

Idrottens riskzoner

– om vägar till trygg och trovärdig idrott



Idrottens riskzoner

Om vägar till trygg och trovärdig idrott

Centrum för idrottsforskning är statens sektorsorgan för idrottsforskning med uppgift att initiera, samordna, stödja och informera om forskning inom idrottens område samt att ansvara för uppföljning av statens stöd till idrotten.

Idrottens riskzoner – Om vägar till trygg och trovärdig idrott är en del av 2020 års uppföljning av statens stöd till idrotten.

Rapporten finns att ladda ner som pdf på www.centrumforidrottsforskning.se.

© **Centrum för idrottsforskning 2021:2**

Redaktion & projektledning: Johan R Norberg, Christine Dartsch Nilsson & Johan Faskunger

Språkgranskning: Nathalie Carrera, fix my wOrd

Formgivning omslag: Camilla Atterby, www.laghammar.se

Omslagsfoto: Bildbyrå/Christoffer Borg Mattisson

Tryck: Elanders Sverige AB

ISBN: 978-91-984050-6-4

Förord

Centrum för idrottsforskning har sedan 2009 i uppdrag av regeringen att genomföra en regelbunden och långsiktig uppföljning av statens stöd till idrotten. Inom ramen för 2020 års uppföljning beslutade regeringen att Centrum för idrottsforskning skulle genomföra en fördjupad analys av hur idrottsrörelsen kan arbeta för att förbättra sin styrning, öppenhet och demokratiska funktionssätt. I uppdraget ingick att analysera idrottsrörelsens olika funktioner och verktyg för att upptäcka och komma tillrätta med verksamheter där det kan förekomma brottslig eller på annat sätt, för individer eller samhället, skadlig verksamhet. Idrottsrörelsens egen förmåga att förhindra övergrepp på barn men även att förhindra korruption och annan ekonomisk brottslighet skulle särskilt belysas. Därutöver skulle en särskild analys även göras över förekomsten av aktiebolag och andra rättsliga konstruktioner inom idrottsrörelsen samt de olika skälen bakom sådan förekomst. Slutligen skulle uppdraget även omfatta svensk idrottsrörels agerande inom dessa områden i europeiska och internationella idrottsförbund.

Resultatet av 2020 års fördjupade analys är denna antologi med titeln *Idrottens riskzoner – Om vägar till trygg och trovärdig idrott*. Rapporten innehåller sammanlagt tio bidrag. Bland de medverkande återfinns forskare, tjänstemän vid offentliga myndigheter och företrädare för Riksidrottsförbundet. Vidare har Centrum för idrottsforskning kansli bidragit med en pionjärstudie om svenska idrottsledares representation på internationell nivå.

En sammanfattande analys av regeringens uppdrag ges i rapporten *Statens stöd till idrotten. Uppföljning 2020*. Rapporten kan laddas ned från Centrum för idrottsforskning hemsida.

Vi hoppas att denna antologi ska ge ny och ökad kunskap om idrottsrörelsens utmaningar och samtidigt väcka idéer och tankar om hur de kan mötas.

Susanna Hedenborg
Ordförande i Centrum för idrottsforskning

Innehåll

1. Good Governance	7
– Vad är det, vad är det bra för och hur kommer vi dit?	
<i>Andreas Bågenholm, Göteborgs universitet</i>	
2. Achieving good governance in international sport organisations	27
<i>Arnout Geeraert, Utrecht School of Governance, Utrecht University</i>	
3. När idrottens och samhällets normsystem kolliderar	49
<i>Johan R Norberg, Centrum för idrottsforskning & Johan Lindholm, Umeå universitet</i>	
4. Att förstå sårbara och osunda idrottsmiljöer inom barn- och ungdomsidrotten	87
– Risker och förhållningssätt för att främja en god idrottskultur	
<i>Jonas Stier, Mälardalens högskola</i>	
5. Idrottens åtgärder mot sexuella övergrepp och gråzoner	121
<i>Susanne Johansson, Gymnastik- och idrottshögskolan</i>	
6. Otillåten påverkan inom idrotten	135
<i>Anna Jonsson & Karolina Hurve, Brottsförebyggande rådet</i>	
7. Om Aktionsgrupp Idrott och Polisens arbete mot otillåten påverkan inom idrotten	153
<i>Fredrik Gårdare, Polismyndigheten</i>	
8. Svenska idrottsledare på den internationella idrottsarenan	157
– villkor, erfarenheter och möjlighet till inflytande	
<i>Karolina Bergmark, Christine Dartsch Nilsson & Johan R Norberg, Centrum för idrottsforskning</i>	
9. Idrottslig bolagisering från ett good governance-perspektiv	189
<i>Johan Lindholm, Umeå universitet</i>	
10. "Följ eller förklara"	209
– Riksidrottsförbundets nya kod för demokratisk styrning av idrottsförbund och föreningar	
<i>Marie Denitton, Riksidrottsförbundet</i>	

1. Good Governance

– Vad är det, vad är det bra för och hur kommer vi dit?

Andreas Bågenholm, Göteborgs universitet

Inledning

Demokrati har under mycket lång tid varit det enda allmänt accepterade sättet att styra ett land på.¹ Med demokrati följer inte bara sådant som direkt ingår i själva definitionen av begreppet, såsom politiska fri- och rättigheter och möjlighet att påverka vilka som ska styra. Det har också påvisats en rad andra goda utfall, såsom ekonomisk utveckling,² jämställdhet,³ legitimitet, det vill säga stöd för det politiska systemet,⁴ och fred,⁵ bara för att nämna några. Utan att förneka eller förringa såväl demokratins inneboende goda egenskaper som dess positiva effekter på en lång rad områden, har forskningen på senare år i allt större utsträckning funnit att det finns en faktor som är än viktigare för mänskligt välbefinnande i sin bredaste bemärkelse, nämligen kvaliteten i samhällets styrsystem, eller det som på engelska går under beteckningarna ”*good governance*” eller ”*quality of government*”.

Forskningen på området har tagit rejäl fart under de senaste 15 åren och i dag är det få som betvivlar betydelsen av good governance. På område efter område har detta

¹ Nästan alla världens länder har t.ex. ratificerat FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, trots att många i praktiken bryter mot centrala delar av den. Av världens 195 stater räknas 83 som demokratiska, 49 som diktaturer och 63 som något däremellan. Se Repucci, Sarah (2020). *Freedom in the world 2020: A leaderless struggle for democracy*. Rapport.

² Przeworski, A. (2004). ”Democracy and economic development”. I I. Mansfield & R. Sisson (Red.), *The evolution of political knowledge: Democracy, autonomy, and conflict in comparative and international politics*, s. 300–324.

³ Beer, C. (2009). ”Democracy and gender equality”. I *Studies in Comparative International Development*, vol. 44, nr 3, s. 212–227.

⁴ Gilley, B. (2006). ”The determinants of state legitimacy: Results for 72 countries”. I *International Political Science Review*, vol. 27, nr. 1, s. 47–71.

⁵ Russett B. (1994). *Grasping the democratic peace: Principles for a post-Cold War world*.

visat sig ha en högst väsentlig positiv effekt, till exempel vad gäller förtroende för andra människor och politiska institutioner, hållbar utveckling, hälsa, upplevd livskvalitet, ekonomisk utveckling med mera. Så har dock inte alltid varit fallet. För bara ett par decennier sedan var till exempel korrupktion, vilket kan sägas vara närmast motsatsen till good governance, något som inte enbart sågs som negativt, utan tvärtom ett sätt att ”hålla maskineriet igång” eller ”grease the wheels” som den engelska termen lyder.⁶

I dag råder däremot en i princip total enighet om korrupktionens entydigt och starkt negativa effekter på bland andra de områden som just nämndes. Bekämpandet av korrupktion har blivit en av de viktigaste prioriteringarna för internationella organisationer, såsom EU, FN och IMF, och bistånd är numera gärna kopplat till löften om att genomföra antikorrupktionsreformer.

Men det är inte enbart inom forskningen och för världssamfundet som korrupktionsfrågan blivit mer framträdande. Den har också blivit allt viktigare även för medborgare runt om i världen, vilket inte minst manifesteras i demonstrationer och protester mot korrupta maktbavare. Globala opinionsundersökningar visar att en majoritet av medborgarna nästan världen över anser att korrupktion är ett stort och allvarligt problem i sina hemländer.⁷ Som en konsekvens har politiska partier och politiker försökt slå mynt av denna aversion, genom att i ökande grad gå till val på frågor som har med good governance och antikorrupktion att göra. Kort sagt, korrupktion har blivit en ofta förekommande fråga på flera olika arenor.

Givet dessa insikter om korrupktionens negativa effekter är det uppenbarligen minst lika viktigt att fokusera på frågor som rör god samhällsstyrning, det vill säga politikens utflödessida, som på demokrati, alltså politikens inflödessida. I nästa avsnitt diskuteras innebörden av god samhällsstyrning, eller good governance.

Vad är good governance?

För att det ska vara meningsfullt att diskutera vilka grunder som leder fram till god samhällsstyrning liksom vilka effekter en sådan har på olika områden, är det nödvändigt att definiera vad vi menar med good governance. Det vore inkorrekt att

⁶ Se t.ex. Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*.

⁷ Se t.ex. Europeiska kommissionen (2017). *Special Eurobarometer 470: Corruption och Transparency International (2019). Global corruption barometer: Latin America & the Caribbean 2019 – Citizens' views and experiences of corruption*. Rapport.

påstå att det råder enighet bland forskarna på denna punkt.⁸ Tvärtom förekommer flera olika definitioner, en del breda, andra smala och åter andra däremellan. Detta kan lätt avfärdas som en ”akademisk” fråga, det vill säga något gemene man saknar intresse av, men är likväl viktigt att påpeka att hur vi definierar ett begrepp kan få stora konsekvenser för vilka resultat vi får fram.

Det finns inget rätt eller fel på de definitioner av good governance som används av forskarna på området. Däremot kan begreppet bli mer eller mindre användbart beroende på hur det definieras. En definition ska dock självklart vara intuitivt rimlig i relation till begreppet, alltså fånga dess innebörd på ett uppämbart sätt.

En diskussion bland forskarna handlar om hur brett eller smalt man bör definiera good governance, alltså hur många olika komponenter som bör inkluderas. Med en bred definition kan komplexiteten i begreppet bättre fångas. Samtidigt blir det svårare att mäta, dels eftersom fler indikatorer då behövs, vilka också måste vägas mot varandra, dels en differentiering från andra begrepp försvåras, vilket begränsar undersökningar kring vilka effekter good governance har. Somliga forskare hävdar till exempel att någon form av demokratisk process är en del av good governance.⁹ Det är en fullt rimlig ståndpunkt. Man kan förvisso argumentera för att god samhällsstyrning även bör innefatta demokratiska processer, men ett problem med en så pass vid definition är att vi följaktligen inte kan undersöka relationen mellan good governance och demokrati – enligt denna definition är det samma sak. Det blir förslagsvis svårt att säga på vilket sätt demokrati och korruption hänger ihop, när de båda ingår i den breda definitionen av good governance.

Andra definitioner av good governance som används inkluderar vissa typer av ”önskvärda” innehåll i beslut eller vissa utfall. Världsbanken menar till exempel att ”*sound policies*”, alltså en sund politik eller förnuftiga beslut, bör ingå i definitionen.¹⁰ Man kan återigen hålla med om rimligheten i att god samhällsstyrning också borde innefatta goda utfall. Ett system som producerar osund politik känns intuitivt inte som högkvalitativt, men det finns åtminstone två skäl till att avstå från en sådan definition. För det första hamnar man i samma knipa som i fallet ovan,

⁸ Se Agnafors, M. (2013). ”Quality of government: Toward a more complex definition”. I *American Political Science Review*, vol. 107, nr. 3, s. 433–445 och Rothstein, B. (2014). ”What is the opposite of corruption?” I *Third World Quarterly*, vol. 35, nr. 5, s. 737–752.

⁹ Se Kaufmann, D. m.fl. (2007). ”Governance indicators: Where are we, where should we be going?” I *World Bank Policy Research Working Paper 4370*. Demokrati ingår också i definitionen av good governance i det EU-finansierade forskningsprojektet Good Governance in Grassroots Sport. Se International Sport and Culture Association (2013). *Guidelines for good governance in grassroots sport*.

¹⁰ Kaufmann, D. m.fl. (2007).

det vill säga avhänder sig möjligheten att undersöka ett antal effekter av good governance, som redan är inbakade i definitionen. Vi kan till exempel inte undersöka huruvida good governance leder till god och hållbar ekonomisk utveckling, om detta anses vara samma sak. För det andra uppstår problemet att avgöra vilka utfall som faktiskt är ”goda och önskvärda”, eller vad som innefattas i ”sound policies”. Det blir i viss mån ett subjektivt och kanske till och med ideologiskt ställningstagande, om man exempelvis anser att hög ekonomisk tillväxt, en expansiv ekonomisk politik eller utjämnade ekonomiska klyftor är eftersträvansvärda mål eller ej.

Det finns med denna typ av definition alltså en uppenbar risk att forskaren bakar in utfall denne själv anser vara önskvärda. Dessutom leder den också lätt till cirkelresonemanget att good governance finns där allt fungerar väl, och allt fungerar väl för att man har hög kvalitet i styrsystemen. Ett land som saknar good governance ska därför införa sådan för att få densamma, vilket varken är en särskilt hjälpsam eller meningsfull rekommendation.

En alternativ strategi är att smalna av definitionen, vilket just möjliggör en undersökning såväl av effekterna av god samhällsstyrning som bakomliggande orsaker till fenomenets utbredning. Det synsätt som fått stort genomslag inom forskningen betraktar good governance eller ”quality of government”¹¹ som en process på utflödessidan, på samma sätt som demokrati är det på inflödessidan. Det innebär att sättet besluten implementeras på står i fokus, alltså processen och inte innehållet.

Bo Rothstein och Jan Teorell tar sin utgångspunkt i vad motsatsen till korruption, nepotism, diskriminering etcetera är, och landar i *opartiskhet* som det bärande elementet i good governance.¹² Opartiskhet i beslutsfattandet innebär att:

When implementing laws and policies, government officials shall not take into consideration anything about the citizen/case that is not beforehand stipulated in the policy or the law. ¹³

¹¹ Dessa begrepp används ibland helt synonymt, medan andra menar att de skiljer sig något åt; se t.ex. Agnafors, M. (2013) och Rothstein, B. (2014).

¹² Rothstein, B. m.fl. (2008). ”What is quality of government? A theory of impartial government institutions”. I *Governance*, vol. 21, nr. 2, s. 165–190.

¹³ Rothstein, B. m.fl. (2008), s. 170.

Denna definition har kritiserats för att vara alltför smal och därmed otillräcklig för att fånga begreppets komplexitet. Agnafors menar i stället att good governance eller "quality of government" bör innehålla komponenter såsom effektivitet, stabilitet och rättsstatsprincipen.¹⁴

Några ord om begreppet korruption kan också vara på sin plats, då det oftast används som en indikator på graden av good governance eller "quality of government". Den allmänt vedertagna definitionen på korruption är att man utnyttjar eller missbrukar sin offentliga ställning för privat vinning ("abuse of entrusted power for private gain"),¹⁵ vilket kan ta sig en rad olika uttryck. En distinktion är den mellan "*petty corruption*" och "*grand corruption*", det vill säga små- respektive storskalig korruption. En muta till en trafikpolis är exempel på det förstnämnda, medan en politiker som begär pengar från ett företag för ett kontrakt på ett offentligt uppdrag, vilket normalt skulle tillsatts i konkurrens, är ett exempel på det sistnämnda. En annan distinktion är den mellan "*need corruption*" och "*greed corruption*", där det förra betecknar situationer där mutor ges och tas av nöd för att klara vardagen, och det senare då girighet och pengabegär ligger bakom.¹⁶ Dessa olika former av korruption går i regel hand i hand. Har man mycket av den ena typen har man i regel också mycket av den andra, men de negativa konsekvenserna kan variera beroende på vilken sorts korruption det handlar om.

De följande avsnitten bygger på forskning som definierar good governance som en procedur, vilken huvudsakligen bygger på opartiskhet, men i vissa fall kan vara något bredare och till exempel också innefatta effektivitet. I flera studier används korruption som indikator på graden av opartiskhet.

Vilka effekter har good governance?

Som nämndes inledningsvis har hög kvalitet i samhällsstyrningen eller good governance visat sig ha positiva effekter på en lång rad utfall vi normalt anser önskvärda, inte minst vad gäller mänsklig välfärd. I länder där samhällsstyrningen är god är exempelvis spädbarnsdödligheten lägre, tillgången på rent vatten större,

¹⁴ Agnafors, M. (2013), s. 443.

¹⁵ Transparency International (u.å.). "What is corruption?" Webb sida.

¹⁶ Bauhr, M. (2017). "Need or greed? Conditions for collective action against corruption". I *Governance*, vol. 30, nr. 4, s. 561–581.

miljöförstörelsen mindre och människor lever längre och friskare liv.¹⁷ Good governance leder därutöver inte bara till en bättre ekonomisk utveckling, utan även till mer rättvist fördelat välstånd, alltså mindre fattigdom och mer jämlikhet.¹⁸ Dessa effekter leder i sin tur, föga förvånande, till att befolkningen i länder med hög kvalitet på samhällsstyrningen också uppger en högre upplevd livskvalitet och tillfredsställelse med livet i allmänhet.¹⁹

Det resulterar med andra ord i en diger samling positiva utfall på synnerligen viktiga områden, om opartiskhet och avsaknad av korruption råder i det politiska beslutsfattandet. Dessvärre är dessa företeelser inte särskilt utbredda i världen. Tvärtom är normen att motsatsen råder, vilket också leder till motsatt utfall. Brist på mänsklig välfärd samt ekonomisk och social utveckling kan därmed till stor del förklaras av korruption och avsaknad av good governance.

Samhällsstyrningen spelar som sagt i denna bemärkelse större roll, än om ett land är demokratiskt eller ej. Av detta följer att sambandet mellan demokrati och korruption eller good governance inte är linjärt; mer demokrati innebär alltså inte nödvändigtvis bättre styrning. Sambandet är i stället U- eller J-format, vilket betyder att de allra mest demokratiska staterna också är de minst korrupta, men samtidigt att flera starkt auktoritära stater lyckats bättre än de som påbörjat, men inte fullbordat, demokratiseringen. Lite annorlunda uttryckt: de mest korrupta länderna är de som kan betraktas som hybridregimer, det vill säga länder där både demokratiska och icke-demokratiska inslag återfinns.²⁰ Lite demokrati förefaller därmed göra mer skada än nytta vad gäller kvaliteten på samhällsstyrningen, medan mycket demokrati har en positiv effekt.

För att återgå till de påvisbart positiva effekterna av good governance, kan man också konstatera att även mellanmänsklig tillit, förtroende för samhälleliga och politiska institutioner samt legitimitet för det politiska systemet är högre, där

¹⁷ Holmberg, S. m.fl. (2011). "Dying of corruption". I *Health Economics, Policy and Law*, vol. 6, nr. 4, s. 529–547 och Welsch, H. (2004). "Corruption, growth, and the environment: A cross-country analysis". I *Environment and Development Economics*, vol. 9, nr. 5, s. 663–693.

¹⁸ Gupta, S. m.fl. (2002). "Does corruption affect income inequality and poverty?" I *Economics of Governance*, vol. 3, nr. 1, s. 23–45.

¹⁹ Helliwell, J. F. m.fl. (2021). "Happiness and the quality of government". I A. Bågenholm m.fl. (Red.), *Handbook of Quality of Government*.

²⁰ Bauhr, M. m.fl. (2021). "Democracy and the quality of government". I A. Bågenholm m.fl. (Red.) och Bäck, H. m.fl. (2008). "Democracy and state capacity: Exploring a J-shaped relationship". I *Governance*, vol. 21, nr. 1, s. 1–24.

kvaliteten i samhällsstyrningen är god.²¹ Dessa utfall torde vara minst lika viktiga som de socioekonomiska effekterna, eftersom de anses skapa normer och beteenden i samhället som i sin tur påverkar kvaliteten i samhällsstyrningen. Här finns alltså en feedback-mekanism som möjliggör positiva – eller för den delen negativa – spiraler, vilka förstärker de jämviktslägen som råder. Jag återkommer till detta i nästa avsnitt när jag diskuterar varför good governance är så svår att uppnå.

Mellanmänskligt förtroende handlar om i vilken utsträckning individer som inte känner varandra sedan tidigare tenderar att lita på varandra. I samhällen som präglas av dålig samhällsstyrning och hög korruption är i regel denna tillit låg.

Det anses bero på att de flesta individer där fusk och skarvande är en del av samhällsstrukturen, måste förhålla sig till detta och spela samma spel – och eftersom alla vet att detta spel måste spelas, skapas misstro människor emellan. Detta får stora effekter, inte minst samhällsekonomiskt, då alla transaktionskostnader då blir högre.

Förtroendet för samhällsinstitutioner, såsom myndigheter och politiska inrättningar, till exempel regering, parlament och politiska partier, lider också stora konsekvenser. Den som till exempel inte litar på att skattemyndigheten på ett rättvist och opartiskt sätt driver in skatterna från medborgarna, utan tvärtom tror att vissa kan komma undan genom mutor eller vänskapsrelationer med myndighetspersoner, eller har goda skäl att tro att de pengar som drivs in hamnar i enskilda tjänstepersoners fickor, tenderar helt logiskt att själv försöka undanhålla så mycket som möjligt för egen räkning.

Slutligen handlar legitimitet om förtroendet för det politiska systemet som helhet samt i vilken utsträckning medborgarna accepterar och följer de beslut som fattas av riksdag och regering. Med ett system som uppfattas som orättvist och korrumpert och där man inte anser att beslutsprocessen har gått korrekt till, är risken stor att medborgarna i större utsträckning inte känner sig bundna av besluten och därmed i högre grad struntar i dem. Även i ett sådant scenario krävs fler kontrollåtgärder för att se till att lagar och regler följs, men framför allt urholkas samhällskontraktet som är avsett att hålla ihop befolkningen.

²¹ Se Linde, J. m.fl. (2021). "Quality of government and political support". I A. Bågenholm m.fl. (Red.).

Återigen visar forskningen på denna punkt att hög kvalitet på samhällsstyrningen har större effekt än vad demokrati har, vilket likväl inte ska uppfattas som att demokrati är oviktigt på något sätt.²² Däremot visar det på behovet att fokusera mer på good governance. Innan vi tar oss an frågan hur man uppnår good governance, ska några ord dock sägas om varför de många positiva konsekvenser vi ser av den uppstår.

Varför uppstår dessa effekter?

Frågan är alltså vad det är med opartiskhet i beslutsfattandet och avsaknad av korruption som gör att samhällsutvecklingen på så många områden påverkas i positiv riktning.

En uppenbar förklaring som nyss nämnts är att korruption och brist på kvalitet i styrsystemen innebär ett slöseri med resurser. FN har uppskattat kostnaderna för korruption i världen till ofantliga 3,6 biljoner dollar (3 600 000 000 000) per år.²³ Det säger sig också självt att pengar avsedda för offentliga ändamål som hamnar i privata fickor ger negativa ekonomiska och sociala konsekvenser – och ju större belopp, desto större skada.

En mer indirekt förklaring till de positiva effekterna av good governance relaterar till en annan av de effekter som nämndes i förra avsnittet, nämligen förtroende eller tillit, såväl för andra människor generellt som för politiska institutioner. Med högt förtroende mellan medborgare sänks samhälleliga transaktionskostnader, såsom kostnader för övervakning och sanktioner, till exempel vid affärssuppgörelser. Med högt förtroende för samhällsinstitutioner i allmänhet och politiska institutioner i synnerhet ökar viljan att följa de lagar och förordningar som finns, vilket både sänker de samhälleliga transaktionskostnaderna och bidrar på intäktssidan, genom högre vilja att förslagsvis betala skatter.

Detta fenomen brukar kallas för kollektivt agerande eller ”collective action”. Om vi tror att alla andra agerar i enlighet med lagar och regler, gör vi det i större utsträckning själva. Detsamma gäller för det motsatta. Om vi tror att de flesta andra fuskar, tar emot mutor eller undanhåller skatt, är vi mer benägna att göra likaledes,

²² Rothstein, B. (2009). ”Creating political legitimacy: Electoral democracy versus quality of government”. I *American Behavioral Scientist*, vol. 53, nr. 3, s. 311–330.

²³ ”The costs of corruption: Values, economic development under assault, trillions lost, says Guterres”. *UN News* (2018-12-09).

trots insikten att detta är negativt för samhället som helhet. Situationer då alla egentligen vet att deras – och andras – agerande har negativa konsekvenser, men där det samtidigt är meningslöst eller till och med värre att vara en av få som gör rätt för sig benämns som sociala fällor.²⁴

För att komma till rätta med sociala fällor och problem med kollektivt agerande måste medborgare bibringas uppfattningen att de flesta andra faktiskt är laglydiga. Men hur ska det gå till? Hur uppstår den för målet nödvändiga mellanmänniska och institutionella tilliten och vad krävs för att upprätthålla den?

Normer om ömsesidighet kan naturligtvis vara en komponent i varför människor tenderar att lita mer på varandra i vissa samhällen. Man skulle kunna kalla det för ett slags ärlighetskultur, där rent spel är vad som förväntas, vilket alltså innebär att alla eller de flesta handlar enligt den logiken. Ett intressant experiment som gjorts vid flera tillfällen går ut på att ”upphittade” plånböcker innehållande pengar, kreditkort med mera, men också adressinformation till ”ägaren”, lämnas till exempelvis en hotellreceptionist eller i en bar. Frågan är om eller under vilka omständigheter ”ägaren” får tillbaka sin plånbok orörd. Utan att gå in på detaljer i experimenten kan man snabbt konstatera att plånboken i väsentligt större utsträckning återbördas i länder med hög tillit och låg korruption.²⁵ I vissa kontexter förefaller således ärlighet vara normen, trots att risken för upptäckt får anses vara liten. Det bör dock påpekas att det handlar om en privatpersons pengar och inte offentliga medel, vilket möjligen gör handlingsvalet lättare.

Normer och ärlighet i all ära, men det är svårt att tänka sig att en majoritet av en befolkning, vilken som helst, skulle lita på att de flesta andra gör rätt för sig om inte någon form av övervakning och sanktion/bestrafning förekommer, i synnerhet om det rör offentliga medel och inte privata.²⁶

Ett bekymmer med sociala fällor är att de skapar vad som brukar kallas för en ”free rider”-problematik. Det innebär att det alltid, eller oftast, är mest rationellt att fuska, eller låta bli att samarbeta, samtidigt som alla andra gör rätt för sig. En sådan situation innebär att samhället inte direkt förlorar något, parallellt som man själv tjänar på att låta bli att samarbeta. Problemet uppstår som sagt om alla resonerar så; om alla är fripassagerare betalar ingen och därmed förlorar hela samhället och

²⁴ Se Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*, s. 21 ff.

²⁵ DeMarco, S. ”Experiment with 'lost' wallets reveals that people are surprisingly honest”. *Los Angeles Times* (2019-06-20).

²⁶ Rose-Ackerman, S. (1997). *Corruption and development*, s. 35–57.

samtliga dess medlemmar på detta. Övervakning (eller på engelska "monitoring") och bestraffning (eller "sanctions") är alltså åtgärder som måste till för att "free riding" ska medföra risk för upptäckt och därmed någon form av sanktion. Om alla vet att det föreligger en inte obetydlig risk med att fuska, drar man rimligen slutsatsen att relativt sett färre kommer att så göra, vilket minskar antalet fripassagerare och gynnar systemet. I ett sådant upplägg är man av dessa anledningar också själv mindre benägen att fuska och mer benägen att samarbeta.

Givet att korruption och låg kvalitet i samhällsstyrningen är vanliga och allvarliga problem på många håll i världen, kan man fråga sig varför inte dessa till synes enkla åtgärder införs. Saken är att det görs, men på många håll får denna typ av åtgärder ingen effekt på folks beteende, antingen för att vinsterna med att fuska är större än den förlust en upptäckt och bestraffning skulle innebära, eller för att trovärdighet saknas i övervaknings- och bestraffningssystemen.

Detta låter mer abstrakt och spelteoretiskt än vad det är. Ett enkelt exempel från idrottens värld är dopning. Här föreligger starka individuella ekonomiska incitament att fuska, samtidigt som risken att åka fast varierar över tid och rum. Ur ett rent prestationsperspektiv är det bästa utfallet att vara den ende som dopar sig (fripassageraren). Vet man att risken att testas (övervakas) är liten och dessutom att testet inte kommer att gå korrekt till, ökar naturligtvis incitamenten att dopa sig. Under sådana omständigheter drar man rimligtvis slutsatsen att även andra dopar sig, vilket leder till det minst optimala utfallet, nämligen att alla dopar sig och riskerar sin hälsa, utan att för den skull få någon relativ fördel för egen del.

För att övervakning ska vara effektiv måste den som synes vara trovärdig, det vill säga, på ett opartiskt sätt avslöja den stora majoriteten av dem som i olika sammanhang försöker fuska eller sko sig ekonomiskt. Detsamma gäller sanktioner. Om exempelvis korruption inte beivras av rättsväsendet, sänder det tydliga signaler om relativ riskfrihet. I korrupta länder är dessvärre oftast även rättssystemet mutbart, vilket innebär att många, kanske till och med de flesta, anti-korruptionsåtgärder förblir verkningslösa.²⁷

Media eller visselblåsare har i många sammanhang, även i Sverige, påvisat förekomsten av korruption, utan att det lett till åtgärder. Politiker som håller varandra om ryggen och kontrollerar rättsväsendet – eller idrottsförbund som ser

²⁷ Mungiu-Pippidi, A. m.fl. (2017). "When do anticorruption laws matter? The evidence on public integrity enabling contexts". I *Crime, Law and Social Change*, vol. 68, nr. 4, s. 387–402.

till att omvandla positiva dopningsprov till negativa – är alltför vanligt förekommande i delar av världen,²⁸ medföljande att den eventuellt avskräckande effekten av en bestraffning hade inneburit motverkas.

Av framlagd diskussion står det klart att övervakning och bestraffning bör ses som nödvändiga inslag för att undanröja fripassagerartänket och få den stora majoriteten av en befolkning, inklusive makthavarna, att följa de lagar och regler som finns. Utan dessa åtgärder är det som sagt svårt att se hur man ska kunna råda bot på problemet. Som också framgått är dessa åtgärder likväl på intet sätt tillräckliga för att lösa eventuell korruption. Det krävs att de implementeras på ett trovärdigt och effektivt sätt – tyvärr osannolikt i en korrupt stat, och att förlusterna överstiger vinsterna om man åker fast. Tilläggas ska, att det är omöjligt att bygga heltäckande övervakningssystem, vilket innebär att god samhällsstyrning måste vara en slags norm.

Detta leder oss till sista delen av rapporten, nämligen hur man uppnår good governance eller hög kvalitet på samhällsstyrningen.

Hur uppnås good governance?

Så här långt har vi uppehållit oss vid de positiva konsekvenserna av good governance samt varför dessa uppstår. Givet att det uppenbart finns en lösning på ett stort antal mycket allvarliga problem i världen skulle man kunna tycka att det bara är att införa good governance där detta saknas. Här kommer vi tråkigt nog till de lite mer nedslående aspekterna av detta forskningsfält. För det första finns det relativt sett få framgångsexempel att peka på. De flesta länder i dag brottas med avsaknaden av good governance och har så gjort, så länge det varit möjligt att mäta. Detsamma gäller det fåtal länder som kan sägas ha en tillfredsställande nivå av good governance och haft det under lång tid. Exakt när, hur och varför dessa samhällen förändrades i positiv riktning har vi begränsad kunskap om. Detta leder oss till den andra nedslående aspekten. På grund av de få positiva förändringsprocesser som ägt rum, är även vår kunskap kring hur good governance skapas eller uppstår begränsad.

²⁸ Ryssland är ett exempel härvidlag. Flera tusen dopningsprover anses ha manipulerats av ryska myndigheter i syfte att dölja dopning. Se *New York Times* (2019-10-14). Nyligen avslöjades också att det internationella tyngdlyftningsförbundet under lång tid hjälpt aktiva att undvika att åka fast. Se *Olympic Channel* (2020-06-04).

De mätningar som görs över såväl korruptionsnivåer som andra mått på good governance, visar att det endast är i ett fåtal länder det förstnämnda inte är ett problem och sistnämnda råder. Brist på good governance hittar man såväl i fattiga icke-demokratiska utvecklingsländer, som etablerade och välmående demokratier i väst, såsom Italien och Grekland. Det bekräftar påståendet att demokrati i sig inte löser korruption, även om de mest utvecklade demokratierna visserligen har lägst korruptionsnivåer.

En annan empirisk iakttagelse som uppmärksammas alltmer på senare tid är de stora regionala variationerna i kvaliteten på samhällsstyrningen. Av de mätningar som gjorts framgår att vissa länder, såsom Italien, Spanien och Rumänien, har stora regionala skillnader, medan andra länder, till exempel de skandinaviska, har små.²⁹ Det finns dessutom studier som visar att den lokala nivån kan skilja sig från den regionala, det vill säga att det finns välskötta städer i regioner som annars uppvisar låga nivåer av good governance.³⁰ Slutligen finns också exempel på skillnader mellan olika myndigheter, där vissa karaktäriseras som så kallade "islands of integrity" och andra av korruption och brist på good governance.³¹

Dessa observationer innebär att det sällan blir särskilt relevant att prata om korruptionsnivåer eller good governance på landsnivå, åtminstone om vi håller oss till de minst korrupta länderna.

Även med ett begränsat antal fall att studera när det kommer till positiva utvecklingstrender, har forskningen identifierat ett antal faktorer som visat sig öka möjligheterna för good governance. Dessa är naturligtvis lättare att åstadkomma i länder som redan har hög kvalitet på samhällsstyrningen. Det är med andra ord en sak att lista ett antal åtgärder som kan förbättra läget och en helt annan att faktiskt lyckas införa dem i de länder eller samhällen där de behövs som bäst.

Öppenhet eller transparens är ett exempel på en sådan åtgärd. Forskningen visar att offentlighetsprincipen, som innebär att majoriteten av de dokument och handlingar som hanteras av myndigheter ska vara tillgängliga för medborgarna, har

²⁹ Charron, N. m.fl. (2019). "Measuring quality of government in EU regions across space and time". I *Papers in Regional Science*, vol. 98, nr. 5, s. 1925–1953.

³⁰ Drápalová, E. m.fl. (2020). "Islands of good government: Explaining successful corruption control in two Spanish cities". I *Politics and Governance*, vol. 8, nr. 2, s. 128–139.

³¹ Se t.ex. Zúñiga, N. "The impact of 'islands of integrity'". *U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute*. U4 Helpdesk Answer 2018:1.

en positiv effekt på samhällsstyrningens kvalitet.³² Detta är föga förvånande, då principen möjliggör för medborgare och media att granska såväl maktinnehavare som beslutsfattare på lägre nivåer och därigenom olika former av korruption eller favorisering att upptäckas. Skydd för visselblåsare är något som särskilt lyfts av Transparency International.³³ Om myndighetsutövning och offentlig verksamhet kan ske helt utan insyn är det självklart väsentligt svårare, för att inte säga omöjligt, att på laglig väg slå larm om missförhållanden.

Forskningen kring civilsamhällets roll för good governance är ett bra exempel på vikten av transparens och ansvarsutkrävande. Den banbrytande studie som Robert Putnam publicerade i början av 1990-talet pekade på civilsamhället och medlemskap i frivilligorganisationer som nära nog en universallösning för att öka styrsystemens kvalitet.³⁴ Studien har förvisso många förtjänster, men också kritiserats, bland annat för den otydliga kopplingen mellan att vara medlem i till exempel en frimärksklubb och en välfungerande demokrati.³⁵ I dag är bilden av civilsamhällets roll mer nyanserad. I likhet med många andra faktorer som anses bidra till good governance, anses även kontexten inom vilken det civila samhället verkar spela roll. För att uppnå den eftersträlvade positiva effekten krävs att viktiga komponenter såsom transparens, pressfrihet och politisk konkurrens råder.³⁶ Om så inte är fallet, vilket gäller för de flesta högkorrupta stater i världen, är risken att effekten blir den omvända, nämligen att medborgarna resignerar och blir allt mindre villiga att engagera sig.³⁷ Det finns förvisso också gott om belägg för gräsrotsaktivism direkt riktad mot korruption, men att detta systematiskt skulle leda till förbättringar saknas stabila bevis för.³⁸ Det finns många goda skäl att aktivera sig i icke-politiska föreningar, men tron på att det per automatik leder till bättre kvalitet i styrsystemen får nog tyvärr överges.

³² Se t.ex. Bauhr, M. m.fl. (2017). "Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit". I *Crime, Law and Social Change*, vol. 68, nr. 4, s. 431–458.

³³ Transparency International (2018). *Compendium of good practices on anti-corruption for OGP action plans*.

³⁴ Putnam, R. D. m.fl. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*.

³⁵ Se t.ex. Levi, M. (1996). "Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's Making Democracy Work". I *Politics & Society*, vol. 24, nr. 1, s. 45–55.

³⁶ Grimes, M. (2013). "The contingencies of societal accountability: Examining the link between civil society and good government". I *Studies in Comparative International Development*, vol. 48, nr. 4, s. 380–402.

³⁷ Bauhr, M. m.fl. (2014). "Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability". I *Governance*, vol. 27, nr. 2, s. 291–320.

³⁸ della Porta, D. m.fl. (2021). "Civil society against corruption". I A. Bågenholm m.fl. (Red.).

Sannolikheten att ett land eller annan politisk enhet med något att dölja frivilligt skulle gå med på att införa en effektiv offentlighetsprincip är dock liten. För detta krävs antingen yttre påtryckningar, såsom då EU förhandlar om medlemskap, eller att en politiker eller ett parti som gått till val på att bekämpa korruption kommer till makten. I det förstnämnda fallet är risken stor att en lag som uppfattas som påtvingad och icke-önskvärd inte heller genomförs och efterlevs på ett korrekt sätt. Detta är inte bara en risk, utan ett problem som Europeiska kommissionen vid upprepade tillfällen påpekat för såväl ansökande som medlemsstater. I det andra fallet ligger risken i att dessa antikorrupsionspolitiker själva snabbt anpassar sig till det rådande systemet och låter sig korrumpas. Även detta finns det gott om bevis för.³⁹

Öppenhet hänger ihop med ansvarsutkrävande, eller på engelska "accountability". Utan öppenhet är det som tidigare nämnts svårt att granska en organisations verksamhet och därmed också svårt att hålla någon ansvarig för eventuella missgrepp. Ett fungerande ansvarsutkrävande förutsätter dock att någon bryr sig om sådana problem och är beredd att bestraffa ansvariga för missförhållanden. Detta kan tyckas trivialt, givet att de allra flesta håller med om att korruption är ett allvarligt problem. Avslöjanden om korruption bland beslutsfattare borde med detta leda till hårda sanktioner. Så är emellertid inte alltid fallet. Mot bakgrund av att en stor majoritet av medborgarna uppfattar korruption som såväl djupt problematiskt som utbrett, är det förvånande att korrupsionsanklagade och till och med dömda politiker i stor utsträckning lyckas bli återvalda. Forskningen visar att väljare visserligen bestraffar korrupta politiker och partier, men alltså inte tillräckligt kraftfullt för att de ska förlora sina förtroendeposter.⁴⁰

En annan aspekt av ansvarsutkrävande är relationen mellan förvaltning och politik. Här visar forskningen att system som präglas av politisering, det vill säga att tjänstepersoner är politiskt tillsatta och direkt ansvariga inför politikerna, ofta har större problem med korruption och brister i kvaliteten i samhällsstyrningen. Detta anses bero på att tjänstepersonerna helt enkelt har lite att vinna och mycket att förlora på att uppmärksamma problem i förvaltningen. Incitamenten att blåsa i

³⁹ Bågenholm, A. (2013). "The electoral fate and policy impact of 'anti-corruption parties' in Central and Eastern Europe". I *Human Affairs*, vol. 23, nr. 2, s. 174–195.

⁴⁰ Bågenholm, A. (2021). "Electoral accountability and corruption". I A. Bågenholm m.fl. (Red.)

visslan är betydligt större i system där tjänstepersoner är meritokratiskt rekryterade och inte riskerar avsked om de avslöjar oegentligheter.⁴¹

Ytterligare en faktor som visat sig samvariera med hög kvalitet i styrsystemen är jämn könsfördelning bland folkvalda representanter. På nationell, regional liksom lokal nivå går andelen kvinnor i de folkvalda församlingarna hand i hand med graden av good governance. Varför detta samband uppstår är forskarna däremot inte helt överens om. En del menar att kvinnor har lägre tolerans för korruption och i mindre utsträckning är inblandade i korrupta transaktioner än män, och att detta förhållande därutöver både kan leda till fler direkta åtgärder mot korruption, men också indirekt förändra den politiska kulturen inifrån. Andra forskare menar att det inte är kvinnlig närvaro i politiken som leder till lägre korruption, utan att kvinnor har lättare att ta sig in i politiska församlingar när korruptionsgraden är låg. Orsaks-pilen går alltså enligt dessa forskare åt motsatt håll.⁴²

Avslutning

Som framgått av rapporten har kvalitet i de offentliga styrsystemen visat sig ha överraskande stora positiva effekter på i stort sett varje socialt, ekonomiskt eller politiskt utfall vi väljer. Då detta numera är allmänt välkänt, kan man tycka att det borde vara en tidsfråga innan korruptionens gissel tillhör det förgångna. Detta är dessvärre en högst orealistisk förhoppning. De flesta försök att bekämpa korruption har misslyckats och framgångsrika exempel få. Korruption, ”bad governance” eller låg kvalitet i styrsystemen har visat sig ha en enastående förmåga att stå emot angrepp från olika håll. I genomkorrumpade system saknas helt enkelt de flesta förutsättningar som visat sig lyckosamma för att bekämpa korruption, och få i ansvarig ställning har haft incitament till eller intresse av att ta tag i problemen. Tvärtom tjänar de som har mest inflytande också mest på korruption och har därmed minst intresse av att bekämpa den.

För att ta ett exempel från idrottens värld är det just pamparna inom de stora internationella idrottsorganisationerna som både sitter på makten att förändra, men samtidigt har mycket ekonomiskt att vinna på att fortsätta att låta sig mutas i olika sammanhang. Här har varken öppenhet eller ansvarsutkrävande varit några

⁴¹ Dahlström, C. m.fl. (2012). ”The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption”. I *Political Research Quarterly*, vol. 65, nr. 3, s. 656–668.

⁴² Alexander, A. C. (2021). ”Gender, gender equality and corruption: A review of theory and evidence”. I A. Bågenholm m.fl. (Red.).

ledstjärnor, utan snarare sekretess, slutenhet och ett slags kåranda som gjort det svårt att initiera förändringar, trots överväldigande bevis för omfattande missförhållanden. Utvecklingen förefaller dock gå åt rätt håll – men i tämligen långsam takt.

Vad som inger hopp är att effekterna av korruption och ”bad governance” i dag är välkända. Människor runt om i världen protesterar som aldrig förr mot korrupta makthavare, parallellt som media i ökande utsträckning uppmärksammar området och gör graverande avslöjanden, såsom exempelvis Panamaläckan, vilken innebar slutet på flera politiska karriärer. Det är svårt att se någon annan ”väg till Danmark”, vilket brukar användas som metafor för hög kvalitet i samhällets styrsystem, än en som består av utbildning och kunskap, informationsfrihet och transparens samt ansvarsutkrävande. Hur dessa steg ska tas så att den avsedda destinationen nås är däremot en fråga som till stor del återstår att besvara.

Referenser

- Agnafors, M. (2013). "Quality of government: Toward a more complex definition". I *American Political Science Review*, vol. 107, nr. 3, s. 433–445.
- Alexander, A. C. (2021). "Gender, gender equality and corruption: A review of theory and evidence". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bauhr, M. (2017). "Need or greed? Conditions for collective action against corruption". I *Governance*, vol. 30, nr. 4, s. 561–581.
- Bauhr, M. & Grimes, M. (2014). "Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability". I *Governance*, vol. 27, nr. 2, s. 291–320.
- Bauhr, M. & Grimes, M. (2017). "Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit". I *Crime, Law and Social Change*, vol. 68, nr. 4, s. 431–458.
- Bauhr, M. & Grimes, M. (2021). "Democracy and the quality of government". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Beer, C. (2009). "Democracy and gender equality". I *Studies in Comparative International Development*, vol. 44, nr. 3, s. 212–227.
- Bågenholm, A. (2013). "The electoral fate and policy impact of 'anti-corruption parties' in Central and Eastern Europe". I *Human Affairs*, vol. 23, nr. 2, s. 174–195.
- Bågenholm, A. (2021). "Electoral accountability and corruption". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, H. & Hadenius, A. (2008). "Democracy and state capacity: Exploring a J-shaped relationship". I *Governance*, vol. 21, nr. 1, s. 1–24.
- Charron, N., Lapuente, V. & Annoni, P. (2019). "Measuring quality of government in EU regions across space and time". I *Papers in Regional Science*, vol. 98, nr. 5, s. 1925–1953.
- Dahlström, C., Lapuente, V. & Teorell, J. (2012). "The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption". I *Political Research Quarterly*, vol. 65, nr. 3, s. 656–668.
- DeMarco, S. "Experiment with 'lost' wallets reveals that people are surprisingly honest". *Los Angeles Times* (2019-06-20).
- Drápalová, E. & Di Mascio, F. (2020). "Islands of good government: Explaining successful corruption control in two Spanish cities". I *Politics and Governance*, vol. 8, nr. 2, s. 128–139.
- Europeiska kommissionen (2017). *Special Eurobarometer 470: Corruption*. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007>. (Hämtad 3 oktober 2020.)
- Gilley, B. (2006). "The determinants of state legitimacy: Results for 72 countries". I *International political science review*, vol. 27, nr. 1, s. 47–71.
- Grimes, M. (2013). "The contingencies of societal accountability: Examining the link between civil society and good government". I *Studies in Comparative International Development*, vol. 48, nr. 4, s. 380–402.

