat för att bidra till en jämlik idrott.

De tre föreningarna är valda på grundval av att de bedriver olika typer av verksamhet.<sup>51</sup> De beskriver sina syften och mål olika med avseende på hur de betonar idrottsliga framgångar och vilken roll de har i sina respektive lokala kontexter.

Förening 1 är en flersektionsförening i ett mindre samhälle i Norrlands inland och erbjuder verksamhet inom fotboll, ishockey och skidor. Föreningen ser att den har en roll att spela för att samhället ska överleva och betonar sin roll som samlande

---

<sup>50</sup> Pallin, C. (2012). *Svensk idrotts organisation och uppbyggnad*, s. 2.

<sup>51</sup> För en närmare beskrivning av typologin, se Ramböll (2016). *Idrottslyftet 2013–2015: Slututvärdering*, s. 43.



kraft framför idrottsliga mål. Kansliet har inga anställda, utan föreningens verksamhet vilar på ideella insatser.

Förening 2 är en ishockeyförening i en tätort i södra Sverige. Föreningen, som är en typisk breddförening, startades 2004 och har en ambition att bedriva barn- och ungdomsverksamhet, senior- samt veteranverksamhet. Kansliet har en anställd och föreningen har på relativt kort tid vuxit till en av de största ishockeyföreningarna i södra Sverige.

Förening 3 är en simklubb i en mellanstor svensk stad som bedriver både kursverksamhet och tävlingsverksamhet. Under 2017 hade föreningen cirka 1 700 medlemmar. I tävlingsverksamheten har den karaktären av en triangelförening, med en bred bas i de yngre åldrarna och en smal topp i junior- och seniorverksamheten. Föreningen har åtta anställda och ansvarar också för driften av en av stadens simhallar.

### **Förening 1 agerar för att göra det möjligt för alla att delta**

I föreningens stadgar anges bland annat att föreningen ska ge alla barn i närområdet möjlighet att delta i föreningens aktiviteter. Verksamheten ska även bidra till ett livslångt intresse för idrott och hälsa. Av intervjuer med företrädare för föreningen framgår också att de bedriver verksamheten med dessa avsikter i fokus.

Föreningen har identifierat att en tröskel för bygdens barn och ungdomar är deltagaravgifterna. För att kunna hålla avgifterna låga har föreningen använt sponsoravtal och inkomstbringande sidoaktiviteter. I enskilda fall har föreningen också sänkt avgiften för utvalda medlemmar, som annars inte haft möjlighet att delta.

Det handlar alltså inte bara om att skapa värde för de som är medlemmar i föreningen. Föreningen ser att ansvaret omfattar hela bygdens befolkning, och skulle en särskild grupp inte kunna delta hade föreningen sett detta som ett problem som behövde hanteras.

### **Förening 2 försöker anpassa verksamheten efter medlemmarnas olika förutsättningar**

Förening 2 hänvisar liksom förening 1 till sina stadgar i synen på sitt ansvar i **jämlikhetsfrågan**. Av stadgarna framgår att ”**alla som vill, oavsett ras, religion, ålder, kön, nationalitet, fysiska och psykiska förutsättningar, får vara med i föreningsdriven idrottsverksamhet**”. Det är en annan formulering än vad förening 1 använder, och förening 2 ser inte heller på sitt ansvar på samma sätt. Föreningen

bjuder in alla att delta, men ser det inte som att det primärt är dess egna ansvar om vissa grupper i lägre grad än andra söker sig dit. I stället ser föreningen som sitt ansvar att de som faktiskt deltar, det vill säga föreningens medlemmar, ska få lika möjligheter att delta.

Föreningen ger exempel på hur de arbetar med frågan inom sin barn- och ungdomsverksamhet riktad till flickor. Det är få tjejer som deltar – så pass få att det inte är meningsfullt att skapa egna lag. Flickorna spelar därför med pojkarna. En praktisk fråga med blandade lag är den om omklädningsrum. Vid sidan om att byta om skapas också en gemenskap i omklädningsrummet.

**”Ishockey är en trettimmarsaktivitet. En timme i omklädningsrummet innan träning, en timmes träning och en timme i omklädningsrummet efter träningen. Man spenderar mycket tid i omklädningsrummet.”**

(Företrädare för föreningen)

Föreningens agerande för en jämlik idrott lägger tonvikten på att flickor ska få ett eget omklädningsrum vid varje träning, även om det innebär att pojkar får byta om i korridoren vid något tillfälle. Det är ett exempel på hur föreningen agerar för att tjejer ska kunna delta utifrån sina förutsättningar, även om de är för få för att kunna bilda egna lag.

### **Förening 3 agerar för att sprida simkunnighet till grupper med särskilt liten vattenvana**

Förening 3 menar att verksamheten ska vara öppen för alla, men att simhallens storlek innebär en begränsning. En företrädare för föreningen konstaterar att de **”kan ta emot fler medlemmar om de får en till simhall”**. I föreningens stadgar framgår att klubben ska verka för **”simidrottens utveckling och att främja god kamrat- och idrottsanda”**.

Klubben bedriver vid sidan om sin tävlingssimning också en kursverksamhet, och det är i detta avseende man ser sig ha ett ansvar utifrån ett jämlikhetsperspektiv. Föreningen ska enligt stadgarna verka för simkunnighet i alla åldrar. Den bidrar genom sina kurser (från babysim och simskola till crawlkurser) till en ökad simkunnighet i alla åldrar i samhället.

De senaste åren har föreningen också bedrivit särskilda kurser riktade mot nyanlända – och nyanlända kvinnor i synnerhet. Klubben betonar att den visserligen får betalt av kommunen för detta arbete, men det är samtidigt tydligt att

man ser sig ha ett ansvar att arbeta med grupper där simkunnigheten är låg. På så sätt bidrar föreningen till att i detta avseende kompensera för skillnader mellan olika grupper i samhället.

## **Gränsen för föreningens ansvar**

Föreningarna skiljer sig åt i flera avseenden, men det finns gemensamma drag som är värda att lyfta fram. Det handlar om synen på var gränsen går för deras ansvar och hur de förhåller sig till sin omgivning. Gemensamt är att föreningarna ser sitt ansvar som lokalt och knutet till sin egen verksamhet, och identifierar yttre faktorer som begränsar deras möjligheter i arbetet för en jämlik idrott. Gemensamt är också att föreningarna ser att de har ett ansvar för att arbeta för en jämlik idrott i vissa aspekter – men inte att säkerställa att verksamheten är helt jämlik i alla avseenden.

### **Föreningen har ansvar i sitt lokala område**

Alla tre föreningar betonar att deras ansvar är geografiskt begränsat till den egna orten eller upptagningsområdet. Man har inte ansvar för grupper eller individer i andra kommuner eller områden. Det rymmer väl med idrottsföreningens idé att föreningarna ska bedriva verksamhet för sina medlemmar, men sätter också en gräns för var en förening kan skapa nytta. Man kan inte förvänta sig att en enskild förening bidrar till ökad jämlikhet i grupper eller områden där den inte bedriver verksamhet.