Gupta, S., Davoodi, H. & Alonso-Terme, R. (2002). "Does corruption affect income inequality and poverty?" I *Economics of governance*, vol. 3, nr. 1, s. 23–45.

Helliwell, J. F., Huang, H. & Wang, S. (2021). "Happiness and the quality of government". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.

Holmberg, S. & Rothstein, B. (2011). "Dying of corruption". I *Health Economics, Policy and Law*, vol. 6, nr. 4, s. 529–547.

Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.

International Sport and Culture association (2013). *Guidelines for good governance in grassroots sport*.
http://iscaweb.org/files/GGGS_Web/Guidelines_for_Good_Governance_in_Grassroots_Sport.pdf (Hämtad 29 september 2020.)

Kaufmann, D. & Kraay, A. (2007). "Governance indicators: Where are we, where should we be going?" I *World Bank Policy Research Working Paper 4370*.
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wps4370.pdf> (Hämtad 1 oktober 2020.)

Levi, M. (1996). "Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's Making Democracy Work". I *Politics & Society*, vol. 24, nr. 1, s. 45–55.

Linde, J. & Dahlberg, S. (2021). "Quality of Government and Political Support". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.

Mungiu-Pippidi, A. & Dadašov, R. (2017). "When do anticorruption laws matter? The evidence on public integrity enabling contexts". I *Crime, Law and Social Change*, vol. 68, nr. 4, s. 387–402. *New York Times* (2019-10-14). <https://www.nytimes.com/2019/10/14/sports/olympics/russia-doping-rusada.html>. (Hämtad 20 november 2020.)

Olympic Channel (2020-06-04).
<https://www.olympicchannel.com/en/stories/news/detail/weightlifting-federation-plagued-by-corruption-and-doping-cover-ups-investigatio/> (Hämtad 20 november 2020.)

della Porta, D. & Mattoni, A. (2021). "Civil society against corruption". I A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes och B. Rothstein (red.), *Handbook of Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press.

Przeworski, A. (2004). "Democracy and economic development". I I. Mansfield & R. Sisson (Red.), *The evolution of political knowledge: Democracy, autonomy, and conflict in comparative and international politics*.

Putnam, R. D. & Leonardi, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Repucci, Sarah (2020). *Freedom in the world 2020: A leaderless struggle for democracy*. Rapport.
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>. (Hämtad 20 november 2020.)

Rose-Ackerman, S. (1997). *Corruption and development*, s. 35–57.

Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.

Rothstein, B. (2009). "Creating political legitimacy: Electoral democracy versus quality of government". I *American Behavioral Scientist*, vol. 53, nr. 3, s. 311–330.

Rothstein, B. (2014). "What is the opposite of corruption?" I *Third World Quarterly*, vol. 35, nr 5, s. 737–752.

Rothstein, B. & Teorell, J. (2008). "What is quality of government? A theory of impartial government institutions". I *Governance*, vol. 21, nr. 2, s. 165–190.

Russett B. (1994). *Grasping the democratic peace: Principles for a post-Cold War world*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

"The costs of corruption: Values, economic development under assault, trillions lost, says Guterres". *UN News* (2018-12-09).
<https://news.un.org/en/story/2018/12/1027971>. (Hämtad 2 oktober 2020.)

Transparency International (2018). *Compendium of good practices on anti-corruption for OGP action plans*.
https://images.transparencycdn.org/images/2018_Compendium_GoodPracticesAnti-corruptionOGP_English.pdf. (Hämtad 10 oktober 2020.)

Transparency International (2019). *Global corruption barometer: Latin America & the Caribbean – Citizens' views and experiences of corruption*. Rapport.
https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LAC_Report_EN1.pdf. (Hämtad 3 oktober 2020.)

Transparency International (u.å.). "What is corruption?" Websida.

Welsch, H. (2004). "Corruption, growth, and the environment: A cross-country analysis". I *Environment and Development Economics*, vol. 9, nr. 5, s. 663–693.

Zúñiga, N. "The impact of 'islands of integrity'". *U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute*. U4 Helpdesk Answer 2018:1.
<https://www.u4.no/publications/the-impact-of-islands-of-integrity>. (Hämtad 9 oktober 2020.)

2. Achieving good governance in international sport organisations

Arnout Geeraert, Utrecht School of Governance, Utrecht University

Introduction

In the past few decades, international sports governance has come under increased scrutiny following a series of “high profile difficulties”, including performance-enhancing drugs use, match-fixing, and the inability to ensure environmental sustainability (Henry & Lee, 2004, p. 26; Parliamentary Assembly Council of Europe, 2018). In addition, an increasing number of corruption accusations enveloping senior sport officials have been brought to light. Sports governance scholars argue that the governance structures of international sport organisations are not equipped to deal effectively with these difficulties (Forster, 2016; Henry & Lee, 2004; Katwala, 2000; Pieth, 2014). Consequently, these organisations are increasingly expected to enhance the quality of their institutional practices.

Academics, governmental actors and the sports world have wrapped this agenda in terms of “good governance” (European Union Expert Group Good Governance, 2013; Geeraert, 2019). During the past decade, good governance has even assumed the status of a mantra in sports governance discourse. However, the complexity and conceptual vagueness of good governance yields uncertainty about what governance standards are appropriate, and whether or not these principles are actually implemented by international sport organisations.

Said organisations have signalled their commitment to implementing good governance. This is no surprise: governance reforms are usually introduced in response to outside pressure. Institutions are incentivised to signal their commitment to governance improvements in order to minimise both public interventions, and reputation costs imposed by civil society actors. Yet, they, their senior officials, and their stakeholders often have a vested interest in status quo. As a result,

governance reforms are often not sufficiently far-reaching. At worst, they function primarily as public relations ploys that adamant business-as-usual practices (Geeraert, 2018).

This report aims to shed light on the status quo in regard to good governance in international sport organisations. It answers the following five main questions:

1. Why has good governance assumed the status of a mantra in international sports governance?
2. What is good governance, and why is it important for international sport organisations?
3. What measures have been taken by international sports organisations to improve their governance?
4. What are the major challenges for achieving good governance in international sport organisations?
5. Have the recent governance reforms been effective?

In answering these questions, the report mainly builds on the author's own empirical and theoretical work on good governance in international sport organisations.

Why has good governance assumed the status of a mantra in international sports governance?

For a long time, international sport organisations enjoyed an almost blanket autonomy from state interference (Geeraert, 2020). Nevertheless, over the past decades, governance failures have led to debates about the accountability of these organisations (Geeraert, 2019; Henry and Lee, 2004). Criticism includes a lack of serious commitment to combat doping (i.e., the illegal use of performance-enhancing drugs in sport), match-fixing (i.e., actions aimed at improperly altering the course and/or result of sport competitions) (Geeraert & Drieskens, 2020), and environmental degradation (Geeraert & Gauthier, 2018). In addition, international sport organisations' lack of democratic structures provides a major source of conflict, as disgruntled stakeholders increasingly seek legal redress to ensure their rights (Geeraert, 2016). Finally, senior sport officials have been accused of engaging in a variety of corrupt practices, including bribe-taking, fraud, vote rigging, extortion, and money laundering.

Most well-known is the litany of corruption-related indictments surrounding Fédération Internationale de Football Association (FIFA). However, FIFA is not alone. Two reports issued by the World Anti-Doping Agency (WADA) found extortion, fraud, and bribery practices at the highest levels of the International

Association of Athletics Federations (IAAF) (WADA Independent Commission, 2015, 2016). Allegations of corruption levelled against smaller international sport federations are also well documented. Mexican Ruben Acosta allegedly received at least \$33 million in personal commissions during his 24 years as president of the International Volleyball Federation (FIVB) (Hoy, 2005). Tamas Aján, president of the International Weightlifting Federation (IWF), failed to account for the disappearance of an estimated \$5 million in International Olympic Committee (IOC) grants from two Swiss bank accounts (Hartmann, 2013). Hassan Moustafa, president of the International Handball Federation (IHF), secured a contract worth €602,000 with a German sports marketing company, which later acquired the International Handball Federation broadcasting rights (Ahl, 2013).

In response to these failures of governance, international institutions have changed their discourse, making the conditional nature of sporting autonomy more explicit. In other words, there is a growing idea that sport organisations need to earn their autonomy. The European Commission, for instance, holds that “Good governance in sport is a condition for the autonomy and self-regulation of sport organisations” (European Commission, 2011). The European Parliament has called “upon all sports governing bodies to commit to good governance practices [...] in order to reduce the risk of falling victim to corruption” (European Parliament, 2015). Also the Council of Europe has argued that “[t]he mainstreaming of good governance principles in the management of sports bodies is seen as an appropriate way to prevent and mitigate unethical behaviours including corruption” (Council of Europe, 2016).

The sport movement has partly embraced this mantra. Notably, current International Olympic Committee president Thomas Bach has indicated on several occasions that “sports organisations need to justify their autonomy and demonstrate good governance” (Bach, 2013). Over the past decade, particularly the last five years, a large group of international sport organisations, including IAAF and FIFA, have engaged in governance reforms. Still, these reforms have been met with scepticism by scholars and international organisations alike (e.g. Pieth, 2014; Chappelet, 2017; Parliamentary Assembly Council of Europe, 2018, point 12). Whether international sport organisations are actually able to reform themselves is put into question. After all, governance reforms have an impact on established equilibria, as they may restrict particular individuals’ leeway, influence, and decision-making power. Those negatively affected by imminent reforms will therefore have a strong incentive to minimise change. As a result, governance

reforms are often insufficiently far-reaching or, as mentioned, even function as mere public relations ploys.

One could argue that the lack of (high levels of) good governance is unproblematic. After all, governance failures could be caused by a few “bad apples”; a small number of senior sport officials lacking moral character. In that case, it would suffice to replace the bad apples by good ones. The next section demonstrates, contrarily, that implementing good governance is crucial to decreasing corruption risks and increasing effectiveness.

What is good governance and why is it important for international sport organisations?

“Governance” and “good governance” are extremely broad and abstract notions for which no single definition exists. Within a sporting context, good governance is mostly concerned with prescribing bureaucratic practices and institutional rules and procedures. Geeraert (2018) advances four dimensions of good governance (see figure 1).

<p>1. Transparency refers to the reporting of an organisation’s own internal workings, which allows others to monitor these.</p> <p><i>This includes the online publication of statutes and internal regulation, multi-annual policy plans, the agenda and minutes of general assembly meetings, board decisions, annual reports (including financial statements), and remuneration reports.</i></p>
<p>2. Democratic processes entail free, fair, and competitive elections, actors’ involvement in decision-making processes that affect them, and fair and open internal debates.</p> <p><i>This includes ensuring the democratic (re-)appointment of board members, aiming for a differentiated and balanced composition of the board, organizing annual general assembly meetings, regular board meetings, establishing term limits, institutionalizing the participation of stakeholders in the policy processes, and implementing a gender equality policy.</i></p>
<p>3. Internal accountability and control refers to both the separation of powers in an organisation’s governance structure, and a system of rules and procedures that ensures staff and officials comply with internal rules and norms.</p> <p><i>This includes adopting a clear governance structure according to the principle of separation of powers, establishing an internal financial or audit committee, undergoing an external audit on an annual basis, ensuring that decisions can be contested through internal or external mechanisms, enforcing a code of conduct, and establishing conflict of interest procedures.</i></p>
<p>4. Societal responsibility refers to deliberately employing organisational potential and impact to have a positive effect on internal and external stakeholders, and society at large.</p> <p><i>This includes offering consulting to member organisations in the areas of management or governance, and implementing policies addressing health risks of sporting activities, sexual harassment in sport, doping, match-fixing, social inclusion through sport, discrimination in sport, gender equality in sport, environmental sustainability, and the dual career of athletes.</i></p>

Figure 1 The four dimensions of good governance

Implementing these dimensions of good governance is seen as a means to an end. More specifically, it has a positive impact in terms of legitimacy, effectiveness and resistance to unethical practices (see figure 2).

Implementing the four dimensions contributes to perceptions of fairness and legitimacy.
Transparency enhances trust, and incentivises staff and officials to perform better.
Democratic processes allow for more effective policies, as stakeholders contribute specialised knowledge to the decision-making process. Stakeholders are also more likely to accept policies when they feel a degree of ownership over them. In addition, open debate generates more effective solutions to policy problems, and free, fair, and competitive elections incentivise officials to perform better, as well as generate new problem-solving ideas.
Internal accountability and control stimulates learning, and decreases the likelihood of power imbalances, abuses of power and unethical conduct.
Demonstrating societal responsibility has a positive impact on legitimacy, because it enhances external audiences' trust. A positive relationship with internal and external stakeholders also contributes to more effective policies.

Figure 2 The impact of implementing the four dimensions of good governance

Implementing the four dimensions of good governance is not a panacea, though. It does not necessarily imply that organisations thereby automatically become effective, legitimate, and ethical. Conversely, organisations that fail to implement the dimensions and related principles are not necessarily corrupt, ineffective, and illegitimate. Such organisations will, however, experience a higher risk for falling into these categories.

To put it another way, if international sport organisations do not implement a sufficiently high standard of good governance, how can they be expected to be effective actors in the fight against doping, match-fixing, human trafficking, fraud, and money laundering in sports? Obviously, the organisations in question cannot address these transnational and multifaceted issues alone. Yet their private regulatory authority enables them to play a pivotal role in the governance networks that are established to effectively address these problems. In addition, international sport organisations operate in an environment where corruption risks are high. It is clear that the rapid and vast commercialisation of sport, as well as its potential for political instrumentalisation, has incentivised individuals to engage in corrupt practices. While implementing good governance in itself does not eradicate such practices, it does discourage corruption by increasing the likelihood that related acts will be discovered and punished. Organisations that do not adhere to high levels of transparency, democracy, and internal accountability are therefore exposed to higher risks of corruption.

This begs the question, to what extent do international sport organisations implement good governance? And have significant improvements been made? The subsequent sections provide a nuanced answer to these questions.

What measures have been taken by international sports organisations to improve their governance?

Responding to increasing threats by the European Union, the International Olympic Committee in 2008 introduced principles of good governance for the members of the Olympic Movement (Chappelet, 2016). The Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement (PGG) are organised around seven themes and 38 sub-themes. Each sub-theme, in turn, contains “elements to be considered” (48 in total) (IOC, 2008a). They were formally adopted by the 2009 Olympic Congress in Copenhagen, which brought together representatives of the Olympic international sport federations and other Olympic Movement constituents (IOC, 2008b, 2009, point 41). The PGG are applicable to all Olympic Movement organisations, including the seven Winter Olympic and 28 Summer Olympic international sport federations.

It is clear that the PGG failed to establish a universal adoption of good governance practices by international sport federations. Indeed, the formal adoption of a good governance code does not necessarily imply the actual implementation of the standards put forward, especially when compliance is voluntary (Cuomo, Mallin, & Zattoni, 2016; Wymeersch, 2006). For over two decades, many observers assumed that international sport federations lacked good governance (Henry & Lee, 2004; Katwala, 2000). Even so, they did not empirically establish deficits – which would require the construction of indicators quantifying what the term comprises. That changed when Chappelet & Mrkonjic (2013) developed the Basic Principles of Governance in International Sport (BIBGIS), the first comprehensive set of indicators for assessing good governance in international sport federations. Geeraert (2015) followed, being the first to empirically assess good governance in a large group of international sport federations. He introduced the Sports Governance Observer, a benchmarking tool developed to quantify the quality of governance in international sport federations by means of an “SGO index”, composed of 46 indicators dispersed over four dimensions. In a report published by Danish NGO Play the Game, he demonstrated significant deficiencies in terms of transparency, democracy, and accountability within the majority of the 35 Olympic international sport federations (Geeraert, 2015; see table 1).

Table 1 Sports Governance Observer 2015 indices

Sports organisation (acronym)	SGO index	SGO transparency index	SGO democratic process index	SGO checks & balances index	SGO solidarity index
International Boxing Association (AIBA)	47%	45%	53%	42%	
Badminton World Federation (BWF)	56%	56%	50%	54%	64%
International Federation for Equestrian Sports (FEI)	76%	77%	70%	88%	68%
International Basketball Federation (FIBA)	44%	43%	39%	50%	
International Bobsleigh & Skeleton Federation (FIBT)	41%	39%	43%	42%	
International Fencing Federation (FIE)	51%	73%	60%	21%	
International Federation of Association Football (FIFA)	68%	73%	53%	71%	75%
International Federation of Gymnastics (FIG)	45%	48%	53%	42%	39%
International Hockey Federation (FIH)	43%	38%	44%	46%	
International Luge Federation (FIL)	34%	39%	39%	25%	
International Swimming Federation (FINA)	44%	45%	41%	46%	
International Ski Federation (FIS)	61%	77%	35%	58%	75%
International Federation of Rowing Associations (FISA)	55%	73%	48%	58%	39%
World Archery Federation (FITA/WA)	45%	50%	48%	46%	
International Volleyball Federation (FIVB)	38%	41%	36%	38%	
International Association of Athletics Federations (IAAF)	53%	50%	43%	65%	
International Biathlon Union (IBU)	38%	48%	38%	29%	39%
International Canoe Federation (ICF)	43%	48%	50%	30%	
International Golf Federation (IGF)	28%	33%	25%	25%	
International Handball Federation (IHF)	48%	38%	43%	65%	
International Ice Hockey Federation (IIHF)	53%	58%	50%	50%	
International Judo Federation (IJF)	36%	42%	38%	33%	32%
International Sailing Federation Limited (ISAF)	55%	47%	63%	56%	
International Shooting Sport Federation (ISSF)	27%	43%	35%	17%	14%
International Skating Union (ISU)	42%	40%	43%	38%	
International Tennis Federation Limited (ITF)	37%	30%	47%	42%	29%
International Table Tennis Federation (ITTF)	46%	63%	50%	21%	50%
International Triathlon Union (ITU)	30%	33%	50%	17%	21%
International Weightlifting Federation (IWF)	39%	45%	40%	46%	21%
Union Cycliste Internationale (UCI)	48%	57%	36%	50%	
Union Internationale de Pentathlon Moderne (UIPM)	46%	44%	53%	21%	68%
United World Wrestling (UWW)	42%	50%	31%	46%	
World Curling Federation (WCF)	39%	52%	55%	25%	25%
World Rugby (WR)	46%	50%	48%	25%	61%
World Taekwondo Federation (WTF)	44%	48%	48%	46%	36%

Following the publication of the Sports Governance Observer 2015 report, the Association of Summer Olympic International Federations (ASOIF), an association of the 28 international sport federations that make up the Summer Olympic Programme, in 2016 introduced the Key Governance Principles and Basic Indicators (KGP) (ASOIF, 2016, p. 1). The KGP consist of 50 precepts of good governance, dispersed over five dimensions: transparency, integrity, democracy, sports development and solidarity, and control mechanisms (ASOIF, 2016). They have been approved by the association's General Assembly, which is comprised of the above mentioned federations (ASOIF, 2016a). The Association of Summer Olympic International Federations actively supports implementation of the principles among their members, and monitors compliance through a self-assessment questionnaire. Though they were developed specifically for the Summer Olympic sport federations, the Winter Olympic equivalents more recently also have signalled their commitment to implementing the principles (ASOIF, 2018).⁴³

In addition to these joint initiatives, a number of international sport federations have engaged in their own governance reform processes. Most notable are the reforms undertaken by FIFA and World Athletics (formerly IAAF) following the ethical scandals that enveloped these organisations in 2015. Moreover, subsequent to the Russian doping scandal that came to light in 2014, WADA in 2018 implemented governance reforms intended to strengthen its independence. These reforms were all based on recommendations put forward by (ad hoc) reform committees.

Can we trust the sport movement to regulate itself on good governance? According to the Association of Summer Olympic International Federations, "the Sports Movement is [...] in the best position to enact the key governance principles and indicators all international federations must abide by" (ASOIF, 2016, p. 3). More sceptical voices argue, contrarily, that self-regulation "privilege[s] business-as-usual practices" (Isailovic & Pattberg, 2016, p. 472) and often functions as a "public relations ploy designed to ward off government regulation" (Haufler, 2001, p. 1). Sports governance scholars echo these claims. They generally assume that international sport federations are unlikely to significantly improve their governance on

⁴³ Most recently, a general governance standard for sport organisations is being discussed within the framework of the International Partnership Against Corruption in Sport's (IPACS) Task Force 3 (optimising the processes of compliance with good governance principles to mitigate the risk of corruption). IPACS is a multi-stakeholder initiative which involves governmental representatives, international organisations, and international sports organisations.

their own account (Katwala, 2000; Pieth, 2014). The next section therefore explores the limits and opportunities of the PGG and KGP.

What are the major challenges for achieving good governance in international sport organisations?

Achieving and implementing governance reforms is not an easy feat. Geeraert (2019) identifies five potential barriers that render international sport federations unwilling and/or unable to implement good governance (see figure 3).

The potential barriers to implementing good governance
Barriers that render international sport federations unwilling to implement good governance
<p><i>Barrier 1: Costs for the organization and decision-makers</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementing good governance requires searching for, bargaining over, and establishing internal procedures, practices, and bodies, such as ethics and audit committees. - Implementing good governance may have negative effects on established power equilibria in organisations. - Implementing good governance may severely restrict the leeway of decision-makers (e.g. due to transparency requirements), or potentially even result in their dismissal (e.g. because of the establishment of term limits).
<p><i>Barrier 2: illegitimate governance standards</i></p> <p>International sport federations may not accept particular elements of good governance standard for appropriate conduct. For instance, they house officials from cultural backgrounds where good governance practices are not commonly accepted. Additionally, international sport federations are embedded in a sport governance culture in which practices associated with “bad governance” have been considered the normal way of conducting business.</p>
Barriers that render international sport federations unable to implement good governance
<p><i>Barrier 3: lack of expertise</i></p> <p>Good governance needs to be tailored to its specific organisational context, considering factors such as the number and nature of tasks conducted. Doing so requires specific governance expertise, which international sport federations may not have.</p>
<p><i>Barrier 4: vagueness of standards</i></p> <p>Standards of good governance are often subject to interpretation, as they rarely are formulated in a strict fashion, in order to allow for flexibility. Consequently, there is a high risk of inadequate implementation.</p>
<p><i>Barrier 5: insufficient financial means</i></p> <p>Small organisations may not have the economic resources necessary to establish robust internal procedures and control bodies.</p>

Figure 3 The potential barriers to implementing good governance

Achieving good governance requires taking these barriers into account. More specifically, the PGG or KGP will only achieve fundamental change if they are accompanied with compliance mechanisms that address the five potential barriers

to implementing good governance in international sport federations. Geeraert (2019) demonstrates that the International Olympic Committee does not implement compliance mechanisms for the PGG addressing said barriers.

Table 2 shows a more nuanced picture with regard to Association of Summer Olympic International Federations and its KGP. The association namely implements mechanisms that address the second, third, and fourth barriers. This means that the Association of Summer Olympic International Federations removes important barriers that render international sport federations unable to implement good governance (i.e. lack of expertise and vagueness of standards). It also aims to persuade international sport federations of the legitimacy and importance of the KGP. This is crucial: federations that believe in the significance of implementing the principles are motivated to take responsibility in the implementation process and apply good governance beyond (minimal) formal requirements. Accordingly, these are all necessary mechanisms for achieving it.

These mechanisms, however, are not sufficient. Importantly, the Association of Summer Olympic International Federations does not sanction international sport federations that do not comply with the KGP. Federations able but refusing to implement them, for instance, because of the negative impact they have on decision-makers, do not face sanctions. Needless to say, they will continue to resist implementation. This is particularly problematical for principles of good governance that potentially have negative repercussions for decision-makers, such as reporting on remuneration, and establishing ethics commissions and term limits. Those negatively affected by impending reforms of the kind will naturally have a strong incentive to minimise change. Simply put, without sanctions, it is unlikely that international sport federations universally would implement good governance.

Table 2 The mechanisms implemented to induce compliance with the PGG and KGP

Barriers	Compliance mechanism	PGG	KGP
Costs for the organization and decision-makers	<p>Monitoring Monitoring compliance decreases the likelihood that non-compliance with governance standards will go unnoticed. Rigorous monitoring requires the construction of clear criteria for assessment. Monitoring must be independent, as those who are scrutinised are incentivised to produce reports that reflect favourably upon themselves.</p>	Absent	Self-assessment, reviewed by independent consultant.
	<p>Credible and heavy sanctions To induce compliance, sanctions should be credible and impose a cost greater than the benefit of non-compliance. In that case, a high likelihood of sanctions in case of non-compliance provides a measure of latent control.</p>	Absent	Absent
Illegitimate standards	<p>Persuasion Persuasion uses arguments about the effectiveness and legitimacy of standards.</p>	Largely absent	Self-assessment questionnaire aims to persuade international sport federations to comply, in order to achieve higher scores on the individual indicators. Continued intensive dialogue and individual meetings with identified contact points to entice the federations to achieve higher scores.
	<p>Social learning Social learning occurs, when ideas and experiences are shared between organisations. Actors face social disapproval when deviating from governance standards.</p>	Largely absent	Dispersing best practice examples from a diverse range of federation workshops, allowing them to share experiences and ideas. Informing international sport federations how their scores on the assessment rank in relation to each other.

Barriers	Compliance mechanism	PGG	KGP
Lack of expertise	Transfer of knowledge and resources Actors that do not have the financial, administrative, and technical capacity to comply are directly hampered in their compliance efforts. An appropriate problem-solving strategy is then to engage in capacity building via transfer of knowledge and resources.	Absent	Regular on-demand advice to federations on offer. Dispersing best practice examples from a diverse range of federations.
Vagueness of standards	Rule interpretation/specification Both authoritative clarification of norms and specification of implementation obligations remedy non-compliance stemming from failures to practically implement (often nebulous) governance principles. Such a mechanism needs not be formalised in an adjudication body, but can be informal and non-binding.	Absent	Ensuring consistency in the federations' self-assessment scores via an authoritative body (the Governance Task Force). Individual meetings with all federations to explain scores, and indicate how they can be improved. Distribution of best practices, which gives federations easy to implement practical examples. Regular on-demand advice on the implementation of principles. Potential voluntary and confidential corrective action reports, which assist the implementation of certain principles.
Insufficient financial means	Providing financial support or pooling resources	Absent	Absent

What would such sanctions ideally look like? To begin with, compliance with enforceable minimum criteria of good governance established on the basis of the KGP would be monitored independently. International sport federations that deliberately opted for non-compliance would subsequently face credible and heavy sanctions. These in the shape of a variety of cost imposing measures, including financial repercussions, exclusion from other benefits, and reputational costs associated with “naming and shaming”. Case in point, a fully-fledged naming and shaming strategy entailing the full disclosure of data on insubordination (i.e. “naming”) accompanied with some form of disapproval (i.e. “shaming”), would increase the price of non-compliance. Defiant federations would thereby face additional costs in the form of adverse publicity, and increased pressure from third parties (i.e., news media, stakeholders, and international organisations) to reform

(Vogel, 2006). The Association of Summer Olympic International Federations assesses implementation of the KGP on the basis of a self-assessment questionnaire. Yet thus far, it has never published the individual scores of reviewed federations.

Why do the International Olympic Committee and Association of Summer Olympic International Federations not simply enforce their codes of good governance by means of sanctions? In fact, neither has the authority to do so. Because they have been incorporated into the International Olympic Committee Code of Ethics, which forms an “integral part” of the Olympic Charter (IOC, 2016a, rule 22), the PGG in principle are mandatory for the (Olympic) international sport federations. The Code, however, only applies to them “in all their relations with the IOC” (IOC, 2016b, p. 12), which softens the legal status of the PGG. Moreover, the International Olympic Committee confirms that it has no (de facto) authority to force the PGG upon Olympic international sport federations (Avison, 2014). The Association of Summer Olympic International Federations stresses that “[e]ach international sport federation owns its evaluation and monitoring system” (ASOIF, 2016, p. 3).

Compliance with both the PGG and KGP is thus (de facto) voluntary, and international sport federations can simply withdraw from the KGP. The Association of Summer Olympic International Federations therefore needs a broad consensus among its constituents, before it can implement sanctioning mechanisms. The problem is a lack of rational incentives for sport federations to delegate far-reaching enforcement authority to the Association of Summer Olympic International Federations, or any other third party. Put simply, international sport federations seek to retain control over their internal workings.

What does this mean for the potential of self-regulation to achieve good governance in international sport federations? Since the PGG lack significant mechanisms removing the barriers to compliance, they are unlikely to have a significant impact. The KGP, by contrast, are accompanied by such mechanisms. They accordingly constitute a necessary step towards truly achieving a common governance standard in international sport federations. However, as the KGP’s compliance system lacks fully independent external monitoring of minimum criteria, and non-compliant federations do not face sanctions, this system is unlikely to achieve the universal adoption of good governance by international sport federations.

What would the solution be, then? Different types of actors can play different roles in ensuring that the necessary compliance mechanisms are implemented. That

being the case, a number of actions could work in tandem with Association of Summer Olympic International Federations' initiative. On one hand, sanctions could be implemented by public and/or civil society actors. For example, NGOs and universities could impose costs via naming and shaming. International sport federations' host countries could implement laws and policies that enforce a minimum standard for the formers' governance. Public actors could also organize their own compliance monitoring. The EU could in that regard set a governance standard for international sport federations. Willing federations would then voluntarily pledge their commitment to implementing the standard, and the European Commission could monitor compliance. Such a system is already in place for digital companies like Facebook, YouTube, Twitter, and Microsoft, with regard to combating online hate and disinformation. Given the importance international sport federations attach to having a good relationship with the EU, this mechanism could be expected to be very effective (Geeraert & Drieskens, 2015).

On the other hand, public actors could apply pressure on international sport federations to implement adequate monitoring and sanctioning mechanisms from within. Pressure could also be applied on Association of Summer Olympic International Federations to publish the good governance scores of the individual sport federations, which in its turn could lead to naming and shaming sanctions. This pressure is more likely to be effective when jointly applied, for instance, within the context of an international/regional organisation such as the EU or Council of Europe.

Is it really necessary to apply pressure on international sport federations to improve their governance? Does it not suffice to have them regulate themselves in order to address the most severe deficits? To answer those questions, our next section explores the effectiveness of recent governance reforms.

Have the recent governance reforms been effective?

It is clear from the above that imminent governance reforms usually face internal resistance. The reforms that are actually being implemented are therefore often sub-optimal. WADA, for instance, still faces criticism about its lack of independence from the International Olympic Committee and national governments, limited budget, failure to achieve adequate compliance with the World Anti-Doping Code, inability to reasonably take into account the viewpoints of athletes, and failure to

sufficiently protect athletes' fundamental human rights (Houlihan & Hanstad, 2019; Waddington & Møller, 2019).

To accurately signal governance strengths and deficits, there is a need to move beyond basic indicators and principles. Consequently, in order to assess recent governance reforms, the Sports Governance Observer 2015 indicators were overhauled when Geeraert (2018) introduced the new Sports Governance Observer 2018 benchmarking instrument. It builds on an all-new set of now 57 principles of good governance, measured through 309 indicators. The latter are dispersed over the same four dimensions of good governance as those used in the Sports Governance Observer 2015 report, namely transparency, democratic processes, internal accountability and control, and societal responsibility.

Danish NGO Play the Game published Geeraert's assessment of the governance of the international sport federations for football, athletics, swimming, tennis, and handball. The research shows that, despite implementing highly publicised governance reforms, FIFA and IAAF still have important institutional deficiencies. The International Swimming Federation, International Tennis Federation Limited, and International Handball Federation even fail to meet acceptable standards of good governance. Table 3 summarises the results of the study.

Table 3 Main results of the Sports Governance Observer 2018 survey

Sports organisation (acronym)	SGO index	SGO transparency index	SGO democratic process index	SGO internal accountability index	SGO societal responsibility index
International Federation of Association Football (FIFA)	61%	68%	51%	64%	62%
International Association of Athletics Federations (IAAF)	41%	20%	58%	43%	43%
International Handball Federation (IHF)	37%	23%	45%	47%	34%
International Swimming Federation (FINA)	23%	33%	21%	24%	18%
International Tennis Federation Limited (ITF)	29%	49%	31%	23%	16%

While the Sports Governance Observer 2018 scores vary greatly among these federations, a few common issues are noteworthy:

- The surveyed federations' boards are unsatisfactorily held to account by their respective general assemblies. Said federations fail to act strategically, meaning do not establish clear strategic plans that outline objectives and envisioned actions.
- The surveyed federations lack formal strategies for involving different stakeholder groups in their policy processes.
- Establishing term limits appears to become an accepted standard of good governance in international federations. By contrast, a number of good governance elements are not (yet) regarded as expected appropriate conduct. These include ensuring that a proportion of the board members are independent, reporting on corruption risk assessments and conflicts of interest, requiring entities that receive funding to implement anti-corruption controls, and organising board self-evaluations.
- With the exception of FIFA, the surveyed federations generally fail to report adequately on policy plans, board decisions, and allocated funds. While implementing new governance structures may take time, from a practical point of view, publishing information is less demanding. Appropriate reporting could therefore be regarded as a short-term priority in federations' good governance (reform) policies.
- When implementing good governance, the devil is in the detail. Elements of good governance that, on the surface, appeared to be implemented were often not found to adhere to sufficiently high standards.

Unfortunately, it is impossible to compare the five surveyed federations' Sports Governance Observer 2018 scores with their results on Association of Summer Olympic International Federations' KGP. Indeed, the association only publishes anonymised federation scores. It is likely, however, that the five federations achieve higher scores on the latter assessment. The reason is two-fold. First, though the Sports Governance Observer benchmarking instrument is based on principles similar to those issued by Association of Summer Olympic International Federations, it relies on more detailed indicators of good governance. Achieving high scores simply is easier, when the parameters used for assessment are broad.

Second, the Sports Governance Observer 2018 advances a number of principles and indicators that are clearly not (yet) considered standard for appropriate conduct in international federations, including for example independent board members, and conducting and publishing corruption risk assessments. This despite the fact that

the Sports Governance Observer 2018 principles and indicators are based on established international best practices and recommendations.

In closing, while it is clear that progress has been made in the past few years, the small yet diverse surveyed sample demonstrates that international sport federations still have significant governance deficits. It also demonstrates the necessity of a detailed, independent assessment of good governance to expose deficits.

Conclusion and recommendations

As a result of the many failures of governance and resultant external pressure to improve the institutional quality of international sport organisations, good governance has assumed the status of a mantra in international sports governance discourse. Few sport organisations would today deny its importance and relevance. Nonetheless, good governance is an abstract concept for which there exists no single definition. The principles of good governance advanced by the Olympic and sport movement are too broad and vague to serve as a clear and sufficient minimum standard. It is therefore difficult to establish if and when an international sport organisation implements a high enough standard of governance.

In other words, there is a lot of uncertainty about good governance. This report aims to shed some light on the status quo with regard to good governance in international sport organisations. It shows that there is both reason for optimism and pessimism. On the one hand, important progress has been made in the past few years. Significant initiatives include Association of Summer Olympic International Federations' KGP and its related persuasion and support mechanisms. A number of major international sport organisations, including FIFA, World Athletics, and WADA, have furthermore engaged in substantial reforms. The movement towards better governance in international sport appears to be genuine.

On the other hand, there still is a lot of room for improvement, as international sport organisations – some more than others - still have serious governance deficits. Because they were so severe, establishing these deficits used to be relatively easy. It only required the construction of basic indicators of good governance to empirically demonstrate that the gaps were quite abysmal. Now that a large group of organisations is implementing basic standards of good governance, assessment requires more sophistication and nuance. As more expertise is required to assess good governance, international sport organisations find it easier to ward off external pressure for improvement. For instance, even those that are seriously underperforming in

the area can refer to their participation in Association of Summer Olympic International Federations' initiative, to indicate being "on the right track". Yet even though the association's efforts are commendable, they fall short of establishing a common proper standard of good governance in international sport organisations.

To be clear, good governance is not a panacea. Implementing structures, rules, and bureaucratic practices associated with transparency, democracy, accountability, and social responsibility will not simply render an organisation effective, legitimate, and ethical. Expertise, leadership, innovation, and organisational culture are only a few of the other key elements that influence organisational performance (Geeraert & van Eekeren, 2021). Moreover, good governance needs to be implemented in a smart and flexible manner, or it risks producing negative effects. Organisations that do not implement good governance can, even so, almost certainly be expected to encounter serious problems, as many examples in international sports governance demonstrate.

In order to establish a common high standard of good governance in international sport organisations, this report recommends the following actions. These can work simultaneously (see figure 4).

1. Require the Association of Summer Olympic International Federations to publish the individual scores of its annual governance assessment.
2. Require the Association of Summer Olympic International Federations and the International Olympic Committee to implement more far-reaching principles of good governance.
3. Require the Association of Summer Olympic International Federations and the International Olympic Committee to implement a robust monitoring and sanctioning mechanism for their principles of good governance.
4. Support the democratisation of international sports governance via capacity building initiatives that ensure the bottom-up organisation of key stakeholders, such as athletes.
5. Establish a clear minimum standard for the four dimensions of good governance for international sport organisations (i.e. transparency, democracy, internal accountability and control, and societal responsibility), and ensure their commitment via a pledge board established at the EU level.
6. Empower civil society organisations that independently can monitor (i.e. via naming and shaming) the implementation of good governance by international sport organisations, such as WADA, the Court of Arbitration for Sport, and the International Olympic Committee.
7. Form a coalition of willing countries that aim for good governance in international sport organisations.
8. Apply pressure on international sport organisations' host countries to enforce a minimum standard of good governance.

Figure 4 Recommended actions to achieve a universal high standard of good governance in international sport organisations

Referenser

- Ahl, C. (2013). *The despotic regime of the IHF just continues*.
https://www.playthegame.org/fileadmin/image/PtG2013/Presentations/30_October_wednesday/christer_ahl_play_the_game_2013.pdf. (Retrieved 1 March 2022.)
- ASOIF (2016a). *ASOIF Governance Task Force (GTF) Report*. Lausanne: ASOIF.
https://www.asoif.com/sites/default/files/download/asoif_governance_task_force_report.pdf. (Retrieved 1 March 2022.)
- ASOIF (2018a). *Second Review of International Federation Governance*. Lausanne: ASOIF.
https://www.asoif.com/sites/default/files/download/asoif_2018_second_review_v4_interactive.pdf. (Retrieved 1 March 2022.)
- Avison, B. (2014). *IOC Won't Force Good Governance on Sports Federations*.
<http://www.hostcity.com/news/event-management/ioc-wont-force-good-governance-sports-federations>. (Retrieved 1 March 2022.)
- Bach, T. (2013). *Statement on the Occasion of the Adoption of the Resolution "Building a Peaceful and Better World Through Sport and the Olympic Ideal"*. 68th Session of the UN General Assembly, New York, 6 November 2013. New York, NY: United Nations.
- Chappelet, J.-L. (2016). "Autonomy and Governance: Necessary Bedfellows in the Fight Against Corruption in Sport". In G. Sweeney (Ed.), *Global Corruption Report: Sport*, pp. 16–28. London: Routledge.
- Chappelet, J.-L. (2017). "Beyond Governance: The Need to Improve the Regulation of International Sport". In *Sport in Society*, vol. 21, iss. 5, pp. 724–734.
- Chappelet, J.-L. & Mrkonjic, M. (2013). *Basic Indicators for Better Governance in International Sport (BIBGIS): An assessment Tool for International Sport Governing Bodies*. Lausanne: IDHEAP.
- Council of Europe (2016). *14th Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Sport: Budapest, Hungary, 29 November 2016*. Final resolutions. Strasbourg: Council of Europe.
- Cuomo, F., Mallin, C. & Zattoni, A. (2016). "Corporate Governance Codes: A Review and Research Agenda". In *Corporate Governance: An International Review*, vol. 24, iss. 3, pp. 222–241.
- European Commission (2011). *Developing the European Dimension in Sport*. COM (2011) 12 final. Brussels: European Commission.
- European Parliament (2015). *Resolution on Recent Revelations of High-Level Corruption Cases in FIFA*. P8_TA-PROV (2015)0233. Brussels: European Parliament.
- Forster, J. (2016). "Global Sports Governance and Corruption". In *Palgrave Communications*, vol. 2, art. 15048, pp. 1–4.
- Geeraert, A. (2015). *Sports Governance Observer 2015: The Legitimacy Crisis in International Sports Governance*. Copenhagen: Play the Game.
- Geeraert, A. (2018). *Sports Governance Observer 2018: An Assessment of Good Governance in Five International Sports Federations*. Aarhus: Play the Game.
- <http://playthegame.org/knowledge-bank/downloads/sports-governance-observer-2018/205c4aa7-4036-4fe1-b570-a99601700e5d>. (Retrieved 1 March 2022.)

- Geeraert, A. (2019). "The Limits and Opportunities of Self-Regulation: Achieving International Sport Federations' Compliance With Good Governance Standards". In *European Sport Management Quarterly*, vol. 19, iss. 4, pp. 520–538.
- Geeraert, A. (2020). "The autonomy of the Olympic and Sport Movement". In D. Chatziefstathiou, B. Garcia & B. Séguin (Eds.), *Routledge Handbook of the Olympic and Paralympic Games*, chapt. 22, pp. 1–15. London: Routledge.
- Geeraert, A. & Drieskens, E. (2015). "The EU Controls FIFA and UEFA: A Principal-Agent Perspective". In *Journal of European Public Policy*, vol. 22, iss. 10, pp. 1448–1466.
- Geeraert, A. & Drieskens, E. (2020). "The Dynamics of De-Delegation: A Principal-Agent Explanation of the Reversal of Private Authority in International Sport Governance". In *Public Administration*, pp. 1–15. DOI: 10.1111/padm.12668.
- Geeraert, A. & van Eekeren, F. (2021). *Good Governance in Sport: Critical Reflections*. London & New York: Routledge.
- Geeraert, A. & Gauthier, R. (2018). "Out-of-Control Olympics: Why the IOC is Unable to Ensure an Environmentally Sustainable Olympic Games". In *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 20, iss. 1, pp. 16–30.
- Hartmann, G. (2013). *IWF President Under Suspicion of Financial Mismanagement*. <https://www.playthegame.org/news/news-articles/2013/iwf-president-under-suspicion-of-financial-mismanagement/>. (Retrieved 1 March 2022.)
- Haufler, V. (2001). *A Public Role for the Private Sector. Industry Self-Regulation in a Global Economy*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Henry, I. & Lee, P. C. (2004). "Governance and Ethics in Sport". In S. Chadwick & J. Beech (Eds.), *The Business of Sport Management*, pp. 25–42. Harlow: Pearson Education.
- Houlihan, B. & Hanstad, D. V. (2019). "The Effectiveness of the World Anti-Doping Agency: Developing a Framework for Analysis". In *International Journal of Sport Policy and Politics*, vol. 11, nr. 2, pp. 203–217.
- Hoy, M. (2005). "Volleygate: A Showcase of Greed and Mismanagement". In *Play the Game Magazine*, vol. 3, pp. 14–15.
- IOC (2008a). *Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement*. Lausanne: IOC.
- IOC (2008b). *Olympic and Sports Movement Discuss "Basic Universal Principles of Good Governance"*. <https://www.olympic.org/news/olympic-and-sports-movement-discuss-basic-universal-principles-of-good-governance>. (Retrieved 1 March 2022.)
- IOC (2009). *The Olympic Movement in Society*. Lausanne: IOC. https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/IOC/Congresses/XIII-Olympic-Congress-Copenhagen-2009/Overview/EN-XIII-Olympic-Congress-Recommendations.pdf#_ga=2.100291997.2015090244.1513174517-237359995.1490363367. (Retrieved 1 March 2022.)
- IOC (2016a). *IOC Code of Ethics*. Lausanne: IOC. <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/IOC/What-We-Do/Leading-the-Olympic-Movement/Code-of-Ethics/EN-IOC-Code-of-Ethics-2016.pdf>. (Retrieved 1 March 2022.)
- IOC (2016b). *Olympic Charter*. In force as from 2 August 2016. Lausanne: IOC.

- Isailovic, M. & Pattberg, P. (2016). "Private Governance". In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance*, pp. 468–476. Cheltenham: Edward Elgar.
- Katwala, S. (2000). *Democratising Global Sport*. London: The Foreign Policy Centre.
- Parliamentary Assembly Council of Europe (2018). *Towards a Framework for Modern Sports Governance*. Resolution 2199. Strasbourg: IOC.
- Pieth, M. (2014). "The Responsibility of the Host Country". In M. Pieth (Ed.), *Reforming FIFA*, pp. 23–30. Zürich: Dike Verlag.
- Vogel, D. (2006). *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Waddington, I. & Møller, V. (2019). "WADA at Twenty: Old Problems and Old Thinking?" In *International Journal of Sport Policy and Politics*, vol. 11, iss. 2, pp. 1–13.
- Wymeersch, E. (2006). "The Enforcement of Corporate Governance Codes". In *Journal of Corporate Law Studies*, 6(1), 113–138.

3. När idrottens och samhällets normsystem kolliderar

Johan R Norberg, Centrum för idrottsforskning & Johan Lindholm, Umeå universitet

Inledning

För 2020 har Centrum för idrottsforskning (CIF) i uppdrag av regeringen att analysera ”hur idrottsrörelsen kan arbeta för att förbättra sin styrning, öppenhet och demokratiska funktionssätt”. En uppdragsbeskrivning av denna karaktär kan framstå som provocerande. Vad är det egentligen som ska förbättras – och på vems uppmaning? Är inte idrottsrörelsen en ideell folkrörelse med rätt att självständigt bestämma över sin lednings- och organisationsstruktur? Detta ska väl inte regeringen lägga sig i? Och för vem ska idrottsrörelsen visa ökad ”öppenhet”? För de egna medlemmarna eller för allmänheten? Motfrågor av detta slag visar att regeringens uppdrag till Centrum för idrottsforskning berör ett av den svenska idrottspolitikens känsligaste områden: relationen mellan idrottsrörelsen och staten. Å ena sidan är idrottsrörelsen en fri och föreningsdemokratiskt uppbyggd folkrörelse med rätt att självständigt utforma sin verksamhet. Å andra sidan är idrottsrörelsen en stor och viktig samhällsaktör som engagerar och aktiverar betydande delar av den svenska befolkningen. Verksamheten åtnjuter dessutom omfattande offentligt stöd från både stat och kommun. Frågor om hur idrottsrörelsen fungerar och agerar är därmed viktiga frågor både för idrotten själv och det omgivande samhället.

I denna text vill vi placera Centrum för idrottsforskningens regeringsuppdrag i en större idrottspolitisk kontext. Vi avser att visa hur alla frågor om hur idrottsrörelsen styr och organiserar sin verksamhet – liksom dess relation till staten – måste förstås i förhållande till de regelverk, principer och intressen idrotten skapat för sin egen verksamhet, liksom till motsvarande regler och principer i det svenska samhället.

Mer konkret kommer vi att lyfta fram fyra parallella *normsystem* av central betydelse för svensk idrottspolitik. Två av dessa normsystem – tävlingsidrottens regelverk och föreningsdemokrati – har sitt upphov hos idrotten själv. Övriga två – rätten och myndighetsutövning – omfattar regler och principer i det svenska

samhället. Samtliga fyra normsystem är självklara, välkända och väletablerade i svensk idrottspolitik. På samma gång är de delvis oförenliga. Medan idrottens två normsystem argumenterar för att idrottsrörelsen ska vara självbestämmande och leva efter sina egna regelverk, kräver de andra två normsystemen att idrottsrörelsen underordnar sig samhälleliga lagar och principer. Denna konflikt är huvudtema i detta kapitel. Vårt syfte är trefaldigt. Först ämnar vi beskriva och synliggöra själva normsystemen. Därefter vill vi visa på konkreta situationer där normsystemen ställs mot varandra, och där efterlevnad av ett normsystem sker på bekostnad av ett annat. Mot denna bakgrund avslutar vi kapitlet med en diskussion om idrottsrörelsens möjligheter – och svårigheter – att i framtiden hävda en självständig position i förhållande till det omgivande samhället. Här är vår tes att insatser i syfte att stärka idrottens ”styrning, öppenhet och demokratiska funktionsätt”, eller ”good governance” som det även brukar benämnas, är såväl en nödvändighet som en möjlighet för svensk idrottsrörelse.

Först några förtydliganden – begreppet ”normer” ska i denna text förstås som olika former av ”beteenderegler som reglerar och organiserar det sociala livet i grupper och organisationer”. Normsystem avser följaktligen en samling sådana beteenderegler. I moderna samhällen finns många och olika normsystem: från etiska principer om rätt och fel till kulturella eller sociala koder och handlingsrekommendationer baserade på olika trosåskådningar. Medan vissa normsystem är implicita eller vagt formulerade, är andra kodifierade i lagar eller bestämmelser. Medan vissa kan vara förhållandevis enkla för individer att motsätta sig eller bryta, är andra bindande. Den svenska befolkningen måste exempelvis följa svensk lag. De personer som söker medlemskap i en idrottsförening ingår på motsvarande sätt en civilrättslig förpliktelse att följa föreningens stadgar och regelverk.⁴⁴

De normsystem som diskuteras i denna text skapar ramar för idrottsrörelsens agerande: de vägleder förbund och föreningar om vilka handlingar och strategier som är rätt och fel, lämpliga eller otillåtna. Samtidigt måste det understrykas att vi inte gör en rättsvetenskaplig analys. Syftet är inte att en gång för alla avgöra vad idrotten ska eller får göra i juridisk mening, eller vilka principer som ska ha företräde när olika normsystem ställs mot varandra. Ansatsen är istället idrottspolitisk. Vi vill synliggöra de utmaningar och problem som följer av att den svenska idrottsmodellen inrymmer normsystem som står i ett konfliktfyllt förhållande till varandra – och diskutera hur dessa kan samexistera.

⁴⁴ Lindholm, J. (2014). *Idrottsjuridik*, kap. 1.2.

Den svenska idrottsrörelsens två normsystem

Tävlingsidrottens normsystem

Ett första och självklart normsystem i den svenska idrottsrörelsen består av de regler som formar och reglerar organiserad tävlingsidrott. Att prata om detta som ett enhetligt system är egentligen missvisande. Mer rimligt är påståendet att varje idrott inrymmer sitt eget unika normsystem, vilka i sin tur knyts samman med parallella eller överordnade normsystem likt grenar på ett träd.

Inom den idrottsvetenskapliga forskningen finns flera mer eller mindre avancerade modeller för att definiera och klassificera tävlingsidrottens normsystem. I detta sammanhang räcker påpekandet att varje organiserad tävlingsidrott måste ha åtminstone tre typer av allmänt accepterade principer för att kunna existera. Primärt måste det finnas *konstitutiva regler* för att definiera själva idrotten i fråga, det vill säga bestämmelser som fastslår hur den ska bedrivas, vad målet är och hur tävlingar ska genomföras. Sekundärt måste det finnas *regulativa regler*, som fastslår vad som händer om deltagare bryter mot de konstitutiva reglerna (bestraffningsregler). Därefter återstår ett antal *organisatoriska regler*, som skapar förutsättningar för tävlingsverksamheten. I denna kategori ingår alltifrån tekniska bestämmelser för hur tävlingar ska genomföras och regelverk för vilka som får delta, till vilka organisationer som ingår samt hur tvister ska lösas.⁴⁵

I dagens globala och mångfacetterade idrottsvärld kan de regler som konstituerar och reglerar specifika idrotter se ut på olika sätt. Några saker har dock de flesta idrottsliga normsystem gemensamt. Ett första kännetecken är att de vanligtvis är nedtecknade i tydliga och allmänt accepterade stadgar, regelverk och tävlingsbestämmelser. Ett andra kännetecken är att normsystemen beskriver och sanktionerar en pyramidisk maktstruktur, där föreningar på lokal nivå knyts samman i nationella idrottsförbund, vilka i sin tur lyder under internationella sådana. Ett belysande exempel på denna organisationsstruktur är fotbollen, där Fédération Internationale de Football Association, FIFA, är högsta styrande organisation på global nivå. Under FIFA finns kontinentala konfederationer för olika världsdelar, exempelvis Union of European Football Associations, UEFA, som organiserar och styr europeisk fotboll. På nästa nivå sorterar nationella förbund, i vårt fall Svenska fotbollförbundet, som organiserar och leder fotbollsklubbar samt arrangerar tävlingsverksamhet i sina respektive länder. Utmärkande för den

⁴⁵ Jfr Lindholm, J. (2014), s. 63.

hierarkiska organisationsmodellen är att den i praktiken skapar ett monopol för respektive idrott.⁴⁶ Den olympiska rörelsen med Internationella olympiska kommittén, IOK, som högsta beslutande organ visar dock att modellen även förekommer i stora mästerskapstävlingar där många idrotter ingår.

Tävlingsidrottens normsystem är bindande för de individer, lag eller föreningar som önskar delta i organiserad tävlingsidrott. Varje förening med ambition att bedriva en viss idrott och mäta sina krafter mot andra föreningar måste i praktiken söka medlemskap i ett specialidrottsförbund. Medlemskap ger tillgång till tävlings-system, men innebär också att föreningen åtar sig att följa de regelverk som gäller, såväl nationellt som internationellt.⁴⁷

Föreningsdemokrati som normsystem

En andra och lika viktig norm i den svenska idrottsrörelsen är föreningsdemokrati.

I det svenska demokratiska systemet är föreningsfriheten av så fundamental betydelse att den är inskriven i regeringsformen. Svenska medborgare har således en grundlagsstadgad frihet ”att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften”.⁴⁸ Denna rätt får endast begränsas gentemot sammanslutningar vars verksamhet är av militär natur eller innebär hets mot folkgrupp.⁴⁹ Föreningsfriheten omfattar både individers rätt att gå samman i föreningar och att inte tvingas till medlemskap i exempelvis politiska, religiösa eller andra sammanslutningar. Vidare innebär föreningsfriheten en skyldighet för staten att ställa juridiska former för utövande av friheten till medborgares förfogande.⁵⁰

Ett uttryck för föreningsfrihetens starka ställning i det svenska politiska systemet är att den rättsliga regleringen av ideella föreningar är mycket begränsad. En ideell förening behöver visserligen stadgar, en styrelse och medlemmar för att kunna konstitueras. Däremot saknas särskilda bestämmelser för hur en förening ska

⁴⁶ Jfr Geeraert, A. m.fl. (2015). ”A rationalist perspective on the autonomy of international sport governing bodies: Towards a pragmatic autonomy in the steering of sports”. I *International Journal of Sport Policy and Politics*, vol. 7, nr. 4, s. 473–474; Europeiska kommissionen (1998). *The European model of sport: Consultation paper of DGX*.

⁴⁷ Malmsten, K. m.fl. (2005). *Idrottens föreningsrätt*, s. 20.

⁴⁸ Regeringsformen, 2 kap. § 1.

⁴⁹ Regeringsformen, 2 kap. § 24. Föreningsfriheten åtnjuter också ett konstitutionellt skydd genom artikel 11 i Europakonventionen.

⁵⁰ Källström, K. (2014). *Juridikboken för ideella föreningar*, s. 22.

utforma sina stadgar. Inte heller behöver en ideell förening vara registrerad hos någon myndighet för att ha rättskapacitet som juridisk person.⁵¹

I den svenska idrottsrörelsen är föreningsdemokrati en viktig del av den egna självbilden. Det visar inte minst Riksidrottsförbundets stadgar, som redan i den första paragrafen fastslår att idrottsrörelsen organiserar sig ”i självständiga föreningar och förbund som tillsammans utgör en fri och frivillig folkrörelse”.⁵² Som ytterligare mått kan nämnas att idrottsjuristerna Krister Malmsten och Christer Pallin i sin lärobok *Idrottens föreningsrätt* beskriver föreningsrätten som ”en av de viktigaste beståndsdelarna i idrottens rättsordning (idrottens normsystem)”.⁵³ Mot detta kan hävdas att föreningsrätten utgår från principer vilka på väsentliga punkter skiljer sig från tävlingsidrottens normsystem. Det är därför rimligare att betrakta föreningsdemokrati som ett eget och parallellt normsystem i svensk föreningsidrott.

Den viktigaste skillnaden mellan tävlingsidrottens och föreningsdemokratins normsystem ligger i synen på makt och styrning. Tävlingsidrottens normsystem bygger på en centraliserad och hierarkisk maktstruktur, där varje led i idrottens organisationsstruktur har att rätta sig efter regler och principer som beslutats av högre instanser – så kallad *top-down*-styrning. Idrottens föreningsdemokratiska ideal bygger å sin sida på stark decentralism, där makten utgår från en organisationsstrukturens fundament (*bottom-up*-styrning). Längst ned i styrningskedjan finns de individuella medlemmarna i lokala idrottsföreningar. Föreningarna är i sin tur medlemmar i specialidrottsförbund, vilka på nationell nivå bildar Riksidrottsförbundet. Resultatet blir en samlad folkrörelse byggd på representativ demokrati, där beslut och vägval ytterst baseras på principen om alla medlemmars lika värde (”en medlem, en röst”).

Principer om decentralism och det individuella medlemskapets betydelse löper som en röd tråd i den svenska idrottsrörelsens organisationsstruktur och dess representativa demokratiska system. De har även en stark ideologisk ställning. I exempelvis idrottsrörelsens gemensamma visionsdokument *Idrotten vill* fastslås att medlemskapet i en idrottsförening är liktydigt med att ”ingå i en demokrati, att kunna göra sin röst hörd och att gemensamt ta ansvar för att verksamheten följer

⁵¹ Källström, K. (2014), s. 30–32; Derlén, M. m.fl. (2020), s. 412–416.

⁵² RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019, 1 kap. § 1.

⁵³ Malmsten, K. m.fl. (2005), s. 13–14.

de principer föreningens medlemmar vill att den ska byggas på”. Därefter uppges att föreningen är en enkel organisationsform som ”utvecklas av medlemmarna och deras ambitioner och blir det medlemmarna vill att den ska vara”.⁵⁴

Som ovan konstaterat lämnar vår grundlagsstadgade föreningsdemokrati stor frihet till ideella föreningar att själva utforma och styra över sin verksamhet. Det finns dock vissa begränsningar. Först och främst måste ideella föreningar alltid följa svensk lag. För idrottsföreningar i Riksidrottsförbundet tillkommer att medlemskapet medför ett åtagande att följa de regler och stadgar som gäller för det eller de specialidrottsförbund man är ansluten till. En klubb som söker medlemskap i Svenska handbollförbundet måste följaktligen följa både förbundets bestämmelser och de direktiv som utfärdats av dess internationella motsvarighet, International Handball Federation, IHF. Därutöver innebär ett medlemskap i Riksidrottsförbundet i sig ett åtagande. På ideologisk nivå måste alla föreningar i Riks-idrottsförbundet sluta upp bakom idrottsrörelsens gemensamma verksamhetsidé, vision och värdegrund. Till detta kommer att man måste acceptera Riksidrottsförbundets bestämmelser för hur exempelvis bestraffningsärenden eller tvister inom idrotten ska lösas. Malmsten och Pallin beskriver det hela som att tävlingsidrottens norm-system delvis ”styr” över föreningsrätten i svensk idrottsrörelse.⁵⁵

Om idrottens autonomi

I både tävlingsidrottens och föreningsdemokratins normsystem finns ett grundmurat ideal om idrottslig autonomi. Begreppet autonomi är en kombination av de grekiska orden ”auto” och ”nomos” och kan enklast översättas till ”självstyre” eller till ”de som skapar sina egna lagar”.⁵⁶ I Riksidrottsförbundets stadgar är denna tanke markerad i formuleringen att idrottsrörelsen utgör ”en fri och frivillig folk-rörelse”.⁵⁷

Idén om att idrottsrörelsen ska vara fri och oberoende kan enkelt försvaras med föreningsdemokratiska principer. Argumentet blir då att ideella sammanslutningar är skapade av och för sina medlemmar och att verksamheten av detta skäl måste ta utgångspunkt i medlemmarnas önskan, utan påverkan från yttre krafter. Idealet om

⁵⁴ Riksidrottsförbundet (2019). *Idrotten vill: Idrottsrörelsens idéprogram*, s. 7–8.

⁵⁵ Malmsten, K. m.fl. (2005), s. 14.

⁵⁶ Chappelet, J.-L. (2016). ”Autonomy and governance: Necessary bedfellows in the fight against corruption in sport”. I Transparency International/G. Sweeney m.fl. (Red.), *Global corruption report: Sport*.

⁵⁷ RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019, 1 kap. § 1.

idrottens självständighet har emellertid även en central plats i tävlingsidrottens normsystem. Historiskt har denna strävan framför allt handlat om att försöka upprätthålla en åtskillnad mellan idrott och politik. Inte minst Pierre de Coubertin, grundare av den moderna olympiska rörelsen, var en stark företrädare för principen att idrotten som global samhällsföreteelse skulle stå fri från politisk påverkan, vilket följande citat visar:

”The goodwill of all the members of any autonomous sport grouping begins to disintegrate as soon as the huge, blurred face of that dangerous creature known as the state makes an appearance.” (Coubertin, 1909)

Som ett mer aktuellt exempel kan IOK:s nuvarande stadgar nämnas, vilka fastslår att det är en viktig uppgift för kommittén att stärka enigheten i den olympiska rörelsen, skydda dess oberoende, upprätthålla och främja rörelsens politiska neutralitet samt bevara idrottens autonomi.⁵⁸

Men vad menas egentligen med att idrottsrörelsen ska vara fri och självständig? I vilka avseenden och i förhållande till vad? Nedan i det följande presenteras fyra dimensioner av idrottslig autonomi.⁵⁹

Rättslig autonomi

En dimension handlar om den organiserade tävlingsidrottens strävan att bedriva sin verksamhet utifrån egna regelsystem och med minsta möjliga påverkan från andra regelsystem.⁶⁰ Denna strävan kan benämnas rättslig autonomi.

På internationell nivå går det att finna flera exempel på strategier som tillämpats av stora internationella idrottsförbund i syfte att åtnjuta så stort legalt handlingsutrymme som möjligt. Ett tillvägagångssätt är att lokalisera sin huvudorganisation till ett land med fördelaktig lagstiftning, vilket många förbund alltså gjort. Populärt i detta avseende är Schweiz, som för närvarande är säte för IOK liksom ett 50-tal internationella idrottsförbund, däribland FIFA och International Ice Hockey Federation, IIHF. I Schweiz är den rättsliga regleringen av föreningslivet mycket begränsad och ideella organisationer är även befriade från federal skatt, med

⁵⁸ Internationella olympiska kommittén (2020). ”Mission and the role of IOC”. I *Olympic Charter*.

⁵⁹ Dimensionerna är baserad på Geeraert, A. m.fl. (2015).

⁶⁰ Foster (2019), s. 1, karakteriserar det som global idrottslig ideologi i uttalandet att ”global sports law has developed an ideology that it is an autonomous transnational legal order.”

hänvisning till sin samhällsnyttiga karaktär. Sedan 2011 är det även fastslaget i lag att internationella idrottsorganisationer ska erbjudas förmånliga villkor.⁶¹

En annan strategi är att förmå politiska beslutsfattare att acceptera, eller till och med försvara, idén om idrottens rätt till legalt självbestämmande. Huvudargumentet brukar här vara att idrotten som kulturföreteelse har en särart som gör generella rättsprinciper olämpliga på detta område. Som stöd för denna tanke har en rad skilda argument åberopats, från det att idrotten är samhällsnyttig och byggd på ideella krafter, till att dagens idrottsliga tävlingssystem och organisationsstruktur skulle radera om exempelvis principer om fri konkurrens fick råda på idrottens område.⁶²

Denna strategi av politiskt påverkansarbete har varit framgångsrik. Som exempel ställde sig FN:s generalförsamling i oktober 2014 enig bakom ett uttalande om idrottens samhällsnytta som medel för utbildning, hälsa, utveckling och fred. I uttalandet uttryckte församlingen också sitt stöd för "the independence and autonomy of sport as well as the mission of the International Olympic Committee in leading the Olympic movement".⁶³

Även EU har erkänt idrottens rätt till autonomi. Redan i början av 1990-talet fastslog Europarådet i *European sports charter* att frivilliga idrottsorganisationer inom lagens ramar hade rätt att självständigt råda över sina beslutsprocesser samt att offentliga myndigheters insatser på idrottsområdet främst skulle vara av "komplementär" natur.⁶⁴ Samma ståndpunkt upprepades i Nicefördraget år 2000. I Lissabonfördraget från 2009 blev formuleringen att unionen ska främja europeisk idrott, och då särskilt beakta "idrottens specifika karaktär, dess strukturer som bygger på frivilliga insatser samt dess sociala och pedagogiska funktion".⁶⁵ Samtliga exempel vittnar om att den organiserade idrottens ställning är stark inom EU samt att det finns en politisk förståelse för dess önskan om rättslig särställning. I takt med den ökade kommersialiseringen av idrotten har det emellertid uppstått

⁶¹ Geeraert, A. m.fl. (2015), s. 475; The Federal Assembly of the Swiss Confederation (2011). *Sport promotion act of 17 June 2011*, art. 4 (status per 1 januari 2019).

⁶² Lindholm, J. (2014), s. 33–42.

⁶³ United Nations (2014). "Sport as a means to promote education, health, development and peace". I *United Nations General Assembly, A/69/L.5*. Beslut.

⁶⁴ Europarådet (2001). *European sports charter*, art. 4.

⁶⁵ Lindholm, J. (2011). "Artikel 165 FEUF: Ett genombrott i EU-rättens förhållande till idrotten?" I K. Malmsten (Red.), *Artikelsamling 2011*, s. 161.

situationer där EU-rätten tillämpats på idrottsliga situationer. Mest välkänd är den så kallade *Bosman*-domen från 1995, som gav fotbollsspelare inom EU rätt att fritt byta klubb efter att ett kontrakt gått ut utan ekonomisk kompensation till den tidigare klubben.⁶⁶ Domar som dessa visar att idrottens rättsliga autonomi är villkorad i EU-rätten, och att alla uttalanden om idrottens särställning måste tas med en nypa salt. Budskapet i *Bosman*-domen är nämligen att idrotten får göra som den vill inom EU men endast så länge det är rättsligt acceptabelt. Idrotten har drag som särskiljer den från andra samhällssektorer och som kan vara relevanta när EU-rätten tillämpas, men unionsrätten är lika tillämplig på idrott som på andra privata aktiviteter inom andra samhällssektorer – och i flera hänseenden mer så.⁶⁷

Ytterligare en strategi för idrotten att försvara sin legala autonomi har varit att förstärka det egna normsystemet, så att idrottsliga tvister ska kunna lösas internt och utan extern inblandning. Denna process tog fart under slutet av 1900-talet, i takt med den internationella idrottens tilltagande kommersialisering och professionalisering. Med ett ökat penningflöde inom idrotten följde ett ökat antal konflikter och tvister. Därmed uppstod ett behov att utforma ett enhetligt rättssystem baserat på idrottslig sakkunskap, som dessutom motverkade en utveckling där allt fler idrottsliga dispyter prövades av nationella domstolar. Lösningen blev bildandet av idrottens internationella skiljedomstol, Court of Arbitration for Sport, CAS. Domstolen grundades 1994 på initiativ av IOK och har sitt huvudkontor i Lausanne, Schweiz. CAS är i dag att betrakta som den internationella idrottens högsta domstol, både i fråga om allt från tävlings- och organisationsfrågor till disciplinärenden och tvister rörande kommersiella avtal. För den organiserade idrotten har CAS främjat enhetlighet och effektivitet i hanteringen av internationella tvister. Samtidigt har kritiker, inte minst från juridiskt håll, ifrågasatt rimligheten i att privata aktörer (i detta fall idrottsorganisationer) skapar sina egna mellanstatliga rättssystem samt att idrottsliga tvister tillåts hanteras utanför den traditionella rätten.⁶⁸

Det ska tilläggas att idrottsliga tvistlösningsorgan även förekommer på nationell nivå. I svensk idrottsrörelse är bestraffningsärenden, tvister och motsvarande kon-

⁶⁶ Mål C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL mot Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA mot Jean-Marc Bosman m.fl. och Union des associations européennes de football (UEFA) mot Jean-Marc Bosman, ECLI:EU:C:1995:463.

⁶⁷ Lindholm, J. & Parrish, P. (2020).

⁶⁸ Lindholm, J. (2015). "Is Lex Sportiva a private legal order? A proposition for an empirical approach". I *International Sports Law Review Pandektis*, vol. 11, nr. 1/2, s. 192; Foster, K. (2019). "Global sports law revisited". I *Entertainment and Sports Law Journal*, vol. 17, nr. 4, s. 1–14.

flikter i första hand ett ansvar för specialidrottsförbunden och deras disciplinnämnder. Överklagande kan därefter göras till Riksidrottsnämnden, RIN, som utgör Riksidrottsförbundets högsta domstol. Riksidrottsnämndens ledamöter väljs av RF-stämman och dess beslut kan inte överklagas, med undantag för dopningsärenden vilka kan föras till CAS.

Politisk autonomi

Med politisk autonomi avses en målsättning inom idrotten att självständigt bedriva sin verksamhet utan påverkan från politiska beslutsfattare och offentliga myndigheter.⁶⁹ Drömmen om att den organiserade tävlingsidrotten skulle utgöra en sorts politiskt neutral frizon skild från nationers och politiska ideologiers kamp – en plats för ”lek” skild från verklighetens ”allvar” – kan spåras tillbaka till den moderna olympiska rörelsens tillkomst under 1800-talets sista decennium. Det är dock en vision som aldrig infriats. Segrar och prestationer på den internationella idrottsarenan har återkommande utnyttjats av stater som viktiga manifestationer av den egna nationens eller samhällsideologins särskilda förträfflighet. Att stå värd för stora mästerskap har på motsvarande sätt blivit viktiga strategier för både nationer och städer för att främja marknadsföring, turism och arbetstillfällen. Ur det perspektivet har idrott och politik alltid varit intimt sammanlänkat.

På internationell nivå har idrottens storpolitiska betydelse ofta utnyttjats av internationella idrottsförbund för att finansiera stora idrottsevenemang. Detta betyder dock inte att politisk inblandning i idrottens egna angelägenheter accepterats. Som exempel har IOK vid flera tillfällen under 2000-talet stängt av nationella olympiska kommittéer på grund av statlig inblandning i deras arbete. Deltagare från dessa länder har då tillåtits tävla som ”individuella deltagare”, men inte under den egna nationsflaggan.⁷⁰

En annan form av påverkan uppstår när politiska beslutsfattare vill förmå den självständigt organiserade idrotten att gå i en viss riktning. EU har exempelvis under senare tid markerat mot skandaler och oegentligheter i internationella idrottsorganisationer med krav på ökad öppenhet, transparens och demokratisk styrning. Dessa krav kan uppfattas som en form av ”mjuk styrning”, eftersom de

⁶⁹ Geeraert, A. m.fl. (2015), s. 477.

⁷⁰ Chappelet, J.-L. (2016), s. 18–19.

uttrycker en politisk önskan utan att motsätta sig principen om idrottsorganisationers rätt till självbestämmande.⁷¹

I Sverige har frågan om idrottens politiska autonomi framför allt handlat om kontrollen över statens offentliga stöd. På ett övergripande plan har den statliga styrningen på den frivilligt organiserade idrottens område alltid varit låg, vilket främst förklaras av att statens idrottspolitiska ambition varit att uppmuntra och stärka idrottsrörelsens ställning som en fri och obunden folkrörelse – inte att styra eller kontrollera den. Det är av detta skäl Riksidrottsförbundet sedan 1930-talet innehaft en myndighetsroll i fördelningen av det statliga idrottsanslaget.⁷² Inom dessa ramar har dock relationen mellan regeringen och Riksidrottsförbundet ofta omfattat en viss maktkamp mellan statens intresse att påverka den offentliga idrottspolitikens inriktning genom formulerade mål och öronmärkta anslag, och idrottsrörelsens försvar av rätten att få styra sig själv.⁷³

Kommersiell autonomi

Begreppet ”kommersiell autonomi” ska förstås som den organiserade idrottens förmåga att bedriva sin verksamhet utan påverkan från externa, kommersiella intressen. Medan politisk autonomi således avser idrottens relation till staten, handlar denna dimension om idrottens förhållande till marknaden.⁷⁴

Sedan 1970-talet har samarbetet mellan idrotten och marknaden ökat kraftigt, vilket resulterat i en omfattande global, kommersiell sportindustri. Denna utveckling är inte förvånande. I tävlingsidrottens oregisserade dramatik finns ett spännings- och underhållningsmoment av stort kommersiellt värde för arrangörer av idrottsevenemang, media, spelbolag, spelagenturer med mera. Till detta kommer att sponsring av idrott kan vara ett effektivt sätt för företag att marknadsföra produkter och stärka sina varumärken. Kommersialiseringens ekonomiska effekter

⁷¹ Geeraert, A. m.fl. (2015), s. 479.

⁷² För en historik över svensk idrottspolitik, se Norberg, J. R. (2004). *Idrottens väg till folkhemmet: Studier i statlig idrottspolitik*.

⁷³ Norberg, J. R. (2016). *Idrottens spelberoende: Idrottsrörelsens offentliga stöd via spelmarknaden 1990–2009 och dess idrottspolitiska konsekvenser*; Norberg, J. R. (2019). ”Idrotten och (o)jämligheten – en introduktion”. I C. Dartsch m.fl. (Red.), *Idrotten och (o)jämligheten: I medlemmarnas eller samhällets intresse?*

⁷⁴ Geeraert, A. m.fl. (2015), s. 480.

för idrotten som globalt kulturfenomen kan knappast överskattas. Samtidigt har de skapat ett ekonomiskt beroende som inkräktar på idrottens självbestämmande.⁷⁵

En utmaning ligger i att idrottens aktörer kan förmås till etiskt tveksamma kompromisser för att tillfredsställa marknadens intresse, såsom att förlägga idrottsarrangemang på TV-mässiga tider, införa pauser till förmån för TV-reklam i tävlingar eller till och med göra regeländringar i idrotter i syfte att göra dem mer underhållande.⁷⁶ Med ökade ekonomiska intressen inom idrotten ökar även de ekonomiska incitamenten för olika former av oegentligheter och kriminalitet såsom dopning, uppgjorda matcher och mutor. Vidare riskerar kommersialiseringen att underminera tävlingsidrottens *raison d'être*, dess oförutsägbarhet. Som exempel kan nämnas att ovissheten i de stora fotbollsligorna minskar, när klubbar med stora kommersiella intäkter kan värva dyrare och bättre spelare än de med svagare ekonomi. Slutligen riskerar kommersialiseringen även att underminera idrottens demokratiska uppbyggnad. Problemet ligger häri att stora internationella idrottsförbund ibland genererar så stora egna intäkter att de i praktiken blir ekonomiskt oberoende av sina egna medlemmar, de nationella förbunden. Studier visar att många internationella idrottsförbund till och med ger ekonomiskt stöd till sina medlemsförbund. Detta skapar ett ekonomiskt beroendeförhållande, som underminerar de nationella förbundens förmåga att utöva kontroll och tillsyn över sina internationella motsvarigheter.⁷⁷

Organisatorisk autonomi

Med organisatorisk autonomi avses en strävan inom idrotten om att hantera hela sin verksamhet inom egna organisatoriska ramar. Denna form av autonomi skiljer sig från övriga exempel ovan. Gemensamt för rättslig, politisk och kommersiell autonomi är att de samtliga handlar om en önskan inom idrotten att inte bli styrd av utomstående krafter. De bottenar i ett negativt frihetsbegrepp, där autonomi blir liktydigt med avsaknad av tvång, hinder eller förbud. Organisatorisk autonomi utgår i stället från ett positivt frihetsbegrepp, och syftar på en djupt rotad vilja inom idrotten att klara sig själv och att realisera sin fulla potential utan andras hjälp.

I den idrottspolitiska debatten har principen om organisatorisk autonomi sällan en framträdande roll. Trots det får dess betydelse inte underskattas, inte minst i en

⁷⁵ Fyrberg Yngfalk, A. (2013). "Idrottsponsring och etik". I C. Dartsch m.fl. (Red.), *I gråzonen: En antologi om idrottens etiska utmaningar*.

⁷⁶ Fyrberg Yngfalk, A. (2013).

⁷⁷ Geeraert, A. m.fl. (2015); Alm, J. (2013). "'Good governance' i den internationella idrottsvärlden". I C. Dartsch m.fl. (Red.), *I gråzonen: En antologi om idrottens etiska utmaningar*.

svensk folkrörelsekontext. Just det faktum att den svenska idrottsrörelsen lyckats att organisera sig inom ett enda gemensamt organisationskomplex – Riksidrottsförbundet – och att detta dessutom bestått i över 100 år, beror i stor utsträckning på en grundmurad tanke om att alla idrotter hör samman och att idrottens egna frågor, oavsett om det handlar om framtida strategier, värdegrundsfrågor eller brott mot regelverk och stadgar, ska hanteras inom den egna rörelsen.

Två samhällsliga normsystem

Rätten som autonomins normativa ram

Rätten kan förstås som det specifika normsystem i ett samhälle vilket fastslår medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Rätten reglerar förhållandet mellan medborgare och myndigheter liksom det mellan privatpersoner och andra så kallade privata rättssubjekt, såsom företag och organisationer. Medan tävlingsidrottens normsystem följaktligen fastslår vilka spelregler som ska gälla i en viss idrott, fastslår rätten de allmänna regler som gäller i ett specifikt samhälle.⁷⁸

Även om föreningsfrihet är en omhuldad och grundlagsfäst princip i Sverige, finns det flera generella rättsregler som påverkar och begränsar vad ideella organisationer får eller kan göra. En viktig princip är att föreningar inte kan begå brott – det kan bara fysiska personer göra. Föreningen kan alltså äga en lastbil, men det är chauffören som får böta om fordonet färdas över gällande hastighetsbestämmelser. På motsvarande sätt är det kassören i en förening som begår en brottslig handling om exempelvis svart ersättning utbetalas till spelare eller funktionärer, även om själva handlingen görs i syfte att främja föreningens ideella strävanden.⁷⁹ En annan allmän begränsning är att ingen i Sverige, varken individer, företag eller ideella föreningar, får ingå avtal som strider mot svensk rättsordning eller grundläggande mänskliga rättigheter.

En ytterligare begränsning av idrottsrörelsens rättsliga autonomi är den, låt vara måttliga, idrottsspecifika lagsstiftningen i Sverige. Riksidrottsförbundets myndighetsroll i hanteringen av statens idrottsstöd är inskriven i förvaltningslagen. Vidare

⁷⁸ Healey, D. (2005). *Sport and the law*, 3:e utg., s. 6.

⁷⁹ Källström, K. (2014), s. 34–35.

finns det lagstiftning om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher samt en lag som gör det möjligt att neka huliganer tillträde till idrottsevenemang.⁸⁰

Frågan om och i vilken utsträckning den nationella rätten ska ha företräde över idrottens egna normsystem är både komplicerad och känslig.⁸¹ Att idrotten värnar sin autonomi brukar respekteras av rättsinstanser både internationellt och i Sverige – samtidigt är det omöjligt att kräva fullständigt oberoende. CAS må vara den internationella idrottens sista interna prövningsinstans, men eftersom skiljedomstolen har säte i Lausanne lyder den ytterst under schweizisk rätt. På motsvarande sätt kan beslut fattade av Riksidrottsnämnden i Sverige bli föremål för svenska domstolar, även om svenska rättsinstanser som huvudregel inte överprövar idrottsliga organs beslut.⁸² Ett exempel är att Högsta domstolen 2018 fällde en ishockeyspelare för misshandel efter en våldsam tackling under en match.⁸³ Även om idrottsrörelsen i Sverige således åtnjuter en hög grad av självbestämmande, är den generella rätten den ”yttersta ram” idrottens aktörer måste förhålla sig till.⁸⁴

Idrottsrörelsen som myndighet och offentligrättsliga normer

Myndighetsutövning är ett begrepp som vanligtvis refererar till offentliga institutioners agerande gentemot medborgarna. Det kan beskrivas som den maktutövning som sker när en myndighet fattar beslut om, eller vidtar åtgärder mot, enskilda individer. Myndighetsutövning kan både handla om beslut som gynnar personer, exempelvis att man beviljas bidrag, och sådana som skapar förpliktelser, såsom att betala en avgift. Utmärkande är vidare att den enskilde ofta befinner sig i ett beroendeförhållande, såtillvida att det kan vara svårt att motsätta sig myndigheters beslut, och sanktioner dessutom kan förekomma om besluten inte efterlevs.⁸⁵ Av just dessa skäl omgärdas myndighetsutövning av ett antal regler vars syften är att säkerställa att handläggningen genomförs på ett effektivt, rättssäkert och demokratiskt sätt. Det handlar bland annat om att ärenden ska behandlas snabbt men utan att säkerheten eftersätts, att beslut ska motiveras samt att

⁸⁰ Lindholm, J. (2015), s. 69–70; lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher; lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsevenemang.

⁸¹ Lindholm, J. (2015), s. 94.

⁸² Lindholm, J. (2014), s. 279–280.

⁸³ NJA 2018 s. 591.

⁸⁴ Lindholm, J. (2015), s. 59.

⁸⁵ Skatteverket (2020). *Vad är myndighetsutövning?* Webbsida.

handläggande tjänstemän inte får vara jäviga. Dessa principer, samlade i förvaltningslagen, är att betrakta som ett eget offentligt normsystem.⁸⁶

Som normsystem har myndighetsutövning både en direkt och en indirekt betydelse för svensk idrott. Den direkta betydelsen förklaras av att Riksidrottsförbundet fått i uppdrag av regeringen att fördela och administrera statens stöd till idrotten. Myndighetsuppgifter av detta slag brukar vanligtvis hanteras av offentliga ämbetsverk, men det finns situationer där de i stället delegeras till företag eller andra organisationer. Uppgiften att agera ”i myndighets ställe” i anslagsfrågor har Riksidrottsförbundet haft sedan 1930-talet. Det var dock först genom beslut i riksdagen 2009 som den formellt bekräftades genom ett tillägg till förvaltningslagen. Det senare innebär att Riksidrottsförbundet numera i lag är ålagt att i handläggning av statens stöd till idrotten följa förvaltningslagens bestämmelser om till exempel legalitet, objektivitet, proportionalitet, partsinsyn, jäv och utredningsansvar.⁸⁷

I snäv mening är det endast Riksidrottsförbundet på central nivå som måste leva upp till förvaltningslagens normer och bestämmelser – och detta enbart i frågor som rör statens idrottsstöd. I ett vidare perspektiv, den indirekta betydelsen, går det emellertid att hävda att de värden och normer som omgärdar offentlig verksamhet, såsom objektivitet, likställdhet, rättssäkerhet och effektivitet, är av vikt för hela den organiserade idrotten. En förklaring är att idrottsrörelsen uppstår omfattande ekonomiskt stöd från stat och kommun, och att dessa bidrag knappast skulle bestå om förbund och föreningar visade systematiska brister i hanteringen av dessa medel. Till detta kommer att normer om objektivitet, transparens och rättvisa är viktiga i all demokratisk föreningsverksamhet. Som exempel skriver Malmsten och Pallin i *Idrottens föreningsrätt* att likhetsprincipen är grundläggande i föreningsliv och att föreningar inte får särbehandla vissa medlemmar till förfång för andra.⁸⁸ Riksidrottsförbundets särskilda uppförandekod fastslår vidare att alla som verkar inom idrottsrörelsen har ett ansvar att främja delaktighet och demokratiska beslutsprocesser. Därtill har förtroendevalda ett särskilt ansvar att undvika jävsituationer samt med hjälp av mötesprotokoll och bokslut främja insyn i föreningsverksamheten.⁸⁹

⁸⁶ Förvaltningslagen (2017:900).

⁸⁷ Förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

⁸⁸ Malmsten, K. m.fl. (2005), s. 40.

⁸⁹ Riksidrottsförbundet (2018). *Idrottsrörelsens uppförandekod: Anvisningar till värdegrunden*.

Myndighetsutövning som normsystem kan betraktas som en sorts motvikt till idrottsföreningars autonomi. Principiellt har ideella föreningar mycket stor frihet att själva utforma sin verksamhet. Likhetsprincipen, som är en allmän rättsprincip, ställer vissa krav på att behandla medlemmarna likvärdigt, till exempel vad gäller inflytande på årsstämma och vid fördelning av föreningens tillgångar,⁹⁰ men det finns exempelvis inte rättsliga krav på att föreningar i vidare bemärkelse ska vara demokratiskt uppbyggda. I praktiken finns icke desto mindre ett antal grundläggande principer om likhet, objektivitet och rättssäkerhet i relationen mellan förening och medlem varje idrottsförening inom Riksidrottsförbundet är förpliktad att följa. Ett exempel är att alla personer som så önskar, måste ha rätt att få bli medlem i en förening (under förutsättning att man inte motarbetar dess ändamål eller intressen). Härjämte har alla medlemmar i en idrottsförening vissa grundläggande rättigheter, såsom rätt till information och att få delta i sammankomster som ordnas. Dessa principer och rättigheter följer av Riksidrottsförbundets stadgar, men är också rimliga demokratiska ideal som alla föreningar har goda skäl att efterleva om de vill behålla sina medlemmars långsiktiga tillit – och uppbära offentligt stöd för sin verksamhet.⁹¹

När idrottens och samhällets normsystem kolliderar

De fyra normsystem som i det tidigare skisserats är centrala i svensk idrottspolitik. Det är principer och regelverk idrottsrörelsen måste förhålla sig till. I vissa avseenden står de dock i konflikt till varandra. Nedan vill vi peka på tre sådana områden.

Riksidrottsförbundet i myndighets ställe

Vårt första exempel är en normkonflikt mellan föreningsdemokrati och myndighetsutövning.

Riksidrottsförbundet har två centrala roller i svensk idrottspolitik. Dess mest självklara roll är att utgöra samlande organ för den organiserade idrottsrörelsen i Sverige. Riksidrottsförbundet ska enligt sina stadgar ”handha för idrottsrörelsen gemensamma angelägenheter, såväl nationellt som internationellt”. Det innebär att förbundet – och framför allt Riksidrottsstyrelsen – ska leda och stödja sina

⁹⁰ Johansson, S. (2018), s. 168–175.

⁹¹ För en diskussion om medlemskapets betydelse, se Riksidrottsförbundet (2019). ”10.3.1 RS förslag till RF och SISU-stämman: Kriterier, villkor och anslutningsformer gällande medlemskap i RF och SISU”. I *Möteshandlingar RF-stämman 2019*, bil. 1.

medlemsförbund samt företräda idrottsrörelsen i kontakterna med det omgivande samhället. Vidare ska Riksidrottsförbundet fatta strategiska beslut i för idrottsrörelsen gemensamma frågor. Riksidrottsförbundets högsta beslutande organ är RF-stämman, som hålls vartannat år. På stämman fattas bland annat beslut om strategiska prioriteringar och principer för bidragsfördelning. Därtill beslutar stämman om inval av nya medlemsförbund till Riksidrottsförbundet.⁹²

Riksidrottsförbundets andra roll är att vara ställföreträdande statlig myndighet i frågor om statens idrottsstöd. I detta uppdrag ingår både att besluta om principer för hur det statliga stödet ska fördelas och att därefter fördela och följa upp de bidrag som utdelas till förbund och lokala föreningar. Bakgrunden till att Riksidrottsförbundet har denna myndighetsroll är, som påpekats, att staten aktivt värnar om den ideella idrottsrörelsen och dess självbestämmande. Till detta kommer att Riksidrottsförbundet har stor sakkunskap i idrottsfrågor och legitimiteten i den statliga idrottspolitiken stärks, när beslut i viktiga frågor fattats i idrottsrörelsens egna led. Slutligen ska det tilläggas att så kallade korporativa samarbeten mellan stat och intresseorganisationer är vanligt förekommande i svensk politik. En förutsättning är dock att det finns en ensam och auktoritativ organisation inom politikområdet som staten kan samarbeta med.⁹³ Detta krav uppfylls för svensk idrott, såtillvida att Riksidrottsförbundet samlar merparten av Sveriges specialidrottsförbund. Om idrottsrörelsen bestått av flera och konkurrerande organisationer hade det varit omöjligt för staten att tilldela en av dessa ett myndighetsansvar för hela idrotten.⁹⁴

En effekt av att Riksidrottsförbundet axlat ett myndighetsansvar är att den statliga administrationen av idrottsfrågor begränsats till ett minimum. Någon traditionell idrottsmyndighet har aldrig inrättats. I Regeringskansliet hanteras idrottsfrågor av endast två tjänstemän, för närvarande med placering i Kulturdepartementet. Denna begränsade administration kan jämföras med Riksidrottsförbundet, vars huvudkansli i Stockholm 2020 hade över 170 anställda, inklusive personal på Bosön och SISU Idrottsutbildarna. Till detta ska läggas de anställda på Riksidrottsförbundets 19 regionala kontor.

⁹² RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019.

⁹³ Norberg, J. R. (2004), kap. 7; SOU 2008:59. *Föreningsfostran och tävlingsfostran: En utvärdering av statens stöd till idrotten*, kap. 3. Betänkande av Idrottsstödsutredningen.

⁹⁴ Norberg, J. R. (2004), kap. 10.

Ur ett föreningsdemokratiskt perspektiv är Riksidrottsförbundets myndighetsroll enkel att försvara. För en ideell rörelse med ambition att styra sin egen verksamhet är det givetvis en fördel att själv få hantera det statliga idrottsstödet. På så vis begränsas förutsättningarna för statlig styrning i bidragsgivningen. Korporativa förvaltningslösningar är däremot inte lika självklara ur ett myndighetsperspektiv. Den principiella utmaningen ligger här i att Riksidrottsförbundet genom sin myndighetsroll blivit både fördelare och mottagare av statens idrottsstöd, vilket skapar intressekonflikter.