### **Föreningen har endast ansvar för sin verksamhet**

Alla tre föreningar ser också att de har ett ansvar knutet till den egna verksamheten. De ser inte att de har ett ansvar för vad som sker i andra föreningar, heller inte för att kompensera för eventuella brister på jämlikhet som skapas av eller i andra föreningar. Även detta är väntat, men sätter en tydlig gräns mellan föreningar i arbetet för en jämlik idrott. En förening kan bedriva ett strategiskt och effektivt arbete, men en annan förening i samma stad eller samma område kan bedriva en helt annan typ av verksamhet utan att ta hänsyn till dessa frågor.

### **Föreningen kan inte möta alla utmaningar**

Samtliga föreningar kan beskriva på vilket sätt de valt att fokusera på en eller flera aspekter i arbetet för en jämlik idrott. Det innebär dock inte att verksamheten är jämlik i alla aspekter, eller att detta är föreningens ansvar. Förening 1 nämner att deras ishockeysektion är dyrare än deras fotbollssektion, vilket innebär att medel från andra idrotter inom föreningen tillförs för att finansiera ishockeyn. Eftersom få flickor spelar ishockey innebär det att medel flyttas från flickors till pojkars

idrottande. Förening 2 tar också upp problemet med att så få flickor spelar ishockey. Om de satte ett tak för hur många medlemmar de skulle ha från varje kön skulle det innebära att de stängde ute många pojkar som vill spela just ishockey. Förening 3 tar i sin tur upp frågan om hur många som fortsätter att idrotta i verksamheten. I yngre grupper är det 70 procent flickor och 30 procent pojkar. I de äldre grupperna är fördelningen omvänd.

## Slutsats om föreningsarbete för en jämlik idrott

Det finns två huvudsakliga slutsatser att dra av erfarenheterna från föreningsnivån – den ena rör variationen i synen på det egna ansvaret, den andra rör gränserna för ansvaret.

För det första resonerar föreningarna alltså på olika sätt kring sitt ansvar rörande frågor om jämlikhet. Studien visar att det saknas en samsyn både kring hur en förening ska förhålla sig till begreppet jämlikhet och hur den ska arbeta med frågan. Det saknas också en samsyn om vad som är rätt och fel och vad som är rimligt att förvänta sig att föreningen ska lösa. En del av detta kan naturligtvis härledas till föreningsarbets självbestämmande och idrottens autonomi, men det skapar likväl utmaningar sett till idrottens förväntade samhällsnytta. Föreningarna ser inte att de har ett ansvar eller möjlighet att säkerställa att föreningens verksamhet är jämlik utifrån alla tre aspekter (se figur 1). I praktiken innebär det att statens förväntningar inte matchas av föreningsarnas bild av sitt ansvar.

Den andra slutsatsen handlar om gränsen för den lokala föreningens ansvar. Även om föreningarna inte har en gemensam bild av vad som ryms i arbetet för en jämlik idrott, har de en likartad bild av var gränsen för ansvaret går. En lokal förening har ett ansvar för sin verksamhet och sina medlemmar i sitt upptagningsområde. Föreningen har inte ansvar för andra förenings medlemmar, eller potentiella medlemmar, i andra upptagningsområden. Att det egna närområdet sätter gränser för ansvaret betyder att brist på jämlikhet kan förekomma i föreningar utan att andra föreningar kan hantera det, eller agera för att åtgärda det. En brist på jämlikhet i många föreningar får aggregerade konsekvenser för idrotten som helhet. Idrottens möjlighet att angripa frågan om jämlikhet förutsätter även en övergripande analys och ett övergripande ansvar för en helhet, vilket på grund av närområdets gränsdragning saknas på föreningsnivån. Skillnader inom en förening eller inom ett specifikt lokalt område kan hanteras av en förening, men skillnader på en regional eller nationell nivå kan inte hanteras av föreningar.

## Jämlik idrott på regional nivå

Jämlikheten inom idrotten kan variera på regional nivå. Det kan handla om att vissa grupper i distriktet har olika möjligheter att delta i en idrott, eller att idrotten är bättre anpassad för vissa gruppers behov än andras. I detta kapitel beskrivs distriktens formella och faktiska ansvar i relation till jämlikhetsarbetet.

### Distriktens formella villkor och ansvar

Tillsammans och var för sig utgör distriktet Riksidrottsförbundet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarnas regionala och lokala organisationsled och har som främsta uppgift att stödja specialidrottsförbund regionalt och lokalt. Distriktet utgör en länk mellan det centrala och lokala och har en viktig roll för en sammanhållen idrottsrörelse.

Ett distrikt omfattar alla idrottsföreningar i en specifik region som samtidigt är medlemmar i ett specialidrottsförbund, anslutet till Riksidrottsförbundet. Distriktet är Riksidrottsförbundets regionala arm, men ska samtidigt organisera sin verksamhet enligt de av distriktidrottsstämman fastställda stadgarna. De är därför på ett sätt osjälvständiga organisationer, samtidigt som de är självständiga ideella föreningar med egna styrelser.

Specialidrottsförbunden ansvarar för utvecklingen av sin respektive idrott, men det sektoriella arbetet kompletteras med distriktens uppgift att stödja, företräda, utveckla, leda, bilda och utbilda idrottsföreningar utifrån ett geografiskt perspektiv. I distriktens formella uppdrag finns en passus som avser ansvaret för en jämlik idrott, nämligen att **”alla landets idrottsföreningar ska ha tillgång till ett likvärdigt och anpassat stöd oavsett idrott och geografisk hemvist.”**<sup>52</sup> Samtidigt söker distriktet finansiering för sin verksamhet utanför idrotten. Många distrikt får ett kommunalt stöd och vissa samarbetar med landstinget i folkhälsofrågor. Många driver också projekt finansierade av Allmänna arvsfonden och EU:s strukturfonder. Distriktet har således fler uppdragsgivare än idrotten – även om kärnuppdraget är knutet till deras roll i idrottsrörelsen.

---

<sup>52</sup> Riksidrottsförbundet/SISU Idrottsutbildarna (2017). *Distriktens basverksamhet*, s. 2.

#### **Presentation av studiens tre distrikt**

De tre distrikten är för det första valda med hänsyn till att de representerar olika typer av verksamheter – i urvalet finns både storstads- och landsortsdistrikt. De är också valda utifrån att de på olika sätt bedriver verksamhet som kan tjäna som exempel på hur distrikten arbetar med frågan om jämlik verksamhet.

Distrikt 1 är ett storstadsdistrikt med en vittgrenad verksamhet i en föreningstät del av landet. Verksamheten har representation i fyra kommuner inom distriktet.

Distrikt 2 är ett storstadsdistrikt med verksamheten koncentrerad till ett kontor. Stödverksamheten mot föreningar är organiserad efter idrott, vilket innebär att konsulenter har ansvar för en eller flera idrotter i hela distriktet.

Distrikt 3 är ett landsortsdistrikt med verksamheten organiserad i tre verksamhetsområden – Idrottsservice, Folkhälsa och samhälle samt Idrott och folkbildning. Kansliet är placerat i distriktets centralort.