Denna problematik är särskilt tydlig i RF-stämmans val av nya medlemsförbund till Riksidrottsförbundet. Å ena sidan är det naturligt att en föreningsdemokratiskt uppbyggd rörelse har rätt att självständigt besluta om gränsdragningen för den egna verksamheten och vilka organisationer som får ingå som medlemmar. Å andra sidan handlar ett medlemskap i Riksidrottsförbundet inte enbart om tillhörighet i en ideell folkrörelse. Medlemskap är också en förutsättning för statligt stöd. I den förordning som reglerar statens idrottsstöd fastställs nämligen att endast "föreningar och förbund som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund" ska vara berättigade statsanslag.⁹⁵ Formuleringen innebär att regeringen i praktiken delegerat till Riksidrottsförbundet att såväl avgöra hur själva fenomenet idrott ska definieras som vilka organisationer som ska tilldelas statligt stöd. Medlemskap har således en tydlig ekonomisk dimension för samtliga berörda. För utomstående organisationer är medlemskap själva förutsättningen för offentligt stöd. För de förbund som redan ingår i Riksidrottsförbundet innebär samtidigt ett inval av nya medlemmar att fler förbund ska dela på ett befintligt statligt stöd. Det senare skapar direkta ekonomiska incitament för Riksidrottsförbundets medlemsförbund att uppvisa viss restriktivitet rörande medlemskap.

Den principiella normkonflikten är följaktligen att staten givit Riksidrottsförbundet ansvaret liksom förtroendet att agera utifrån ett allmänintresse i frågor kopplat till statens stöd. Mot detta står en folkrörelses föreningsdemokratiska rätt till självbestämmande samt att Riksidrottsförbundets medlemmar till viss del är att betrakta som särintressen i fördelningen av statens idrottsanslag. Problematiken, och regeringens hållning i frågan, uttrycktes på följande sätt av idrottsminister Amanda Lind i november 2020, som svar på en skriftlig fråga om e-sport.

⁹⁵ Förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet, § 2.

”Den statliga idrottspolitiken bygger emellertid i stor utsträckning på att Riksidrottsförbundet (RF) som paraplyorganisation kan samla den frivilligt organiserade idrottsrörelsen i Sverige. Förbundets särställning, särskilt dess roll att enligt lag pröva frågor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet i enlighet med vad regeringen bestämmer, förutsätter ett öppet förhållningssätt gentemot nya medlemmar. Men det är endast den fria och självständiga idrottsrörelsen som kan och ska besluta om medlemskap i RF.⁹⁶”

Även inom Riksidrottsförbundet är problematiken välkänd. Frågan om hur och vilka organisationer som ska vara medlemmar är central på alla stämmor. På RF-stämman 2019 beslutades även om nya regler för medlemskap. I underlaget till nyordningen underströk Riksidrottsstyrelsen att öppenhet gentemot nya medlemsförbund är viktigt, både för idrottsrörelsens egen utveckling och för att Riksidrottsförbundet ska kunna behålla sin samhällslegitimitet:

”Öppenhet är ... en samhällspolitisk fråga. Idrottsrörelsen är självständig gentemot stat och kommun. Samtidigt möjliggörs verksamheten till stor del genom bidrag från offentliga aktörer. Om rörelsen vill behålla, och i framtiden öka det samhälleliga stödet, behöver den vara lyhörd och inkluderande gentemot nya idrotter. En sluten rörelse som är sig själv nog och exkluderar idrotter kommer inte vara relevant i framtiden.⁹⁷”

Riksidrottsstyrelsen tillade dock att det även skulle vara problematiskt om idrottsrörelsen bestod av många och små idrottsförbund. Målet med den nya strategin för medlemskap var därför dubbelt: den skulle dels möjliggöra för fler organisationer att bli medlemmar och dels skapa incitament för små förbund att gå samman eller ansluta sig till större. Det konkreta förslaget blev därför att organisationer framöver skulle anslutas till Riksidrottsförbundet på ett av tre sätt, baserat på deras storlek. Den enklaste formen av anslutning är att utgöra ett så kallat *idrottsnätverk*. Denna kategori består av organisationer som inte är medlemmar i Riksidrottsförbundet, men som är intresserade av att bli det – antingen via tillväxt eller genom att söka medlemskap i ett befintligt special-

⁹⁶ Riksdagen (2020). ”E-sport som erkänd idrott och kulturform”. Svar på skriftlig fråga 2020/21:364, besvarad av kultur- och demokratiminister Amanda Lind (MP).

⁹⁷ Riksidrottsförbundet (2019). ”10.3.1 RS förslag till RF och SISU-stämman: Kriterier, villkor och anslutningsformer gällande medlemskap i RF och SISU”. I *Möteshandlingar RF-stämman 2019*, bil. 1.

idrottsförbund. Det stöd som erbjuds idrottsnätverk är framför allt inrättande av en formell kontakt med Riksidrottsförbundet. Nästa form av medlemskap benämns *mindre medlemsförbund*. Denna mellankategori är utformad för förbund med 24–49 föreningar och minst 1 500 medlemmar. Utmärkande för mindre medlemsförbund är att deras lokala föreningar har rätt att söka ekonomiskt stöd liksom utvecklingsstöd från Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna, men att själva förbundsstödet är begränsat till insatser i syfte att hjälpa det att växa eller sluta upp i ett annat specialförbund. Mindre medlemsförbund ska ha rösträtt på RF-stämman. Den sista anslutningsformen benämns *större medlemsförbund* och är aktuell för specialidrottsförbund med minst 50 föreningar och 3 000 medlemmar. Denna anslutningsform innebär ett fullvärdigt medlemskap i Riksidrottsförbundet, med rösträtt på RF-stämman samt tillgång till ekonomiskt stöd.

Riksidrottsförbundets nya medlemskapspremissor utgör en balansakt mellan att välkomna nya medlemmar och förbehålla statens stöd till förbund av en viss storlek. De nya reglerna har visserligen skapat tydligare villkor för medlemskap, men den principiella normkonflikten mellan allmän- och särintresse består, såtillvida att Riksidrottsförbundets medlemmar fortfarande är både fördelare och mottagare av statens idrottsstöd.

Det ska tilläggas att RF-stämman 2019 även prövade konkreta frågor om medlemskap i Riksidrottsförbundet. Två medlemsförbund – Svenska Landhockeyförbundet och Svenska Kälksportförbundet – uteslöts med hänvisning till att de inte längre uppfyller Riksidrottsförbundets storlekskriterier. Därutöver behandlades sammanlagt nio ansökningar om nya medlemskap. Ett enda förbund – Svenska Cheerleadingförbundet – beviljades inträde. Sju ansökningar avslogs, däribland från Svenska E-sportförbundet, Svenska Bodybuilding och Fitness Förbundet samt Svenska Padelförbundet. Mest medial uppmärksamhet fick en ansökan från Friskis&Svettis Riks. Trots att Riksidrottsstyrelsen yrkade bifall valde RF-stämman att återremittera ärendet. Friskis&Svettis har för närvarande över 500 000 medlemmar och hade blivit det näst största specialidrottsförbundet i Riksidrottsförbundet om det upptogs som fullvärdig medlem.⁹⁸

⁹⁸ Lokala föreningar i Friskis&Svettis har redan i dag tillgång till LOK-stöd genom att de även är anslutna till specialidrottsförbund inom Riksidrottsförbundet, framför allt Svenska Friidrottsförbundet.

Elitidrottens arenakrav och offentliga idrottsinvesteringar

Vårt andra exempel handlar om en normkonflikt mellan tävlingsidrottens regelsystem och offentlig idrottspolitik. Här är problemet att den organiserade idrotten självständigt styr över de villkor som ska gälla för arenor för elitidrott, men att de ekonomiska konsekvenserna för dessa anläggningskrav i praktiken ofta överläts till offentliga representanter – och ytterst skattebetalarna – på nationell, regional eller lokal nivå.

I takt med den moderna tävlingsidrottens globala expansion under 1900-talet har många idrotter kompletterat sina tävlingsregler med villkor för de arenor som ska användas för tävlingar på nationell och internationell nivå. Dessa anläggningskrav kan omfatta alltifrån antal sittplatser och utformning av läktare till storlek på omklädningsrum, möjligheter till försäljning samt särskilda ytor och tekniska förutsättningar för press och TV-sändningar. Kännetecknande är vidare att arenakraven ofta bestäms av de internationella idrottsförbunden samt att olika former av idrottsliga sanktioner tillämpas för de lag eller klubbar vars arenor inte håller måttet.

I den internationella forskningen om idrottspolitik är anläggningsfrågor ett populärt studieobjekt. Föga förvånande är intresset ofta riktat mot de stora internationella idrottsevenemangen och deras samhälleliga och ekonomiska effekter. Här visar många studier att nationer, regioner eller städer många gånger är beredda till stora ekonomiska uppoffringar i syfte att vinna värdskapet för viktiga mästerskap, men att de investeringar som ofta krävs, särskilt för att skapa ändamålsenliga arenor, inte alltid är lönsamma i längden. Problemet är framför allt att stora evenemang såsom olympiska spel och fotbolls-VM ofta kräver anläggningsinvesteringar som kraftigt överskrider den lokala idrottens behov efter att tävlingarna väl genomförts. Ett belysande exempel är fotbollsstadion Cape Town, som byggdes i samband med fotbolls-VM i Sydamerika år 2010 med en kapacitet att ta emot 68 000 besökare. Även om anläggningens kapacitet minskades till maximalt 55 000 besökare efter mästerskapet brukar den lokala fotbollsklubben, *Ajax Cape Town FC*, inte fylla arenan till mer än 10 procent.⁹⁹ Problemet med överdimensionerade, resurskrävande och till stora delar outnyttjade idrottsarenor i efterdyningarna av stora idrottsmästerskap brukar benämnas "vita elefanter". Begreppet härrör från en thailändsk myt om en kung

⁹⁹ Alm, J. m.fl. (2016). "Hosting major sports events: The challenge of taming white elephants". I *Leisure Studies*, vol. 35, nr. 5, s. 564; Bason, T. m.fl. (2015). "Legacy in major sport events: Empirical insights from the 2010 FIFA World Cup in South Africa". I *Sport Management International Journal*, vol. 11, nr. 1.

som hämnades oförrätter genom att ge bort vita elefanter som gåvor till sina meningsmotståndare. Elefanterna var så klart furstliga presenter – men också dyra och utan praktiskt värde, med följderna att de ledde till stora ekonomiska problem och misär för sina nya ägare.¹⁰⁰

I dag är de ekonomiska riskerna förknippade med att arrangera stora internationella mästerskap välkända. Mindre känt är hur idrottens arenakrav även skapar stora utmaningar för den offentliga idrottspolitiken på lokal nivå. Detta är temat i Jens Alms avhandling *Hög standard?* från 2017.¹⁰¹ Alm undersöker hur kommunala beslutsfattare i Sverige och Danmark reagerade på att flera stora idrotter, med fotbollen i spetsen, kraftigt höjde sina anläggningskrav under åren 2010–2014. Till saken hör att det ofta är kommuner som äger och förvaltar idrottsanläggningar i de båda länderna. När arenakraven höjdes blev det därmed inte elitidrottens egna organisationer utan skattebetalarna som i praktiken förväntades finansiera det hela. Därtill presenterades de nya villkoren för arenor som standardiserade krav, utan möjlighet för vare sig kommuner eller klubbar att påverka. Sist men inte minst kopplades även sanktioner till de höjda kraven, såsom att lag riskerade tvångsnedflyttning i seriesystem eller tvingades att spela sina hemmamatcher på annan ort om deras arenor inte uppfyllde de nya kriterierna.

Alms studie visar att de höjda arenakraven blev en svår utmaning för den kommunala idrottspolitiken på flera sätt. Först och främst ledde de till ett demokratiskt underskott, då privata aktörer – i detta fall idrottsförbund – i praktiken fick inflytande över den kommunala idrottspolitiken. Formellt hade varje kommun visserligen rätt att själv avgöra huruvida man var beredd att tillmötesgå eller avfärda de nya kraven. I praktiken var det däremot inte lika enkelt, eftersom en vägran riskerade att slå hårt mot det lokala elitlaget. Ett annat problem handlade om resursslöseri. De höjda arenakraven var generella och saknade hänsyn till lokala behov. Som exempel stadgade Svenska Fotbollförbundets nya bestämmelser att det ska finnas minst 1 000 sittplatser under tak för spel i Superettan, trots att många klubbar i praktiken sällan når sådana publikvolymmer. Som en effekt av de nya villkoren tvingades kommuner alltså till onödiga investeringar i elitidrottsarenor på bekostnad av andra idrottsliga ändamål. Slutligen tillkom det faktum att de förhöjda anläggningskraven i stor utsträckning syftade till att stärka elitlagens kommersiella intäkter, till exempel genom ökade antal sittplatser och försäljning.

¹⁰⁰ Alm, J. m.fl. (2016).

¹⁰¹ Alm, J. (2017). *Hög standard? En studie om kommunal anläggningspolitik och elitfotbollens standardiserade arenakrav*, s. 19–27.

Detta må ha varit ett positivt perspektiv för elitklubbarna, men knappast prioriterat för en kommunal idrottspolitik med välfärdspolitiska ambitioner. Tvärtom ansåg många kommunala företrädare det vara orimligt att skattebetalarna skulle stå för kostnaderna, medan klubbar och kommersiella aktörer skulle kamma hem intäkterna.¹⁰²

Idrottsrörelsens insatser för säkerhet, rent spel och trygga idrottsmiljöer

Det tredje och sista exemplet på normkonflikter handlar om idrottsrörelsens brottsförebyggande arbete i vid mening.

För de allra flesta är idrotten en positiv miljö som får människor att må bra och utvecklas, men det förekommer även verksamheter som bryter mot både idrottens och samhällets normsystem. Ibland handlar det om kriminella handlingar riktade mot idrotten, såsom när den organiserade brottsligheten försöker påverka matchresultat genom mutor, alternativt hot eller våld mot och trakasserier av spelare, domare eller idrottsledare. I andra fall handlar det om aktiviteter och skeenden inom idrottsrörelsens egna led: från mobbning, kränkningar och övergrepp i barn- och ungdomsidrotten till dopning inom elitidrotten. Dessa avarter må vara olika till sin karaktär, men förenas i att de är handlingar som rör både idrotten och samhället. En kränkning av ett barns rättigheter, en muta eller användande av dopningsklassade medel är brott både mot idrottsrörelsens värdegrund och samhällets lagar. Detta aktualiserar frågor om hur sådana oegentligheter hanteras i svensk idrott och hur ansvaret är fördelat mellan idrottsrörelsen och samhället.

Svensk idrott har, som tidigare nämnts, en lång tradition av och vilja att självständigt hantera sina problem och utmaningar. Denna ambition kan enkelt kopplas till föreningsdemokratins princip om självbestämmande, liksom det faktum att idrotten har egna etablerade regelverk och bestraffningssystem. Att svensk idrottsrörelse för närvarande bedriver ett omfattande och brett upplagt värdegrundsarbete, med målet att främja säkerhet, rent spel och trygga idrottsmiljöer, är således ett uttryck för att idrottsrörelsen har ett ansvar för sina egna utmaningar – och att man tar detta ansvar på allvar. Med denna reservation

¹⁰² Alm, J. (2017); Alm, J. (2016). "Swedish municipalities and competitive sport's stadium requirements: Competing or mutual interests?" I *International Journal of Sport Policy and Politics*, vol. 8, nr. 3, s. 455–472.

måste det emellertid konstateras att idrottsrörelsens förutsättningar att hantera dessa frågor inrymmer en trovärdighetskonflikt.

Ett problem är att det inom idrotten finns aktörer som medvetet bryter mot både idrottens och samhällets normsystem. Hela den internationella diskussion som för närvarande förs om behovet av ökad transparens, demokrati och styrning inom idrotten, så kallad good governance, är ytterst en reaktion på att skandaler och missförhållanden uppdagats i den internationella idrotten i form av maktmissbruk, korruption och fusk. Även om svensk idrott varit förhållandevis befriad från sådana avarter, finns det exempel på alltifrån kränkningar och övergrepp i barn- och ungdomsidrotten till brott mot dopningsreglerna och idrottsklubbar kopplade till organiserad brottslighet. Detta kan undergräva trovärdigheten i idrottsrörelsens förmåga att på egen hand hantera sina utmaningar.

Ett andra problem är att idrottsrörelsen är i stort behov av samhällslegitimitet och därmed känslig för sådant som riskerar att skada idrottens allmänna anseende. Det går därför inte att utesluta risken att missförhållanden och osunda inslag kan mötas med försiktighet eller till och med inaktivitet, snarare än resoluta motåtgärder, i syfte att skydda idrotten från kritik. Slutligen återstår det faktum att personer som påtalar problem eller oegentligheter inom den egna klubben eller i ett förbund riskerar att själva bli ifrågasatta, kritiserade eller uppfattade som problematiska. Även detta kan bidra till en tystnadskultur och begränsningar i idrottsrörelsens förmåga att hantera sina problem.

Dilemmat är således att svensk idrott har ett självklart intresse och ansvar att värna den egna verksamhetens värdegrund vilket inkluderar både brottsförebyggande insatser och bestraffning av regelbrott. Samtidigt skapas oundvikligen en trovärdighetskonflikt när den verksamhet som ska styras eller kontrolleras får ansvaret för själva kontrollinsatserna.

I det kommande ges tre exempel på hur svensk idrott hanterar denna problematik. Syftet med resonemanget är inte att bedöma kvaliteten eller effektiviteten i idrottsrörelsens brottsförebyggande insatser. Däremot vill vi synliggöra de principiella utmaningar för idrottens trovärdighet som uppstår, när brott sker mot både idrottens och samhällets normsystem. Vidare vill vi visa att svensk idrott valt vitt skilda strategier för att tackla dessa utmaningar.

Ny svensk antidopningsorganisation (NADO)

Bruket av prestationshöjande preparat i internationella tävlingssammanhang började uppmärksammas under 1900-talets andra hälft. Trots att idrotten svarade med både förbud och kontrollverksamhet visade sig dopning likväl svårt att förhindra, särskilt efter tillkomsten av anabola steroider på 1970-talet och bloddopning/EPO på 1990-talet. Först efter bildandet av World Anti-Doping Agency (WADA) 1999 började det internationella antidopningsarbetet få fast form, resurser och samordning. WADA har i dag utvecklats till en världsomspännande organisation, med uppdrag att koordinera kampen mot dopning inom idrotten. Organisationen har sedan 2001 sitt huvudkontor i Montréal, Kanada. En stor del av verksamheten handlar om forskning och tester. Vidare ansvarar WADA för det globala regelverket World Anti-Doping Code ("världsantidopningskoden"), upprättat 2003. Detta dokument har skapats för att harmoniera alla lagar och förordningar som gäller för kampen mot dopning i alla idrotter över hela världen. Vidare innehåller regelverket den viktiga dopningslistan över otillåtna preparat.

I Sverige har staten och idrotten ett delat ansvar över kampen mot dopning.¹⁰³ Redan 1990 anslöt Sverige till Europarådets konvention mot dopning. År 1992 beslutade riksdagen om en särskild dopningslag. Lagstiftningen skärptes därefter 1999, bland annat kriminaliserades dopningsmedel och grovt dopningsbrott infördes som särskild brottskategori.¹⁰⁴ År 2007 blev Sverige dessutom första land i världen att ratificera *UNESCO:s konvention mot dopning inom sport*. Det senare innebar bland annat att regeringen åtog sig att underlätta för och stödja idrotten i att leva upp till kraven och reglerna i världsantidopningskoden. Ett konkret uttryck för detta stöd är att staten sedan länge avsätter årliga medel för insatser mot dopning. År 2021 uppgår detta anslag till 44 miljoner kronor.

När det gäller det operativa arbetet mot dopning i Sverige har detta traditionellt bedrivits inom idrottens egna led. Redan 1972 bildade Riksidrottsförbundet den första dopningskommittén, fem år senare skapades det första dopningsreglementet. Efter beslut på RF-stämman 1981 intensifierades kampen mot dopning och ett med tiden både omfattande och brett upplagt antidopningsarbete i Riksidrottsförbundets regi skapades. Verksamheten gick under samlingsbenämningen *Svensk antidoping*. I ledningen för insatserna stod Dopingkommissionen, bestående av ordförande plus fem ledamöter. Kommissionen var ett

¹⁰³ För en utförlig beskrivning av svenskt antidopningsarbete, se SOU 2011:10. *Antidoping Sverige: En ny väg för arbetet mot dopning*. Betänkande av Organisationsutredningen mot dopning.

¹⁰⁴ SOU 2011:10, s. 35.

överordnat expertorgan med uppgift att övervaka att idrottens regelverk efterlevdes och förseelser mot dopningsreglerna anmäldes till berörda specialidrottsförbund. För verkställigheten ansvarade därefter en särskild avdelning på Riksidrottsförbundet. Dessa tjänstemän genomförde kontroller, reviderade listan över dopningsklassade läkemedel, handlade bestraffningsärenden osv. Till sin hjälp hade de drygt 60 legitimerade dopningskontrollansvariga funktionärer. I bestraffningsfrågor svarade Dopingnämnden för domar i första instans, medan Riksidrottsnämnden utgjorde högsta beslutande organ.

Med tillkomsten av WADA och världsantidopningskoden följde krav om att varje lands centrala antidopningsorganisation, så kallade NADO, skulle vara fristående och oberoende i relation till både idrotten och staten i sina respektive länder. Argumentet var att trovärdigheten i idrottens antidopningsinsatser kunde ifrågasättas om de organisationer som aktivt stödjer elitaktivas prestationsförmåga genom träning, utbildning och dylikt även är de som ansvarar för själva dopningskontrollerna. Även om Riksidrottsförbundet redan 2004 tilldelades rollen som svenskt NADO av WADA blev koden startskottet på en lång diskussion i svensk idrottspolitik om huruvida det var lämpligt och juridiskt möjligt med en antidopningsverksamhet i Riksidrottsförbundets egen regi. Under åren 2008–2015 blev frågan föremål för utredningar både inom idrottsrörelsen och av staten. Vissa förändringar genomfördes även i syfte att stärka antidopningsverksamhetens självständighet, däribland att RF-stämman tog över Riksidrottsstyrelsens uppgift att utse Dopingkommissionens ledamöter. Grundprincipen förblev emellertid att antidopningsverksamheten organisatoriskt ingick i Riksidrottsförbundet. I detta avseende skilde sig Sverige från nästan alla andra länder i världen, där NADO utgjorde en fristående organisation.

Världsantidopningskoden har reviderats vid flera tillfällen sedan 2004 och för varje gång har kravet på NADO:s oberoende stärkts. I det regelverk som började gälla den 1 januari 2021 fastslås att den nationella antidopningsverksamheten måste vara helt oberoende från både staten och idrotten. Med detta krav blev det i praktiken omöjligt för svensk idrottsrörelse att behålla antidopningsverksamheten inom Riksidrottsförbundets ramar. Våren 2020 inleddes därför processen att skapa en fristående antidopningsorganisation. Lösningen, beslutad vid en extra RF-stämma den 22 december 2020, blev att inrätta en särskild stiftelse, Antidopingstiftelsen, som i sin tur äger bolaget Antidoping Sverige AB – vari antidopningsverksamheten nu ska bedrivas under det nya varumärket med samma namn.

Det ligger nära till hands att betrakta tillkomsten av Antidoping Sverige som en påtvingad reform för svensk idrott. WADA:s krav på oberoende nationella antidopningsorganisationer kan även ses som en begränsning av den svenska idrottsrörelsens autonomi. I Riksidrottsstyrelsens utlåtande inför den extra RF-stämman strax före jul 2020 motiverades dock reformen inte som ett ”nödvändigt ont”, utan snarare som en åtgärd med syfte att värna idrottens trovärdighet.

RS menar att ens en risk för mistroende naturligtvis inte är bra. Potentiellt skulle detta också kunna negativt påverka Sveriges anseende i idrottssammanhang. Om den övriga idrottsvärlden går mot att tillskapa funktioner med allt större oberoende för arbete med etiska frågor (se till exempel Internationella Skidskytteförbundet, Friidrottsförbundet med flera) och Sverige inte följer den utvecklingen, då kan Sverige snarast uppfattas som bromsande. Det finns en stark utveckling mot förstärkt och förbättrad ”governance” internationellt och det råder ingen tvekan om att ”good governance” när det gäller antidoping är att tillskapa ett så stort oberoende som möjligt.¹⁰⁵

Kampen för att skapa trygga idrottsmiljöer

Under senare år har en serie åtgärder vidtagits inom idrottsrörelsen i syfte att främja trygga idrottsmiljöer. Riksidrottsförbundet definierar på sin hemsida begreppet på följande sätt:

”En trygg idrott är en idrott fri från mobbning, trakasserier, hot, våld och övergrepp. En idrott där alla känner sig välkomna och delaktiga och får delta och utvecklas efter sina egna förutsättningar.”

Det finns flera förklaringar till att idrottsrörelsen ökat sina insatser på detta område. Under senare år har olika former av missförhållanden uppdagats inom svensk idrott, vilka rönt stor massmedial uppmärksamhet: alltifrån kränkningar, trakasserier och osunda träningsmiljöer till sexuella övergrepp. Dessa missförhållanden har utgjort konkreta bevis på att problem kan uppstå inom föreningsidrotten och att verksamhetens ytterst samhällsnyttiga strävanden aldrig kan tas för givna. Till detta kommer att frågan om barns rättigheter fått en generell starkare ställning i svensk offentlig politik. Tydliga uttryck för detta är att många svenska myndigheter infört ett barnrättsperspektiv i sin verksamhet och att FN:s

¹⁰⁵ Riksidrottsförbundet (2020). ”RS förslag om en fristående nationell antidopingorganisation (NADO)”. *Handlingar till extra RF-stämman den 22 december 2020*, s. 3.

konvention om barnets rättigheter, ”barnkonventionen”, är svensk lag sedan den 1 januari 2020.

Inom idrottsrörelsen har arbetet för trygga idrottsmiljöer framför allt tagit formen av ett omfattande värdegrundsarbete. Att svensk idrott ska följa barnkonventionen är inskrivet i Riksidrottsförbundets stadgar sedan 2009. Under 2018 tillkom dokumentet *Idrottsrörelsens uppförandekod*, med tydliga anvisningar för hur idrottsrörelsens gemensamma värdegrund ska tolkas och hur förseelser ska hanteras. Uppförandekoden skapades efter beslut på RF-stämman 2017, och motiverades i Riksidrottsförbundets verksamhetsberättelse 2018 som ett sätt att ”stärka idrottsrörelsens förankring i sin värdegrund, vilket bland annat bidrar till ökad trovärdighet i samhället.”¹⁰⁶

Även utbildningsmaterial har skapats. Boken *Barnens spelregler* har tagits fram i samarbete mellan den ideella föreningen Barnens rätt i samhället (Bris) och Riksidrottsförbundet. Vidare finns utbildningsmaterialet *Skapa trygga idrottsmiljöer* av Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna, innehållande såväl definitioner av begrepp som mobbning, trakasserier och sexuella övergrepp, som beskrivningar av olika missförhållanden och rekommendationer för att förebygga och hantera uppkomna situationer.¹⁰⁷

Parallellt med det nya utbildningsmaterialet har nya tjänster inrättats på Riksidrottsförbundet – centralt liksom i distriktsförbunden – med uppgift att arbeta med värdegrundsfrågor inom idrottsrörelsen.

Vid sidan av regelförtydliganden och utbildningsinsatser har Riksidrottsförbundet inrättat en *idrottsombudsman* och en *visselblåsarfunktion*. Båda dessa reformer har skapats utifrån en medvetenhet om att missförhållanden kan förekomma samt att det kan vara svårt för enskilda medlemmar inom idrottsrörelsen att berätta om svåra upplevelser och rikta kritik mot ledare eller den egna föreningen.

Idrottsombudsmannen inrättades i november 2018, med instruktionen att ”verka för att idrottsrörelsens verksamhetsidé, vision och värdegrund efterlevs inom idrottsrörelsen”. Ombudsmannen, som tillsätts av Riksidrottsförbundets generalsekreterare på delegation från Riksidrottsstyrelsen, har tre uppgifter:

¹⁰⁶ Riksidrottsförbundet (2019). *Verksamhetsberättelse med årsredovisningar: Riksidrottsförbundet 2018*, s. 16.

¹⁰⁷ Riksidrottsförbundet (2019). *Skapa trygga idrottsmiljöer*. Broschyr.

- att ge föreningar och enskilda föreningsmedlemmar vägledning och information i värdegrundsfrågor inom idrottsrörelsen
- att företräda och tillvarata föreningar eller enskilda föreningsmedlemmars rättigheter enligt Riksidrottsförbundets eller specialidrottsförbunds (SF:s) stadgar
- att verka för utbildning inom idrottsombudsmannens verksamhetsområde.¹⁰⁸

Visselblåsarfunktionen skapades med syfte att göra det lättare att anmäla missförhållanden inom idrotten. På Riksidrottsförbundets hemsida beskrivs tjänsten som:

”... ett alternativ då det av någon anledning inte är möjligt att ta ärendet till förening eller förbund – till exempel då en person inte vill eller vågar anmäla. Visselblåsarärenden kan exempelvis handla om ekonomiska oegentligheter, övergrepp eller trakasserier.¹⁰⁹”

Visselblåsar-tjänsten är krypterad och lösenordskyddad. Alla meddelanden behandlas konfidentiellt och den som anmäler har möjlighet att vara anonym. Anmälningar tas emot av en begränsad grupp i Riksidrottsförbundets kansli som gemensamt bedömer allvaret i uppgifterna och om anmälan ska anmälas till polis eller socialtjänst.

Med en särskild idrottsombudsman knyter svensk idrottsrörelse an till en lång tradition av ”ombudsmän” i Sverige. Systemet kan spåras tillbaka till 1809 och tillkomsten av justitiemannaämbetet (numera Justitieombudsmannen, JO).¹¹⁰ JO skapades som en del av riksdagens kontrollmakt och med särskild uppgift att skydda medborgare mot myndighetsövergrepp och förhindra maktmissbruk av offentliga tjänstemän. Denna tillsynsfunktion har JO än i dag. I JO:s efterföljd har andra ombudsmannafunktioner inrättats, såsom Militieombudsmannen (1915–1968), Jämställdhetsombudsmannen (inrättad 1980, ersatt av Diskrimineringsombudsmannen 2009) och Barnombudsmannen (inrättad 1993). Systemet har även fått internationell spridning.

Att ge en entydig definition av ombudsmannafunktionen är omöjligt. Det finns dock ett antal vanliga kännetecken, såsom att ombudsmän tillsätts för att utöva tillsyn

¹⁰⁸ Riksidrottsförbundet (2019). *Instruktion för Idrottsombudsmannen*. Anvisning till 2 kap. 9 § RF:s stadgar, beslutad av RS den 28 november 2019.

¹⁰⁹ Riksidrottsförbundet (2019). *Trygg idrott*. Webbsida.

¹¹⁰ För en historik över JO-ämbetet, se Axberger, H.-G. (2014). *JO – i riksdagens tjänst*.

över en specifik verksamhet och med utgångspunkten att värna medborgarnas rättigheter. Vidare brukar tillsynen baseras på enskildas klagomål. De flesta ombudsmän i Sverige är statligt reglerade och självständiga myndigheter. Utöver ovannämnda exempel faller Justitiekanslern inom den kategorin. Det finns dock undantag. Ett sådant är Medieombudsmannen, som 2020 inrättades genom en sammanslagning av Pressombudsmannen och Pressens Opinionsnämnd. Uppgiften är att verka för god publicistisk sed och bakom funktionen står ett antal större medieorganisationer och företag, däribland Sveriges Tidskrifter, Sveriges Television, Journalistförbundet och Publicistklubben.¹¹¹

En jämförelse mellan Idrottsombudsmannen och andra ombudsmanna-funktioner i Sverige visar på både likheter och skillnader. Viktiga grundläggande likheter är själva tillsynsuppdraget samt möjligheten för enskilda att inkomma med klagomål. Bland skillnaderna kan konstateras att Idrottsombudsmannens tillsyn är kompletterad med uppdrag att ge vägledning, information och utbildning i frågor kopplade till idrottsrörelsens värdegrund. Därtill har Idrottsombudsmannen till uppgift att företräda *både* enskilda medlemmar och föreningar, vilket kan leda till intressekonflikter. Slutligen urskiljer sig Idrottsombudsmannen genom att vara inrättad under Riksidrottsförbundet, medan andra ombudsmän antingen är självständiga myndigheter eller skapade i samarbete mellan olika organisationer.

Att Riksidrottsförbundet är huvudman för Idrottsombudsmannen har motiverats med grundregeln att idrottsrörelsen själv ska hantera ärenden som bryter mot förbundets stadgar.¹¹² Principen är enkel att förstå och berättiga med hänvisning till idrottsrörelsens strävan efter självbestämmande. Samtidigt är det en ståndpunkt som lider av samma legitimitetsproblematik som tidigare drabbade idrottsrörelsens antidopningsverksamhet. Skapandet av en fristående antidopningsorganisation gjordes för att värna om idrottens trovärdighet. Trots att idrottsrörelsens insatser för att säkerställa trygga idrottsmiljöer omfattar motsvarande trovärdighetsutmaningar, har Riksidrottsförbundet på detta område alltså valt att inrätta Idrottsombudsmannen inom den egna organisationen, i stället för att upprätta en fristående idrottslig tillsynsmyndighet.

Idrottsrörelsens insatser för säkerhet och rent spel

Vårt avslutande exempel handlar om insatser för att främja säkerhet och rent spel inom idrottsrörelsen. Området är brett, och inkluderar alltifrån doping och

¹¹¹ Medieombudsmannen (u.å.). *Om Medieombudsmannen*. Webbsida.

¹¹² Riksidrottsförbundet (2019). *Viktig pusselbit för en tryggare idrott*. Webbsida.

uppgjorda matcher till stökig supporterkultur, ekonomisk brottslighet och risken för att idrottsevenemang utsätts för terrorattacker.

Tre saker är utmärkande för detta område. Ett första kännetecken är idrottsrelaterad kriminalitet blivit ett centralt och omdebatterat idrottspolitiskt tema under senare år i kölvattnet på ett antal massmedialt uppmärksammade skandaler, såväl i Sverige som internationellt. Framför allt matchfixning har utvecklats till ett aktuellt och svårt hot mot idrottens trovärdighet och samhällslegitimitet.

Ett andra kännetecken är att svensk idrott genomfört en stor mängd insatser för att stärka säkerheten och rent spel inom idrotten. Många av dessa insatser har genomförts inom den egna rörelsen. Redan 2014 gick några av de stora idrottsorganisationerna, med Svenska Fotbollförbundet och Svenska Ishockeyförbundet i spetsen, samman och undertecknade *En nationell strategi för att minska otrygghet, brott och ordningsstörningar i samband med idrotts-evenemang, 2014–2017*. Denna följdes 2018 upp av en ny och utvecklad nationell strategi ”för att förebygga och hantera brottslighet som är relaterad till idrotten” i Riksidrottsförbundets regi.¹¹³ Parallellt inrättades en särskild tjänst i Riksidrottsförbundet, säkerhetsansvarig för frågor rörande hot, våld och trakasserier inom idrottsrörelsen. Vidare lanserades projektet Idrott och Kriminalitet, vars syfte var att effektivisera och utveckla arbetet mot idrottsrelaterad brottslighet inom idrotten. Som ytterligare exempel kan nämnas utbildningsinsatser, opinionsbildning och politiskt påverkansarbete. Som ett led i att bekämpa matchfixning skapades även onlineportalen www.minmatch.se, med informationsmaterial liksom möjlighet att lämna tips om misstänkt fusk.

Det tredje – och för detta sammanhang särskilt viktiga – kännetecknet är att idrottsrörelsen mött dessa utmaningar med en tydlig *samverkansstrategi*. Behovet av samverkan motiverades på följande sätt i Riksidrottsförbundets verksamhetsberättelse för 2016:

¹¹³ Riksidrottsförbundet (2018). *Idrott och kriminalitet: Riksidrottsförbundets strategi för att förebygga och hantera brottslighet som är relaterad till idrotten*. Broschyr.

”Idrottsrörelsen är en del av det svenska samhället. Det innebär att den också drabbas av negativa och även direkt kriminella samhällsfenomen som exempelvis otrygghet, brott och ordningsstörningar i samband med idrottsevenemang, uppgjorda matcher och doping. Eftersom det handlar om samhällseliga företeelser krävs samverkan för att motarbeta dem.”

Idrottsrörelsens samverkan med externa aktörer har tagit många och olika former. I kampen mot matchfixning skapades 2016 en särskild samverkansgrupp (”nationell plattform mot matchfixing”) bestående av företrädare från Riksidrottsförbundet, Regeringskansliet, Åklagarmyndigheten, Polisen, Svenska Spel jämte Lotteriinspektionen. Gruppen verkade fram till 2019 och ersattes därefter av ett nyinrättat matchfixningsråd i Spelinspektionens regi, med representanter för bland andra Riksidrottsförbundet, Polisen och spelbranschen. Här kan nämnas att Riksidrottsförbundet även tidigare ingått i det internationella nätverket Group of Copenhagen.

I idrottsrörelsens kamp mot kriminell påverkan har samarbeten med Brottsförebyggande rådet (Brå), Polisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) etablerats. Samarbetet med Brå fick formen av ett gemensamt forskningsprojekt och utmynnade 2018 i rapporten *Att motverka otillåten påverkan inom idrotten*.¹¹⁴ Detta följdes i mars 2018 av en överenskommelse mellan Riksidrottsförbundet och Polisen. Överenskommelsen har beskrivits som unik och avser samverkan på tre områden: trygghet i samband med idrotts-evenemang, grov brottslighet inom idrotten samt arbete mot terrorism och andra hot i samband med idrottsevenemang.¹¹⁵ År 2019 utvecklades samarbetet med Polisen genom ett särskilt samverkansprojekt, där även MSB ingår, med målet att förebygga och försvåra allvarliga angrepp mot idrottsevenemang genom bland annat utbildningsinsatser.

Detta avsnitt har analyserat diverse insatser inom svensk idrott med syfte att motarbeta dopning, skapa trygga idrottsmiljöer samt främja säkerhet och rent spel. I redogörelsen framträder en uppenbar ambivalens inom idrottsrörelsen mellan att själv hantera dessa utmaningar (inom ramen för idrottens egna normsystem) eller inkludera externa aktörer i arbetet (inom ramen för samhällets normsystem). Kampen för att behålla kontrollen över dessa frågor utgår från en grundläggande

¹¹⁴ Brottsförebyggande rådet (2018). *Att motverka otillåten påverkan inom idrotten: En kunskapsför djupning om trakasserier, hot, våld och korruption*. Rapport.

¹¹⁵ För överenskommelsen i sin helhet, se Riksidrottsförbundet (2018). *Överenskommelse mellan Riksidrottsförbundet och Polismyndigheten*.

princip om att förseelser mot idrottens värdegrund ska hanteras av idrottsrörelsen själv. Mot detta står den trovärdighetsproblematik som följer när idrottsrörelsen vill utöva tillsyn över den egna verksamheten, samt det faktum att brottslig verksamhet alltid måste bli föremål för samhällets rättsvårdande instanser.

Redogörelsen visar även att idrottsrörelsen använt olika strategier för att möta utmaningarna. I kampen mot dopning har en ifrån idrottsrörelsen helt fristående nationell organisation skapats – med argumentet att ett oberoende var en förutsättning för tillsynsfunktionens trovärdighet. I arbetet för trygga idrottsmiljöer har motsvarande tillsynsmyndighet – Idrottsombudsmannen – i stället placerats inom Riksidrottsförbundet, med uppdraget att företräda både individuella medlemmar och föreningar. I frågor rörande säkerhet och kriminalitet har slutligen en samarbetsstrategi valts med olika samhällsaktörer, framför allt polis, åklagarämbeten och spelmyndigheter.

Good governance som lösning på idrottspolitikens normkonflikter

I detta kapitel har vi pekat på fyra normsystem av central betydelse för svensk idrottsrörelse och svensk idrottspolitik. Två av dessa härrör från idrotten själv, medan de övriga två är samhällliga. Vi har även visat att idrottsrörelsens djupt rotade ideal om autonomi är en direkt konsekvens av dess egna normsystem, men att denna strävan efter självbestämmande även ger upphov till värdekonflikter där idrottens och samhällets normsystem ställs mot varandra. Dessa konflikter ligger på en strukturell nivå och kan i princip inte lösas utan att vissa normer ges företräde över andra.

Vad blir konsekvenserna av dessa normkonflikter? Är svaret att idrottsrörelsen måste överge sin sekellånga strävan efter självbestämmande? Måste man förmås acceptera att dagens omfattande samhällsstöd även ger politiska beslutsfattare rätt att ställa krav? Och den tillit, pragmatism och samförståndsanda mellan staten och idrottsrörelsen som utgör grunden för den svenska idrottsmodellen, behöver den slopas och ersättas av tydliga gränsdragningar och en strikt ansvarsfördelning mellan det offentliga och det ideella? Inte nödvändigtvis. Den närmast fullständiga autonomi som idrottsrörelsen åtnjöt under 1900-talet är kanske inte ett realistiskt mål för framtiden. Idrottsrörelsens omfattning, inflytande och samhällsstöd har i dag nått mycket stora proportioner – ett visst mått av politiskt inflytande i utbyte blir rimligtvis priset för att idrotten blivit en så viktig aktör i samhället, som

främjare av folkhälsa, social integration, demokrati och meningsfull fritid. Det är kort sagt omöjligt för idrotten att vara så betydelsefull för samhället och stå utanför samhället på en och samma gång. En *relativ autonomi* är däremot fullt möjlig.

Ytterst är idrottsrörelsens starka position i dagens svenska samhälle en fråga om trovärdighet. Dagens idrottspolitik – liksom idrottens omfattande offentliga stöd – bygger på en tillit till att idrottsrörelsen bedriver en positiv och samhällsnyttig verksamhet, liksom att man tar ett brett samhällsansvar för idrottens utveckling samt utnyttjar de offentliga bidragen på ett effektivt och bra sätt. Detta trovärdighetskapt är både en förklaring till idrottens rådande starka samhällsposition och en förutsättning för dess autonomi. Om idrottens agerande uppfattas som trovärdigt och samhällsnyttigt, kommer rimligtvis även förtroendet för dess förmåga att självständigt styra sin verksamhet och utveckling bestå.

Den omedelbara följdfrågan blir naturligtvis: På vilka sätt kan idrottsrörelsen försvara och stärka sin trovärdighet? Ja, en första viktig strategi är att inte förneka eller ducka för sina utmaningar utan tvärtom ta dessa på allvar; driva ett aktivt värdegrundsarbete, genomföra brottsförebyggande insatser, motarbeta tystnads-kulturer etcetera. En andra viktig strategi är att verka för öppenhet, delaktighet och demokratiska processer i den egna rörelsen. En tredje strategi är att söka samarbeten och dialog med andra aktörer, snarare än att värna största möjliga självbestämmande. Detta gäller särskilt för de frågor som rör både idrotten och samhället, vare sig det handlar om uppgjorda matcher, ekonomisk brottslighet eller trakasserier och kränkningar inom barn- och ungdomsidrotten. De principiella normkonflikter som här diskuterats kan kanske aldrig lösas på principiell nivå – men pragmatiskt accepteras, om det i samhället finns en tillit till idrottsrörelsens förmåga att möta sina utmaningar. Good governance skapar denna tillit.

Det går naturligtvis att se dagens ökade krav på good governance – både internationellt och i Sverige – som ett tryck utifrån, en ny sorts påлага som idrotten inte själv valt och därmed ett intrång på idrottens självständighet. Men ett sådant synsätt missar själva poängen: good governance begränsar inte idrottens självbestämmande – det är tvärtom vägen till fortsatt autonomi. Det pris idrotten betalar med reformer för att förbättra den interna styrningen och öppenheten uppvägs av ökad samhällslegitimitet och ökad trovärdighet. Dessa reformer ger dessutom ett skydd mot idrottsliga missförhållanden såsom maktkoncentration, tystnadskultur, slutna dörrar och kriminell påverkan. Betydelsen av konkreta

insatser för att säkerställa god styrning i svensk idrott kan därmed knappast överskattas.

Med denna iakttagelse blir det möjligt att besvara den fråga som ställdes i inledningen av detta kapitel. Hur ska vi förstå att regeringen gett Centrum för idrottsforskning i uppdrag att analysera hur idrottsrörelsen kan förbättra sin styrning, öppenhet och demokratiska funktionssätt? Ska detta tolkas som kritik av idrottens utveckling och ett intrång i idrottsrörelsens angelägenheter? Det är inte vår tolkning. Mer rimligt är att betrakta uppdraget som ett slags markering från regeringens sida om att good governance är rätt sätt för svensk idrott att försvara både sin samhällslegitimitet och en (relativ) autonomi, trots att idrotten som kulturfenomen – såväl globalt som i Sverige – blivit alltmer integrerad med det omgivande samhället.

Referenser

Alm, J. (2013). "Good governance' i den internationella idrottsvärlden". I C. Dartsch, J. R. Norberg & J. Pihlblad (Red.), *I gråzonen: En antologi om idrottens etiska utmaningar*. Centrum för idrottsforskning 2014:2. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.

Alm, J. (2016). "Swedish municipalities and competitive sport's stadium requirements: Competing or mutual interests?". I *International Journal of Sport Policy and Politics*, vol. 8, nr. 3, s. 455–472.

Alm, J. (2017). *Hög standard? En studie om kommunal anläggningspolitik och elitfotbollens standardiserade arenakrav*. Malmö: Malmö Studies in Sport Sciences.

Alm, J., Solberg, H. A., Storm, R. K. & Jakobsen, T. G. (2016). "Hosting major sports events: The challenge of taming white elephants". I *Leisure Studies*, vol. 35, nr. 5, s. 564.

Axberger, H.-G. (2014). *JO – i riksdagens tjänst*. Visby: eddy.se.

Bason, T., Cook, D. & Anagnostopoulos, C. (2015). "Legacy in major sport events: Empirical insights from the 2010 FIFA World Cup in South Africa". I *Sport Management International Journal*, vol. 11, nr. 1.

Brottsförebyggande rådet (2018). *Att motverka otillåten påverkan inom idrotten: En kunskapsför djupning om trakasserier, hot, våld och korruption*. Rapport 2018:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Chappelet, J.-L. (2016). "Autonomy and governance: Necessary bedfellows in the fight against corruption in sport". I Transparency International/G. Sweeney & K. McCarthy (Red.), *Global corruption report: Sport*. Oxon: Routledge.

Derlén, M., Lindholm, J. & Naarttjärvi, M. (2020). *Konstitutionell rätt*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Europarådet (2001). *European sports charter*, art. 4.

Europeiska kommissionen (1998). *The European model of sport: Consultation paper of DGX*.

Foster, K. (2019). "Global sports law revisited". I *Entertainment and Sports Law Journal*, vol. 17, nr. 4, s. 1–14.

Fyrberg Yngfalk, A. (2013). "Idrottssponsring och etik". I C. Dartsch, J. R. Norberg & J. Pihlblad (Red.), *I gråzonen: En antologi om idrottens etiska utmaningar*. Centrum för idrottsforskning 2014:2. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.

Förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

Förvaltningslagen (2017:900).

Geeraert, A., Mrkonjic, M. & Chappelet, J.-L. (2015). "A rationalist perspective on the autonomy of international sport governing bodies: Towards a pragmatic autonomy in the steering of sports". I *International Journal of Sport Policy and Politics*, vol. 7, nr. 4, s. 473–474.

HD:s dom 2018-07-10, mål B 4888-17.

Healey, D. (2005). *Sport and the law*. 3:e utg. Randwick: University of New South Wales Press.

Internationella olympiska kommittén (2020). "Mission and the role of IOC". I *Olympic Charter*.

Johansson, Svante (2018). Svensk associationsrätt i huvuddrag. 12:e utg. Stockholm: Norstedts Juridik.

Källström, K. (2014). *Juridikboken för ideella föreningar*. Stockholm: Idealistas.

Lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsevenemang.

Lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher.

Lindholm, J. (2011). "Artikel 165 FEUF: Ett genombrott i EU-rättens förhållande till idrotten?" I K. Malmsten (Red.), *Artikelsamling 2011*. Stockholm: Svensk idrottsjuridisk förening.

Lindholm, J. (2014). *Idrottsjuridik*. Stockholm: Norstedts juridik.

Lindholm, J. (2015). "Is Lex Sportiva a private legal order? A proposition for an empirical approach". I *International Sports Law Review Pandektis*, vol. 11, nr. 1/2, s. 192.

Lindholm, J. & Parrish, R. (2020). "Horizontal direct effect of Union citizenship and the evolving sporting exception: *TopFit*". *Common Market Law Review*, vol. 57, s. 1283–1304.

Malmsten, K. & Pallin, C. (2005). *Idrottens föreningsrätt* (2:a uppl.). Stockholm: Norstedts juridik.

Medieombudsmannen (u.å.). *Om Medieombudsmannen*. Webbsida.

<https://medieombudsmannen.se/om-oss/> (Hämtad 2021-02-01.)

Norberg, J. R. (2004). *Idrottens väg till folkhemmet: Studier i statlig idrottspolitik*. Stockholm: SISU idrottsböcker.

Norberg, J. R. (2016). *Idrottens spelberoende: Idrottsrörelsens offentliga stöd via spelmarknaden 1990–2009 och dess idrottspolitiska konsekvenser*. Malmö: Arx förlag.

Norberg, J. R. (2019). "Idrotten och (o)jämligheten – en introduktion". I C. Dartsch, J. R. Norberg & J. Pihlblad (Red.), *Idrotten och (o)jämligheten: I medlemmarnas eller samhällets intresse?* Centrum för idrottsforskning 2019:2. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.

Regeringsformen, 2 kap. § 1.

Regeringsformen, 2 kap. §24.

Riksdagen (2020). "E-sport som erkänd idrott och kulturform". Svar på skriftlig fråga 2020/21:364, besvarad av kultur- och demokratiminister Amanda Lind (MP).

Riksidrottsförbundet (2018). *Idrott och kriminalitet: Riksidrottsförbundets strategi för att förebygga och hantera brottslighet som är relaterad till idrotten*. Broschyr. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet (2018). *Idrottsrörelsens uppförandekod: Anvisningar till värdegrunden*.

Riksidrottsförbundet (2018). *Överenskommelse mellan Riksidrottsförbundet och Polismyndigheten*.

<https://www.rf.se/contentassets/fa542b018ce7403baba9b5b0799367e8/overenskommelse-rf-och-polisen.pdf>. (Hämtad 2021-02-01.)

Riksidrottsförbundet (2019). ”10.3.1 RS förslag till RF och SISU-stämman: Kriterier, villkor och anslutningsformer gällande medlemskap i RF och SISU”. I *Möteshandlingar RF-stämman 2019*, bil. 1.

Riksidrottsförbundet (2019). *Idrotten vill: Idrottsrörelsens idéprogram*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet (2019). *Instruktion för Idrottsombudsmannen*. Anvisning till 2 kap. 9 § RF:s stadgar, beslutad av RS den 28 november 2019.

Riksidrottsförbundet (2019). *RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019*, 1 kap. § 1.

Riksidrottsförbundet (2019). *Skapa trygga idrottsmiljöer*. Broschyr. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet (2019). *Trygg idrott*. Webbsida.
<https://www.rf.se/RFarbetarmed/Tryggidrott/>. (Hämtad 2021-02-01.)

Riksidrottsförbundet (2019). *Verksamhetsberättelse med årsredovisningar: Riksidrottsförbundet 2018*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet (2019). *Viktig pusselbit för en tryggare idrott*. Webbsida.
<https://www.rf.se/Nyheter/Allanyheter/viktigpusselbitforentryggareidrott/>. (Hämtad 2021-02-01.)

Riksidrottsförbundet (2020). ”RS förslag om en fristående nationell antidopingorganisation (NADO)”. *Handlingar till extra RF-stämma den 22 december 2020*.

Skatteverket (2020). *Vad är myndighetsutövning?* Webbsida.

<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.13/324636.html>. (Hämtad 2021-02-01.)

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

SOU 2011:10. *Antidoping Sverige: En ny väg för arbetet mot dopning*. Betänkande av Organisationsutredningen mot dopning.

The Federal Assembly of the Swiss Confederation (2011). *Sport promotion act of 17 June 2011*, art. 4 (status per 1 januari 2019).

United Nations (2014). ”Sport as a means to promote education, health, development and peace”. I *United Nations General Assembly, A/69/L.5*. Beslut.

4. Att förstå sårbara och osunda idrottsmiljöer inom barn- och ungdomsidrotten

– Risker och förhållningssätt för att främja en god idrottskultur

Jonas Stier, Mälardalens högskola

Inledning

”För mig har idrotten varit så dubbel; så kul, utmanande och gett mig så mycket positivt som kamratskap, motion och motivation. Samtidigt har jag gråtit mycket och känt mig nedtryckt av taskiga kommentarer och utskällningar från ledare och tränare och blivit bortsorterad. (Janne)”

Även om barn- och ungdomsidrotten för det mesta förknippas med positiva upplevelser och erfarenheter speglar den också samhället i övrigt, med dess brister, problem och missförhållanden. Under år 2020 har just missförhållanden inom svensk konstakning avslöjats och debatterats. Tidigare, under åren 2012 och 2013, uppmärksammades liknande saker inom svensk landslagsgymnastik, vilket föranledde en rad åtgärder inte bara inom gymnastiken utan för svensk idrott i sin helhet.

Med detta sagt handlar denna text om osunda idrottsmiljöer där barn och unga pressas, kränks och far illa samt om det som gör dessa miljöer särskilt sårbara. Kapitlet bygger dels på den forskning jag själv har bedrivit under många år, dels ett arbete som utförts under 2020 enkom för detta. Arbetet omfattar intervjuer, en genomgång av idrottens styrdokument jämte en kartläggning av forskningsläget i Sverige och resten av världen.

Målet med texten är att ledare, föräldrar och andra personer som på olika sätt deltar i barn och ungas idrottande ska bli bättre på att *få syn på, förstå, förändra* och

förebygga osunda idrottsmiljöer ("de fyra f:en") och därmed i förlängningen kunna motverka dessa och i stället främja sunda miljöer. Det är ett ansvar vi alla delar.

Det bör understrykas att osunda miljöer kan finnas i alla idrotter, på alla nivåer, i Sverige och i andra länder, utan att det för den skull betyder att all barn- och ungdomsidrott dras med dessa problem. Likväl finns det risker och missförhållanden i barn- och ungdomsidrott. Bland andra Unicef (2010) har pekat på att barn värderas utifrån sina prestationer, att fysisk ansträngning används som bestraffning och att barn kontrolleras eller bestraffas med hjälp av kost- och viktregimer. Även Europarådet (2020) har uppmärksammat barn och ungas utsatthet inom idrotten. En rad avslöjanden och otaliga vittnesmål visar på att osunda idrottsmiljöer för barn och unga även finns i Sverige.

För att förebygga brister, problem och missförhållanden upprättas dels idrottens internationella, nationella och lokala styrdokument, visseblåsarfunktioner och Idrottsombudsmannen, dels lagstiftning, inklusive Barnkonventionen. Den senare innehåller mänskliga rättigheter för barn, är rättsligt bindande, och utgår ifrån fyra grundläggande principer som alltid bör beaktas, också inom idrotten:

- alla barn har samma rättigheter och lika värde
- barnets bästa ska beaktas vid alla beslut
- alla barn har rätt till liv och utveckling
- alla barn har rätt att säga sin mening och få den respekterad.

Det bör noteras att begreppet *ungdom* inte återfinns i Barnkonventionen, utan alla personer till och med 18 års ålder benämns där som barn.

Trots Barnkonventionen, övrig lagstiftning, styrdokument och ledarutbildningar har problem och missförhållanden inom olika idrotter, föreningar och förbund uppmärksamats i Sverige vid ett flertal tillfällen de senaste åren. I några fall är det likartade missförhållanden som återkommer i olika idrotter, och i flera fall har det handlat om mer artistiska idrotter, som gymnastik och konståkning. Det senaste decenniet har sådana missförhållanden rapporterats i Sverige bland annat ackurat inom idrotterna gymnastik (Stier 2012) och konståkning (Edlund & Winter 2020).

I sin utredning av konståkningen skriver Edlund och Winter (2020:12):

”Inom artistiska idrotter, där konståkning finns representerat, har förekomsten av auktoritärt ledarskap, bristande skyddssystem och militärisk disciplin med mycket smalt definierade ideal för vilka prestationer som värderas högt samt med uppmaning om perfektionism rapporterats, något som kan sammanfattas som en skadlig idrottsmiljö.”

Osunda idrottsmiljöer kan också kännetecknas av bristfälligt ledarskap, verbala påhopp, kränkningar, vikhets, tystnadskultur, slutna miljöer med begränsad insyn, anmälningar eller vårdnadshavare som tvärtom inte ingriper i situationer när de bevittnar olämpliga eller oacceptabla beteenden.

Till detta kommer att kritik som förs fram mot barn- och ungdomsidrotten ofta har svårt att få genomslag; kritik mot företeelser, händelser eller personer uppfattas inte sällan som en omotiverad kritik mot idrotten som helhet. Med andra ord: det är inte ovanligt att de som blivit illa behandlade möts med misstro, tystnad eller misskrediterande när de vittnar om sina upplevelser eller påtalar brister. Ett skäl till detta kan vara att idrottens kollektiva självbild, liksom samhällets bild av barn- och ungdomsidrotten, är att den är bra, god och rättvis där dess livsluft sägs vara kämparanda, prestation, kamratskap, framgång och erkännande. Alternativa berättelser (motberättelser) uppfattas och hanteras av idrottsrörelsen själv (bland annat med hjälp av medieträning) därför som hot mot dessa bilder och bekämpas, medvetet eller omedvetet.

Ledarna är nyckelpersoner i all idrottslig verksamhet. Runt om i Sverige finns tiotusentals människor som på mer eller mindre ideell basis engagerar sig för att barn och unga ska kunna idrotta. Den övervägande majoriteten återfinns inom breddidrotten och uppvisar en enorm variation i fråga om erfarenhet, utbildning och ambitionsnivå.

Några utgångspunkter

Idrotten är uppbyggd av människor som ofta gör rätt, men ibland tyvärr också gör fel. Denna text utgår sålunda ifrån att barn- och ungdomsidrotten, som allt annat i samhället, inrymmer företeelser och beteenden som både är bra, goda och viktiga, *men* också ibland dåliga, fel och oacceptabla. En annan utgångspunkt är att barn- och ungdomsidrotten ska leva upp till idrottens värdegrund, Barnkonventionen och övrig lagstiftning och därför kräver en högre grad av kontroll och insyn.

Den tredje utgångspunkten är att idrotten bygger på relationer, strukturer och kulturer som existerar i såväl ett större samhälleligt som ett lokalt sammanhang. Idrotten, liksom dess utövare, vårdnadshavare och ledare, präglas av dessa relationer, strukturer och kulturer.

Det har påpekats att barn- och ungdomsidrotten är oerhört heterogen. En fjärde utgångspunkt är likväl att det som diskuteras i det följande berör alla idrottsmiljöer där barn och unga återfinns, må det vara den ideella landsbygdsföreningen Sportens IK, inriktad på ungdomsfotboll, eller den elitsatsande konståkningsföreningen Skridskons KF, som siktar på internationella framgångar. Gällande det som diskuteras föreligger alltså ingen artskillnad mellan olika idrotter, individuella eller lagidrotter, bredd- eller elitidrott eller typer av föreningar. I stället är det fråga om *gradskillnader*, där risker för osundheter antas vara som mest accentuerade i elitinriktad barn- och ungdomsverksamhet i slutna miljöer. Därför läggs en tonvikt på elitinriktade miljöer i exemplet.

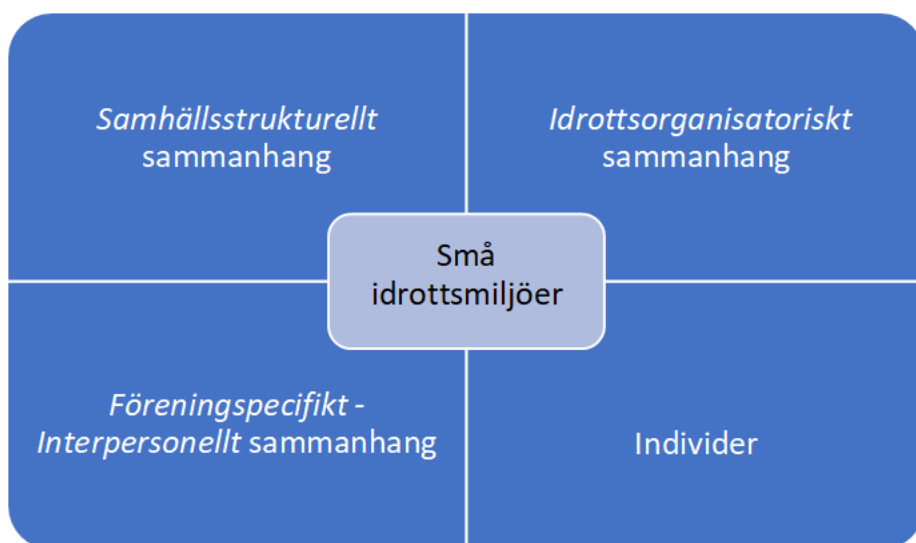
I centrum för denna text står mindre (lokala) idrottsmiljöer för barn och ungdomar såsom en förening, ett lag eller en träningsgrupp. Särskilt beskrivs sådant som ledare i dessa miljöer och delvis vårdnadshavare behöver uppmärksamma, reflektera över och agera på. (Med ledare avses tränare, coacher, lagledare med flera som har någon form av uppdrag i en idrottsförening.) I fokus står möjliga risker som, om de inte uppmärksammas och hanteras, kan yttra sig i bristande insyn, favoriserande, vikhets, kränkningar, konflikter, fysiskt våld eller sexuella övergrepp. Några av dessa är tydligt reglerade i lag, andra är om inte olagliga så etiskt oacceptabla eller belägna i en etisk gråzon. Gemensamt är att de har negativa och i vissa fall allvarliga konsekvenser för barn och ungdomar. Av utrymmesskäl berörs inte risker och osundheter i utövarnas inbördes relationer (som kamratfostran eller mobbning).

Mot denna fond förstås en ”osund barn- och ungdomsidrottsmiljö” här som en miljö som inte fungerar i enlighet med idrottens och samhällets värdegrund (uttryckta i styrdokument och lagstiftning, inklusive Barnkonventionen) eller som kan antas vara extra riskfylld eller ohälsosam på lång eller kort sikt för de barn och ungdomar som är en del av miljön.

Barn- och ungdomsidrottens sammanhang

Mindre idrottsmiljöer är sociala sammanhang uppbyggda av individer, som i sin tur påverkas av och påverkar sitt samhällsstrukturella, idrottsorganisatoriska och gruppssammanhang.

Det *samhällsstrukturella sammanhanget* avser barn- och ungdomsidrottens historia, syfte (som folkhälsovinster och meningsfull sysselsättning), politiska styrning, finansiering och värdegrund (inklusive demokrati, delaktighet och likabehandling), kommersialisering (bolagisering), professionalisering, prestige, medialisering och tilltagande individualism. Detta sammanhang sätter ramarna för de mindre idrottsliga miljöerna via finansiering, ideologisk förankring, lagstiftning och inte minst värdegrund, inklusive synen på barn och ungdomar. Detta total-sammanhang speglas i idrottspolitikens målsättningar och idrottsrörelsens styrdokument, vilka ledare och aktiva måste förhålla sig till.



Figur 1 Den mindre idrottsmiljöns sammanhang

Barn- och ungdomsidrottens övergripande arbetssätt och organisering utgör det *idrottsorganisatoriska sammanhanget*. Riksidrottsförbundet, specialidrottsförbund, idrottsrelaterad utbildning i regi av SISU och idrottsforskning är exempel på aktörer i detta sammanhang. Nämnas ska även kommunerna, vilka ger stöd till

och utövar kontroll över idrotten, och som när det är motiverat kan strypa stödet till föreningar. Därtill kommer idrotternas speciella organisering och kulturer, regelverk, domare, ledarskap, ideal, status, regler, uppförandekoder etcetera. Vidare finns det ett unikt *föreningsspecifikt och interpersonellt* sammanhang, där ledarskap, insyn och transparens, kontroll, kommunikationssätt, ”tyst kunskap” samt relationer mellan ledare, barn och ungdomar och vårdnadshavare varierar. Beroende på idrott, ålder och ambitionsnivå varierar även träningsmängd och förekomsten av exempelvis nivågruppering (när uppdelningar görs i ett lag eller en träningsgrupp utifrån utövarnas färdighets- och kunskapsnivå) och elitsatsning.

Individer är unika och olika, med specifika förutsättningar, målsättningar, motiv, förväntningar, upplevelser och erfarenheter. Barn- och ungdomsidrotten inrymmer ett stort åldersmässigt spann (0–25 år) och stor variation bland utövarna i biologisk och psykosocial mognad – där vissa är i småbarnsåldern, medan andra går igenom puberteten och de turbulenta tonåren.

Av det sagda följer att barn och ungdomars idrottande bör förstås utifrån individens biologiska, psykologiska och sociala mognad, inklusive motorisk utveckling, muskeltillväxt, längd och viktökning, eventuell pubertet och identitetsutveckling, liksom könsroller och biologiska könsskillnader. Därför betonas vikten av åldersanpassad träning, med lekfullhet som det centrala inslaget, i tidigare åldrar. På samma sätt framhålls betydelsen av en sund balans mellan allsidig träning, där styrka, snabbhet, koordination, rörlighet, snabbhet och fysisk och mental ut hållighet stimuleras, och ensidig träning, där fokus är några få egenskaper eller detaljfärdigheter.

Det blir således tydligt att barn- och ungdomsidrotten inte verkar i ett vakuum, utan är intimt sammanflätad med omgivningen. En förståelse för mindre idrottsmiljöer kräver hänsynstagande till de olika sammanhangen, då sammanhangen (om)skapar dessa miljöer, samtidigt som miljöerna påverkar såväl samhället som individerna.

Mindre idrottsmiljöer

Mindre idrottsmiljöer för barn och ungdomar kan vara en förening, en träningsgrupp eller ett lag och kan betraktas som sociala system. Sådana system är uppbyggda av individer – barnen och ungdomarna, ledarna och vårdnadshavarna och relationerna dem emellan. De är även uppbyggda kring ledarskapsideal, en ledarstruktur, en arbetsfördelning, hierarkier, givna roller och generella makt-

strukturer. Systemen omfattar också en kommunikationsstruktur, en kommunikationskultur; ett typiskt språk, värderingar, normer och regler, symboler och synsätt (ideal, normer, föreställningar) avseende kropp, hälsa, kön, mat, skador, träning och prestationer, moral och etik. Vidare finns däri gräns- och sanktionsmekanismer, social kontroll och konformitetskrav, förväntningar om lojalitet, kollektiv och tyst kunskap samt kollektiva handlingsmönster.

Idrottsmiljöerna blir sätt att skilja mellan ”oss” och ”dem” – mellan dem som tillhör gruppen och dem som inte gör det, där grupperna formas i kontrast till andra grupper. Andra grupper behövs för att hålla ihop och skapa en bild av den egna gruppen. För både de egna medlemmarna och dem utanför gruppen blir lagtröjor och klubbmärken identitetsmarkörer. En god idrottsmiljö har positiva effekter på motivationen och i sin förlängning på prestationerna hos utövarna, medan en osund miljö reducerar motivationen och ger sämre prestationer.

Allt det som utgör en idrottsmiljö är inte synligt utan sitter i stora stycken i väggarna, yttrar sig som ”tyst kunskap” och blir till ett ”inre raster” hos ledare, aktiva och vårdnadshavare, vilket gör miljön svår att precisera eller beskriva vid första anblicken – även för medlemmarna själva. I stället får den en aura av att ”bara vara”. Medlemmarna kan också ha skilda bilder av en och samma idrottsmiljö.

Väl omvittnat är att det finns en rad risker med mindre, slutna grupper – vare sig det handlar om familjer, sekter, kulter, arbetsgrupper eller som i vårt fall miljöer i barn- och ungdomsidrotten. Slutna grupper präglas ofta av närhet, hög grad av social kontroll, tydliga hierarkier, höga konformitets- och lojalitetskrav, starka normstrukturer, begränsad insyn för utomstående och tunnelseende. Ofta inrymmer de ett antal tongivande personer, med hög prestige och karisma (se ovan). Dessa personer är många gånger engagerade i idrotten för att det är roligt, för att själva utvecklas, för att ge barn och ungdomar och sig själva en meningsfull sysselsättning. I vissa fall är det också för att det ger dem status, uppskattning eller ekonomisk vinning.

Mindre idrottsmiljöer för barn och ungdomar kan således vara mer eller mindre täta, föränderliga eller öppna för nya medlemmar och ha ett mer eller mindre uttalat syfte. Det är i synnerhet de tätare, mer slutna grupperna som bär med sig fler och allvarligare risker för barn- och ungdomsidrotten.

Ju mer special-, prestations- och elitinriktad verksamheten är, desto större torde riskerna för unga utövare vara. Det finns bland annat belägg för att det finns samband mellan idrottsspecialisering i tidiga år, hög träningsintensitet och skador. Krav på fokusering, tidig sortering och nivåindelning leder ofta till en hög grad av social kontroll, höga lojalitetsanspråk och en vi och dom-känsla hos de unga – och knyter vårdnadshavarna till de ”utvalda” idrottsutövarna närmare ledare och föreningar. Kraven på att prestera och lyckas, hård träning, fokus och prioriteringar i vardagen gör att idrotten tar en allt större del av de ungas liv. De känner också då själva en större press på att leva upp till förväntningar och krav från omgivningen.

Även för ledare blir pressen större, då deras prestationer och karriärmöjligheter bedöms utifrån de ungas prestationer. Lyckas adepterna, blir ledarna framgångsrika och ”erkända”. Skulle adepterna i stället misslyckas försvinner dessa utsikter. Detta gör också att det finns en konkurrens mellan ledare om att få träna de unga som anses vara ”talanger” eller ”framtidslöften”, då dessa blir en väg till prestige, status och kanske ett jobb i en välrenommerad förening. Pressen på ledarna överförs till de unga utövarna, vilket kan yttra sig i krav på lojalitet, dedikation och prioriteringar, osund kosthållning, viktkontroll och träning även när man som idrottsutövare är skadad eller har ont.

Riskområden

Utifrån det som kännetecknar mindre barn- och ungdomsidrottsmiljöer är det möjligt att identifiera ett antal riskområden, som kan ha negativa konsekvenser för de idrottande barnen och ungdomarna.

Slutna och täta idrottsmiljöer

”Träningsgruppen blev en helt stängd och isolerad tillvaro ... Man skulle veta sin plats, rätta in sig i ledet och inte säga emot – och tränaren bestämde. Alla problem skulle hanteras inom ”familjen” och man skulle inte berätta för mycket för sina föräldrar om vad som hände på träning eller vad tränarna sa. (Elin)”

Slutenheten i en idrottsmiljö för barn och ungdomar kan yttra sig i att vårdnadshavare, förutom exempelvis i form av regelbundna utvecklingssamtal, har en låg grad av delaktighet och insyn i det som sker i ”hallen” och inte får vara med på träning eller följa med på tävlingar (se Stier 2012; Edlund & Winter 2020). Ibland

åläggs vårdnadshavarna att skriva på "kontrakt" med formuleringar om att de inte ska "lägga sig i" det som händer på träning eller tävling.

Det kan även handla om att ledare kräver att barnen och ungdomarna endast får kommunicera med dem själva om träningsupplägg, målsättningar, tävlingar eller uppkomna problem, och detta utan vårdnadshavarnas kännedom. Sådan 1–1-kommunikation stärker bandet mellan den unga och ledaren och ger ledaren kontroll över relationen, samtidigt som vårdnadshavarnas insyn i denna begränsas. Detsamma kan fallet bli i slutna WhatsApp- eller Facebook-grupper. I vissa fall motiveras ett sådant upplägg av att vårdnadshavare i alltför hög grad lägger sig i träningen, pressar ledarna eller barnen och ungdomarna eller betar sig olämpligt vid tävlingar.

Kontrollen, avsaknaden av insyn och slutenhet upplevs dock inte alltid som ett problem av vårdnadshavarna. I stället hyser de gärna stor tillit till tränarna – en observation som stöds av forskning och utredningar (McMahon & Dinan Thompson 2011; Pinheiro et al 2012; Stier 2012). Vårdnadshavare har ofta investerat mycket tid och pengar i att deras barn och ungdomar ska få "hålla på med sin idrott", bli framgångsrika och få tillhöra den "inre kretsen" och vågar därför inte kräva insyn.

Därtill verkar de kanske på olika sätt för att barnen ska vara kvar inom idrotten, även när barnen själva egentligen inte vill det. Ett skäl kan vara att rollen som "idrottsförälder" blivit viktig för deras identitet, status och sociala nätverk, vilket gör det svårt för barnet eller ungdomen att sluta, då idrottandet indirekt gagnar vårdnadshavarens intressen.

Vidare opponerar sig barnen och ungdomarna ofta inte, varken mot vårdnadshavarnas eller ledarnas krav. Inte heller berättar de unga alltid för sina vårdnadshavare om allt som händer på träning och tävling, av rädsla för att de inte ska få utöva sin idrott. Eller som en idrottsutövare sa: "Föräldrarna vet inte. De får inte sitta med i hallen. Om mina föräldrar skulle se detta skulle jag inte få fortsätta – därför måste jag vara tyst." Så för barnet och ungdomen blir det en rävsax: de känner och vet att något inte är som det borde vara, men vågar inte berätta eller göra något åt det av rädsla för att tvingas sluta med sin favoritsport. Inte sällan är det först när barnen/ungdomarna blir äldre eller slutar, som de reflekterar över det hela.

Fortsättningsvis präglas slutna idrottsmiljöer ofta av en tystnadskultur (Stier 2012; Edlund & Winter 2020). Kort sagt håller man problemen "inom familjen". Det finns

otaliga vittnesmål om hur problem och olämpliga eller oetiska ageranden tystas ner. Kritiker tystas och omgivningen väljer att inte opponera sig. Som en vårdnadshavare sa: ”Det var först när mitt eget barn drabbades som jag sa nåt – och då var det ingen av de andra föräldrarna som stod upp för mig och mitt barn.” För vårdnadshavaren blir detta självklart ett svek och för barnet och ungdomen ännu värre, givet den många gånger underordnade positionen.

Den täta gruppen kan bli ett problem också för ledare. Ofta finns det några (med förkärlek statusbehäftade) personer som ges tillfället och rätten att styra inriktningen på verksamheten och utvecklingen inom gruppen, laget, föreningen eller idrotten. Följden blir att andra synpunkter, önskemål eller arbetssätt inte får samma utrymme, avfärdas eller möts med tystnad. En sådan tystnadskultur kan många gånger accentueras när gruppen inrymmer starka vänskaps- och beroendeband. Det är svårare att ta tag i problemet då det föreligger en beroendeställning till den som anses ha gjort fel. Det kan handla om ledare med egna barn i gruppen eller hur besvärliga vårdnadshavares barn osynliggörs, förminskas, avfärdas eller bemöts med tystnad och likgiltighet.

Även för ledarna och tränarna står mycket på spel. Som en person beskrev det:

”Tränarna går ibland för långt ... I vår sport har de så mycket att förlora på att misslyckas med ”sina ungdomar” eller om missförhållanden avslöjas ... De kan förlora sin anställning, extrainkomster, status och många gånger har de ju ingen utbildning eller annan arbetserfarenhet att falla tillbaka på. (Karl)”

Att tänka på och göra

En tät, sammansvetsad grupp med en tydlig målbild krävs om man vill prestera – det vet nog alla inom idrotten. Ett handbolls- eller innebandylag arbetar ofta med att skapa laganda, lojalitet och engagemang för att uppnå uppsatta mål. Detta betyder dock inte att lojalitet omfattar sådant som inte harmonierar med idrottens värdegrund och styrdokument, svensk lagstiftning eller normer för lämpligt beteende. Även om det kan vara svårt, är vårdnadshavare och ledarkollegor skyldiga att påtala något som är fel, inte nöja sig med att ”sticka huvudet i sanden”, även när de själva eller deras barn och ungdomar inte är drabbade – *den som tiger är medskyldig*.

Som ledare blir man lätt hemmablind. Kontinuerlig reflektion över och diskussion om gruppklimat med kollegor är därför viktigt: *vilket klimat har och vill vi ha;*

vilken roll och ansvar har jag för detta; och hur bör sådant som är mindre bra hanteras är frågor som bör lyftas. Fundera exempelvis över vem eller vilka som ges talutrymme och tolkningsföreträdare, varför det är så och ifrågasätt detta om det är befogat.

Här är värdegrundsarbetet viktigt. Det är en förutsättning för ett framgångsrikt och hållbart ledarskap och en sund idrottsmiljö samt för att bygga och utveckla en grupp, ett lag, en förening, ett förbund eller en idrottsrörelse. Värdegrundsarbete är inte "bara ord" utan en proaktiv identitetsprocess som stärker gemenskapen, formulerar och tydliggör målbilder och ger verksamheten en trygg bas. Värdegrundsarbetet ger även ramar för vad som är lämpligt, etiskt och acceptabelt i en verksamhet, liksom för att hantera sådant som faller utanför det acceptabla.

Vidare finns det inget som säger att täta band, ogenomsläppliga gränser, hög social kontroll, höga krav på lojalitet och bristande insyn, exempelvis från vårdnadshavare, ger bättre hälsoeffekter, välbefinnande eller prestationer. En idrottsmiljö som blir alltför familjär innebär i stället, som vi såg tidigare, en rad risker, och bör därför undvikas. Exempel på situationer som bör undvikas är att ledare åker på tävlingar ensamma med ett barn eller en ungdom, och social kommunikation (till exempel smicker och komplimanger som inte har med idrotten att göra) via sms, chat eller telefon – något som redan gäller i andra länder. Regelbundna utvecklingssamtal och dialog med vårdnadshavare ska vara en självklarhet.

Vårdnadshavare bör kräva insyn och ifrågasätta kontraktsformuleringar där de utestängs från barn och ungdomars idrottande. De bör kräva att få närvara vid träningar eller följa med på tävlingar – naturligtvis förutsatt att de uppträder lämpligt och respekterar ledares, domares och funktionärers arbete. De bör inte heller utgå från att barn och ungdomar berättar "om nåt är fel". I vissa fall kanske dessa inte vet om något är fel och i andra fall väljer att tiga, av rädsla för att deras vårdnadshavare ska ta idrotten ifrån dem.

Slutligen bör vårdnadshavare värna även andras barn och ungdomar. Om *ett barn* blir utsatt för något olämpligt eller kränkande bör ledare och vårdnadshavare påtala detta, oavsett vems barnet är. I annat fall sviker de vuxna de unga och blir dåliga föredömen, något som betonas exempelvis i Riksidrottsförbundets dokument *Skapa trygga idrottsmiljöer för barn och ungdomar*:

”Glöm inte att du är en förebild som kan påverka barnet för resten av livet, det är viktigt att tänka på att barn inte gör som du säger utan barn gör som du gör!” (s. 13).

Ledare och personkult

”Vi hade en välkänd och uppskattad coach, som de andra ledarna svansade runt och ville blir kompis med. Även vi [i gruppen] ville ha honom som coach och få extraträning med honom. Han var som en gud ... Det fanns till och med föräldrar som kontaktade honom och ville att just deras barn skulle få extra träning – mot betalning. (Anton)”

Idrottsledare och idrottsliga ledarskap omges av en rad ”sanningar”, ideal och föreställningar, som att de ska vara karismatiska, kunniga, demokratiska, tillåtande, lyhörda, gränssättande och gärna själva framgångsrika utövare av den idrott de är satta att verka som ledare i. I synnerhet i elitinriktad barn- och ungdomsidrott har många ledare ett gott renommé och ett stort socialt kapital. Detta ger även föreningarna status. Därför konkurrerar föreningarna om att rekrytera och behålla ”bra” ledare (se Stier 2012).

Av dessa skäl utvecklas ibland vad som kan kallas *idolisering* och en *personkult*, där vårdnadshavare och utövare vill vara knutna till en viss ledare. Somliga vårdnadshavare kan ryckas med av ledarens kommunikation om möjligheten att han eller hon ska göra just deras barn eller ungdom till en världsstjärna. En sådan förespegling gör kanske att vårdnadshavare väljer att bortse ifrån, eller tuga, om problem uppstår, och in i det längsta verkar för att deras barn ska vara kvar inom idrotten – ibland även när barnen egentligen inte vill det (se Stier 2012).

Av rädsla för att stöta sig med ledarna och förlora dessa i verksamheten är föreningar inledningsvis ofta ovilliga att undersöka signaler om missförhållanden eller olämpligt beteende. Kritik avfärdas som inkorrekt, överdriven, ogrundad, felriktad eller tystas ner av föreningen, förbundet eller Riksidrottsförbundet. Även vårdnadshavare väljer att tuga (framför allt om det inte gäller deras egna barn). Misstron mot den klagande är påtagligt större än mot den som sägs ha agerat olämpligt. Den som har varit utsatt riskerar att inte bli trodd, bemötas med tystnad eller misskrediteras. Av dessa skäl blir barnen och ungdomarna dubbelt utsatta – först genom att bli illa behandlade, kränkta eller bestraffade, för att därefter inte bli trodda, bli avfärdade (”inte ha det som krävs”), bestraffade för bristande lojalitet eller anklagade för att ha ”besvärliga föräldrar”. I en intervju beskriver en

vårdnadshavare det så här: ”Den som blåser i visslan blir problemet, misskrediteras eller avfärdas som rättshaverist.”

Till detta kommer att det i elitinriktad verksamhet inte är ovanligt med konkurrens och rivalitet mellan ledarna, om status, prestige, resurser och talanger. Sådan rivalitet kan göra att de ibland agerar utifrån egenintresse eller leda till avundsjuka, ryktesspridning om kollegor, ovilja att släppa in andra ledare samt nedvärdering av deras kunskaper. Delvis kan rivaliteten böttna i att arbetet som ledare ger social status, ekonomisk trygghet och vidare inkomster (till exempel via försäljning av reklam eller utrustning, förtroendeuppdrag eller extraträningar mot betalning). Därav rädslan över att avskedas vid anklagelser om olämpligt agerande.

Att tänka på och göra

Det är lätt att ryckas med eller förblindas av en karismatisk eller framgångsrik idrottsledare. Lätt är också att hamna i ett resonemang om att vore personen i fråga inte kompetent och/eller en bra person skulle han eller hon inte vara känd, berömd eller ens ha uppdraget som ledare. Historiens otaliga exempel visar dock med all tydlighet att detta är en missuppfattning. Karisma eller framgång innebär inte nödvändigtvis att en person är empatisk, etisk, ärlig, inte agerar i egenintresse eller värnar om sin omgivning. Samtidigt är det inte heller med nödvändighet tvärtom.

Vad kan man då göra som vårdnadshavare eller kollega? Det enkla svaret är att vara sunt skeptisk, och försöka se personens *prestationer och insatser* bortom skimret av status och berömmelse. Att inse att människor gör fel, att olämpliga personer återfinns i alla delar av samhället och att en persons framgång inte är en garanti för arbete i enlighet med idrottens värdegrund. Att påminna sig om att ingen står över idrottens styrdokument, Barnkonventionen eller övrig lagstiftning.

Mat och vikt

”I hallen ställde de upp oss på en rad för vägning. Visade det sig att någon hade ökat i vikt fällde tränaren någon elak kommentar, och några fick en rejäl utskällning. Jag hade ”gått upp” [gör citationstecken med pekfingerarna] tre hekton och tränaren sa att jag hade blivit fet och att det gjorde att mina resultat blev som de blev. (Moa)”

Barn och ungdomars utveckling och idrottande kräver näring och god kosthållning, vilket är något som säkert alla ledare och vårdnadshavare ställer upp på. På samma gång kan mat och vikt vara riskfyllda områden.

Under senare år har det vid flera tillfällen framkommit att ledare inom svensk barn- och ungdomsidrott uppmanat barn att äta mindre och använt sig av upprepad viktkontroll. Inom idrottsrörelsen finns många föreställningar om ”idealvikt” och adekvat kosthållning, som varken bygger på vetenskap eller beprövad erfarenhet.

Inom de mer estetiskt inriktade idrotterna har det förekommit att ledare säger till barn eller ungdomar att det är för att de väger eller äter för mycket de blir skadade, när det finns vetenskapliga belägg för att för lågt födointag snarare ökar risken för skador.

Det finns i dag forskning som visar att överdriven viktfokusering, press över att ”vara smal” och nedvärderande kommentarer från ledare om utseende och vikt (Rhea 1998; Berry & Howe 2000; Kerr, Berman & De Souza 2006) kan orsaka lågt näringsintag och göra att de aktiva utvecklar ätstörningar. Ätstörningar är också mer förekommande hos idrottsaktiva som försöker gå ner i vikt utan professionell kostrådgivning och vägledning (Sundgot Borgen 1994).

Andra konsekvenser är att hård träning, kombinerad med strikt eller lågt energiintag, kan öka risken för skador och förorsakar försenad pubertet. För flickor och kvinnor brukar sambandet lågt energiintag, menstruationsrubbnings och försämrad skeletthälsa kallas *den kvinnliga idrottstriaden* (Edlund & Winter; Nattiv m fl 2007). Ett problematiskt förhållande till den egna kroppen, mat och vikt kan ge problem långt efter karriären – till exempel i form av ätstörningar (Kerr, Berman & De Souza 2006; Nordin, Harris & Cumming 2010; Stier 2012).

Att tänka på och göra

Som beskrivits på föregående sida florerar hos ledare och vårdnadshavare olika ”sanningar” om mat och kost och vad som behövs för att lyckas inom sin idrott. Forskningen visar tydligt att en del av dessa sanningar tvärtom är osanningar.

Som ledare bör man därför reflektera över de sanningar det egna arbetet utgår ifrån. Bygger de på forskning, beprövad erfarenhet eller ”bara” egna upplevelser och anekdotiska ”bevis”? Förutom att ha kunskap om sund kosthållning och nutrition bör man som ledare även veta att kost och mat för många barn och ungdomar omges av ideal, farhågor och ambivalens. Var medveten om hur det pratas om mat, kost och vikt! Dessa områden är känsliga för många människor att tala om, i synnerhet barn och unga. Vad som kan tyckas vara en aldrig så oskyldig replik om vikt kan sära – och göra att de unga blir missnöjda eller överdrivet upptagna av sin vikt,

alternativt häcklar varandra för utseende och vikt. Mot denna bakgrund är kollektiv vägning, som förekommer i vissa idrotter, ingen god idé.

Ledare i barn- och ungdomsidrotten bör också vara uppmärksamma på *utstörningar* hos utövarna. Finns det signaler om att något inte står rätt till? Ta hellre en extra kontakt med vårdnadshavarna. Även om de för stunden kan reagera negativt, så uppskattar de ofta i efterhand att frågan ställdes. Inled samtal med formuleringar av typen ”detta är ingen lätt fråga att ställa, men jag gör det av omsorg för X, och för att jag själv som vårdnadshavare (om så är fallet) skulle ha velat att mitt barns tränare gjorde det”.

På samma sätt bör man som vårdnadshavare vara uppmärksam på barnet eller ungdomens *matvanor* och förändringar i dessa, samt på förhållandet mellan träningsvolym och matintag. Ställ frågor och försök få veta vad som sägs av ledarna. Var sunt skeptisk till kategoriska uttalanden och sök vägledning i forskningsbaserade och kvalitetssäkrade kunskaper och råd.

Skador, sjukdom och smärta

”På min praktik har jag träffat ett antal barn och ungdomar med skador – där jag har sagt ”du måste vila”, men där de själva säger att ”det går inte för då blir min coach arg”. I några fall har även föräldrarna, trots att jag sagt att skadan är allvarlig, krävt att jag ska behandla deras barn så att de kan vara med på ”helgens tävling”. (Annika)”

Inom många idrotter får barn och ungdomar tidigt lära sig att skador är oundvikliga om man ska vara framgångsrik, liksom hur skadorna kan hanteras – vilket stöds av internationell forskning (se Ryan, 2000; Stier 2012). Inte sällan får de dubbla budskap av sina ledare och vårdnadshavare. Å ena sidan uppmanas de att säga till om de känner sig ”risiga” och exempelvis har ont i halsen eller känningar av skador ”för då ska man inte träna”. Å andra sidan får de höra saker som att ”man ska inte känna efter för mycket” eller ”fotboll gör ont”.

Dessa dubbla budskap och vissa ledares inställning till skador, sjukdom och smärta riskerar leda till att barn och ungdomar tränar som vanligt trots att de är skadade, ibland till och med då de har allvarliga skador och smärtor. Det finns exempel där ledare och vårdnadshavare uppmanat unga att träna eller tävla trots att en idrottsläkare eller fysioterapeut konstaterat en skada och ordinerat vila. Det finns

även exempel på att ledare uppmanat aktiva att "hålla tyst om sina skador så att det inte kommer ut i media".

Det är också lätt att ledarna "glömmer bort" de som är skadade och endast fokuserar på närvarande i hallen eller på rinken eller planen. Som en före detta aktiv sa: "Så fort jag fick kryckor och skulle börja med rehab fanns jag inte för ledarna."

Sammantaget gör detta att barn eller ungdomar kan uppleva att de förväntas träna även om de är sjuka eller skadade och därmed gör det, för att ledarna eller vårdnadshavarna inte ska bli besvikna på dem. Risken att hamna utanför eller inte "dra sitt strå till stacken" för/i gruppen gör också att de vill träna. Kort sagt blir det en skuldbeläggning – förvisso i många fall oavsiktlig – på dem som inte kan delta för laget eller ledaren.

Att tänka på och göra

Ledare och vårdnadshavare bör naturligtvis ha koll på om barn eller ungdomar de facto har en skada, är sjuka eller på väg att bli det. Alla som håller på med idrott vet samtidigt att motivationen varierar och att exempelvis smärta, illamående eller trötthet delvis är subjektiva och i stunden kan användas som en förevändning att slippa träna eller tävla "för att man inte har lust". Som ledare eller vårdnadshavare kan det därför vara svårt att veta hur barn eller ungdomar egentligen känner – är det fråga om saker som gör att man bör avstå, eller är det mer bristande lust alternativt att annat verkar mer intressant att göra just då? Det är en svår balansgång mellan att "pusha" eller acceptera vad en aktiv säger. Ofta är den enda vägen som står till buds att fråga vidare och uppmana till klargöranden, för att få reda på hur det verkligen förhåller sig. När det gäller konstaterade skador är det enklare.