#### **Distrikten tolkar sitt ansvar olika**

Studien visar att även om kärnuppdraget är detsamma, ser distriktens faktiska tolkning av ansvaret olika ut. Framför allt varierar synen på i vilken utsträckning distrikten har ett uppdrag att arbeta utifrån en regional analys i organiseringen och dimensioneringen av sitt arbete.

#### **Distrikten utgår i vissa fall från en regional analys**

Att arbeta med kvaliteten på föreningars verksamhet ingår i distriktens formella kärnuppdrag. Trots att de i grunden har samma uppdrag, visar undersökningen att det finns olika tolkningar kring vilket ansvar distrikten har i arbetet för en ökad jämlikhet.

Man kan tala om två parallella logiker för hur distrikten organiserar sin verksamhet. Enligt den ena logiken har distrikten i uppdrag att utveckla föreningar som är i behov av stöd för sin verksamhet. Här är föreningarnas uttryckta behov utgångspunkten för arbetet. Enligt den andra logiken har distrikten ett ansvar för medborgarna inom sitt distrikt. Här blir frågan om hur behov och förutsättningar skiljer sig åt mellan områden och grupper inom distriktet styrande för verksamheten. Grovt sett kan man säga att för att distrikten över huvud taget ska kunna bidra till en jämlik idrott, krävs att man utgår från den andra logiken.

För att distrikten ska kunna bidra till en jämlik distribution av idrottens värden i sitt distrikt behövs också ett regionalt perspektiv i analys och verksamhet. Det handlar för det första om att informera sig om hur föreningsidrottande ser ut för olika grupper och i olika delar av distriktet. För det andra handlar det om att agera sammanhållet och systematiskt för att utjämna dessa skillnader. I undersökningen beskriver två av distrikten (distrikt 2 och 3) att de har ett faktiskt ansvar för tillträdet till idrotten i båda avseendena – det vill säga både att informera sig om läget och att agera systematiskt för att hantera det. Men bara ett av de två anger att det ligger i deras grunduppdrag. Distrikt 1 beskriver att de hittills inte har utgått från en regional analys av behoven i planeringen av sin verksamhet, och har inte heller sett det som sitt grunduppdrag att utjämna skillnader inom sitt distrikt.

Distrikt 2 och 3 har i dag en uppdaterad information om föreningsidrottandet i sitt distrikt. Av det underlaget framgår var i distriktet föreningsidrott saknas eller är svagt etablerad. Det kan handla om kommuner eller områden inom kommuner med så kallade idrottssvaga områden. Denna information ligger till grund för val av insats och prioritering.

### **Två exempel på arbete med fokus på medborgarna**

Den primära målgruppen för distriktens arbete är alltid de egna föreningarna, även om slutmålgruppen är medborgarna i distriktet. Här presenteras två varianter på hur distrikten konceptualiserat arbetet för en jämlik idrott.

Det första exemplet kallas för **”Boosta-veckan”**. Avsikten med konceptet är tudelad – för det första att i högre grad synliggöra och marknadsföra distriktets kompetenser i hela länet; för det andra att ge de kommuner som historiskt haft mindre samarbete med distriktet bättre idrottsliga förutsättningar. Målet är att blåsa liv i föreningslivet i kommunen, och distriktet har goda erfarenheter av modellen.

Grundtanken med konceptet är att under en veckas tid, i samverkan med kommun och föreningsliv, genomföra relevanta och aktuella insatser i kommunen. Valet av kommun eller kommundel görs utifrån en analys av var idrotten är svag, var deltagande minskar och var folkhälsan relativt sett är vikande.

Vilka insatser som är relevanta och aktuella beror på kommunens och dess föreningars egna behov och förutsättningar och innebär att aktiviteterna varierar mellan olika kommuner. Även om de direkta insatserna tidsmässigt är begränsade till en vecka, är det långsiktiga målet att de aktiviteter som genomförs ska ligga till

grund för ett långsiktigt samarbete, som sker utifrån kommunens behov och önskemål. Konceptet har testats i två pilotkommuner och därefter genomförts i fler kommuner och områden.

Ett annat exempel, från ett annat distrikt, är ett projekt inom ramen för regeringens satsning Idrott för nyanlända. Projektet har bedrivits i två år, med syftet att göra idrotten öppen för alla oavsett uppväxtvillkor. Genom projektet vill distriktet etablera ett verktyg för att bryta utanförskap, öka jämställdhet, skapa trygghet och bidra till folkhälsa.

Det övergripande målet är att sänka trösklarna till föreningslivet i områden med låg grad av föreningsidrott. Detta ska ske genom att stärka det lokala föreningslivet och utbilda fler idrottsledare, med särskild inriktning på att öka kvinnors deltagande i idrotten. Projektet ska också bidra till en spridning av olika idrotter och utveckla idrottens sätt att organisera träning och tävling på.

Verksamheten bygger på ett samarbete mellan distriktet och lokalsamhället. Tillsammans arbetar de i gemensamma team för att utveckla nya former av idrottsverksamhet och därigenom bidra till att skapa framtida idrottsföreningar. Teamen samlar olika funktioner och kompetenser – föreningskunskap, kännedom och erfarenhet av olika bostadsområdens förutsättningar och struktur, erfarenhet av att arrangera utbildningar och events samt kunskap om samverkan med kommuner och andra organisationer.

Genom ett nytt sätt att organisera idrott på har många barn och ungdomar fått möjlighet att idrotta i förening, där den organiserade spontanidrotten har fått stor plats. De nya föreningarna som etableras erbjuds stöd att arbeta med nya arbetsätt, för att bättre passa i den kontext och för den målgrupp där föreningarna verkar.

#### **Jämlik idrott i form av idrottsverksamhetens kvalitet**

Distrikten har också ett ansvar att utveckla föreningarnas kvalitet. Detta område knyter an till distriktens kärnuppdrag – att ”alla idrottsföreningar ska ha tillgång till ett likvärdigt och anpassat stöd oavsett idrott och geografisk hemvist”. Även i detta avseende finns det dock en variation mellan distrikten med hänsyn till hur de tolkar ansvaret, och i vilken grad organisering och dimensionering av insatserna ska utgå från en regional analys av behovet.

Givet hur distriktens uppdrag är formulerat kräver det att man uppfyller vissa grundläggande principer. För det första måste distrikten integrera ett regionalt perspektiv i planering och styrning av verksamheten. Om distrikten ska kunna



arbeta med en likvärdig nivå på stödet i sitt distrikt måste de utgå från kunskap om hur behoven varierar mellan olika föreningar i olika delar av det.

För det andra måste val av de föreningar som distrikten arbetar med motiveras, med hänvisning till hur distrikten kan skapa ett värde utifrån ett regionalt perspektiv. Om föreningarna ska få ett likvärdigt och anpassat stöd måste distrikten också adressera föreningar som har utmaningar med kvaliteten i verksamheten.

Den tredje principen handlar om att de insatser som genomförs måste designas utifrån syftet att möta olika behov i föreningarna.

För att distrikten ska kunna sägas ta fullt ansvar för att bidra till likvärdig kvalitet i sina respektive föreningar måste de uppfylla samtliga tre principer. Denna studie utvärderar inte distriktens arbete, men det finns variationer mellan dem i hur de ser på ansvar och förutsättningar för att arbeta med jämlik idrott i detta avseende.