Ibland kan det också vara så att barn eller ungdomar vill träna, trots en skada eller sjukdomssymptom, och därför inte berättar för ledare och vårdnadshavare hur de mår. Ett skäl kan vara vad som nämnades tidigare: att det finns en förväntan om att man ska "bita ihop" och att smärta är en del av idrotten.

Sättet att tala om skador och smärta och det kollektiva förhållningssättet till desamma blir lätt med tiden en del av det som "sitter i väggarna". Det som sitter i väggarna ifrågasätts sällan av vare sig de unga idrottsutövarna, ledare eller vårdnadshavare. Därför är det viktigt att man som idrottsledare reflekterar över, lyfter och diskuterar "hur snacket går" i omklädningsrummet, vad som sägs på tu man hand mellan ledare och utövare eller för den delen vad som *inte* sägs – utan

bara förutsätts och förväntas. I synnerhet inom mer elitinriktade miljöer bör också möjligheten till medicinsk konsultation finnas.

Relationen till kroppen

”Ledarna pratade mycket om vilken kropp man måste ha för att lyckas i vår idrott. När det sen kom en kille med en annan kroppsbyggnad och som gjorde jättebra resultat sa de i stället ”att han är ett undantag”. De sa inget om att deras egna bilder av den ideala kroppen kanske var fel. (Erik)”

Barn och ungdomar befinner sig i en särskilt kroppsmedveten utvecklingsfas, kringgärdad av omgivningen och sociala sammanhang (inklusive sociala medier), där vårdnadshavare, ledare, träningskompisar, syskon, vänner och media är medaktörer. Synen på kroppen anammas av ledare och andra i omgivningen – och inte minst av de aktiva själva. För barn och ungdomar är ofta kroppen och utseendet extra viktigt och de är extra känsliga för kommentarer på detta område.

Inom idrotten är det ofta fokus på både den egna och andras kroppar. Ibland är fysisk kontakt en del av utövandet, som i brottning och kampsporter. Inom de allra flesta idrotter är ju prestationer och bedömningar av dessa kopplade till kroppen och det finns dominerande kroppsideal, vilka varierar mellan olika idrotter (se exempelvis Barker Ruchti, 2009).

Den egna kroppen är både något man *är* och något man *har*. För barnet eller ungdomen innebär ”att vara sin kropp” upplevelsen av den egna kroppen (exempelvis genom rörelse, motorik och sinnen). Motsatt innebär ”att ha sin kropp” att kroppen upplevs som och behandlas som ett objekt – ett verktyg för prestationer och resultat. Kroppen ska därför tränas, finslipas och disciplineras för att uppnå de önskade målen i fråga om prestationer och resultat (Stier 2012). Följaktligen är idealvikt, idealkropp, det optimala storleksförhållandet mellan olika kroppsdelar och ”rätt” kost vanliga diskussionsämnen inom barn- och ungdomsidrotten. Synen på kroppen som ett objekt återfinns i ”kravprofiler” och träningsupplägg (optimal träningsdos, skadehantering etcetera), ibland med stöd i forskning, andra gånger i okritiska eller felaktiga *föreställningar*.

Synen på kroppen som objekt framtonar också när aktiva och före detta aktiva reflekterar över skador, skadep perioder, mat, kost och vikhållning eller sin oförmåga att lyckas med träningen. En före detta ungdomsidrottare uttryckte det

som att: ”Mat var bara nåt man stoppade i sig för att kunna träna ... det du hade ätit skulle också alltid förbrännas.” I en studie av intervjuer med före detta elittennisspelare återfanns samma syn på kroppen – som något som ”gick sönder” eller var ”trasigt” (Stier 2009). Ytterligare exempel är hur barn- och ungdomsaktivitas upplevelser har gjort att de långt efter att de slutat med sin idrott fortfarande säger sig ha ett problematiskt förhållande till eller ”mår dåligt av” sin kropp, känner sig ”tjocka” så fort de går in i ”hallen” eller inte vill se sig i spegeln (Stier 2009/2012). En person berättade att: ”Så fort jag träffar tränarna i dag tänker jag att vad tjock jag är.”

Att tänka på och göra

När det gäller dialogen med barn och ungdomar bör ledare och vårdnadshavare vara försiktiga med hur de talar om kroppen, utseende och vikt. Barn och ungdomar är väldigt mottagliga för kommentarer om den egna kroppen, i synnerhet sådana som uppfattas som negativa, även om dessa naturligtvis varken behöver vara det, eller negativt menade av den som uttalar dem. Detta har dock mindre betydelse för barn eller ungdomar; ingen kan ta ifrån dem deras upplevelse.

Exempel på kommentarer som kan uppfattas som sårande eller kränkande är ”Du har verkligen haft sommarlov”, parat med en blick som följer kroppen uppifrån och ned eller ”Du har egentligen inte kropp för en simmare, fotbollsspelare, sprinter etc...” I och med att det är svårt att veta hur en annan människa uppfattar oss och det vi säger – och att det ibland kan bli fel – är det bra att diskutera uttryckssätt och kommunikation om kropp och utseende med andra.

Det finns även mer specifika beteenden att hålla koll på i en mindre idrottsmiljö med barn och ungdomar, såsom tidigare nämnda vittnesmål om kollektiv vägning och reprimander vid viktökning samt om ledare som använder kroppsrelaterade kommentarer för att trycka ner, mobba eller avfärda barn och ungdomar. Personer som i dag är vuxna berättar att sådana kommentarer har haft stora negativa återverkningar på deras självförtroende, kroppsutfattning och förhållande till mat. Om ledare fäller ”taskiga” kommentarer om de aktivitas utseende eller kropp ska detta utredas, påtalas och stoppas.

Relationen mellan ledare och barn och ungdomar

”Vi såg hur tränaren favoriserade vissa, framför allt de som inte sa emot honom. De fick också mer uppmärksamhet, träningstid och beröm. De fick också ”egentid” med honom ... På samma gång tävlade vi om att få vara hans favorit, vilket gjorde att det ibland blev dålig stämning bland oss. (Elin)”

Alla mellanmänniska relationer är komplexa och unika. Relationer mellan å ena sidan barn och unga och å den andra vuxna har särskilda kännetecken. Relationen mellan den unga idrottsutövaren och ledaren är speciell och har stort inflytande framför allt på den förra (Stirling & Kerr 2009). Den är även asymmetrisk i fråga om makt och inflytande (Tomlinson & Strachan 1996) – eftersom barn och ungdomar alltid befinner sig i ett underläge mot vuxna. De ser upp till, litat på, söker trygghet, stöd och bekräftelse hos, lyssnar på och gör (ofta) som vuxna säger. Ju yngre en person är, desto mer beroende, sårbar och utsatt är den. Allt detta gäller naturligtvis också inom barn- och ungdomsidrotten, där det dessutom ofta finns en högre grad av (o)uttalade förväntningar på lydnad och betydelsen av disciplin framhålls.

Barn och ungdomars delaktighet och inflytande betonas i Barnkonventionen och idrottens värdegrund, men trots att de alltså bjuds in och uppmanas att ge synpunkter på träningsupplägg med mera är det (de vuxna) ledarna som bestämmer. Det är de som bestämmer vem eller vilka som ”får vara med”, ger beröm och uppmuntran, tar ut laget.

Inom vissa idrotter och hos vissa ledare är de aktivas medinflytande särskilt lågt; som en gymnast beskrev det: ”Det är en odemokratisk kultur, präglad av militärisk disciplin, bestraffningar och krav på absolut lojalitet med tränaren.” En liknande upplevelse beskrivs av en före detta konståkare: ”Det var många fina ord och dokument om delaktighet, men i realiteten skulle vi hålla tyst och göra som vi blev tillsagda.” En liknande bild framtonar i utredningen av svensk konståkning (Edlund & Winter 2020: 49):

”Vårdnadshavarna beskriver att de uppfattar att den auktoritära ledarstilen dominerar och att det förekommer hot, repressalier, rädsla, kontroll och selektering. De uppger ledarskap genom makt och skrämelse.”

Det förekommer också att ledare använder bestraffnings- och belöningsystem för att säkerställa lydnad och lojalitet eller för att uppmuntra ”angiveri” (Stier 2012). Med andra ord är makten koncentrerad till ledarna och den sociala kontrollen är hög – på ett sätt som för tankarna till slutna grupper som sekter och kulturer. Detta gör också att barn och ungdomar sällan vågar berätta om eventuella missförhållanden. Även om det undantagsvis torde vara så extremt sker tillknytningen till ledarna på mer subtila sätt. De aktiva tillbringar väldigt mycket tid med dessa vuxna. I individuella idrotter blir det ofta att man tillbringar mycket tid på tu man hand, i hallen, på resor eller via kommunikation per sms eller telefon. Som någon uttryckte det: ”Ledarna blir ställföreträdande vårdnadshavare.” Detta gör att banden till ledarna ofta blir starka och inte sällan, från barn eller ungdomars sida, yttrar sig i en blandning av tillit, beundran och en obenägenhet att ifrågasätta. Barn och ungdomar blir beroende av ledarna och om de ska lyckas eller ”få vara med” måste de lyda.

I sådana relationer kan det finnas en risk att ledare kommer för nära, blir för mycket kompisar eller för starkt knyter de unga till sig. Särskilt påtagligt bör det bli i individuella idrotter, där ledare tar sig an en eller flera ”adepter” och där de unga utövarna ibland tävlar sinsemellan om att få bli en av dessa. Detta riskerar att skapa en extrem individualism, en grogrund för favoriserande och känslomässiga övergrepp samt konkurrens och rivalitet om ”ledarens gunst” bland utövarna, som en ungdom uttryckte det. En annan sa: ”Tränaren är en idol. Han har sån otrolig makt både i positiv och negativ bemärkelse ...”, där relationen mellan ledare och barn och ungdomar som tidigare nämnts kan yttra sig som en idolisering och ledarkult, vari även vårdnadshavare och andra vuxna runt barnet (andra ”ledare”) deltar.

Favoriserande kan manifesteras i att vissa aktiva får mer tid vid träningsmoment, utförligare instruktioner, mer beröm eller gehör för sina synpunkter alternativt väljs ut till tävlingar. Hos vissa ledare kan det vara fråga om en avsiktlig strategi – för att utöva social kontroll över, underblåsa konkurrens mellan eller knyta barn och ungdomar närmare sig. Det är inte säkert att sådana strategier genomskådas eller uppmärksammas av kollegor eller vårdnadshavare; i vissa fall kan det också handla om ett val att blunda för dem.

I många fall är det inte bara en ledare som möter ett barn eller en ungdom, utan en vuxen man som möter en flicka. Könsskillnaden gör relationen ännu mer asymmetrisk, då en manlig vuxen får makten att kritisera en flickas prestation eller bestämma om hon kvalificerat sig för en tävling. Det finns starka belägg i

internationell liksom nationell forskning för att ledare bemöter flickor och pojkar på olika sätt. Sharmas (2010) fann att manliga gymnaster behandlas mer demokratiskt samt får mer socialt stöd och feedback av sina ledare, än sina kvinnliga motsvarigheter. En studie av svensk landslagsgymnastik (Stier 2012) visade att flickorna inom kvinnlig artistisk gymnastik i högre grad än pojkar var föremål för kontroll, förutsattes lyda, fick skäll samt hade kostrestriktioner och i lägre grad kunde påverka sin träning. Även om många vuxna har svårt att se detta, ökar alltså asymmetrin i relationen mellan idrottsledare, barn och ungdomar när relationen blir ”könad”.

Att tänka på och göra

Det är rimligt att anta att ledare och utövare kan se olika på den önskade graden av närhet i sin inbördes relation. Som vi sett innebär det risker om ledare – avsiktligt eller inte – knyter idrottsutövande barn eller ungdomar alltför nära sig. Detta kan leda till extrem individualism, favoriserande, känslomässiga övergrepp samt konkurrens och rivalitet. Det ska kommas ihåg att barn och ungdomar är mycket receptiva och många gånger ser sådant som ledare eller vårdnadshavare inte ser. Sannolikt är många gånger inte ledare ens medvetna om att det kan uppfattas som att de favoriserar någon.

Av dessa skäl bör en professionell distans alltid finnas mellan ledare och barn och ungdomar, med tydliga roller och förväntningar, där den ene således är vuxen ledare och den andra idrottsutövande barn eller ungdom. Som en före detta elitaktiv uttryckt det: ”Tränaren ska alltid vara vuxen.”

Barn och ungdomar är i ett underläge och kan ha svårt att ifrågasätta eller berätta för andra vuxna om de upplever att relationen inte fungerar. Därför bör man som vuxen inte nöja sig med att ”barnen och ungdomarna vill själva”, då de inte alltid vet sitt eget bästa eller vågar uttrycka tvivel.

Relationen mellan ledare och barn och ungdomar innebär en svår balansgång och därför måste ledare regelbundet diskutera frågan med varandra, självreflektera och även ta hjälp utifrån. Som ledare bör man, via samtal eller om det inte hjälper, för sin förening, sitt förbund eller motsvarande, påtala om en kollega inte bibehåller en professionell relation utan går över gränser.

När barn eller ungdomar signalerar att något inte fungerar i relationen till ledaren bör man verkligen lyssna, sortera, försöka förstå, värdera och ta deras upplevelser på allvar – inte avfärda, förminska, blunda eller bemöta dem med tystnad. Redan

genom att signalera har de, av ovan angivna skäl, tagit ett stort steg. Som vuxen bör man visa dem att man själv är åtminstone lika modig. Även om det visar sig att inget formellt eller allvarligt fel har begåtts bör *upplevelsen* tas på allvar. Det visar på respekt och visar barn och ungdomar att de tas på allvar, vilket ökar deras känsla av trygghet.

Kommunikation

”Det hände flera gånger att tränaren skällde ut mig inför de andra ... sa att jag inte hade vad som krävdes för att lyckas, att jag var lat, för tjock och odisciplinerad. Han förlöjlade mig även, när jag inte klarade av en övning som jag tyckte var svår. (Jonas)”

Kommunikation är en förutsättning för mänsklig samvaro liksom för idrotten. Via ett gemensamt språk bemöts andra, formuleras gemensamma målbilder och ges instruktioner och återkoppling. Genom att kommunicera motiverar, uppmuntrar och entusiasmerar ledare idrottsaktiva barn och ungdomar. En god kommunikation främjar också gemenskap och sammanhållning. Kommunikationsformerna varierar dock – inom idrotten har de av tradition mycket handlat om instruktioner, samtal och dialog ansikte mot ansikte, medan de i dag också sker via digitala och sociala medier.

Såväl kommunikationsstruktur som kommunikationskultur skiljer mellan olika idrottsmiljöer, exempelvis i fråga om fackspråk. Varje idrott äger exempelvis sitt eget speciella språk: *offside*, *par*, *dunk* och *trippelsaltomortal* är några exempel på sådana termer. Det är även via kommunikation som makt och inflytande utövas, vare sig det handlar om uppmaningar, övertalning eller tillrättavisningar. Även ”omklädningsrumssnack”, jargong och vem som får talutrymme eller inte varierar mellan grupper. I de tidigare nämnda slutna grupperna finns ofta strikta normer om vem som har rätt att prata och vem man får prata med om vad. I sådana grupper präglas kommunikationen ofta av vissa tongivande personer.

Ofta tänker vi inte så mycket på kommunikation, åtminstone inte så länge den flyter på smärtfritt. Det sägs ibland att ”det där är bara ord” – underförstått mindre viktigt. En sådan underskattning av språket är lätt att motbevisa. Tänk bara på hur ledare eller vårdnadshavare påverkar barn och ungdomar i idrottsutövandet genom uppskattning, uppmuntran och glada tillrop. Eller vad det gör med någon när han eller hon blir föremål för negativa kommentarer på sociala medier. Sådana ord och

yttranden *gör* något med människor – det är *inte* ”bara prat” (Blomberg & Stier 2016).

I en liten idrottsmiljö kan kommunikationen dessutom också innebära risker. Den kan användas för att osynliggöra, förminska, trycka ner, förlöjliga (till exempel med öknamn), kritisera, håna, nedvärdera, förminska, skälla på, kränka, ignorera, frysa ut eller möta ett barn eller en ungdom med likgiltighet. I en enkät ställd till konståkare 10 år och äldre (Edlund & Winter 2020) uppgav 21 procent att de blivit kallade för elaka saker – och att det i cirka 11 procent av fallen rör sig om en tränare som är avsändare. Ett annat exempel kommer från gymnastiken (Stier 2012) där en aktiv beskrev sin ledares ledarskap som ”control by fear”, då denne tryckte ner den som ifrågasatte eller inte presterade tillräckligt bra, ageranden som Ås (2004) kallar härskartekniker. Denna typ av kommunikation kan ses som psykologiskt våld eller emotionella övergrepp.

Det finns tyvärr alltför många vittnesmål om hur idrottsledare uttrycker sig kränkande; fullständigt ignorerar eller ”fryser ut” barn och ungdomar i simhallen eller på hockeyrinken, skäller, ger gliringar, osynliggör och skuldbelägger eller låter dem förstå att ”om det inte duger kan du hålla på med något annat”. Dessa exempel kan med rätta beskrivas som mobbning, i synnerhet när de upprepas över tid.

Det kan också kallas för ”skoj” eller handla om öknamn, rasistiska eller könsfientliga tillmälen. Ytterligare exempel är att tysta den som vill prata eller låta bli att svara på en fråga samt ”bli vän” med någon, men inte med någon annan, på sociala medier. Här är tystnad också en slags kommunikation. Smicker, inställsamhet, komplimanger och beröm som inte har med idrotten eller prestationen att göra (såsom ”vad du är söt”) är även de exempel på olämplig och oacceptabel kommunikation.

Men varför tillåts då detta i vissa idrottsmiljöer? Kanske för att man som vuxen inte förstår att tolka hur barn och unga uppfattar det som sägs. Det kan också handla om att man, i synnerhet inom elitverksamheten, står under press att nå resultat. Över tid normaliseras kommunikationen i miljön så att medlemmarna inte längre noterar det problematiska i den. För en utomstående är den däremot tydligare.

Att tänka på och göra

Ledare har en viktig roll och ett givet ansvar för kommunikationen i barn- och ungdomsidrottsmiljöerna. De bör främja en god kommunikationskultur och identifiera tongivande personer vars kommunikation är oförenlig med idrottens

värdegrund och styrdokument. De bör däremot inte acceptera verbalt aggressiv kommunikation, respektlöst eller kränkande språk eller ”hackande” i gruppen – varken från barn, ungdomar, kollegor eller vårdnadshavare. Det som vissa uppfattar som lättsam jargong och ”högt i tak” ser kanske andra som motsatsen, även om de inte talar om det.

Kommunikation är alltid mer än ord. Den gör något med de som kommunicerar och kan fungera stärkande och motiverande eller nedtryckande och avmotiverande. Då barn och ungdomar är i ett underläge visavi vuxna ledare och tränare är kommunikationens form och innehåll av central betydelse. I Riksidrottsförbundets *Skapa trygga idrottsmiljöer för barn och ungdomar* (2019) står bland annat att ledare ska respektera alla barn, även om de gör saker som är mindre bra, samt att man ska tillrättvisa och sätta gränser på ett vänligt sätt – och detta skall ske enskilt.

Det står också att det är kränkande att skälla ut, driva med, ignorera eller glömma bort vissa barn och ungdomar. Sådana ageranden faller inom kategorin emotionella övergrepp, vilka Edlund & Winter (2020:5) definierar som

”... medvetna och icke-fysiska beteenden som kan vara skadliga. Dessa beteenden utförs av en person inom ramen för en betydelsefull relation och beskrivs i tre kategorier: verbala och fysiska beteenden samt aktivt ignorerande.”

Även komplimanger eller smicker som inte har med idrotten att göra bör undvikas. Ledare bör vara restriktiva med att ”lajka”, ”gilla” eller kommunicera enskilt med unga utövare på sociala medier. Även gällande kommunikation med vårdnadshavare på exempelvis Facebook är det bra att ”tänka efter före”. Som regel kan det vara bra om ledarna och föreningen har en gemensam hållning till sociala medier (vilket många föreningar och förbund redan har).

Vid sidan om detta har ledare ett ansvar att påtala om en kollega kommunicerar på ett olämpligt eller oacceptabelt sätt, till exempel genom att lyfta det mellan fyra ögon, på ett vänligt och kollegialt sätt, kanske genom att säga: ”Jag märkte att du sa ...”, ”Jag skulle själv velat att du uppmärksammade mig på om ...” eller något liknande. Det finns en risk att kollegan initialt reagerar negativt, men ofta kan se det positiva i efterhand. Ännu bättre är om det inom ledargruppen finns återkommande samtal om kommunikation, gärna kompletterade med auskultation (det vill säga en kollega lyssnar in när en ledare instruerar eller kommunicerar med barn och ungdomar). Vid återkommande olämplig eller oacceptabel kommunika-

tion bör man som kollega informera sin ledning och/eller göra en anmälan till sin förening eller sitt förbund.

Diskussion och avslutning

Mindre idrottsmiljöer för barn och ungdomar inrymmer ett antal karakteristika och riskområden, som kan leda till brister och missförhållanden och göra en miljö osund för de aktiva. Det finns mycket som talar för att dessa risker är större i små *elitinriktade* miljöer. Kännetecknen på en osund idrottsmiljö för barn och ungdomar kan sammanfattas som följer:

- täta, asymmetriska relationer med begränsad insyn från andra
- hög grad av kontroll av kommunikationsstruktur
- osund kommunikationskultur
- aggressivt och kränkande språk
- auktoritära roller och arbetsfördelning
- ledare, ledarstruktur och ledarskapsideal präglade av personkult
- alternativa/oetiska värderingar
- alternativa/oetiska normer och regler
- symboler
- strikta hierarkier och maktstrukturer
- osunda ideal, normer, föreställningar avseende kropp, hälsa och kön
- osunda ideal, normer, föreställningar avseende mat, skador och träning
- extrem prestationsinriktning
- alternativ moral och etik
- ogenomsläppliga gränser
- hög grad av social kontroll och höga konformitetskrav
- hög lojalitetsförväntningar
- förekomst av bestraffningar och skuldbeläggning
- kollektiv och tyst kunskap
- högradigt konforma kollektiva handlingsmönster.

För att motverka att idrottsmiljöer blir osunda och främja en sund, etisk, demokratisk och trygg idrott, finns bland annat idrottens egna styrdokument. Exempelvis fastslår Svenska Konståkningsförbundet i sin uppförandekod: ”Vi accepterar ingen form av kränkningar eller trakasserier”, medan Svenska Ishockeyförbundet skriver: ”[V]i tar ansvar för oss själva och varandra. Det betyder också att vi tar ställning för Fair play mot fusk, våld, mobbning, rasism, grovt språkbruk, dopning, alkohol, droger och matchfixning.”

Vidare har kommunerna både möjligheter och ett ansvar för att barn- och ungdomsidrotten fungerar som det är tänkt, och inte rör sig i etiska eller juridiska

gråzoner. Med samma syfte finns visselblåsarfunktioner, Idrottsombudsmannen, samt Barnkonventionen och övrig lagstiftning. Även Riksidrottsförbundets riktlinjer är tydliga: "Idrott för barn ska bedrivas ur ett barnrättsperspektiv och följa Barnkonventionen", och hänsyn ska alltid tas till individens fysiska, psykiska och sociala mognad. Därtill slås fast att:

"Svensk ungdomsidrott ska utvecklas enligt idrottens etiska värderingar. Alla inblandade ska aktivt motverka bruket av doping och andra regelöverträdelser samt kontinuerligt diskutera var de etiska gränserna går för de ständigt förfinade metoder som används för att uppnå bättre resultat."

Trots dessa dokument, principer och strukturer finns det brister och missförhållanden inom barn- och ungdomsidrotten. Genomförda intervjuer, andra vittnesmål och befintlig forskning visar att det i mindre, framför allt elitinriktade, idrottsmiljöer förekommer olämpliga, oetiska eller till och med olagliga ageranden. Ibland främjas en kultur, där insynen är starkt begränsad och där barn, ungdomar, vårdnadshavare eller ledar- och tränarkollegor är tysta eller blir tystade. Kort sagt håller man problemen "inom familjen". Ett skäl för detta är att mycket står på spel för såväl ledare som föreningar. Missförhållanden och negativ publicitet kan leda till anmälningar till förbundet och att det kommunala stödet dras in. För ledarna kan det innebära förlorad status, prestige eller inkomstbortfall. I vissa fall har dessa ledare inga alternativa karriärvägar eller inkomstmöjligheter. Att hålla problem "inom familjen" är inte begränsat till en viss idrott, utan snarare typiskt för hela idrottsrörelsen, även på internationell nivå.

Vad kan man då som ledare respektive vårdnadshavare göra för att få syn på, förstå, förändra och förebygga osunda idrottsmiljöer? Kort sagt: vilket förhållningssätt kan och bör man ha?

Det är svårt att förändra en verksamhet. Dagens idrottsmiljöer växer fram ur gårdagens och många gånger bärs de upp av samma personer i dag som i går. Men det går! På förbunds-, förenings- och lagnivå hjälper ett aktivt och återkommande värdegrundsarbete – på riktigt och för alla – till att bygga en sund kultur kring barn och ungdomar. Redan nu finns studiematerial och stöd att hämta från exempelvis SISU.

Att följa idrottsrörelsens styrdokument och befintlig lagstiftning, inklusive Barnkonventionen, ska vara ovillkorligt. Att tillse detta är ett gemensamt ansvar som delas av kommuner, föreningar, ledare, utövare och föräldrar. Barnkonventionens fyra grundläggande principer ska alltid beaktas:

- alla barn har samma rättigheter och lika värde
- barnets bästa ska beaktas vid alla beslut
- alla barn har rätt till liv och utveckling
- alla barn har rätt att säga sin mening och få den respekterad.

Alltför ofta fungerar en värdegrund och dess etiska principer enbart som en abstrakt inramning av idrottsövandet och det som sker mellan ledare, utövare och vårdnadshavare. Värdegrunden och de etiska principerna måste i stället internaliseras hos ledarna och ”levas”. Som Svenska Ridsportförbundet förmedlar i sin basutbildning: ”Värdegrunden är vår etiska kompass som visar vägen och hjälper oss att agera och ta medvetna beslut – något som blir extra viktigt i situationer där det kanske inte finns andra tydliga regelverk att luta sig mot.”

Ledare och vårdnadshavare måste ha längre tidshorisonter när de ser till barnets bästa. Barnets bästa är inte nödvändigtvis detsamma som vad barnen tycker är kul eller vill i dag. Forskning och utredningar visar att deras upplevelser tidigt i livet kan få allvarliga konsekvenser längre fram i livet.

Många ledare och föreningar efterlyser mer professionellt stöd och utbildning om idrottsskador, osund träning, kränkningarna och övergrepp samt om barns, ungdomars och unga vuxnas utveckling – behov som bör mötas. Vidare är många gånger idrottens ”kunskapssystem” för slutet. Idrotten har mycket att vinna på att samarbeta mer med forskare och experter i de frågor som här belysts. Om det i alltför hög grad är samma personer som efter sin aktiva tid blir ledare, vilka sedan i sin tur utbildar nya ledare och kanske sätter dagordningen för utvecklingen för en miljö eller en idrott, finns risken för tunnelseende. Då ökar också risken för att kunskap och kompetens snarare definieras utifrån personliga ”sanningar”, och inte vad som är belagt genom forskning och samlad beprövad erfarenhet.

Grundat i det som beskrivits i denna text bör föreningar och ledare verka för att mindre idrottsmiljöer för barn och ungdomar inte blir alltför familjära. Situationer där ledare åker ensamma med ett barn eller en ungdom till exempelvis en tävling bör undvikas, liksom ”social” kommunikation via sms, chat eller telefon – något som redan gäller i andra länder. Vårdnadshavare bör ges mer insyn i barn och ungdomars idrottande via regelbundna utvecklingssamtal och dialog, inkluderas i

kommunikation, inte avkrävas tystnadslöften och få närvara vid träningar och tävlingar (så länge de inte uppträder störande eller olämpligt).

Som ledare, förening eller förbund kan det vara svårt att sortera klagomål eller "gnäll" från vårdnadshavare, till exempel motiverade av att det egna barnet inte tar en plats i startelvan eller truppen till en tävling, från klagomål med ett substantiellt, befogat innehåll. Som ledare eller förbunds företrädare, lyssna därför *på riktigt*. Svara inte utifrån ryggmärgen – "Det har jag aldrig märkt", "Han är ju lite speciell" eller "Så menar hon nog inte", ej heller "Idrotten för ju så mycket gott med sig" eller "Han är lite speciell, men samtidigt en jäkligt bra tränare".

Vårdnadshavare bör å sin sida kräva mer insyn, ställa frågor och ifrågasätta olämpligt beteende både från ledare och andra vårdnadshavare. Som någon sa: "Av med skyggklapparna, var närvarande i hallen, bassängen, hoppgruppen eller vid sidan av planen!" Ovilja till diskussion och informationsutbyte är en varningssignal.

Som vårdnadshavare bör man inte heller utgå ifrån att barn och ungdomar berättar "om nåt är fel", kanske därför att de inte alltid vet om något är fel och inte minst därför att de är rädda för att tvingas sluta med idrotten om de berättar för sina vårdnadshavare. Det är inte heller ovanligt att de känner skuld och skam för sådant de blivit utsatta för, eller till och med känner sig medskyldiga till det som hänt. Ju längre sedan något hänt, desto svårare blir det också för den drabbade att berätta om det. Om tiden går finns dessutom risken att en anmälan inte beaktas för att preskriptionstiden löpt ut. Avfärda därför inte automatiskt magkänslan; känns det som att något inte stämmer, följ upp det *direkt*.

Oavsett om man är vårdnadshavare, ledare eller någon annan slags föreningsrepresentant: om barn eller ungdomar signalerar att något inte fungerar i relationen bör man verkligen lyssna, sortera, försöka förstå, värdera och ta deras upplevelser på allvar – inte avfärda, förminska, blunda eller bemöta dem med tystnad. Alla idrottsledare ska respektera alla barn, även om de gör saker som är mindre bra, och tillrättavisande och gränssättning ska ske på ett vänligt sätt, samt enskilt.

Föreningar och ledare i barn- och ungdomsidrotten bör också vara uppmärksamma på "pratet om maten" och eventuella ätstörningar hos utövarna. På samma sätt bör man som vårdnadshavare vara uppmärksam på sitt barn eller ungdoms matvanor och kostval. Som ledare bör man tillika vara uppmärksam på om det finns personer som får alltför stort inflytande när det gäller att granska, kritisera och bidra till

utvecklingen inom gruppen, laget, föreningen eller idrotten eller om andra kollegors synpunkter, önskemål eller arbetssätt inte får samma utrymme, avfärdas eller möts med tystnad. Diskutera eller undvik helst starka vänskaps- och beroendeband.

Påtala om en kollega kommunicerar på ett olämpligt eller oacceptabelt sätt. Lyft det mellan fyra ögon på ett vänligt och kollegialt sätt. Som ledare har man ett ansvar att ta bladet från munnen om klimatet i miljön som helhet är osund och präglas av rädsla för reprimander eller bestraffningar. Avfärda inte heller en tränar- eller ledarkollega eller vårdnadshavare som påtalar missförhållanden som *rättshaverist*, tänk i stället att han eller hon kanske är en *visselblåsare*.

Vägen för ett barn eller en ungdom att berätta om missförhållanden eller övergrepp är många gånger ännu längre och svårare än vad den är för en ledare eller vårdnadshavare. Därför ska inte ledare, vårdnadshavare, föreningar eller förbund misstänkliggöra, tysta ner, förringa eller misskreditera barn eller ungdomar som upplever sig ha blivit utsatta för olämpliga beteenden.

Ledare, föreningar, vårdnadshavare eller kommuner ska inte göra den som påtalar ett problem till problemet. Lyssna alltid, värdera, agera! Den som påtalar problem svartmålar som regel inte, utan har många gånger sannolikt fog för vad de säger. I vilket fall bör man inte bestämma sig för vad man tror i förväg. Låt bli att acceptera påståenden som: ”De flesta sköter ju sig och gör ett bra jobb” eller ”Det finns rötägg i alla föreningar”. Kom ihåg att det alltid finns en omgivning som, där det finns problem, blundar för och tillåter att vissa personer faller utanför ramarna, men som till syvende och sist har ett ansvar för att sätta stopp för olämpligt beteende eller missförhållanden. Som Svenska Ridsportförbundets basutbildning deklarerar:

”Vi respekterar alla och lever som vi lär. Vi står upp när något är orätt.”
Av samma skäl bör man som vårdnadshavare värna även andra barn och ungdomar än sina egna – enligt devisen ”i idrotten är alla barn dina barn”.

Ett barn eller *en* ungdom som far illa eller *en* ledare som uppträder olämpligt är nog för att åtgärder ska vidtas skyndsamt. En förening bör således alltid ta barn och ungas eller vårdnadshavares klagomål på allvar. Misstankar om överträdelser bör medföra att berörda ledare befrias från sitt uppdrag tills frågan är utredd. Detta bör också ske skyndsamt – av hänsyn till alla inblandade.

Förutom att det är respektfullt gentemot den som har ett klagomål eller varit utsatt, ökar det respekten och tilltron för den enskilda föreningens eller samlade idrottsrörelsens sätt att hantera det som är mindre bra. Upplys om Idrottsombudsmannens arbete och visseblåsarfunktioner eller kontakta själv kommunen, socialtjänsten eller polisen när det är befogat. Gör också vad du kan för att utveckla rutinerna för att ta emot, handlägga och besluta om lag-, norm- och regelbrott.

Slutligen är det aldrig barn eller ungdomars fel att det finns missförhållanden – det är de vuxnas ansvar att se till att idrotten är en säker, trygg och stimulerande miljö. Kom ihåg att när man jobbar med barn och ungdomar är olagligt alltid olagligt, lagligt nödvändigtvis inte detsamma som lämpligt och inte fälld detsamma som passande.

Slutsatser och lärdomar

Idrottsmiljöer för barn och ungdomar

- finns i samhällsstrukturella, idrottsorganisatoriska, föreningsspecifika, interpersonella samt individuella sammanhang
- innebär alltid ett makt- och statusöverläge för de vuxna
- innebär vissa risker, vilka bör föranleda överväganden och förhållningssätt hos föreningar, ledare och vårdnadshavare
- blir mer riskfyllda ju slutnare och tätare de är
- blir mer riskfyllda i elitinriktade miljöer med en utbredd personkult och där ledare, föreningar och vårdnadshavare har mycket att förlora på kritik och negativ publicitet
- innebär risker kopplade till synen på kroppen, mat och vikt, skador, sjukdom och smärta
- innebär risker kopplade till kommunikationen och relationerna mellan vuxna och barn eller ungdomar
- verkar ibland i en etisk gråzon och kan bli osunda och direkt ohälsosamma
- inrymmer i vissa fall ledare som agerar olämpligt och i strid med Barnkonventionen.

Föreningar, förbund och kommuner bör verka för att

- idrottsmiljöer för barn och ungdomar fungerar i enlighet med idrottens värdegrund, Barnkonventionen och annan lagstiftning
- erbjuda fortsatta utbildningsinsatser samt att verksamheter drar nytta av befintlig forskning
- kritik och larm om missförhållanden bemöts med respekt samt värderas sakligt och med ett öppet sinne
- i högre grad än i dag ta den utsattes position vid misstanke om missförhållanden
- ta sitt ansvar i fråga om skyldigheten att vidta åtgärder om en ledare uppträder olämpligt eller en idrottsmiljö är osund.

Vårdnadshavare bör

- inte utgå ifrån att barn och ungdomar berättar om något är fel
- vara vaksamma på personkulturer, restriktioner gällande kommunikation med ledare, skador, sjukdom samt kost, inklusive ”pratet om maten”
- kräva mer insyn i sina barn och ungdomars idrottande
- stå upp för alla barn och ungdomar som far illa.

Referenser

Barker Ruchti, N. (2009). "Ballerinas and pixies: A genealogy of the changing female gymnastics body". I *The International Journal of the History of Sport*, vol. 26, nr. 1, s. 45–62.

Berry, T. & Howe, B. (2000). "Risk factors for disordered eating in female university athletes". I *Journal of Sport Behavior*, vol. 23, nr. 3, s. 207–216.

Blomberg, H. & Stier, J. (2015). "Lanseringen och etableringen av ett socialt problem: En analys av debatten om ledarkulturen inom svensk landslagsgymnastik i Dagens Nyheter 2012–2013". I *Sociologisk forskning*, vol. 52, nr. 1, s. 61–79.

Dagens Nyheter (2012–2020). Diverse artiklar.

Edlund, K. & Winter, M. (2020). *Idrottsmiljö och hälsa inom svensk konståkning*. Utredning. https://www.svenskkonstakning.se/globalassets/svenskakonstakningsforbundet/dokument/om-oss2/vardegrund/slutrapport_idrottsmiljo_halsa_skf_2020.pdf.

Europarådet. *Stop child sexual abuse in sport*.

<https://www.coe.int/en/web/human-rights-channel/stop-child-sexual-abuse-in-sport>.

Kerr, G., Berman, E. & De Souza, M. J. (2006). "Disordered eating in women's gymnastics: Perspectives of athletes, coaches, parents, and judges". I *Journal of Applied Sport Psychology*, vol. 18, nr. 1, s. 28–43.

McMahon, J. & Dinan Thompson, M. (2011). "Body work – regulation of a swimmer body: An autoethnography from an Australian elite swimmer". I *Sport, Education and Society*, vol. 16, nr. 1, s. 35–50.

Nattiv, A., Loucks, A. B., Manore, M. M., Sanborn, C. F., Sundgot-Borgen, J., & Warren, M. P. (2007). "The female athlete triad". I *Medicine and Science in Sports and Exercise*, vol. 39, nr. 10, s. 1867–1882.

Nordin, S., Harris, G. & Cumming, J. (2010). "Disturbed eating in young, competitive gymnasts: Differences between three gymnastics disciplines". I *European Journal of Sport Science*, vol. 3, nr. 5, s. 1–14.

Pinheiro, M., Pimenta, N., Resende, R. & Malcolm, D. (2014). "Gymnastics and child abuse: An analysis of former international Portuguese female artistic gymnasts". I *Sport, Education and Society*, vol. 19, nr. 4, s. 435–450.

Pinheiro, P. S. (2006). *World report on violence against children: Secretary-general's study on violence against children*. Genève: United Nations Secretary-General's Study on Violence Against Children/ATAR Roto Presse SA.

Rhea, D. (1998). "Physical activity and body image of female adolescents: Moving toward the 21st century". I *The Journal of Physical Education, Recreation and Dance*, vol. 69, nr. 5, s. 27–31.

Riksidrottsförbundet (2019). *Idrotten vill – idrottsrörelsens idéprogram*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet (2019). *Idrottsrörelsen i siffror: 2019 Idrotten i siffror*. <https://www.rf.se/globalassets/riksidrottsforbundet/nya-dokument/nya-dokumentbanken/idrottsrorelsen-i-siffror/2019-idrotten-i-siffror--rf.pdf>. (Hämtad 25 september 2020.)

Riksidrottsförbundet (2019). *Riktlinjer för barn- och ungdomsidrott*. <https://www.rf.se/RFarbetarmed/Barn-ochungdomsidrott/riktlinjerforbarn-ochungdomsidrott/>. (Hämtad 25 september 2020.)

Riksidrottsförbundet (2019). *Skapa trygga idrottsmiljöer för barn och ungdomar*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Ryan, J. (2000). *Little girls in pretty boxes: The making and breaking of elite gymnasts and figure skaters*. New York: Warner Books.

SCB (2019). *Träning och idrott*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/jamstallldhet/jamstalld-halsa/traning-och-idrott/> <https://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/jamstallldhet/jamstalld-halsa/traning-och-idrott/>. (Hämtad 25 september 2020.)

Stier, J. (2009). *Kändisskap och statuspassager: Idrottlig identitet i upplevelseindustrins tjänst*. Lund: Studentlitteratur.

Stier, J. (2012). *Blod, svett och tårar: Ledarkulturen inom svensk landlagsgymnastik – belyst och problematiserad*. Rapport. Västerås: Mälardalens högskola.

Stirling, A. & Kerr, G. (2009). "Abused athletes' perceptions of the coach/athlete relationship". I *Sport in Society*, vol. 12, nr. 2, s. 227–239.

Sundgot Borgen, J. (1994). "Risk and trigger factors for the development of eating disorders in female elite athletes". I *Medicine and Science in Sports and Exercise*, vol. 26, nr. 4, s. 414–419.

Svenska ishockeyförbundet (2014). *Verksamhetsidé, värdegrund och vision*. Webbsida. <https://www.swehockey.se/Svenskishockey/svenskaishockeyforbundet/verksamhetsidevardegru> [ndochvision/](https://www.swehockey.se/Svenskishockey/svenskaishockeyforbundet/verksamhetsidevardegru).

Svenska konståkningsförbundet (2012–2018). *Policys inom Svenska Konståkningsförbundet*. Webbsida. https://www.svenskkonstakning.se/globalassets/svenska-konstakningsforbundet/dokument/om-oss2/arsmote/arsmote-2016/policys-inom-svenska-konstakningsforbundet_reviderade_april_2018.pdf.

Svenska Ridsportförbundet. *Basutbildning för ridsportens ledare*.

Tomlinson, P. & Strachan, D. (1996). *Power and ethics in coaching*. Ottawa: Coaching Association of Canada.

Tomlinson, A. & Yorgancy, I. (1997). "Male coach/female athlete relations: Gender and power relations in competitive sport". I *Journal of Sport & Social Issues*, vol. 21, nr. 2, s. 134–155.

Unicef (2010). *Protecting children from violence in sport: A review with a focus on industrialized countries*. Florens: Unicef Innocenti Research Centre.

Ås, B. (2004). "The five master suppression techniques". I B. Evengård (Red.), *Women in white: The European outlook*. Stockholm: Stockholms läns landsting.

5. Idrottens åtgärder mot sexuella övergrepp och gråzoner

Susanne Johansson, Gymnastik- och idrottshögskolan

Inledning

Detta bidrag handlar om sexuella övergrepp inom idrotten. Det handlar också om de gråzoner som omgärdar sexuella övergrepp och komplicerar gränserna däromkring. I kapitlet sammanfattas de viktigaste resultaten från en ny studie som genomförts i samarbete med Riksidrottsförbundet. Dessutom presenteras idrottsrörelsens fem rekommendationer för att förhindra och hantera sexuella övergrepp inom idrotten.

Sexuella övergrepp är ett globalt samhällsproblem. Det är ett även inom idrotten dokumenterat problem, vars förekomst har både övergripande och idrottspecifika förtecken.¹¹⁶ Alla former av sexuella övergrepp är förtroendebrott som strider mot barns och mänskliga rättigheter samt idrottsrörelsens värdegrund och policy. Kränkningen av förtroende blir påtaglig i idrottens många kritiska relationer, då idrottsledare har omsorgsskyldighet gentemot idrottsaktiva, särskilt i de där barn är beroende av vuxna för att tillgodose behov som trygghet och stöd, men också utöva idrott och nå idrottsliga framgångar.¹¹⁷ Riksidrottsförbundet har policydokument som förkunnar idrottens ansvar att motverka sexuella övergrepp och trakasserier inom idrotten. Policyer och riktlinjer tjänar som viktiga ställningstaganden och utgångspunkter, men betyder ingenting om de inte tillämpas och bidrar till fungerande åtgärder.

¹¹⁶ BRIS (2017). *Sexuella övergrepp inom idrotten: Om barnets rätt till en trygg idrott*. BRIS rapport 2017:2; UNICEF (2010). *Protecting children from violence in sport: A review with a focus on the industrialized countries*.

¹¹⁷ Donnelly, P. m.fl. (2016). "Protecting youth in sport: An examination of harassment policies". I *International Journal of Sport Policy and Politics*, vol. 8, nr. 1, s. 33–50.

Under senare år har sexuella övergrepp mot barn inom idrotten rönt stor uppmärksamhet i olika medier. I ljuset av #MeToo och enligt forskning på området framträder enskilda vittnesmål och högprofilfall som toppen av ett isberg. Forskningen skildrar en historia av tabu, förnekelse och försummelse av sexuella övergrepp inom idrotten.¹¹⁸ Detta osynliggörande beror på en djupt rotad tystnads-kultur inom idrotten såväl som i samhället i stort. Barnidrottens karaktäristiska prägel av glädje, sundhet och ”fair play” kan göra det ytterligare känsligt och ofattbart att sexuella övergrepp sker just där. Även när offentliga vittnesmål om övergrepp inom idrotten skapat uppmärksamhet och reaktioner brukar det sällan resultera i systematiska åtgärder och reell förändring.¹¹⁹ Med andra ord tycks idrottsrörelsen stå inför rejäla utmaningar med att tillämpa sin värdegrund och policy för att skapa en tryggare idrott.