Variationen handlar dels om uppdragets innehåll. Två distrikt (distrikt 2 och 3) betonar det regionala ansvaret – det vill säga att verksamheten måste utgå från en regional analys om var behoven finns. Det tredje distriktet (distrikt 1) har visserligen satsningar i vissa geografiska områden, men kärnverksamheten utgår i dagsläget inte från en analys av regionala behov.

Också i vilken grad distrikten ser att de har haft förutsättningar att arbeta med rätt föreningar varierar. Företrädare för två av distrikten anger att modellen för hur medel fördelats i det folkbildande uppdraget, med utgångspunkt i antalet rapporterade lärgruppstimmar, inneburit en utmaning för styrningen av verksamheten. På frågan om distrikten själva kan prioritera vilka föreningar de ska arbeta med, baserat på vilka som har behov av deras insatser, svarar en företrädare:

**”Vi måste ju ändå visa på verksamhet uppåt. Vi måste producera verksamhet också. Om vi ska kunna hålla uppe antalet utbildningsstimmar – det blir svårt när man arbetar i kommuner där det är jättesvårt att få igång föreningarna.”**

Slutligen finns det också en variation i hur väl distrikten anser att insatserna är anpassade efter föreningarnas behov. Distriktens verktyg för att arbeta med utveckling av kvalitet i sina föreningars verksamhet är konsultativt och flexibelt stöd, där föreningarna möts utifrån de unika förutsättningar som ges. Enligt SISU-distriktens uppdrag, utifrån folkbildningsanslaget, ska distrikten också genomföra

bildnings- och utbildningsinsatser som syftar till att utveckla föreningar och individer.

Om insatserna är rätt eller inte är en fråga som ytterst avgörs om de har möjlighet att skapa en önskad effekt för en specifik målgrupp. Företrädare för distrikten ser olika på detta. En företrädare svarade på följande sätt på frågan om hur de anpassat insatser till behovet på regional nivå:

**”SISU har ju en målbild att vara en bildningsorganisation. Då borde vi egentligen nå de grupper som är i störst behov av bildning. Men hur kan vi göra det?”**

### Slutsats om distriktens arbete för en jämlik idrott

Slutsatsen är att distrikten tolkar sitt ansvar på olika sätt. De arbetar också på olika sätt för en jämlik idrott. I vissa fall utgår distrikten från en regional analys av var behoven finns inom distriktet. Distrikten ser också olika på i vilken grad de har förutsättningar att leva upp till sitt uppdrag – att erbjuda ett likvärdigt stöd till föreningar och i förlängningen bidra till en jämlik idrott. Sammantaget kan man konstatera att statens förväntningar på hur idrotten ska arbeta för en jämlik idrott inte matchas av distriktens bild av sitt ansvar.

En tidigare slutsats var att enskilda föreningar endast har ett lokalt ansvar för sin verksamhet, därför måste ett arbete för en jämlik idrott utgå från en övergripande analys och ett övergripande ansvar. Här har distrikten en potentiell roll att fylla. Konsekvensen av att distrikten tolkar sitt uppdrag olika, och arbetar olika för att hantera frågan om jämlikhet, blir dock att den potentialen inte utnyttjas.

Distrikten har ansvar för sitt specifika geografiska område och kan principiellt sett arbeta för att motverka brist på jämlikhet inom sitt distrikt, men skillnader mellan olika distrikt kan inte ett enskilt distrikt hantera. Ett distrikts mandat tar slut vid gränsen till dess granndistrikt. Liksom för föreningar krävs här övergripande analys och ansvar för att hantera brist på jämlikhet då detta sker.

## Jämlik idrott på nationell nivå

Jämlikhet inom idrotten kan brista på nationell nivå. Det handlar i dessa fall om hur idrottens värden fördelas mellan grupper och områden i Sverige – att vissa grupper i landet har olika möjligheter att delta i idrotten eller att idrotten är bättre anpassad för vissa gruppers behov än andras. I detta kapitel beskrivs Riksidrottsförbundets formella och faktiska ansvar i relation till jämlikhetsarbetet.

### Riksidrottsförbundets formella villkor och ansvar

Riksidrottsförbundet är idrottsrörelsens samlande organisation, med uppgift att stödja, företräda och leda rörelsen i gemensamma frågor såväl nationellt som internationellt.

Precis som specialidrottsförbunden och de enskilda föreningarna är Riksidrottsförbundet en förening som formellt styrs av sina medlemmar. Denna form av federation innebär att balansen mellan centralism och decentralism, och således också möjligheten för Riksidrottsförbundet att styra verksamheten, är en fråga för medlemmarna att avgöra. Riksidrottsförbundets roll är i praktiken dubbel – å ena sidan utgår makten från medlemsförbunden, å andra sidan har förbunden givit Riksidrottsförbundet uppdraget att leda idrotten; något som bland annat manifesteras genom ansvaret att leda arbetet med idrottens strategi, *Strategi 2025*, och att implementera idrottens värdegrund, *Idrotten vill*. Värt att notera är att både *Strategi 2025* och *Idrotten vill* betonar just jämlikhet som ett centralt värde för svensk idrott.<sup>53</sup>

Den röda tråden som binder samman idrottsrörelsen är medlemskapet – från den enskilde individens medlemskap i en förening till specialidrottsförbundets medlemskap i Riksidrottsförbundet. Föreningar har genom att sluta sig samman i olika specialidrottsförbund avtalat om hur de vill utforma sin verksamhet, och samtliga dessa förbund konstituerar grunden för Riksidrottsförbundet.<sup>54</sup>

Riksidrottsförbundet har också en annan roll, knuten till fördelningen av statsbidrag. Riksdagen beslutar om de övergripande syftena med statsbidraget, men idrottsrörelsen lägger själv fast målen för sin verksamhet och metoderna för att nå dem, och Riksidrottsförbundet har ett myndighetsansvar i fördelningen av

<sup>53</sup> Se *Strategi 2025* och Riksidrottsförbundet (2009). *Idrotten vill – idrottsrörelsens idéprogram*.

<sup>54</sup> Pallin, C. (2012), s. 4.

medlen. Denna roll, där Riksidrottsförbundet agerar i myndighets ställe, löper parallellt med den som samlande organisation för medlemsförbunden.<sup>55</sup> Med rollen följer också statens förväntan att idrotten ska ta ett samhällsansvar.

## Brist på jämlikhet på nationell nivå

På nationell nivå handlar bristen på jämlikhet om hur idrottens värden fördelas mellan grupper i samhället och mellan olika delar av landet. *Strategi 2025* har en tydlig tonvikt på jämlikhetsaspekter i idrottsrörelsen och av den framgår idrottens utmaningar från ett övergripande perspektiv.

När det gäller *tillträde till idrotten* kan det handla om grad av deltagande inom vissa samhällsskikt eller grupper i samhället. Det kan handla om att flickor i lägre grad än pojkar, eller kvinnor med utländsk härkomst i lägre grad än andra, deltar i föreningsidrotten. **”Inkluderande idrott för alla” är en av strategins fem utvecklingsresor och belyser idrottens utmaningar inom dessa områden.**<sup>56</sup>

När det gäller *idrottsverksamhetens kvalitet* kan brist på jämlikhet handla om att kvaliteten på idrottslig verksamhet varierar mellan olika delar av landet eller mellan olika grupper. Det kan liksom för distrikten handla om de skilda förutsättningarna stad/landsbygd, men också om kvaliteten på verksamheten för vissa åldersgrupper. *Strategi 2025* betonar även kvaliteten i verksamheten, i synnerhet utvecklingen av träning och tävling inom hela idrottsrörelsen. Syftet är att förändra verksamheten **så att ”alla får plats att idrotta utifrån sina villkor oavsett ambition, ålder, kön, prestationsnivå eller andra förutsättningar”.**<sup>57</sup>

Slutligen i fråga om *idrottens effekter* kan bristen handla om folkhälsa i form av livslångt idrottande, eller hur representationen inom idrotten ser ut på ett övergripande plan. **I strategin lanseras ”jämställd idrott” som en av utvecklingsresorna, men även representation av ungdomar och personer med utländsk härkomst lyfts fram som viktiga fokusområden.**<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Ibid., s. 11.

<sup>56</sup> *Strategi 2025*.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

## Riksidrottsförbundets stöd till andra aktörer

Riksidrottsförbundet är som sagt en federation av förbund som ägs av sina medlemmar. Graden av centralism och möjligheten att styra över enskilda förbund eller föreningar är därmed en fråga som medlemmarna avgör. Även om makten inte är centraliserad anger både Riksidrottsförbundets stadgar och strategidokument att idrotten har ett samhällsansvar och att Riksidrottsförbundet ska leda.<sup>59</sup> Styrning är därför inbyggt i den roll Riksidrottsförbundet har. Denna sker i huvudsak på tre sätt, nämligen via ekonomisk styrning, regelstyrning och värderingsstyrning.<sup>60</sup>

### Finansiering av verksamhet som adresserar ojämlikhet

Riksidrottsförbundets främsta verktyg är finansieringen – eller den ekonomiska styrningen.<sup>61</sup> Traditionellt har finansieringen av idrotten delats upp i olika potter för olika syften. Grovt sett kan man dela upp stöden i organisationsstöd, aktivitetsstöd och projektstöd.<sup>62</sup>

Organisationsstödet är ett generellt stöd till förbund, som tilldelas utifrån kriteriet att de bedriver en verksamhet. Inom denna kategori ryms stöd till specialidrottsförbund, till distrikten och till elitverksamheten. Stödet till specialidrottsförbunden syftar till att stödja enskilda idrotters utveckling baserat på varje idrotts egen strategi. Stödet till distrikten syftar till att skapa förutsättningar för att distrikten ska kunna uppfylla sitt åtagande som stöd till lokala föreningar.

Aktivitetsstödet (lokalt aktivitetsstöd, så kallat LOK-stöd) är ett verksamhetsstöd som utgår från antalet sammankomster och antalet deltagartillfällen. Föreningar kan alltså få bidrag utbetalade i efterskott som ersättning för redan utförda aktiviteter.

Projektstöd avser medel för specifika och tidsmässigt avgränsade insatser, till exempel Idrottslyftet (och dess föregångare Handslaget) eller Idrott för nyanlända. Den sistnämnda är ett exempel på hur Riksidrottsförbundet använder ekonomisk styrning som medel för att bidra till jämlik idrott. Regeringen har sedan 2015 avsatt särskilda medel för att idrotten ska bistå i etableringsarbetet, till följd av den stora

<sup>59</sup> Se *Riksidrottsförbundets stadgar: I lydelse efter RF-stämman 2017*, s. 2 samt Riksidrottsförbundet/SISU Idrottsutbildarna (2018). *Strategisk plan 2018–2021*, s. 2.

<sup>60</sup> Norberg, J. R. (2013). "När kontraktet bryts". I Centrum för idrottsforskning, *Spela vidare*, s. 165–168.

<sup>61</sup> Modellen för fördelning av medel är under utredning när detta skrivs, och ett förslag kommer att presenteras på Riksidrottsmötet våren 2019.

<sup>62</sup> SOU 2008:59. Idrottsstödsutredningen. *Föreningsfostran och tävlingsfostran*, s. 149–184. Betänkande.

flyktingvägen. Av den övergripande planen för dessa medel, som utgår från Riksidrottsförbundet till distrikten, framgår att syftet med medlen är att bryta en **situation där ”medan pojkar med utländsk bakgrund är med i föreningsidrotten i samma utsträckning som pojkar med svensk bakgrund, har vi en större utmaning att nå flickor och ledare med utländsk bakgrund.”**<sup>63</sup>

Riksidrottsförbundet har delegerat arbetet med att fördela medel till distrikten och inte styrt exakt hur pengarna ska användas mer än på en övergripande nivå. Däremot har Riksidrottsförbundet sedan 2017 använt målgruppens storlek som ett av tre kriterier för distriktens tilldelning av medel. De andra två är antalet kommuner samt antalet föreningar i distriktet. Att låta antalet nyanlända utgöra ett kriterium för tilldelningens storlek innebär att fördelningen frångår normen för hur medel annars fördelas inom idrotten.

#### **Påverkan på idrottens jämlikhet via stadgar och regler**

Regelstyrning handlar om möjligheten att påverka genom att utforma bestämmelser av olika slag. Detta avser Riksidrottsförbundets möjlighet att påverka sina medlemsorganisationer genom att utforma stadgar, riktlinjer och rekommendationer. Beslut om förändringar följer på ett förankringsförlopp där berörda organisationer får möjlighet att påverka den slutliga utformningen, både via formella remissprocesser och via processer i förtroendemannaledet.

Ett exempel på hur Riksidrottsförbundet använt regelstyrning i syfte att bidra till en jämlik idrott är den stadgeändring som infördes 2017. Den kom till stånd för att åstadkomma jämställdhet, i form av en jämn fördelning av män och kvinnor, i för idrotten centrala organ. Ändringen stipulerar att könssammansättningen i specialidrottsförbundens styrelser och valberedningar ska vara jämställd i meningen att inget kön ska ha en lägre representation än 40 procent.

#### **Påverkan på idrotten via värderingar och mål**

Värderingsstyrning handlar om påverkan genom dialog, kunskapsspridning och värdegrundsdiskussion. Utmärkande för styrningsformen är idén om att kunskap och reflektion ska påverka individers och grupper synsätt, och i förlängningen även deras agerande. Även om Riksidrottsförbundet förfogar över styrverktyget sker arbetet med idrottens värderingar alltid via omfattande involveringsprocesser som inkluderar Riksidrottsförbundets medlemsorganisationer.

---

<sup>63</sup> Se Riksidrottsstyrelsen (2015). *Övergripande plan för idrottsrörelsens arbete med integration*.

Ett exempel är arbetet med idrottens *Strategi 2025*, som är resultatet av ett gemensamt utvecklingsarbete inom idrottsrörelsen. Den ger en generell riktning för hur idrotten ska utvecklas under de kommande åren.