Sexuella övergrepp inkluderar alla slags ovälkomna, kränkande sexuella handlingar, antingen utan eller med manipulerat samtycke. De inkluderar också begrepp som sexuella trakasserier och sexuellt utnyttjande. Det senare innebär att känslor, behov, beroende, förtroende och makt utnyttjas för sexuella ändamål. Detta brukar ske genom en gränsnedbrytande process för att kontrollera, isolera och normalisera sexuella handlingar, vilket komplicerar giltigheten av samtycke. Unga personer i beroendeställning är särskilt sårbara för sexuellt utnyttjande inom idrotten.¹²⁰

Trots att sexuella övergrepp är ett brett begrepp som ofta inkluderar komplexa scenarier omgärdade av gråzoner, förknippas det ofta med specifika slags övergrepp. Inom idrotten är det typiska en vuxen, manlig idrottsledare som utsätter idrottsaktiva barn för grova sexualbrott. I allmänt tal kallas dessa förövare ofta rätt och slätt för pedofiler. Fallen i fråga uppmärksammas inte mest för att de rör sig om den vanligast förekommande formen av övergrepp, utan snarare för att vara de mest uppenbart integritetskränkande och avskydda förtroendebrotten i vårt samhälle – fall som bekräftar tydliga och karaktäristiska föreställningar om offer och förövare.¹²¹

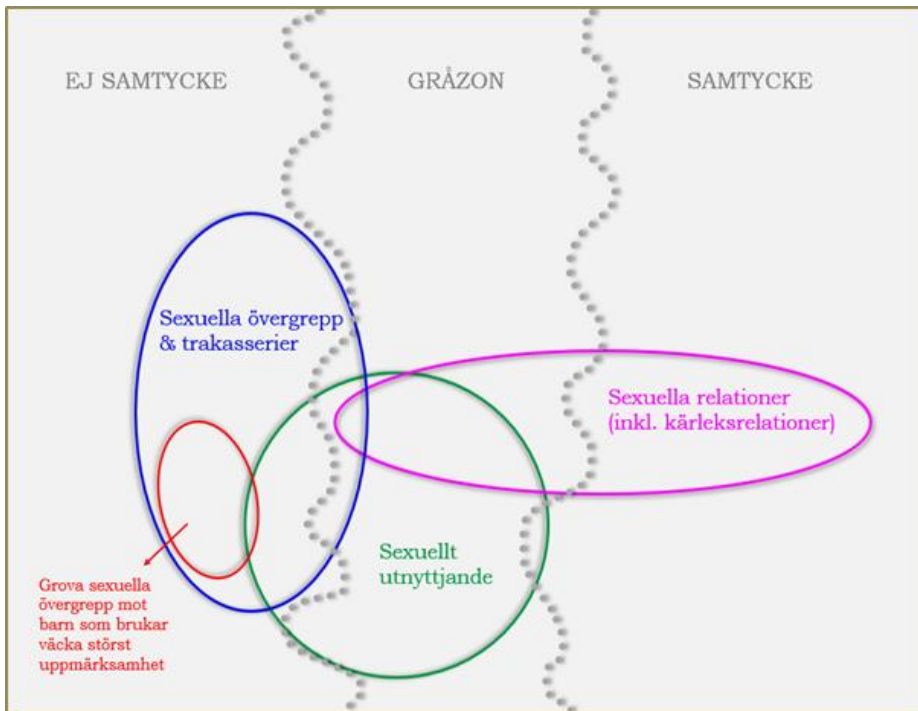
¹¹⁸ Hartill, M. m.fl. (2019). *Good practice guide: Supporting individuals affected by sexual violence in sport – a guide for sport organizations*.

¹¹⁹ Kerr, G. m.fl. (2020). ”One step forward, two steps back: The struggle for child protection in Canadian sport”. I *Social Sciences*, vol. 9, nr. 5, s. 68.

¹²⁰ Wilinsky, C. L. m.fl. (2020). ”A review of emotional and sexual abuse of elite child athletes by their coaches”. I *Sports Coaching Review*, 1–26.

¹²¹ Johansson, S. (2017). *Sexual relationships between athletes and coaches: Love, sexual consent, and abuse*.

I figuren nedan sätts sexuella övergrepp inom idrotten i ett större perspektiv. Den illustrerar en gråzon som förbinder sexuella övergrepp och sexuellt utnyttjande med lagliga sexuella relationer. I relationer mellan idrottsaktiva och idrottsledare kan samtycke vara komplext och ambivalent, påverkat av normer och kompromisser mellan emotionella och professionella intressen. De gråzoner som skapas i diverse situationer gör att relationer med otydliga gränser per definition också är svåra för idrotten att försöka hantera.¹²² Riksidrottsförbundet har heller inga styrdokument som adresserar sexuella gråzoner.



Figur 1 Gråzonen

Studie om åtgärder mot övergrepp

Mot ovanstående bakgrund genomförde jag en studie i samarbete med Riksidrottsförbundet, för att undersöka vilka åtgärder idrottens specialidrottsförbund vidtagit mot sexuella övergrepp.¹²³ Arbetet påbörjades i oktober 2019, och

¹²² Johansson, S. (2017); Johansson, S. (2021). *Från policy till praktik: Mot sexuella övergrepp inom idrotten*. FoU-rapport 2020:3.

¹²³ Johansson, S. (2021).

utmynnade i januari 2021 i rapporten *Från policy till praktik mot sexuella övergrepp inom idrotten*.

I studien inkluderades de tio största specialidrottsförbunden inom barn- och ungdomsidrott: fotboll, innebandy, ridsport, simidrott, gymnastik, tennis, ishockey, handboll, basket och friidrott. Dessa förbund står tillsammans för över 80 procent av barn- och ungdomsverksamheten i svensk idrottsrörelse (barn och ungdom 7–25 år samt personer med funktionsnedsättning i alla åldrar).

Det formulerade syftet med vår studie var att undersöka vilka åtgärder specialidrottsförbunden vidtagit mot sexuella övergrepp och därtill relaterade gråzoner. Följande fem frågeställningar besvarades:

1. Vilka åtgärder mot sexuella övergrepp och sexuella gråzoner förekommer i arbetet inom området Trygg idrott samt vad kännetecknar dessa åtgärder?
2. Hur beskrivs erfarenheterna av att hantera sexuella övergrepp och sexuella gråzoner?
3. Hur synliggörs och informeras det om sexuella övergrepp på webbplatserna?
4. Vilka styrdokument finns som stöd för åtgärder avseende sexuella övergrepp och sexuella gråzoner?
5. Vilka utmaningar och motiv för att tillämpa idrottens policy mot sexuella övergrepp framkommer?

Undersökningen baserades i huvudsak på intervjuer med representanter för specialidrottsförbunden. Min ambition var att intervjua två företrädare per förbund, en i ledningsposition och en med mer specifikt ansvar för arbets- och ansvarsområdet Trygg idrott. Givet dessa önskemål fick idrottsförbunden själva bestämma vilka som skulle delta. Förbundsrepresentanter med Trygg idrott som primärt ansvars- och arbetsområde visade sig vara sällsynt. Totalt intervjuades 18 personer i positioner som bland andra generalsekreterare, förbundschef, styrelseledamot, utvecklingsansvarig, barn- och ungdomsansvarig samt ombudsman. De flesta intervjuerna genomfördes individuellt med förbundsrepresentanterna och tog 1–3 timmar vardera.

Det gjordes också en genomgång av idrottsförbundens webbplatser och deras styrdokument för Trygg idrott.

Resultat

I följande avsnitt sammanfattar jag studiens resultat samt de rekommendationer till idrottsrörelsen den mynnade ut i. Resultaten sätts också i samband med tidigare forskning på ämnet.

Preventiva och reaktiva åtgärder

Studien påvisade att landets största idrottsförbund vidtagit få eller inga åtgärder som explicit adresserar sexuella övergrepp mot barn och ungdomar inom idrotten. Vidare fanns så gott som inga åtgärder, inklusive grundläggande styrdokument som policy, avseende relaterade sexuella gråzoner i något idrottsförbund.

Arbete inom idrottsrörelsen i termer av ”trygg idrott” är ett ganska nytt område. Det varierar om och hur de tillfrågade idrottsförbunden tagit sig an området. Sexuella övergrepp inkluderas visserligen implicit inom ramarna för Trygg idrott, men hur tydliga och uttalade insatserna är skiljer sig åt. Bland åtgärderna återfinns följande exempel:

Handbollförbundet har en arbetsgrupp för Trygg idrott sedan 2012. Ridsportförbundets värdegrundsarbete inkluderar sedan 1997 området Trygg i stallet, vilket på senare år mer explicit inkluderat sexuella trakasserier. Både Ridsport- och Gymnastikförbundet har numera ombudsmannafunktioner för att motta ärenden. Det senare har även skapat en utvecklingsmodell, uppförandekod och juridisk nämnd, men kommunicerar funktionerna som beträffande ”hållbart ledarskap” snarare än ”trygg idrott”. Någon slags juridiskt sakkunnig person eller funktion för allmänna disciplinärenden och juridiska frågor finns för övrigt hos samtliga idrottsförbund.

I viktiga informationskanaler såsom på specialidrottsförbundens webbplatser var formuleringar om sexuella övergrepp och trakasserier mestadels osynliga. I den lilla mån jag hittade information om sådana var denna begränsad, och riktades sällan direkt till barn och unga. Det gällde i än större utsträckning de gråzoner som omgärdar sexuella övergrepp, vilka i stort sett aldrig uppmärksammades på webbplatserna. Trygg idrott som sådan synliggjordes förvisso i större utsträckning på några av webbplatserna, men på andra saknades även det temat då datainsamlingen genomfördes.

De styrdokument jag fann som adresserar sexuella övergrepp var framför allt de Riksidrottsförbundet tillhandahåller, alltså *Riksidrottsförbundets policy mot*

sexuella övergrepp inom idrotten, Riksidrottsförbundets policy och handlingsplan mot sexuella trakasserier inom idrotten samt Skapa trygga idrottsmiljöer – riktlinjer och handlingsplan för just detta. Styrdokument (inklusive en policy) som adresserar relaterade gråzoner, till exempel sexuella relationer inom idrotten, saknades i stort sett.

Vidare hade inget idrottsförbund några särskilda åtgärder specifikt riktade mot sexuella övergrepp eller därtill relaterade gråzoner, trots att flera representanter beskrev sexuella övergrepp som en särskilt känslig fråga. Ett inkluderande helhetsgrepp där sexuella övergrepp sätts i samband med exempelvis barns rättigheter, etik och trygg idrott rekommenderas i och för sig i forskningen,¹²⁴ men perspektivet på sexuella övergrepp behöver breddas och nyanseras.¹²⁵ Detta kan åstadkommas bland annat genom att häri inkludera sexuella gråzoner i idrottens kritiska förtroenderelationer, i syfte att hantera de särskilda barriärer och den känslighet sexuella dimensioner tenderar att påföra.¹²⁶

Någon entydig förklaring till varför vissa idrottsförbund bemödat sig mer om Trygg idrott än andra framträdde inte i studien. Ofta är enskilda individers engagemang inom en verksamhet avgörande. Åtgärder som står och faller med dylika engagemang är dock bräckliga och skapar sällan den strukturella, långsiktiga förändring som behövs.¹²⁷ Det framkom också att offentligt uppmärksammade fall av sexuella övergrepp inom en idrott ibland fungerat som katalysator för vidare åtgärder inom Trygg idrott. Oftare har det dock endast handlat om krishantering av de uppmärksammade fallen. Härnäst beskrivs de erfarenheter av att hantera rapporterade fall inom idrottsförbunden som framkom i studien.

Erfarenheter av att hantera rapporterade fall

Behovet av ett bredare perspektiv på sexuella övergrepp poängteras såväl i tidigare forskning¹²⁸ som illustreras genom erfarenheterna av att hantera rapporterade fall inom idrottsförbunden. I denna studie hade representanter från sex av tio

¹²⁴ Donnelly, P. m.fl. (2016).

¹²⁵ Johansson, S. (2017).

¹²⁶ Solstad, G. M. (2019). *Reporting abuse in sport: A question of power?* I *European Journal for Sport and Society*, vol. 16, nr. 3, s. 229–246. Wilinsky, C. L. m.fl. (2020).

¹²⁷ Lang, M. m.fl. (2014). *Safeguarding, child protection and abuse in sport: International perspectives in research, policy and practice.*

¹²⁸ T.ex. Johansson, S. (2017); Stefansen, K. m.fl. (2019). "Young athletes' perceptions of coach–athlete sexual relationships". I *Sociology of Sport Journal*, vol. 36, nr. 4, s. 339–346.

deltagande specialidrottsförbund hanterat rapporterade fall av sexuella övergrepp inom sin idrott. Många fall, som uppenbarats på olika sätt, beskrevs dock mer i termer av "olämpliga beteenden" av förbundsrepresentanterna, snarare än solklara sexuella övergrepp – som (därmed) i stället borde hanterats av polisen. Det rörde sig alltså om diverse gråzonsfall i vilka det är svårt att ens få en tillförlitlig bild av vad som hänt, och komplicerade situationer, konflikter och etiska dilemman uppstår. Härjämte saknas kunskaper, styrdokument, verktyg och beredskap att hantera dylika gråzoner inom idrotten i dag.

Utmaningar för idrotten

I intervjuerna uttryckte samtliga förbundsrepresentanter sexuella övergrepp mot barn som en viktig fråga för idrotten. Att dessa anses vara ett allvarligt och viktigt spörsmål är också det starkaste motivet för åtgärder på området. Samtidigt speglas inte detta principiella ställningstagande i de relativt få åtgärder idrottsförbund vidtagit mot sexuella övergrepp. I vägen för åtgärder står utmaningar som hindrar och komplicerar tillämpning i linje med policy.

Sexuella övergrepp – även som sakfråga – präglas av en konflikt mellan att synliggöra och osynliggöra. Inom idrotten förekommer övergrepp ofta utan att märkas för det allra mesta och för de allra flesta, vilket ger sken av ett betydligt mindre förekommande problem än vad det är.¹²⁹ Om sexuella övergrepp uppdagas orsakas dock sannolikt stor negativ uppmärksamhet. Ett faktum som illustrerades under #MeToo, en rörelse som kan ses som både en framgång och motgång för idrottsrörelsen (och andra branscher). De två sidorna av myntet står i motsättning till varandra, och beror i grunden på att sexuella övergrepp är så pass känsliga, laddade och skambelagda – också jämfört med andra problem inom idrotten. Detta dilemma förefaller vara en av de mest grundläggande utmaningarna för att konkret motverka tystnadskulturen som försvårar åtgärder mot sexuella övergrepp inom idrotten och samhället i stort.

Att uppmärksamma sexuella övergrepp, även i form av åtgärder, är följaktligen inte uteslutande en problemlösning i dagsläget. Tvärtom kan det på kort sikt orsaka problem. Dessutom är åtgärder i praktiken ofta en fråga om prioriteringar. När många viktiga frågor konkurrerar om den ideellt drivna idrottsrörelsens begränsade resurser (humankapital, tid, pengar) tenderar andra områden gå före trygg idrott och värdegrund. Områden som ger gripbara resultat, såsom tävlings-

¹²⁹ Lang, M. m.fl. (2014).

framgångar, med tydlig mening, mål och vinst. Kontentan blir att tystnadskulturen inom idrotten i dagsläget lönar sig, liksom den gör i samhället i stort.

En ytterligare utmaning är att sexuella dimensioner påför en situation särskild komplexitet och känslighet. Det bidrar till dessa gråzoner, där det är svårt att navigera och veta vad som är rätt och fel – varpå saker hamnar mellan stolarna. Enligt forskningen är dessa gråzoner väsentliga, dels för att uppenbara, grova sexuella övergrepp är relativt ovanliga i jämförelse, dels för att alla slags förtroendebrott mot unga kan orsaka allvarlig skada.¹³⁰

För att trygg idrott ska prioriteras och känsliga, komplicerade frågor kring sexuella övergrepp och därtill relaterade gråzoner hanteras adekvat behöver förutsättningarna förbättras. Motiven och verktygen behöver stärkas, snarare än vila på plikt och förmaningar.¹³¹ I nästa avsnitt beskrivs mina rekommendationer till idrottsrörelsen för att åstadkomma en sådan utveckling.

Rekommendationer

Denna studie i samarbete med Riksidrottsförbundet utmynnade i följande fem rekommendationer:

- erkänn sexuella övergrepp som förekommande problem inom idrotten
- tydliggör problembilden
- utse ansvariga funktioner och personer
- förändra normer och förhållningssätt
- utveckla åtgärder.

Rekommendationerna återges kortfattat nedan, men kan läsas i sin helhet i Riksidrottsförbundets rapport.¹³²

¹³⁰ Johansson, S. (2017); Parent, S. m.fl. (2016). "Sexual violence experienced in the sport context by a representative sample of Quebec adolescents". I *Journal of Interpersonal Violence*, vol. 31, nr. 16, s. 2666–2686.

¹³¹ Parent, S. (2011). "Disclosure of sexual abuse in sport organizations: A case study". I *Journal of Child Sexual Abuse*, vol. 20, nr. 3, s. 322–337; Rhind, D. J. m.fl. (2017). "Building a system to safeguard children in sport: The eight CHILDREN pillars". I *Journal of Sport and Social Issues*, vol. 41, nr. 2, s. 151–171.

¹³² Johansson, S. (2021).

1. Erkänn sexuella övergrepp som förekommande problem inom idrotten

Steg ett är att idrottsrörelsen officiellt erkänner och uppmärksammar att sexuella övergrepp kan förekomma och förekommer – även inom den egna idrotten. Erkännandet är nödvändigt för att utifrån beprövad kunskap ta ansvar för idrottens mest grundläggande värderingar, samt visa stöd för alla som blivit utsatta för övergrepp inom rörelsen.

2. Tydliggör problembilden

För att effektivt hantera och förebygga problem behövs en tydlig och giltig förståelse av problembilden. I dag är bilden av sexuella övergrepp inom idrotten präglad av myter, fördomar och skandalrubriker. Därför behövs ökad kunskap och tydlighet om sexuella övergrepp och därtill relaterade gränser och gråzoner. Området Trygg idrott behöver inkludera sexuella övergrepp och gråzoner utifrån ett helhetsperspektiv, liksom explicit adresseras och synliggöras.

3. Utse ansvariga funktioner och personer

Idrottsföreningar och -förbund behöver en funktion med kompetens och ansvar för Trygg idrott och barns rättigheter anpassad till respektive verksamhet. Detta ansvarsområde behöver uttryckligen omfatta sexuella övergrepp. Funktionen, dess ramar och ansvariga personer behöver identifieras och kommuniceras. Utöver signalvärdet avseende barns rättigheter, välbefinnande, trygghet och skydd från övergrepp som prioriterat i idrottsverksamheten, är syftet en synlig, formell kontakt-, informations- och stödfunktion.

4. Förändra normer och förhållningssätt

Prioritera trygg idrott

Barns välbefinnande och trygghet är idrottens mest grundläggande angelägenhet. Idrottsledare har omsorgsskyldighet gentemot idrottsaktiva. Detta till trots händer det att dessa grundprinciper äventyras för idrottens goda anseende och prestationsfokus. Det behövs såväl tydligt ledarskap som organisering, där trygga idrottsmiljöer prioriteras. Prioriteringen kräver dock inte bara plikt och skyldighet, utan även belöningsmekanismer som förstärker och uppmuntrar engagemang.

Tillämpa barnrätts- och barnperspektiv

Ett barnrättsperspektiv innebär att vuxna ska tillgodose barns rättigheter och behov. Det innebär också att barn ska inkluderas och ges inflytande; om rätten att informeras, utbildas och engageras – inte minst i frågor som kan vara känsliga. Att lära barn prata om gränser, samtycke och kroppslig integritet kan också vara en skyddsfaktor som gör barn mer motståndskraftiga mot övergrepp.

Bryt tystnaden och isoleringen

En djupt rotad tystnadskultur möjliggör sexuella övergrepp inom idrotten. Den bidrar till osynliggörande, skamkänslor och isolering. Utsatthet med sexuell prägel brukar ha särskilda barriärer, med ökade mörkertal som följd. Reaktiva åtgärder baserade på självrapportering och visseblåsning är otillräckliga när så få rapporterar sexuella övergrepp. För att främja rapportering och transparens inom idrotten och på sikt utveckla en samtalskultur, krävs kollektivt ansvar och systematiskt arbete.

Rapportering som framgång – inte motgång

I dagsläget göds tystnadskulturen av negativa associationer förknippade med rapportering av sexuella övergrepp. Att åstadkomma en perspektivförändring så att synliggörande och rapportering i stället ses som en framgång, är nödvändigt för att hjälpa utsatta och stoppa förövare.

Det kräver att idrotten aktivt och tydligt välkomnar rapportering av sexuella övergrepp och andra missförhållanden, samt uppmuntrar till att alltid agera om man misstänker att någon far illa. Detta förutsätter en medvetenhet om att rapporterade och förekommande fall är två helt olika saker. Effektiva rapporteringssystem bidrar till att fler sexuella övergrepp uppdagas – inte att fler förekommer.

Förändra individperspektivet

Sexuella övergrepp inom idrotten uppfattas ofta som ett individuellt problem; isolerade, sällsynta fall orsakade av enstaka rötägg. Även åtgärder mot nämnda övergrepp står och faller ofta med enstaka eldsjäalars engagemang. Sådana individperspektiv är felaktiga, bräckliga och dessutom kontraproduktiva vad beträffar att åstadkomma systematisk förändring.

Ursäkt och uppmärksammande

Sexuella övergrepp mot barn är i första hand ett förtroendebrott av förövaren, men också av omgivande vuxna som försummat sin omsorgsskyldighet. Det finns utsatta

som upplever sig ha blivit svikna av idrotten, ledare och andra vuxna, vilka antingen underlåtit att agera eller ifrågasatt dem. I stället bör utsatta personer ges stöd och en ursäkt för att de inte skyddats som de har rätt till.

5. Utveckla åtgärder

Styrdokument

En policy är en grundläggande principiell utgångspunkt för en idrottsverksamhet. Den avgörande betydelsen ligger dock inte i existensen av en policy utan i tillämpningen av den. Verktyg och underlag som uppförandekoder, etiska koder, handlingsplaner och checklistor är lämpliga stöd i tillämpningen. Preventiva och reaktiva åtgärder behöver skapas och utvecklas över tid genom kontinuerlig utvärdering av effekterna. Det är i de lokala idrottsföreningarnas vardag tillämpningen möter flest utmaningar, samtidigt som det är där majoriteten av barn och unga är idrottsaktiva.

Idrottens styrdokument behöver börja omfatta sexuella gråzoner, mer eller mindre förknippade med sexuella övergrepp, för att bättre korrespondera med problem-bilden inom idrotten. Dessa bör klargöra principer som kan främja transparens, öppenhet och tryggt samtalsklimat kring gränser och gråzoner.

Agera och rapportera

Sexuella övergrepp brukar inte bevittnas inte av omgivningen och under-rapportering och fördröjd rapportering är utbredd. Många avstår från att agera trots misstanke för att inte riskera att anklaga någon oskyldig. Därför behövs rådgivnings- och rapporteringssystem som förmår fånga upp och omhänderta oro, misstanke, anklagelser och rykten inom idrottsverksamheten. Om något inte känns bra ska barn veta var de kan vända sig, både i sin förening och utanför idrotten. Det behövs också kompisstöd eftersom barn ofta berättar om utsatthet för en jämnårig kompis snarare än en vuxen.

En aktuell problembild gör gällande att det behövs åtgärder för gråzonsfall, utnyttjande och diffusa ”olämpliga beteenden” med eller utan sexuell karaktär. I dessa fall handlar rapportering om hjälp och vägledning att hantera etiska dilemman, konflikter och komplicerade situationer utan offer respektive förövare.

Externa stödfunktioner

Idrotten kan vara en liten värld av nära relationer, lojaliteter och sociala hierarkier där unga idrottsaktiva befinner sig i underläge. Därför behövs externa funktioner för att komplettera – inte ersätta – idrottens interna åtgärder för trygg idrott. Dessa behöver kommuniceras regelbundet och hållas uppdaterade. Vidare ska alla misstänkta brott polisanmälas.

Externt stöd kan också handla om att göra oberoende, externa utredningar där idrottsverksamhetens kultur och sociala relationer riskerar att äventyra en adekvat implementering i linje med eller i avsaknad av styrdokument.

Kunskap, utbildning och träning

Okunskap och myter kring sexuella övergrepp är utbredda, vilket är en riskfaktor. Det kan bidra till att egna och andras upplevelser ifrågasätts och misstankar avfärdas. Expertis behöver finnas tillgänglig vid behov hos idrottsförbund och idrottsföreningar, tillhandahållen av eller via RF/SISU och åtminstone de större idrottsförbunden.

Kombinerat med utbildning behövs träning på att hantera övergrepp och gråzonsfall. Sådan träning skapar trygghet och självförtroende att agera i komplicerade frågor och känsliga situationer. Samarbeten för att kommunicera erfarenheter och dela lärdomar inom idrotten behöver stärkas. För att utveckla kunskap och effektiva åtgärder behövs även vetenskapliga studier. Kopplingen mellan forskning, utbildning och praktik behöver stärkas på området.

Egenvård, uppmuntran och stöd till idrottsledare

Att uppmärksamma och vidta åtgärder mot sexuella övergrepp mot barn är en balansakt på stundtals minerad mark. Den ökade uppmärksamheten av sexuella övergrepp mot barn inom idrotten kan skapa oro och osäkerhet bland idrottsledare. Tränare kan känna sig misstänkliggjorda och begränsade i sin ledarroll, eller oroliga för att bli anklagade eller utpekade som (potentiella) förövare. För att stärka motiven till åtgärder och ansvar behövs därför uppmuntran och stöd även till idrottens ledare.

Slutsatser och implikationer

I studien framträdde flera utvecklingsbehov. Liknande brister rörande idrottsrörelsens förmåga och förutsättningar att förhindra sexuella övergrepp har också påvisats i den internationella forskningen på området. Häri riktades ljuset mot

idrottsförbunden, men undersökningen belyser samtidigt hur betydelsefull vardagen i idrottens många lokala föreningar är. För att stärka idrottsrörelsens förmåga att förhindra sexuella övergrepp mot barn behöver således tyngdpunkten ligga på åtgärder som främjar föreningsarbetet.

Svensk idrottsrörelse har tagit de första, viktiga stegen i form av ökad uppmärksamhet och ett ställningstagande mot sexuella övergrepp. Att tillämpa idrottens policy med dess nolltolerans mot övergrepp är dock en utmaning som kräver gemensamma krafter och systematiska åtgärder, vilket saknas i dag. Sexuella övergrepp och därtill relaterade gråzoner behöver inkluderas tydligare i idrottsrörelsens övergripande arbete för demokrati, öppenhet och trygghet. Det behöver emellertid också ägnas särskild hänsyn till och riktade åtgärder mot de barriärer och den tystnadskultur som är förknippade med sexuella övergrepp mot barn – även i jämförelse med andra missförhållanden inom idrotten. På samma sätt behövs gemensamt ansvar för att utveckla en samtalskultur, inom idrotten liksom i samhället, som möjliggör såväl preventiva som reaktiva åtgärder.

I forskningen poängteras behovet att sammanföra forskning, idrottspolicy och praktik, bland annat genom att skapa en konkret och mer välinformerad problembild, så att åtgärder överensstämmer med idrottsrörelsens faktiska utmaningar på området. Relationen mellan forskning och idrott kan också användas för att synliggöra goda exempel. Med detta kan den vara behjälplig i att möta utvecklingsbehov samt stärka motiveringen för insatser inom Trygg idrott. Utmaningarna idrotten står inför är uppenbara, och handlar i grund och botten om att minska glappet mellan att formulera en policy och tillämpa den, i form av systematiska åtgärder.¹³³

I föregående sektion framfördes rekommendationer till idrottsrörelsen för att möta de utmaningar den står inför, i att tillämpa den policy på området som finns i dag. Rekommendationerna inkluderar både beteendeförändringar och praktiska åtgärder, men behovet att förändra normer och förhållningssätt betonas särskilt, eftersom det är avgörande för att åtgärder ska få avsedd effekt. Det handlar noga räknat om att förändra förhållningssätten så att detta känsliga, komplexa område blir mer gångbart att arbeta med; att samtala och utbilda; öka benägenheten att rapportera utsatthet och oro; samt ge stöd till utsatta personer jämte idrottsledare i positioner med ansvar och omsorgsskyldighet.

¹³³ Donnelly, P. m.fl. (2016); Johansson, S. (2021); Kerr, G. m.fl. (2014). "A critical examination of child protection initiatives in sport contexts". I *Social Sciences*, vol. 3, nr. 4, s. 742–757; Lang, M. m.fl. (2014).

Referenser

BRIS (2017). *Sexuella övergrepp inom idrotten: Om barnets rätt till en trygg idrott*. BRIS rapport 2017:2.

Donnelly, P., Kerr, G., Heron, A. & DiCarlo, D. (2016). "Protecting youth in sport: An examination of harassment policies". I *International Journal of Sport Policy and Politics*, vol. 8, nr. 1, s. 33–50.

Hartill, M., Murphy, K., Taylor, S., Schröer, M., Axmann, G., Viseras, V., Leach, K., Harris, C. & Rulofs, B. (2019). *Good practice guide: Supporting individuals affected by sexual violence in sport – a guide for sport organizations*. Cologne: German Sport University.

Johansson, S. (2017). *Sexual relationships between athletes and coaches: Love, sexual consent, and abuse*. Stockholm: GIH.

Johansson, S. (2021). *Från policy till praktik: Mot sexuella övergrepp inom idrotten*. FoU-rapport 2020:3. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Kerr, G., Stirling, A. & MacPherson, E. (2014). "A critical examination of child protection initiatives in sport contexts". I *Social Sciences*, vol. 3, nr. 4, s. 742–757.

Kerr, G., Kidd, B. & Donnelly, P. (2020). "One step forward, two steps back: The struggle for child protection in Canadian sport". I *Social Sciences*, vol. 9, nr. 5, s. 68.

Lang, M. & Hartill, M. (2014). *Safeguarding, child protection and abuse in sport: International perspectives in research, policy and practice*. London: Routledge.

Parent, S. (2011). "Disclosure of sexual abuse in sport organizations: A case study". I *Journal of Child Sexual Abuse*, vol. 20, nr. 3, s. 322–337.

Parent, S., Lavoie, F., Thibodeau, M.-E. & Hébert, M. (2016). "Sexual violence experienced in the sport context by a representative sample of Quebec adolescents". I *Journal of Interpersonal Violence*, vol. 31, nr. 16, s. 2666–2686.

Riksidrottsförbundet (2002, rev. 2005). *Riksidrottsförbundets policy och handlingsplan mot sexuella trakasserier inom idrotten*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet (2011). *Riksidrottsförbundets policy mot sexuella övergrepp inom idrotten*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet (2019). *Skapa trygga idrottsmiljöer*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Rhind, D. J., Kay, T., Hills, L. & Owusu-Sekyere, F. (2017). "Building a system to safeguard children in sport: The eight CHILDREN pillars". I *Journal of Sport and Social Issues*, vol. 41, nr. 2, s. 151–171.

Solstad, G. M. (2019). "Reporting abuse in sport: A question of power?" I *European Journal for Sport and Society*, vol. 16, nr. 3, s. 229–246.

Stefansen, K., Solstad, G. M., Strandbu, Å. & Hansen, M. (2019). "Young athletes' perceptions of coach–athlete sexual relationships: Engaging with competing ethics". I *Sociology of Sport Journal*, vol. 36, nr. 4, s. 339–346.

UNICEF (2010). *Protecting children from violence in sport: A review with a focus on the industrialized countries*. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/violence_in_sport.pdf. (Hämtad 28 januari 2021.)

Wilinsky, C. L. (2020). "A review of emotional and sexual abuse of elite child athletes by their coaches". I *Sports Coaching Review*, 1–26. DOI: 10.1080/21640629.2020.1775378.

6. Otillåten påverkan inom idrotten

Anna Jonsson & Karolina Hurve, Brottsförebyggande rådet

Inledning

Brottsförebyggande rådet (Brå) är statens kunskapscentrum för rättsväsendet. Brå verkar för att brottsligheten ska minska och tryggheten öka i samhället genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete. Mottagare är ofta regeringen och myndigheter inom rättsväsendet, men kunskapen är samtidigt relevant för många andra aktörer såsom forskare, utbildningsväsendet, den ideella sektorn och allmänheten.

Detta kapitel baseras på Brås studie *Att motverka otillåten påverkan inom idrotten* (Brå 2018:5) och är skrivet av utredarna Anna Jonsson och Karolina Hurve. Studien genomfördes i samverkan med Riksidrottsförbundet och handlar om personer som utsatts för otillåten påverkan inom tävlingsidrotten i Sverige. Underlaget bestod av 106 intervjuer med individer verksamma i idrotterna fotboll, ishockey, basket och bandy på tävlings- och elitnivå för herrar. Studien tog utgångspunkt i de drabbades egna bilder och uppfattningar av otillåten påverkan. I underlaget till rapporten ingick också ett stort antal akter och anmälningar om otillåten påverkan inom idrotten från Polisen, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. Därtill genomfördes fyra seminarier med en referensgrupp bestående av deltagare från samtliga studerade idrotter, Tidningsutgivarna, Polismyndigheten och Riksidrottsförbundet. Studien omfattade även journalisters uppfattningar om otillåten påverkan, men dessa utelämnas här.

I kapitlet redogörs för olika typer och konsekvenser av otillåten påverkan samt hur sådan kan förebyggas och hanteras i idrottsorganisationers dagliga arbete, grundat i de olika påverkansformerna: trakasserier, hot, våld och korruption – på organisations- liksom individnivå. Dessutom presenteras förebyggande åtgärder som kan motverka påverkansförsök mot föreningsdemokratien. Vårt bidrag syftar till att besvara följande frågor:

- Hur ser arbetet med att förebygga och hantera otillåten påverkan ut?
- Vilka typer av trakasserier, hot och våld drabbar olika funktioner inom idrottsföreningarna?
- Vilka typer av korruption förekommer?
- Vilka anses ligga bakom påverkansförsöken?

Arbetet med att förebygga och hantera påverkansförsök

Kommande text bygger på Brås kvalitativa studie *Att motverka otillåten påverkan inom idrotten*, vilken genomfördes i samverkan med Riksidrottsförbundet (Brå 2018:5). Otillåten påverkan är en samlingsterm för företeelser som studerats i flera av våra tidigare rapporter (Brå 2005:18, Brå 2009:13, Brå 2012:12, Brå 2016:13, Brå 2016:14, Brå 2017 *Att förebygga och hantera påverkansförsök: En handbok*). Otillåten påverkan avser trakasserier, hot, våld och korruption som syftar till att påverka yrkesutövning på ett oacceptabelt sätt. Tidigare studier visar dock att det knappast är möjligt att dra en klar gräns mellan tillåtna och otillåtna beteenden. Då denna gränsdragning är svår har utgångspunkten varit den drabbades bild av händelsen.

Studien inkluderade idrotterna fotboll, ishockey, basket och bandy och avsåg herridrott på elitnivå. Vår undersökning fokuserade på föreningar i de två högsta divisionerna. I SOU:s utredning *Mera glädje för pengarna* uppgav exempelvis 17 procent av deltagande ledare, funktionärer och spelare inom fotboll och ishockey att de under senaste året utsatts för trakasserier, hot eller våld med anledning av sitt arbete eller engagemang inom idrotten. I kategorin VD, sportchef eller klubb-direktör svarade 42 procent att de utsatts för dylik otillåten påverkan.

Arbetsgivarens ansvar för att förebygga påverkansförsök

Det är arbetsgivaren som har huvudansvaret för arbetsmiljön. Ansvaret inkluderar även arbetet mot otillåten påverkan. Det är arbetsmiljölagen som utgör grunden för allt arbetsmiljöarbete, och den kompletteras av en förordning samt föreskrifter. Arbetsmiljölagstiftningen går ut på att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet, och i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. I föreskrifter från Arbetsmiljöverket beskrivs hur arbetsgivare systematiskt kan genomföra arbetsmiljöarbetet för att uppfylla arbetsgivaransvaret (AFS 2001:1).

Idrottens aktörer, däribland föreningar och förbund, är en heterogen grupp i fråga om arbetsvillkor och anställningsförhållanden. Många arbetar ideellt, medan några har tillfälliga uppdrag eller visstidsanställningar. I vissa fall innebär villkoren att personer saknar stöd från en arbetsgivare. Detta, i kombination med föreningars olika förutsättningar för att arbeta med säkerhetsfrågor, leder till att stödet som erbjuds olika aktörer varierar inom idrotten. För att ta reda på hur utsattheten i den egna organisationen ser ut är det därför viktigt att analysera och bedöma riskerna, för att på så sätt hitta förbättringsområden i arbetsmiljön. De åtgärder som presenteras i detta kapitel kan fungera som inspirationskälla inför det fortsatta säkerhetsarbetet.

Trakasserier

Idrottens olika policydokument understryker att inga former av trakasserier är acceptabla inom idrotten. Trots detta förekommer de, inte minst på sociala medier och förmedlade via ramsor och banderoller på läktaren i de stora publiksporthallen fotboll och ishockey. Trakasserier kan vara spontana och bero på situationer i en match. De uppstår många gånger i affekt och vid berusning. Samtidigt kan trakasserier också vara välplanerade, mer systematiska och mindre beroende av match-situationer.

Studien visar att konsekvenserna av trakasserier inom idrotten stämmer väl överens med resultat från tidigare forskning (Brå 2017, Brå 2009:7, Brå 2016:13). Några exempel på trakasserier som förekommer är:

- okvädningsord
- ramsor eller banderoller med budskap
- smutskastning och drev på nätet
- att personliga uppgifter läggs ut på internet (sociala medier, chattforum, kommentarsfält etcetera)
- systematisk överhopning med arbetsuppgifter
- inspelning och fotografering.

En stor del av de påverkare som förekommer i denna undersökning betecknas som svårhanterliga. Detta eftersom de i sina påverkansförsök ofta tycks agera rationellt, liksom ha kapacitet att genomföra försöken och åtnjuta skrämselförskrämt kapital. Det innebär bland annat att de kan vara väldigt krävande, utför återkommande påverkansförsök och riktar in sig på en specifik person.

Okvädingsord och negativa ramsor, som exempelvis riktas mot en specifik spelare eller domare från läktaren, kan tyckas oskyldiga och ofarliga för en utomstående, men trakasserier innebär många gånger konsekvenser för den eller de som utsätts. En vanlig konsekvens är att utsatta gör förändringar i privatlivet, bland annat genom att begränsa sin synlighet på internet och bli mer vaksamma utanför det offentliga. Det förekommer även att utsatta personer inom olika funktioner väljer att sluta eller avgå från sin roll om de inte får det stöd de har behov av. Trakasserier tycks i vissa fall även leda till att drabbade undviker ett arbetsområde eller en arbetsuppgift i verksamheten av rädsla för att utsättas. Det tyder på att trakasserier i vissa fall har lett till självcensur hos de drabbade. I undersökningen framträder också att påverkansförsök kan få spridningseffekter till andra i organisationen, eftersom trakasserier kan sända ut signaler till kollegor om vad följderna av en handling kan bli. Trakasserier kan med andra ord leda till konsekvenser för även icke direkt utsatta kollegor. Denna spridningseffekt kan i värsta fall påverka en hel arbetsgrupp, organisation eller förening.

I likhet med tidigare forskning visar denna studie att vissa påverkare upplevs som mer skrämmande än andra och därför skapar mer oro, vilket kan leda till konsekvenser i både privatliv och yrkesutövning (Brå 2016:13). Många intervju-personer ger en bild av att det inom supporterkulturen finns grupperingar som vill ha makt, styra i föreningar och att klubben ska förstå att det är de som hängivna fans som egentligen regerar i föreningen. Välplanerade och upprepade trakasserier är exempel på medel som dessa supportrar använder för att visa vilka det är som bestämmer.

Identifiera risksituationer

Först och främst är det viktigt att föreningar identifierar relevanta risksituationer för olika grupper inom organisationen samt situationer som ökar faran för hot och trakasserier. För spelare handlar det ofta om att trakasserier inträffar vid uteblivna prestationer, att de haft en nyckelroll i avgörande lägen i en match eller på grund av "förbjudna övergångar" till en rivaliserande förening. Hot och trakasserier kan även förekomma om spelaren har en nyckelroll i laget, vilket öppnar för kriminella att utöva påtryckningar vid matchfixningsförsök. För ledare är de primära risksituationerna kopplade till beslutsfattande, försäljningar och köp av spelare, val av sponsorer och uteblivna resultat för föreningen. Att vissa affärsmässiga och strategiska beslut kan vara mycket känsloladdade för vissa supportrar visar inte minst fallet där Zlatan Ibrahimovic – bördig från Malmö och Malmö FF –

investerade och engagerade sig i Hammarby IF i Stockholm. Det hela ledde till att en staty av Zlatan i Malmö vandaliserades, och personliga hot framfördes. Detta trots att det var 20 år sedan Zlatan spelade i staden, och han överhuvudtaget inte representerat Hammarby på fotbollsplanen.

Domare är framför allt utsatta under matcher, särskilt vid avgörande beslut till nackdel för hemmalaget, och riskerar även att drabbas av hot och trakasserier vid matchfixningsförsök. Funktionärer såsom publikvärdar riskerar att drabbas av trakasserier i samband med ingripanden och kontroller av supportrar samt i samband med beslut om säkerhetsfrågor.

För vissa yrkesroller kan trakasserier i många fall förebyggas med hjälp av god kommunikation och gott bemötande. Det handlar till exempel om roller inom ledningsfunktion (såsom klubbdirektörer, ordförande eller tränare), servicefunktion (publik- och supportervärdar) samt ordning och säkerhet (säkerhetsansvariga, supporterpoliser och ordningsvakter). För att förebyggande arbete ska lyckas är det viktigt att arbetsgivaren säkerställer att dessa medarbetare får en grundlig introduktion till vad yrkesrollen innebär och de risker som förknippas med denna. Det ger medarbetare insikt i vilka påverkansförsök som kan förekomma och möjlighet att förbereda sig på dessa. På detta sätt kan många påverkansförsök förebyggas, inte minst då medarbetarna även i svåra situationer har större möjlighet att uppfattas som förtroendeingivande, professionella och sakliga i sin kommunikation. Ett annat sätt att förebygga trakasserier är att ta till vara på mer erfarna medarbetares kompetens. Dessa kan exempelvis visa hur ett negativt beslut kan förmedlas på ett sakligt sätt, bland annat genom att vara tydliga med att det är föreningens val och inte den enskildes åsikt.

Initiativet att synliggöra trakasserier måste komma uppifrån

När en arbetsgivare ger medarbetarna möjlighet att regelbundet diskutera trakasserier sänds signaler om att detta är viktigt, att sådana händelser tas på allvar. Flera intervjupersoner berättar även om hur rapporteringsbenägenheten bland medarbetarna ökat efter olika former av informationssatsningar om påverkansförsök. Det handlar bland annat om kampanjer som belyser vikten av att berätta om utsatthet, i syfte att öka medvetenheten och kunskapen om att man inte är ensam. På så sätt kan även samsynen i säkerhetsarbetet förbättras.

Förebygga trakasserier i medielandskapet

För att förebygga trakasserier på internet och sociala medier är det viktigt att göra ett medvetet val om hur synlig man vill vara där, förslagsvis genom att se över sina säkerhetsinställningar. Detta för att förebygga att potentiella påverkare kommer åt uppgifter om privatlivet. Det kan här handla om att vara försiktig med vilka kontakter man lägger till, enbart låta vänner se det som skrivs (Säkerhetspolisen 2009b) samt inte skriva om yrket eller uppdraget i sina privata forum.

Dessa råd kan troligtvis samtliga yrkesroller ha nytta av. Samtidigt förekommer roller med en mer offentlig profil, vilket kan försvåra gränsdragningen mellan det offentliga och det privata. Om en person utsatts för drev och andra trakasserier på internet och sociala medier är det vanligtvis ett uppskattat inslag att arbetsgivaren bevakar flödet, så att den utsatte själv slipper läsa vad som skrivs (Brå 2017).

Hot

Idrottsrörelsen och centrala förbund har riktlinjer för att förebygga hot och våld gentemot enskilda idrottare, tränare, ledare, funktionärer, träningsgrupper/lag, föreningar eller förbund. Detta till trots sker hot inom flera idrotter, inte minst de i denna studie. Studien visar att personer i diverse funktioner inom idrotten utsätts för hot exempelvis via:

- telefon, e-post, sms, mms och brev
- sociala medier, chattforum och kommentarsfält
- personliga möten, såsom ingripanden och kontroller.

Stressexponering

Det finns olika sätt att förbereda sig för hotfulla situationer (jfr Brå 2017, Brå 2018:5). Ett sätt att förhindra att en hotfull situation eskalerar är att själv försöka behålla lugnet. Stressexponeringsträning (SET) är ett exempel på en metod som kan användas. Metoden går ut på att träna individers färdigheter, så att de arbetar säkrare under hög stress. Detta sker genom att kombinera färdighetsträning med exponering för stressfyllda situationer (Arbetsmiljöverket 2015:7). Det finns enskilda studier som visar att SET har effekt, men vid tidpunkten för vårt genomförande saknades översiktsartiklar och metaanalyser på området (jfr Arbetsmiljöverket 2015:7).

Då en incident inträffat är det viktigt att göra en initial hot- och riskbedömning för att snabbt kunna avgöra om den utsatte behöver skyddas. Det finns även andra viktiga aspekter att ta hänsyn till beroende på den utsattes behov, däribland:

- När hot rör anhöriga är det viktigt att även de inkluderas i arbetsgivarens stödåtgärder.
- Den drabbade kan behöva hjälp vidare till företagshälsovård eller andra liknande instanser.
- Allvarliga hot om våld bör anmälas till Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Försäkringskassan.
- Personer som utsatts för hot i yrket kan ha rätt till ersättning från Arbetsskadeförsäkringen.