I *Strategi 2025* kan, som tidigare beskrivits, flera av målen knytas till ambitionen att bidra till en jämlik idrott. Strategin är dock inte styrande i den meningen att den visar *hur* idrotten ska nå ett önskat läge. Den bör i stället ses som ett dokument som ska uppmuntra till reflektion inom rörelsen kring idrottens utmaningar och önskade utvecklingsinriktning. Riksidrottsförbundet leder arbetet med *Strategi 2025*, men ger ingen instruktion till idrotten för hur strategin ska realiseras. I stället är det upp till aktörerna inom idrotten att fylla den med innehåll.

### **Gränsen för Riksidrottsförbundets ansvar**

Riksidrottsförbundets roll kompliceras av det dubbla uppdrag organisationen har. Man ska i fördelningen av statsbidraget företräda staten gentemot rörelsen – och samtidigt företräda sina medlemmar. Rollen kompliceras också av att idrottsrörelsen har en ambivalent syn på den "rätta" graden av centralism och decentralism. Å ena sidan har medlemmarna givit Riksidrottsförbundet uppdraget att leda idrotten, å andra sidan är de medel för styrning som står till Riksidrottsförbundets förfogande i dagsläget begränsade till att ange en riktning för andra aktörer inom idrotten, bidra med kunskap och uppmuntra dem att agera. Detta skapar en öppenhet för tolkning och en frihet i hur uppdraget ska tolkas. Denna öppenhet manifesteras i hur föreningar skiljer sig åt i synen på sitt ansvar, men kanske ännu tydligare i att även distrikten, som är Riksidrottsförbundets förlängda arm, skiljer sig åt i synen på sitt uppdrag och ansvar.

### **Slutsats om Riksidrottsförbundets arbete för en jämlik idrott**

Riksidrottsförbundet har ett uppdrag att företräda, stödja och leda idrottsrörelsen. Men Riksidrottsförbundet har också ett ansvar att agera i myndighets ställe i fördelningen av statsbidraget. Detta ger Riksidrottsförbundet en komplicerad roll i relation till den övriga rörelsen. De styrverktyg man har använts visserligen för att driva arbetet för en jämlik idrott, men det handlar om en förhållandevis mjuk styrning.

Att Riksidrottsförbundet arbetar för jämlik idrott ligger inom ramen för statens förväntningar på idrotten. Jämlikhet är också ett centralt värde i det strategiarbete som idrotten själv har givit Riksidrottsförbundet i uppdrag att leda. Av tidigare delar i den här studien har det likväl framgått att den mjuka formen av styrning som

står till Riksidrottsförbundets förfogande bidrar till en frihet att tolka sitt uppdrag på olika sätt. Denna är kanske en förutsättning för ett fritt föreningsliv, men den minskar möjligheterna för idrotten att driva ett effektivt arbete för en jämlik idrott på aggregerad nivå. Föreningar med ett lokalt avgränsat ansvar ser inte som sin roll att bedriva ett arbete inom alla aspekter av jämlikhet (se figur 1), och kan inte säkerställa att arbetet för en jämlik idrott lokalt leder till effekter på samhällsnivå. Distrikten, som har ett regionalt uppdrag, har inte heller de en samlad gemensam bild av hur deras ansvar i frågan ser ut och hur jämställdhetsarbetet ska bedrivas.

Varken föreningar eller distrikt leds i dag på sätt som leder till ökad jämlikhet på samhällsnivå. Om arbetet för en jämlik idrott är beroende av en övergripande analys och ett övergripande ansvar, är det också beroende av en övergripande styrning och prioritering av medel som ligger bortom den roll och de styrningsverktyg som Riksidrottsförbundet har i dag. Sammantaget kan därför sägas att statens förväntningar på idrotten inte matchas av Riksidrottsförbundets medel för att styra och leda idrotten.

## Samlad analys

Statens förväntningar på idrotten är att statsbidraget till idrottsverksamhet ska stödja verksamhet som gör det möjligt för alla människor att delta, som är anpassad efter alla människors förutsättningar och som bidrar till en god hälsa för hela befolkningen.<sup>64</sup>

Dessa förväntningar utgår från tre antaganden om idrottsrörelsen:

1. Att förväntningarna är förenliga med idrottsrörelsens egna mål och därmed går att förena med dess självalda visioner och målsättningar.
2. Att idrottsrörelsen har kapacitet främja jämlikhet, det vill säga har en organisation och processer som gör att den kan åta sig uppdraget.
3. Att det finns en samsyn inom idrottsrörelsen, såtillvida att idrottsrörelsens olika aktörer tolkar sitt uppdrag och agerar för att kunna lösa det på ett likartat sätt.

---

<sup>64</sup> Regeringsbeslut S2017/O7414/FS.



Denna studie visar att idrottsrörelsens förmåga att agera effektivt för att bidra till en jämlik idrott hindras av att just dessa grundläggande förutsättningar inte är säkrade inom idrotten.

### **Idrottsrörelsens två konkurrerande uppdrag**

Idrottsrörelsen kan sägas ha två principiellt skilda uppdrag. Den första uppgiften handlar om att följa den samlade viljan hos de egna medlemmarna. Som sådan är rörelsen en folkrörelse – en demokratisk federation av organisationer som utgår från medlemskapet. Medlemskapet är det som binder samman en enskild individ i en enskild förening med Riksidrottsförbundet, och federationens demokratiska auktoritet utgår från just det lokala medlemskapet i en enskild förening. En förening finns ytterst till för sina medlemmar och makten över en federation utgår också den från den enskilda medlemmen.<sup>65</sup>

Den andra uppgiften är knuten till idrottsrörelsens uppdrag från staten. Relationen till staten följer en korporativ modell, där staten delegerar delar av politik-utformningen till den grupp som berörs mest av den. Idrottsrörelsen kan sägas ha ingått ett implicit kontrakt med staten, där idrottsrörelsen får stort inflytande över statsbidraget, men där inflytandet följer med ett åtagande att använda pengarna effektivt och i enlighet med statliga mål och förväntningar.<sup>66</sup>

Uppgifterna skiljer sig åt i termer av för vilka idrotten ska skapa ett värde. Den första utgår ifrån medlemskapet och medlemmarnas intressen. Kärnan här är att skapa värde för idrottsrörelsens medlemmar. Den andra utgår ifrån alla människor i Sverige – det vill säga även de som inte är medlemmar i idrotten. Här ska idrotten bidra med värde för personer som i dag står utanför den, och som skulle kunna tjäna på att delta.

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 inkom för dess medlemmar.

---

<sup>65</sup> Hvenmark, J. (2008). *Reconsidering membership*, s. 46.

<sup>66</sup> Norberg, J. R. (2013), s. 163–164.

För att kunna möta förväntningarna måste idrottsrörelsen ha formaliserade arbetssätt och processer för att hantera de inbyggda konflikterna i uppdragen. Studien visar att aktörer inom idrottsrörelsen som det nu ser ut inte har en tydlig uppfattning om hur de två uppdragen förhåller sig till varandra. Här framkommer att föreningar visserligen tar ett vidare ansvar än endast för sina medlemmar i delar av sin verksamhet – men inte ser det som sin uppgift att göra det för hela föreningsverksamheten. Också distrikten saknar en gemensam bild av hur deras regionala ansvar ser ut, vilket leder till skillnader mellan dem i arbetet med kärnuppdraget. Riksidrottsförbundet använder sina styrverktyg för att uppmuntra ett arbete för en jämlik idrott. Riksidrottsförbundets mest potenta verktyg – den ekonomiska styrningen – utgår däremot endast i undantagsfall från den slutliga målgruppens behov.

### **Idrottsrörelsen agerar inte som enhetlig aktör**

Det ligger implicit i regeringens förväntan på hur statsbidraget ska användas att idrottsrörelsens formella uppbyggnad ska hjälpa idrotten att hantera frågan om bristande jämlikhet. Studien visar att dock att idrottsrörelsen i arbetet för en jämlik idrott inte kan betraktas som en enskild aktör. Idrottsrörelsen utgör en samling aktörer med olika formella mandat och ansvar, som inte är tydliga när det gäller hanteringen av frågor som kräver ett samarbete mellan aktörer på samma nivå.

En förening har ansvar för sin verksamhet och sina medlemmar i sin lokala kontext utifrån sina stadgar. En förening kan inte ansvara för andra föreningsars medlemmar eller möjliga medlemmar i exempelvis andra kommuner.

Föreningar verkar också inom det system av stöd och finansiering som distrikt och Riksidrottsförbundet förfogar över. En förening i studien bidrar med ett talande exempel, där en av företrädarna beskriver sin ambition att bedriva verksamhet för äldre. Men utformningen av det lokala aktivitetsstödet omöjliggjorde i praktiken att föreningen, med en pressad ekonomi, lade ned ideella krafter på att driva en verksamhet för denna grupp. Detta trots att livslångt idrottande är ett prioriterat område i *Strategi 2025*.

Ett distrikt ansvarar för sin verksamhet inom sitt geografiska område. Det kan inom ramen för sina finansiella gränser bestämma över sin verksamhet, men inte över föreningar eller andra distrikt (eller Riksidrottsförbundet). Distrikten har regional överblick och kan ta ett regionalt ansvar, men påverkas av formen för finansiering, vilken de inte förfogar över. Företrädare för distrikt beskriver att de exempelvis

gärna skulle vända sig till föreningar som i dag inte får stöd. Det skulle kunna bidra till att minska skillnader mellan grupper i samhället och mellan föreningar i distriktet. Men utformningen av finansieringsmodellen för folkbildningsanslaget har historiskt gjort det omöjligt för dem att kringgå stora föreningar, som kan generera stora mängder utbildningstimmar – vilket enligt företrädare för distrikten också är samma föreningar de har arbetat med år efter år.

Riksidrottsförbundet har ett ansvar att företräda, stödja och leda idrotten; det senare framför allt genom finansiell styrning, regler och värderingar. Det kan samtidigt inte styra distriktens eller föreningars verksamhet. Riksidrottsförbundet kan sätta ramar för, uppmuntra, inspirera och belöna en viss riktning i arbetet, men aldrig bestämma över dess innehåll. Riksidrottsförbundet har en nationell överblick och kan ta ansvar för fördelning av medel mellan distrikt och till föreningar, men begränsas i sitt agerande av den roll idrottsrörelsen givit det. Enligt den rollen har Riksidrottsförbundet svårt att använda sina styrverktyg för att på ett kraftfullt sätt bidra till en jämlik idrott. En analys av fördelningen av LOK-stöd 2015 visar att mest stöd går till medelstora och välmående städer samt förortskommuner med högre utbildningsnivå, särskilt i Stockholms- och Skåne-regionerna. Lägst stöd hamnar i små och socioekonomiskt svagare kommuner i landsbygd eller glesbygd.<sup>67</sup> Trots att detta är kända fakta kan inte Riksidrottsförbundet ensidigt omfördela medlen efter en annan logik utan att få det uppdraget av medlemsförbunden.

Jämlikhet är, som konstaterat, inte ett absolut värde utan avgörs av den relativa distributionen av värden inom och mellan grupper i samhället. För att kunna driva ett arbete för en jämlik idrott behöver idrottsrörelsen utgå ifrån lokala, regionala eller nationella analyser av hur idrottens värden fördelar sig mellan olika grupper. Det kräver också att någon har mandat att agera utjämnande på den nivå där utmaningarna syns. Numera finns ofta kunskapen om lokala variationer inom distrikten – men de saknar mandat att påverka föreningars verksamhet. Kunskapen om skillnader mellan olika distrikt och olika grupper på ett nationellt plan finns i sin tur inom Riksidrottsförbundet, men Riksidrottsförbundet har heller inte mandat att jämna ut skillnader mellan distrikten.

---

<sup>67</sup> Centrum för idrottsforskning (2015). *Statens stöd till idrotten – uppföljning 2014*, s. 8.

## Så kan idrottsrörelsen bidra till en jämlik idrott

Den här rapporten har beskrivit hur olika aktörer inom idrotten arbetar för en jämlik idrott. Den har också visat hur förutsättningarna för arbetet påverkas av idrottens uppdrag, idrottsrörelsens formella uppbyggnad och aktörernas faktiska agerande. I kommande avsnitt presenteras hur idrotten kan arbeta med att stärka jämlikheten trots att vissa grundläggande förutsättningar brister.

## Hur kan ojämlikhet hanteras på olika nivåer inom idrotten?

För det första kan idrottsrörelsen på ett principiellt plan bidra till en jämlik idrott i linje med statens förväntningar genom att verka för att (1) tillträde till idrotten, (2) idrottsrörelsens kvalitet och (3) idrottens effekter inte fördelas ojämnt mellan grupper med olika bostadsort eller bostadsförhållanden, olika socioekonomiska förutsättningar, alternativt olika personliga eller kulturella förutsättningar.

För det andra måste arbetet utgå från hur idrottsrörelsen är organiserad och hur bristande jämlikhet kan manifesteras på dess olika nivåer.

Tabell 1. Exempel på olika former av ojämlikhet inom idrotten

Nivå	Tillträde till idrotten	Idrottsverksamhetens kvalitet	Idrottandets effekter
<b>Föreningsnivå</b>	Vissa grupper av potentiella medlemmar har en låg grad av deltagande	Föreningens verksamhet håller högre kvalitet för vissa grupper av medlemmar än andra	Vissa grupper i det lokala upptagningsområdet kommer inte i åtnjutande av idrottens goda effekter
<b>Distriktsnivå</b>	Vissa grupper eller delar av distriktet har en låg grad av deltagande i föreningsidrott	Kvaliteten på föreningsverksamheten är lägre i vissa delar av distriktet än i andra	Vissa grupper i distriktet kommer inte i åtnjutande av idrottens goda effekter
<b>Nationell nivå</b>	Vissa grupper eller delar av landet har en låg grad av deltagande i föreningsidrott	Kvaliteten på föreningsverksamheten är lägre i vissa delar av landet än i andra	Vissa grupper i landet kommer inte i åtnjutande av idrottens goda effekter

I tabellen ovan ges exempel på hur ojämlikhet kan synas på de olika nivåerna inom idrotten. Den implicerar också hur olika aktörer utifrån sitt uppdrag kan fokusera sina ambitioner för att idrotten ska bli mer jämlik. Studien visar att de olika aktörerna visserligen arbetar för en jämlik idrott inom vissa avgränsade områden, men med avstamp i tolkningen av sitt uppdrag snarare än i vad som krävs för att uppnå en jämlik idrott på samhällsnivå.

## Ett effektivt arbete för jämlik idrott – hur kan det se ut?

Jämlikhet syns i jämförelse mellan grupper – men åtgärddar man ojämlikhet mellan grupper på en nivå riskerar man att skapa ojämlikhet på en annan nivå. Stärker man idrotten inom alla distrikt finns det en risk att arbetet bidrar till att konservera eller förstärka en bristande jämlikhet på nationell nivå. Det ställer krav på att ett effektivt agerande inom idrottsrörelsen alltid måste ske synkront och samordnat – annars är risken stor att bidraget blir fläckvis, temporärt eller bevarar redan befintliga skillnader mellan grupper.

Där en förening kan agera inom sin verksamhet, kan den samtidigt bara ta det ansvar som medlemmarna har givit den. Man kan därför inte utan vidare anta att föreningar som agerar utifrån sina stadgar sammantaget bidrar till en jämlik idrott – tvärtom är det rimligare att anta motsatsen, eftersom idrottsföreningens medlemmar är dess primära uppdragsgivare. Ett distrikt kan arbeta utjämnande inom sitt geografiska område, men först om det får det formella uppdraget och ges finansiella förutsättningar för det. Riksidrottsförbundet kan använda sina styrverktyg för att utjämna skillnader mellan olika delar av landet, men bara om man först får den formella rollen och det fulla mandatet av idrottsrörelsen.

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 utjämnande aktiviteter på regional och central nivå. Men det skulle samtidigt kräva att idrottsrörelsen, från föreningar till Riksidrottsförbundet, omdefinierar sitt basuppdrag till att vara en aktör som arbetar för alla medborgares utveckling – mer än bara sina medlemmars. **Strategi 2025** är ett stort steg för svensk idrott, när den samlas bakom ett gemensamt riktningsskildokument. Arbetet med att realisera strategin skulle kunna användas som en arena för diskussion inom idrottsrörelsen kring hur den ska hantera frågan om roller samt mandat- och resursfördelning inom idrotten.

## Vad kan staten förvänta sig av idrottsrörelsen?

Den här studien har tagit sin utgångspunkt i statens förväntningar på idrotten. Här framgår att idrottsrörelsen i dag har svårt att leva upp till dessa förväntningar. De antaganden om hur idrottsrörelsen fungerar, som utgör förutsättningar för att idrottsrörelsen ska kunna leva upp till förväntningarna, är också områden där rörelsen har utmaningar i arbetet med en jämlik idrott.

Idrotten är en mycket kraftfull samhällsaktör inom områden där mandatet över genomförandet kan ske via en enkel delegering till distrikt eller föreningar. Regeringens satsning på nyanländas idrottande mobiliserade exempelvis på kort tid tusentals föreningar runt om i landet. Inom områden där värdet av en verksamhet avgörs av en relativ nytta fördelad mellan olika grupper, och där förväntningar finns att denna relativa nytta ska maximeras i samhället, får idrotten däremot problem.

Ett arbete för jämlik idrott måste per definition utgå från en ambition att balansera och jämna ut idrottens värde för olika grupper på olika nivåer. Med nuvarande struktur är idrottsrörelsen mindre väl rustad för den uppgiften. Idrottsrörelsen är uppbyggd kring en komplicerad dubbelriktad mandatfördelning, där aktörernas inbördes roll- och mandatfördelning försvårar den samordning, prioritering och avgränsning som ett arbete för en jämlik idrott kräver. Slutsatsen är följaktligen denna: antingen måste statens förväntningar anpassas efter vad idrottsrörelsen har faktisk möjlighet att möta, eller så behöver idrottsrörelsen anpassa sig för att kunna leva upp till statens förväntningar. Det skulle kräva en omformulering av aktörernas roller inom idrottens alla nivåer. Det skulle också kräva att idrottens organisation och processer anpassas i linje med en tydligare prioritering och styrning av idrottens medel.

# Referenser

Blomdahl, U. & Elofsson, S. (2017). *Jämställd och jämlik! En studie av hälsa och offentligt resursutnyttjande på fritidsområdet bland barn och ungdomar i Stockholm stad i jämförelse med andra kommuner*. Stockholm: Stockholms Stad och Stockholms universitet.

Centrum för idrottsforskning (2015). *Statens stöd till idrotten – uppföljning 2014*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.

Darj, F., Piehl, M. & Hjelte, F. (2013). *Hbtq och idrott: Ungdomars erfarenheter och villkor inom svensk idrott*. FoU-rapport. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Ekblom Bak, E., Ekblom, Ö., Andersson, G., Wallin, P., Söderling, J., Hemmingsson, E. & Ekblom, B. (2018). "Decline in cardiorespiratory fitness in the Swedish working force between 1995 and 2017". I *Scandinavian Journal of Medicine and Science in Sports*, vol. 29, nr 2, s. 232–239.

Folkhälsomyndigheten (2017). *Folkhälsans utveckling: Årsrapport 2017*. Stockholm: Folkhälsomyndigheten.

Hvenmark, J. (2008). *Reconsidering membership: A study of individual members' formal affiliation with democratically governed federations*. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.

Kerbo, H. R. (2003). *Social stratification and inequality: Class conflict in historical, comparative, and global perspective*. New York, NY: McGraw-Hill.

Norberg, J. R. (2013). "När kontraktet bryts: Om idrott som inte ser till barnets bästa". I Centrum för idrottsforskning, *Spela vidare: En antologi om vad som får unga att fortsätta idrotta*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.

Pallin, C. (2012). *Svensk idrotts organisation och uppbyggnad*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Pettersson, T. (2002). "Gammal är äldst..." I *Svensk idrottsforskning*, vol, 11, nr 3, s. 54–57.

Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018*. Stockholm: Regeringen.

Ramböll (2016). *Idrottslyftet 2013–2015: Slututvärdering*. <http://www.svenskidrott.se/globalassets/svenskidrott/dokument/undersidor/barn--och-ungdomsidrott/idrottslyftet/il-traff-31-mars--1-april/ramboll.pdf>.

Regeringsbeslut S2017/07414/FS. Stockholm: Socialdepartementet.

Riksidrottsförbundet (2009). *Idrotten vill – idrottsrörelsens idéprogram*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet (2011). *Svenskarnas idrottsvanor*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet (2017). *Riksidrottsförbundets stadgar: I lydelse efter RF-stämman 2017*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet/SISU Idrottsutbildarna (2017). *Distriktens basverksamhet*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet/SISU Idrottsutbildarna (2018). *Strategisk plan 2018–2021*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsstyrelsen (2015). *Övergripande plan för idrottsrörelsens arbete med integration*.

SOU 2008:59. Idrottsstödsutredningen. *Föreningsfostran och tävlingsfostran: En utvärdering av statens stöd till idrotten*, Betänkande. Stockholm: Kulturdepartementet.

#### **Strategi 2025**

<http://www.strategi2025.se>. (Hämtad 14 februari 2019.)