Dokumentera hot

Det finns flera sätt för den enskilde att hantera hot. I samband med ett hotfullt telefonsamtal kan exempelvis telefonens inspelningsfunktion aktiveras, vilket kan komma väl till pass vid en senare rättsprocess. Av samma skäl är det centralt att spara all dokumentation och ta kopior på e-post, sms, brev och dylikt. Anteckna även tidpunkt och plats för hoten. Om ett hot framförts på internet kan en skärmdump tas. Är det möjligt att uppfatta påverkarens kön, ålder och eventuella dialekt bör det nedtecknas. I de fall man på förhand känner till risker för påverkansförsök vid ett möte – be någon inom organisationen närvara som vittne.

Våld

I vår studie framträder att våld är ett ovanligt påverkansmedel, vilket ligger i linje med tidigare forskning om otillåten påverkan (Brå 2016:13). De fall som figurerar handlar vanligtvis om lindrigt våld, såsom knuffar. Internationellt finns dock exempel på grovt våld mot spelare med flera, vilka fått stor medial uppmärksamhet genom åren. Ett uppmärksammat internationellt fall är mordet på fotbollsspelaren André Escobar, som bland annat spelade för Colombia i VM 1990 och 1994. På grund av ett självmål i matchen mot USA blev Colombia utslaget ur det senare mästerskapet. Vid hemkomsten blev Escobar mördad av kriminella som satsat stora pengar på att Colombia skulle vinna matchen.

Även om våld är en ovanlig påverkansform finns en risk för att enstaka våldsyttningar skapar rädsla hos fler än de direkt utsatta, så kallad spridningseffekt.

Spridningseffekten kan i värsta fall påverka hela arbetsgruppen och leda till konsekvenser i både privatliv och yrkesutövning (jfr Brå 2017). Några exempel på situationer där våld kan förekomma är:

- vid kontroller av supportrar
- som reaktion på vad som händer på planen
- då personer hamnar i kläm mellan två rivaliserande supportergrupper
- under slumpmässiga möten mellan supportrar och personer inom vissa funktioner.

Ta fram rutiner och dokumentera

Det är arbetsgivarens ansvar att förebygga våld som sker i samband med yrkesutövning. Detta innebär exempelvis att hindra påverkare från att komma för nära spelare och domare. I studien anförs att även föremål ibland kastats in på plan. Här är det arrangörens ansvar att förhindra att förbjudna föremål som riskerar att skada människor tas in på arenan. När en incident inträffat är det viktigt att:

- Det finns rutiner för att hantera situationer när personer utsätts för våld.
- Tillbud och incidenter med våld dokumenteras och utreds.
- Den drabbade vid behov får hjälp vidare till företagshälsovård eller andra liknande instanser.
- Allvarliga hot om våld anmäls till Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Försäkringskassan.
- Uppmärksamma att i yrket utsatta personer kan ha rätt till ersättning från Arbetsskadeförsäkringen.
- Särskilt utsatta yrkesroller kan vara i behov av konkreta åtgärder som exempelvis tillgång till personlarm.

Nödsituationer

I våldssituationer ska utsatta personer försöka lämna platsen, sätta sig i säkerhet och larma polisen. Handlar det om en akut nödsituation finns laglig rätt att försvara sig mot ett fysiskt angrepp. Rätten till nödvärn gäller vid ett påbörjat eller överhängande angrepp (24 kap. 1 § BrB). I likhet med vid trakasserier och hot är det centralt att säkerställa att filmat material och vittnesuppgifter sparas. Det kan senare användas som underlag av till exempel arbetsgivaren, säkerhetsfunktionen inom föreningen eller polis och åklagare.

Korruption

Korruption handlar i detta sammanhang om att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra (Brå 2016:13). Tidigare forskning visar att det framför allt är personer i beslutsfattande ställning eller position att vidta åtgärder som får otillbörliga erbjudanden. Besluten i fråga har dessutom ofta stor betydelse för den som ger det otillbörliga erbjudandet. Yrkesroller som befinner sig i riskzonen är med andra ord de som har något attraktivt att erbjuda påverkaren (Brå 2015:18). I studien från Brå påvisas även en förekomst av ekonomisk brottslighet inom idrotten. Det handlar om att idrottsföreningar utnyttjats för olika former av skattebrott och bedrägerier, jämte korruption och brott i samband med matchfixning. Också detta överensstämmer med vad som framkommer i denna studie, liksom i antologins bidrag av Geeraert.

Vid otillbörliga relationer behöver inte pengar nödvändigtvis byta ägare, i stället handlar maktmissbruket om tjänster och gentjänster byggda på relationer. Det kan exempelvis handla om att påverkaren vill ha informella vägar in i en organisation, eller information. Denna typ av korruption behöver inte vara straffbar, men kan ligga på gränsen till det straffbara (Brå 2016:13). Otillbörliga erbjudanden kan generera minst lika stora skadeverkningar som andra påverkansformer (jfr Brå 2014:4). Likt i tidigare forskning visade sig här att det kan finnas risk för att personer som fått en gåva eller ett erbjudande tar ovidkommande hänsyn eller har svårt att fatta beslut som berör påverkaren negativt (jfr Brå 2017, 2014:4). Vår studie indikerar att det tycks finnas en kunskapslucka om otillbörliga relationer. I samband med utbildningar om matchfixning bör därför även denna aspekt belysas.

Några yrkesroller inom idrotten har inbyggda beroendeförhållanden till individer inom vissa supportergrupperingar. Det handlar framför allt om roller där relationsbyggande arbete ingår i uppgifterna, såsom publikvärdar på matcher. Dessa förhållanden innebär en risk för otillbörliga relationer vilka, enligt vissa intervjupersoner, exempelvis kan innebära att vissa publikvärdar "tittar åt ett annat håll" i samband med visitering och andra kontroller. Samtidigt är det relationsbyggande arbetet en förutsättning för att kunna utföra detsamma, med följden att risken inte helt kan byggas bort. I stället handlar det om att medvetandegöra personer inom dessa yrkesroller och organisationer om riskerna med hjälp av riktlinjer, levande diskussioner, lyhörd ledning med mera. Några prov på otillbörliga erbjudanden som lyfts i undersökningen är pengar och olika typer av gåvor.

Intervjuer och akter från svenska myndigheter visar att otillbörliga erbjudanden sker i samband med matchfixning. Det handlar då om pengar, det vill säga mutor. I tidigare forskning om matchfixning beskrivs anstiftan till korruption som en framträdande påverkansmetod, särskilt i början av ett påverkansförsök (Brå 2015:18). Denna typ av otillbörligt erbjudande beskrivs av flera intervjupersoner som tydliga exempel på bestickning. Parallellt anförs i studien, både av idrottsliga och andra aktörer, att otillbörliga erbjudanden och relationer kan befinna sig i en svårtolkad gråzon (jfr Brå 2014:4). I sådana fall kan det till exempel handla om att påverkaren försöker närma sig genom att uppvakta med blommor eller liknande gåvor.

Att hantera korruption

För att uppmuntra utsatta personer att berätta om otillbörliga erbjudanden och relationer är det viktigt att inte utsätta dem för skuld, skam eller bestraffning när de berättar om en händelse (se Brå 2016:13, *Att förebygga och hantera påverkansförsök* – Brå 2017, Brå 2019:10). Det är tillika centralt att ta fram riktlinjer som sätter ord på relevanta gränsdragningar i gråzonen. Dessa bör innefatta situationer som förvisso är lagliga, men idrotten anser vara oetiska och därför inte vill förknippas med. I syfte att ”vaccinera” unga spelare mot matchfixning talar intervjupersoner även om vikten av att utbilda unga spelare om såväl fenomenet i sig, som förekomsten av oseriösa förmedlare – det som tidigare hette agenter. Rekryteringsansvariga för tjänster inom service, ordning och säkerhet samt ledande positioner har därtill en viktig roll i förebyggandet av otillbörliga relationer. De kan via referenser och egna frågor bedöma en sökandes integritet. Vid rekrytering kan man till exempel diskutera olika scenarier med den sökande, bland annat genom att ställa frågor om hur vissa kopplingar kan leda till svåra situationer, för att se hur personen resonerar kring otillbörliga relationer.

Om en medarbetare gjort sig skyldig till mutbrott är det viktigt att arbetsgivaren hanterar och agerar i situationen. Det kan där handla om att dokumentera felaktigheter och polisanmäla händelsen (jfr Brå 2014:4). När gråzonsärenden har identifierats kan även dessa, i oidentifierad form, dryftas och diskuteras. På så sätt kan medarbetare lära sig känna igen liknande situationer och därmed ha större beredskap om de upprepas.

Visselblåsarfunktioner och stöd

Tecken på korruption ska rapporteras till närmaste chef, någon annan den utsatte har förtroende för alternativt direkt till Polisen. När det gäller otillbörliga relationer behöver dock individen själv inte vara medveten om att denne agerat felaktigt eller utsatts för påverkansförsök. Här kan andra medarbetare vara till stor hjälp och förslagsvis uppmärksamma på att en relation blivit väl personlig, innan medarbetaren begår fel. Om någon accepterar något, än så litet, blir det svårare att säga nej till framtida gåvor.

I vissa organisationer saknas ett klimat där man talar om brott och utsatthet. För att personer ska känna sig trygga och motiverade att anmäla allvarliga missförhållanden krävs därför i vissa fall externa rapporteringssystem såsom visselblåsarfunktioner (Brå 2019:10). I betänkandet *Ökad trygghet för visselblåsare* (SOU 2020:38) finns förslag på en ny lag om skydd för personer som rapporterar missförhållanden. Den nya lagen föreslås träda i kraft 1 december 2021. Av betänkandet framgår att det också ska finnas externa rapporteringskanaler tillgängliga. Sammanlagt 22 myndigheter ansvarar i dag för att ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden inom 30 specifika gemenskapsrättsliga områden. Ett sådant system hade underlättat för visselblåsare att bryta tystnaden om allvarliga missförhållanden av allmänintresse, genom att kringgå personer och organisationer med eventuella intressen av att tysta ned saken. Brå har i olika sammanhang framfört angelägenheten att idrottsföreningar omfattas av den föreslagna visselblåsarlagen (se exempelvis Brås remissyttrande över *Ökad trygghet för visselblåsare*, Dnr: 0233/20).

Föreningsdemokratins utmaningar

Föreningsverksamheten i Sverige bygger på demokrati, vilket innebär att föreningars medlemmar styr verksamheten genom röstning. För att ett förslag ska gå igenom krävs minst 51 procent av rösterna. Demokratien i en förening utövas främst genom årsstämman eller årsmötet, där varje medlems röst väger lika tungt (Lindblad och Lundén 2015). Detta skiljer föreningar från till exempel aktiebolag, där personer med stort ägande också har fler röster på aktiebolagets bolagsstämma. Demokratien i en förening utövas även genom medlemmarnas rätt att lämna in motioner till dess styrelse och att kandidera för olika uppdrag i klubben, såsom styrelseuppdrag.

Föreningsdemokrati medför också en risk för påverkansförsök. I intervjuer förekommer exempel på hur föreningsdemokratin på årsmöten satts ur spel, bland annat genom att vissa medlemmar skrämde andra, i syfte att påverka hur dessa skulle rösta. En del intervjupersoner uppmärksammar det problematiska med att det utmärkande för föreningsdemokrati, nämligen ”en medlem – en röst”, sätts ur spel om medlemmar skrämms till att avstå från att rösta. Samtidigt uppger flera av de svarande att föreningsdemokratin är något unikt och viktigt att bevara.

Det finns flera sätt att förebygga att föreningsdemokratin sätts ur spel på grund av trakasserier och hot mot medlemmar och styrelseledamöter. Både i intervjuer och tidigare forskning betonas vikten av medlemmars engagemang, liksom betydelsen att hitta vägar för att engagera även den stora gruppen passiva medlemmar. En förenings öppenhet är i detta avseende central. Öppenhet kan här vara att medlemmarna känner till vad som händer i deras förening och i god tid får veta vilka frågor som ska behandlas på årsmötet (Centrum för idrottsforskning 2014:1). Det är även viktigt att föreningars stadgar anger hur lång tid innan årsmötet motioner ska vara inlämnade. I det kommande presenteras två exempel på förebyggande åtgärder som intervjupersoner själva lyft fram.

Presentera kandidater till styrelsen i god tid

Hur ett årsmöte ska gå till regleras i stadgarna. Flera respondenter uppgav att påverkansförsök kan förebyggas genom att samtliga kandidater till styrelsen presenteras i god tid före årsmötet. På så sätt blir det omöjligt att lägga fram kandidatförslag under mötets gång. Alla dessa behöver heller inte vara valberedningens egna, med innebörden att det alltså är medlemmarna som bestämmer vilka som ska sitta i styrelsen.

Anonym omröstning

Ett annat förslag flera intervjupersoner nämnde är att använda ett anonymt röstningsförfarande. En av dem förklarar:

”Ett sätt är ju att införa en mer digital demokrati. På årsmöten sitter ju [grupperingen] och blänger på dem som röstar, men om man skulle kunna rösta anonymt ... Det finns ju tusentals medlemmar och de flesta hatar ju [grupperingen], men de är rädda. Skulle det finnas anonymitet då skulle man rösta bort dem, då skulle de försvinna.”

I citatet ovan talas om digital omröstning. Andra svarande framhöll däremot vikten av att omröstningar sker på plats i lokalen under årsmötet och att det viktigaste är att omröstningen sker anonymt, förslagsvis via röstsedlar.

Ekonomisk brottslighet

Vår studie visar att det förekommer att personer använder ideella föreningar för olika typer av ekonomisk brottslighet. Med detta avses individer som medvetet använder den oreglerade föreningsformen för att tillskansa sig bidrag och ekonomiskt stöd från myndigheter och andra instanser, eller dylikt. Det kan då syfta till att föreningsbidrag, bland andra från Riksidrottsförbundet och kommuner, tas ut från en ideell förening för att användas privat av dess företrädare, antingen kontant eller genom betalning av deras personliga levnadskostnader. En annan typ av ekonomisk brottslighet kan framför allt knytas till olika brister vid redovisning av skatter och avgifter. Sådana ärenden kan gälla idrottsföreningar som inte redovisat utbetald lön till exempelvis anställda spelare eller ledare, eller missat lämna kontrolluppgifter till Skatteverket. I enskilda fall kan det omfatta relativt små belopp, men sett till idrottsrörelsen som helhet ett stort antal, vilket enligt en intervjuperson sammantaget innebär stora volymer oredovisade skatter och avgifter.

Skattefel som en följd av skatteplanering

Intervjuer och akter tyder på att den absoluta merparten av föreningarna vill göra rätt för sig. För denna grupp tycks de skattefel som ändå uppstår utgöras av omedvetna fel eller misstag. De felaktigheter som förekommer rör bland annat förmåner som inte redovisats och för vilka kontrolluppgifter inte lämnats till Skatteverket. I undersökningen framkommer exempel på att förmåner som inte redovisats inkluderar reseersättningar som är lön, fri kost i samband med träningar och matcher samt bostadsförmåner. En ideell förening är vanligtvis inte skyldig att betala skatt för inkomster från en allmännyttig verksamhet. Ett allmännyttigt ändamål ska till exempel främja idrott eller ge service till föreningens medlemmar. Ytterligare ett oavsiktligt skattefel handlar tvärtom om när den ideella föreningen är skyldig att betala skatt för inkomster av näringsverksamhet, men inte gjort det. Akt-genomgången visar att denna typ av oavsiktliga fel ofta kan kopplas till att föreningar finansierar sin huvudsakliga verksamhet med sidoverksamheter som inte har ett för dem allmännyttigt ändamål, och därför är skattepliktiga. Det kan till exempel handla om caféverksamhet. Skattetillägg tycks vara en vanlig påföljd för

skattefel av denna art. Det går likväl inte att utesluta förekomsten även av medvetna fel bland dessa ärenden.

När det gäller skattefel till följd av skatteplanering framträder framför allt elitföreningar. Ett skattefel uppstår när en förening gör en tolkning av regelverket som inte överensstämmer med Skatteverkets och domstolarnas tolkning. I intervjuer återfinns exempel på att juridisk kompetens i form av konsulter köpts in för att kunna få gehör för den egna tolkningen. Deras uppgift föreföll vara att finna skatteplaneringskoncept. Om parter inte hittar en överenskommelse avgörs frågor vanligtvis i domstol. I och med denna transparens gentemot Skatteverket utgör detta inte exempel på aggressiv skatteplanering, det vill säga skattebrott. Att idrottsföreningar har en gynnsam skattesituation rörande inkomstskatt och moms kan också det resultera i skattefel till följd av skatteplanering. I samband med till exempel investeringar kan nämligen de gynnsamma momsskattereglerna verka i motsatt riktning. En sådan omständighet är om en idrottsförening önskar hyra en specifik lokal av en fastighetsägare. Det finns då risk för att fastighetsägaren inte är intresserad – eftersom denne vill kunna göra avdrag för sin ingående moms, såsom när man renoverar eller bygger om. Enligt Skatteverket kan detta ha bidragit till att föreningar bildar dotterbolag, som i de förras ställe äger fastigheter eller hyr lokaler. Detta kan bland annat leda till felaktig tillämpning av reglerna om korttidsuthyrning av lokal och anläggning för idrottsutövning, vid dotterbolagets uthyrning till idrottsföreningen. Följande presenteras förslag på åtgärder mot skattefel och ekonomisk brottslighet.

Sluppmässiga kontroller och ökad kunskap

För att motverka missbruk av föreningsbidrag är det viktigt att noggrant kontrollera att dessa går till den typ av aktiviteter de är avsedda för, det vill säga idrottslig verksamhet. Ett sätt är genom sluppmässiga kontroller av föreningar som mottagit bidrag. Kontrollerna kan både fungera avskräckande för fler än de granskade föreningarna och bidra till att organisationer utvecklar sin förmåga att upptäcka de felaktigheter som förekommer.

Intervjupersoner på Skatteverket menar att dialog förmodligen är det mest effektiva verktyget för att förebygga skattefel som beror på okunskap eller är en följd av skatteplanering. Det handlar med andra ord inte i första hand om kontroll, utan om att samverka och tillsammans göra rätt för att undvika att ärendet hamnar hos Skatteverket. Olika former av kontroller ska därmed främst användas mot medvetet skatteundandragande och ekonomisk brottslighet.

Slutsatser

I vår studie framträdde en bild av att det inom supporterkulturen och andra grupperingar nära verksamheten förekommer otillåten påverkan riktad mot tävlingsidrotten, såväl av spontan och situationsspecifik som mer planerad och systemhotande karaktär. De som utsätts är inte bara idrottare och tränare, utan även övriga ledare, funktionärer, domare och anställda i organisationen kan beröras. Planerade påverkansförsök handlar exempelvis om matchfixning, ekonomisk brottslighet och infiltration av föreningar (jfr Brå 2014:4, 2015:18, Centrum för idrottsforskning 2014:1). Det gäller således brottslighet som allvarligt riskerar att skada idrottens integritet, effektivitet och legitimitet, men även utsattas hälsa och välbefinnande. Otillåten påverkan verkar vara vanligare inom fotboll och ishockey än bandy och basket, men alla fyra idrotter är enligt studien drabbade. Försök till otillåten påverkan förekommer inom många andra branscher och organisationer – idrottens utmaningar är alltså inte unika, men icke desto mindre verkliga och allvarliga.

Vissa fall av otillåten påverkan, såsom trakasserier och hot, kan ibland förebyggas och dess effekter lindras med hjälp av god kommunikation, gott bemötande, förberedelser och planering. Då otillåten påverkan kommer från välorganiserade grupperingar med högt skrämselfkapital är detta arbete betydligt svårare, och kräver fler resurser och samverkan med många samhällsaktörer.

Olika förbund och föreningar har kommit olika långt i arbetet med att förebygga otillåten påverkan. Det lönar sig därför att dra lärdom av andra idrotters arbete med dessa frågor. Den stora vinsten med detta är att kunskap om allvarliga men ovanliga händelser på så sätt kan spridas. Eftersom påverkansförsök ofta följer samma mönster, kan olika idrotter med fördel även jämföra incidenter och fall med varandra. Man kan då lära mer om hur andra hanterat olika typer av påverkansförsök.

Referenser

Arbetsmiljöverket (2008). *Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1): Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2010). *Bra samspel och samverkan skapar säkerhet: Om klimat och kultur på arbetsplatsen*. Rapport 2010:1. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2010) *Våld i arbetslivet: En kriminologisk kunskapsöversikt*. Rapport 2010:4. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2012). *Syna säkerheten på din arbetsplats: Ett stöd för företag och organisationer i arbetet med säkerhetskultur*. Rapport 2012:12. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2015). *Riskperception och interventionsmetoder: Hur vår uppfattning av risker kan påverka uppkomsten av olyckor i arbetslivet*. Kunskaps sammanställning 2015:7. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Brottsförebyggande rådet (2009). *Polisens möte med organiserad brottslighet: En undersökning om otillåten påverkan*. Rapport 2009:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2011). *Storskaliga skattebrott: En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2013). *Den anmälda korruptionen i Sverige: Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*. Rapport 2013:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2014). *Korruption i Myndighetssverige: Otillåten påverkan mot insider*. Rapport 2014:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2014). *Politikernas trygghetsundersökning 2013: Utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld*. Rapport 2014:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2015). *Matchfixning: Manipulation av matcher och spelmarknad*. Rapport 2015:18. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2015). *Politikernas trygghetsundersökning 2015: Förtroendevaldas utsatthet under valåret 2014*. Rapport 2015:23. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2016). *Kriminell infiltration av företag*. Rapport 2016:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2016). *Kriminella nätverk och grupperingar: Polisens bild av maktstrukturer och marknader*. Rapport 2016:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2016). *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner: En uppföljning*. Rapport 2016:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2017). *Att förebygga och hantera påverkansförsök: En handbok*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Carlander, J. & Svensson, A. (2015). *Möta människor med rättshaveristiskt beteende: Handbok för yrkesverksamma*. Stockholm: Gothia Fortbildning.

Centrum för idrottsforskning (2014). *Statens stöd till idrotten – uppföljning 2013*. Rapport 2014:1. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.

Polismyndigheten (2017). *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019*. Stockholm: Polisens tryckeri.

SOU 2013:19. *Mera glädje för pengarna*. Slutbetänkande av Nationell samordning mot brottslighet i samband med idrottsarrangemang. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Säkerhetspolisen (2009a). *Otillåten påverkan mot medier*. Stockholm: Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen (2009b). *Personlig säkerhet*. Stockholm: Säkerhetspolisen.

7. Om Aktionsgrupp Idrott och Polisens arbete mot otillåten påverkan inom idrotten

Fredrik Gårdare, Polismyndigheten

Polisens satsning på en riktad insats mot kriminalitet som drabbar idrotten grundar sig på de förslag som väcktes av Björn Eriksson 2012–2013, då i rollen som regeringens nationelle samordnare mot brottslighet i samband med idrottsarrangemang.¹³⁴ I sin utredning konstaterade Eriksson att otillåten påverkan inom idrotten är ett problem som drabbar både föreningar och ett betydande antal personer på en mängd funktioner. Bland förslagen till åtgärder identifierades även behovet att Polisen behövde agera mer strategiskt och inriktat på akuta insatser. Sedan flera decennier hade myndigheten tvingats avsätta stora resurser till idrottsevenemang, där ordning och säkerhet varit ett problem. Inledningsvis bestod problemet av huligangång som organiserade slagsmål vid och runt matcher. Därefter följde en framväxande Ultras-kultur, vilken agerar autonomt och orsakar säkerhetsrisker på arenor; främst genom användande av pyroteknik.

Fotbollen har varit drabbad sedan början på 1990-talet, då de första huligangängen bildades, och kvarstår som den mest utsatta sporten. Även ishockeyn har dock drabbats, framför allt under åren då huligangängens ”egna lag” spelat i samma serie.

Till otillåten påverkan räknar vi våld, hot (även förtäckta), trakasserier, skadegörelse och korruption (bland annat mutor).

Efter rapporten kom Riksidrottsförbundet och Polisen överens om en gemensam nationell strategi. I samband med detta började den strategiska ledningen inom polisen att överväga om en riktad insats mot gängkriminella huliganer skulle kunna minska resursbehovet vid fotbolls- och ishockeymatcher. Det var ett allmänt resursproblem att polisen behövde avsätta mycket personal till bevakning av

¹³⁴ SOU 2012:23. *Mindre våld för pengarna*; SOU 2013:19. *Mera glädje för pengarna*.

fotbollsmatcher i stället för att rikta sina resurser fullt ut till utsatta bostadsområden och den hårt belastade utredningsverksamheten. Dessutom skulle även den omfattande otillåtna påverkan mot de största fotbollsföreningarna bekämpas. Sedan 1990-talet har det varit väl känt att huligangängen, så kallade firmor, agerar med hot, trakasserier med mera inom de föreningar de anser vara deras egna, och med det menar sig både ha rätt och skyldighet att styra föreningsbeslut.

Firmorna har och odlar samma historiskt manliga normer som andra grupper av gängkriminella. Våldet finns i centrum som ett machoideal; ett nöje och ett sätt att bygga våldskapital och varumärke. Annan kriminalitet förekommer och narkotika är vanligt. Flertalet medlemmar rör sig även i andra gängmiljöer som nazist- och mc-gäng, i vilka det finns ett intresse åt motsatta riktningen. Normer och åsikter förenar.

Det beslutades att en särskild resurs skulle sättas in, med målet att nå en strategisk effekt. Bekämpningen skulle riktas mot våldet och den otillåtna påverkan från huligangängen.

På grund av en omorganisation inom Polisen och ett begränsat resursläge mobiliserades en mindre insats än normalt vid särskilda insatser. Insatsen startade i januari 2017 med endast åtta poliser och uppdraget gällde enbart region Stockholm. Insatsen namngavs till Aktionsgrupp Idrott (AGI). Insatsledare blev kriminalkommissarie Fredrik Gårdare med lång erfarenhet från särskilda insatser; i synnerhet mot gängkriminalitet.

När idrottsrörelsen nåddes av informationen om att Polisen avsatt en särskild resurs ”öppnades portarna”. Flera idrottsförbund reagerade mycket positivt. Antalet förbund, föreningar liksom enskilda inom idrotten inkom med problembeskrivningar som omgående ändrade polisens lägesbild. Svenska Fotbollförbundet informerades om och anmälde att en omfattande matchfixning pågått under nästan hela 2010-talet. SHL och Svenska Ishockeyförbundet utvecklade sitt säkerhetsarbete till att omfatta alla former av otillåten påverkan i enlighet med AGIs verksamhet. Vidare började Riksidrottsförbundet att, med stöd av den nationella strategin, arbeta mer aktivt för att förebygga brott och stödja utsatta specialidrottsförbund.

Aktionsgruppen fick inte desto mindre ett nytt problem på sitt bord. Kriminella nätverk hade (via agenter) börjat handla med fotbollsspelare, och därmed uppstod en grov ekobrottslighet. Vissa nätverk kombinerade handel och makt över spelare

med matchfixning. Flera av nätverken bestod av redan väl kända individer, som samtidigt uppmärksammades i samband med Polisens nya fokus på utsatta förorter. Komplexiteten ökade än mer med internationella kopplingar och brottsprojekt.

Utvecklingen ledde till att AGI:s uppdrag breddades. Det fanns ett nationellt behov av att aktionsgruppen skulle agera mot akuta brott, och driva en riktad insats också i ett nationellt perspektiv. Parallellt förändrades lägesbilden och kunskapen om de kriminella aktörerna ökade även den avsevärt. Den första nationella strategin uppdaterades samtidigt till en nationell överenskommelse.¹³⁵

Polisens utvidgade insatser gav snabbt positiva effekter. Förbund, föreningar, utsatta ledare, domare och spelare fick omedelbart respons och ökad trygghet. Ett antal fall av otillåten påverkan kunde stoppas. Vidare genomfördes flera komplicerade utredningar mot strategiska mål. Flera fall av matchfixning utmynnade i åtal.

Det positiva gensvaret från idrottsrörelsen ledde till att den första beslutade insatsen över två år omvandlades till en permanent insats med början 2020. Styrkan utökades då till tio poliser samt civila specialister. Trots detta är AGI:s resurser alltjämt för små relativt uppdragets art och problemens omfattning. Detta har resulterat i att AGI lägger stor vikt vid samarbeten och samverkan. Exempelvis Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten är ständiga partners. Aktionsgruppen samverkar även mycket aktivt med idrottens egna resurser mot otillåten påverkan, vilket visat sig vara en framgångsfaktor. När det rör sig om gängkriminalitet och tystnadskulturer är det essentiellt att utsatta vågar berätta och informera sin arbetsgivare.

Idrotten har varit utsatt på en onormalt hög nivå under alldeles för lång tid. Fotbollen har varit och är än idag mest utsatt. Först under senare år har ledningen av svensk fotboll börjat jobba aktivt mot utsattheten. I likhet med Polisen har fokus tidigare varit riktat mot matcher, och det omfattande säkerhetsarbetet på arenorna.

Den otillåtna påverkan som sker inom idrotten har i ett flertal fall och under många år utgjort ett hot mot föreningsdemokratien. Trots detta har idrottsrörelsens ledning inte agerat aktivt, utan snarare valt undvikande strategier i hopp om att problemet skulle vara övergående. Vi i Polisen har ibland även mötts av inställningen att det

¹³⁵ För överenskommelsen i sin helhet, se Riksidrottsförbundet (2018). *Överenskommelse mellan Riksidrottsförbundet och Polismyndigheten*.

är ”någon annan” som måste ta ansvar. Tystnadskulturen inom vissa förbund och föreningar har även påverkat det brottsförebyggandet arbetet negativt. Samtidigt har Polisen inte haft fokus på brottslighet inom idrotten utöver matchevenemang och dialog/övervakning av supportergrupper.

Tillsammans med idrottsrörelsens nu mer aktiva kunskapsspridning har medvetenheten otillåten påverkan ökat i svensk idrott.

Även medias inställning har utvecklats över tid. Fler sportjournalister har blivit mer granskande i sin nyhetsrapportering. En stor mängd artiklar och tv-dokumentärer om framför allt matchfixningen, men även den olagliga agentverksamheten, har producerats under de senaste tre åren. Under tiden har Aktionsgrupp Idrott varit öppen med att informera om sin lägesbild. Gruppen har dessutom medverkat i en mängd utbildningar, till exempel av domare och ledare. Sammantaget har medvetenheten om otillåten påverkan i svensk idrott ökat.

Under 2021 ser vi positiva effekter genom att fler engagerar sig, hör av sig, fler vågar söka både idrottens och polisens hjälp. På samma gång har Polisens Aktionsgrupp Idrott en avkylande effekt på nätverken.

Det är dock fortsatt svårt att få individer inom idrotten att berätta om att de blivit kontaktade på ett otillbörligt sätt, eller vad de själva sett alternativt hört av kollegor och kamrater. Oviljan att bli inblandad, skam för tidigare undfallenhet gentemot ledare och rädsla för idrottsliga avstängningar samt för kriminella påverkar mycket i nuläget.

Om den goda trenden fortsätter kan svensk idrott gå mot en betydligt bättre situation framöver. En framgångsfaktor kan vara att idrotten utvecklar sina egna insatser, och vågar bli mer offensiv i sitt brottsförebyggande arbete. En andra framgångsfaktor är att Polisens resurs är tillräckligt stark för att ”hålla ett tryck” mot de nätverk och gäng som agerar inom idrotten.

Referenser

Riksidrottsförbundet (2018). *Överenskommelse mellan Riksidrottsförbundet och Polismyndigheten*.

SOU 2012:23. *Mindre våld för pengarna*

SOU 2013:19. *Mera glädje för pengarna*

8. Svenska idrottsledare på den internationella idrottsarenan

– villkor, erfarenheter och möjlighet till inflytande

Karolina Bergmark, Christine Dartsch Nilsson & Johan R Norberg, Centrum för idrottsforskning

Inledning

Den moderna tävlingsidrotten har en utpräglad internationell och pyramidal organisationsstruktur. Många av de regelverk och villkor som gäller för svensk idrott kan härledas till beslut som fattats av internationella idrottsförbund eller inom ramen för olika former av internationella idrottssamarbeten. Att svenska idrottsledare är aktiva på den internationella idrottsarenan är således en strategiskt viktig möjlighet för svensk idrott att både påverka den internationella idrottens allmänna utveckling och för att försvara svenska idrottsintressen. För den enskilde idrottsledaren tillkommer att ett internationellt förtroendeuppdrag kan ge både prestige och inflytande. Samtidigt är internationellt idrottsarbete ofta förknippat med både upppoffringar och svåra etiska utmaningar. Mot möjligheten att kunna påverka i enlighet med svenska idrottsvärderingar står risken att man blir gisslan i organisationskulturer präglade av både odemokratiska beslutsformer och korruption.

I detta kapitel tar vi en närmare titt på villkoren för svenska förtroendevalda i internationella idrottsorganisationer. Området är i huvudsak utforskat. Redogörelsen baseras på en undersökning som genomfördes av Centrum för idrottsforsknings kansli med stöd av Marie Denitton på Riksidrottsförbundet. För studiens design, materialinsamling och analys svarar Karolina Bergmark, projektanställd på Centrum för idrottsforskning. Bergmark är till vardags planeringssekreterare vid Fritidsförvaltningen i Malmö stad och hon ingår även i forskningsgruppen Ung livsstil. Texten har därefter författats av Bergmark tillsammans med Christine Dartsch Nilsson och Johan R Norberg.

Syftet med kapitlet är att ge en fördjupad bild av svenska idrottsledare med förtroendeuppdrag i internationella idrottsorganisationer. Efter en första övergripande kartläggning av omfattningen på svensk idrotts internationella engagemang, riktas fokus mot idrottsledares vardag i sina respektive internationella förbund. Hur har de fått dessa positioner? Har de reella möjligheter att utöva ett inflytande? Bedrivs verksamheten i dessa organisationer i enlighet med svenska normer och värderingar? Vad ska man tänka på som svensk representant i internationella sammanhang? Får man det stöd man behöver?

Kapitlet inleds med en kort presentation av Riksidrottsförbundets riktlinjer och strategier för internationellt idrottsarbete. Därefter redogörs för undersökningens utformning och metodologiska tillvägagångssätt. Efter detta följer en tematiskt uppdelad redovisning av undersökningens resultat.

Riksidrottsförbundets riktlinjer och strategier för internationellt idrottsarbete

För svensk idrottsrörelse är representation i internationella idrottssammanhang en både strategisk och ideologisk fråga. I strategiskt avseende är utgångspunkten att svenska idrottsledare genom ett deltagande i internationella idrottsorganisationer kan bidra till beslut som är positiva för svensk idrott. I Riksidrottsförbundets anvisningar för svensk idrotts internationella agerande understryks bland annat att svensk representation kan öka möjligheten att få internationella idrottsevenemang till Sverige och att idrottsrörelsen även kan ”påverka utformningen av de internationella tävlingssystemen så att de ger svenska idrottsutövare möjlighet att delta på samma villkor som övriga länders representanter”. Det ideologiska argumentet är att svensk idrott har en demokratisk uppbyggnad som borde komma fler till del. I Riksidrottsförbundets anvisningar formuleras denna tanke på följande sätt.

”Den svenska idrottsmodellen kan vara till nytta som exempel för andra länder inom och utanför Europa. Svensk idrottsrörelse ska ta sitt ansvar för att stödja idrottsorganisationer under utveckling i andra delar av världen.¹³⁶”

Riksidrottsförbundet styrning av det internationella idrottsarbetet är preciserat i *Internationella riktlinjer för svensk idrott* med tillhörande anvisningar samt i

¹³⁶ Riksidrottsförbundet (2008), *Svensk idrotts internationella agerande*, s. 3.

strategiplanen *Riksidrottsförbundets strategi för internationellt arbete 2018-2025*.

De internationella riktlinjerna, antagna av RF-stämman 2015, är en uppsättning förhållningssätt vilka alla specialidrottsförbund förväntas följa. I riktlinjerna stadgas bland annat att svensk idrotts internationella arbete ska utgå från idrottsrörelsens gemensamma värdegrund och att svenska idrottsledare ska verka för att internationella idrottsorganisationer följer internationella konventioner såsom FN:s deklaration om mänskliga rättigheter. Sedan 2016 ingår även en riktlinje om demokratisk styrning:

”Svensk idrott ska alltid stå för ”good governance” vilket bland annat omfattar demokratiska processer, transparens och anti-korruption. Svensk idrott ska verka för att den internationella idrotten utvecklas av idrotten på dess egna villkor och på demokratiska grunder;”

I dokumentet *Riksidrottsförbundets strategi för internationellt arbete 2018-2025* specificeras aktuella övergripande mål för det internationella arbetet i den svenska idrottsrörelsen.¹³⁷ Utgångspunkten här är att idrotten är internationell till sin organisation och struktur och att många beslut som påverkar svensk idrott följaktligen bestäms på internationell nivå. Det är därför viktigt att idrottsrörelsen aktivt försöker att utöva ett inflytande i internationella specialidrottsförbund och i olika ”europeiska plattformar för idrott” samt inom EU.

Riksidrottsförbundets nuvarande strategi för det internationella arbetet innehåller fyra målområden; 1) livslångt idrottande 2) idrottens värdegrund är vår styrka 3) idrott i förening och 4) idrotten gör Sverige starkare. För samtliga målområden preciseras konkreta mål och hur ansvar fördelas mellan specialidrottsförbunden (SF) och Riksidrottsförbundet/SISU Idrottsutbildarna. Idrottsrörelsens insatser för good governance preciseras på följande sätt i målområdet *idrottens värdegrund är vår styrka*:

¹³⁷ Riksidrottsförbundet (2016), *Riksidrottsförbundets strategi för internationellt arbete 2018-2025*.

”Idrotten i Sverige ska stödja den internationella utvecklingen av en transparent och demokratiskt uppbyggd idrottsrörelse där kvinnor och män ges lika möjligheter att vara med och påverka och där människors lika värde är i fokus. 35 procent av SF med internationell verksamhet ska genomföra en utbildning, workshop eller projekt om good governance på nationell eller internationell nivå (1,6 procent 1 januari 2018). Av SF:s samtliga internationella representanter ska minst 30 procent vara från det underrepresenterade könet (24,2 procent 1 januari 2018). 80 procent av SF ska veta vad arbetet med mänskliga rättigheter inom idrotten innebär, på såväl nationell som internationell nivå.”

Riksidrottsförbundet har en övergripande uppgift i det internationella arbetet att företräda den svenska idrottsrörelsen på internationell nivå samt att stimulera och stödja specialidrottsförbunden i deras internationella verksamhet. Till sin hjälp har Riksidrottsförbundet ett internationellt råd som är Riksidrottsstyrelsens referensorgan i internationella frågor.

Undersökningens utformning och metodologiska utgångspunkter

Resultatet som presenteras i denna undersökning bygger på följande empiri och insamlingsmetoder:

- Statistik insamlad av Riksidrottsförbundet om svenska idrottsledare med internationella uppdrag
- En online-enkät riktad till svenska idrottsledare med centrala positioner på högsta beslutande nivå i internationella idrottsorganisationer
- Semistrukturerade djupintervjuer med förtroendevalda svenska företrädare i internationella förbund samt en representant från Riksidrottsförbundet
- Deltagande observation vid möte för nätverket Greta den 20-21 oktober 2020. Greta är ett nätverk för kvinnor som representerar den svenska idrottsrörelsen internationellt.

Riksidrottsförbundet

Riksidrottsförbundets samarbete och information har varit avgörande för att denna studie har kunnat genomföras. Riksidrottsförbundets kansli har bidragit med information om aktuella svenska positioner inom de internationella förbunden. Vidare har man administrerat en enkät som skickats ut till svenska idrottsledare (se enkätstudie nedan), tillhandahållit kontakter i samband med intervjustudien och godkänt att personal från Centrum för idrottsforskning genomfört en deltagande observation på ett möte för nätverket Greta.

Enkät till svenska idrottsledare med internationella uppdrag

Inför 2020 hade totalt 58 svenska idrottsledare ett internationellt uppdrag på högsta beslutande nivå (s.k. exekutiv nivå) inom sammanlagt 36 internationella idrottsförbund. För denna grupp utformades en enkät bestående av totalt 24 frågor. Enkäten skickades ut digitalt av Riksidrottsförbundet under perioden 2020-09-23 till 2020-10-27 till 47 av dessa idrottsledare. Bortfallet av 11 respondenter beror på något av följande; att personen hade avslutat sitt uppdrag innan enkäten skickades ut, att e-postadress saknades eller var inkorrekt. Totalt 34 personer från 30 specialidrottsförbund besvarade enkäten, vilket gav en svarsfrekvens på 72 procent. Respondenterna svarade anonymt i enlighet med riktlinjer om forskningsetik och deras identiteter går därmed inte att spåra.

Semistrukturerade fördjupningsintervjuer

För att skapa en fördjupad förståelse för tillvaron som svensk idrottsledare på den internationella arenan, kompletterades enkätundersökningen med intervjuer av 14 personer som antingen har ett internationellt uppdrag eller precis avslutat ett internationellt uppdrag. Valet av respondenter gjordes utifrån ett stratifierat slumpmässigt urval med avseende på lagidrott/individuell idrott, stora/små idrotter samt kön. Av de 14 intervjupersonerna var sex kvinnor och åtta män. Bland de intervjuade fanns personer med förtroendeuppdrag på högsta beslutande nivå i internationella idrottsförbund och svenska representanter i internationella kommittéer eller paneler. Intervjupersonerna representerade sammanlagt 14 olika specialidrottsförbund. Samtliga intervjuer har anonymiserats. I redovisningen av citat har småord utelämnats och formuleringar korrigerats för att öka läsbarheten.

Nätverket Greta

Greta är ett nätverk för kvinnor som representerar den svenska idrottsrörelsen internationellt. Nätverket träffas 1-2 gånger per år för att diskutera gemensamma utmaningar samt ge möjlighet till fortbildning inom olika områden. Personal från CIF:s kansli genomförde en deltagande observation i samband med Gretas nätverksträff den 20-21 oktober 2020. På mötet genomfördes bland annat fortbildning och inspirationsworkshops i retorik, jämställdhet och i hantering av sociala medier. Representanter från 13 olika specialidrottsförbund samt Riksidrottsförbundet var på plats. Deltagarna representerade både stora och små specialidrottsförbund samt lag- och individuella idrotter. Samtliga deltagare på nätverket har anonymiserats.

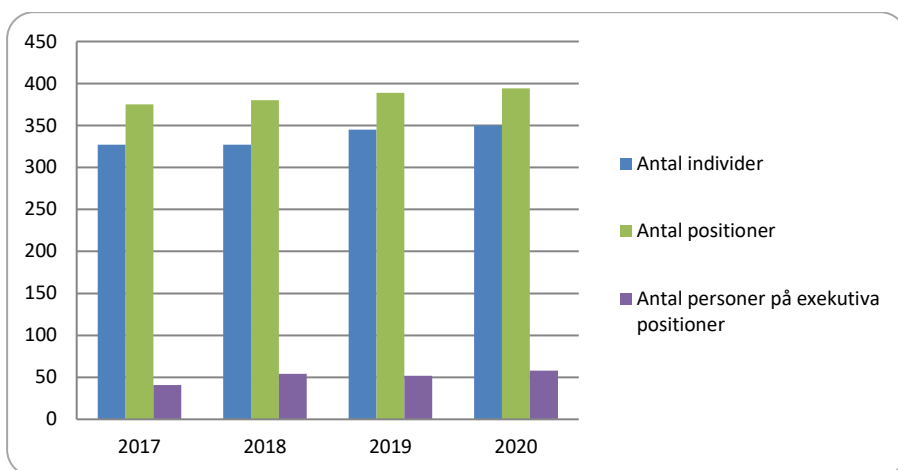
Det internationella idrottsuppdraget

Svenska idrottsledare återfinns på den internationella idrottsarenan i en mängd olika uppdrag och positioner: från ordförande eller styrelseledamot på högsta beslutande nivå i ett internationellt förbund till förtroendeposter i kommissioner, paneler och arbetsgrupper samt domare- eller tillsynsuppdrag. Dessa uppdrag är olika till sin karaktär och de ligger på olika organisatoriska nivåer. Detta skapar i sin tur varierade möjligheter för svenska idrottsledare att utöva ett inflytande och påverka den internationella idrottens utveckling.

Med denna reservation om uppdragets varierade natur kan det konstateras att en majoritet av deltagarna i denna undersökning är mycket positiva till sina internationella åtaganden. Flera av de som intervjuats beskriver uppdragen som en arena där de kan påverka idrottens riktning och samtidigt bidra med sin egen expertis. Ofta beskrivs uppdraget även som en fortsättning på deras tidigare arbete och engagemang i den svenska idrottsrörelsen, oavsett om man refererar till erfarenhet som ledare på förbunds nivå eller till en tidigare elitkarriär.

Svenska idrottsledares internationella uppdrag i siffror

Enligt statistik från Riksidrottsförbundet i figur 1 hade 350 svenska idrottsledare uppdrag i internationella idrottsförbund år 2020, antingen i världsförbunden eller i deras europeiska motsvarigheter. Ett begränsat antal idrottsledare hade fler än ett uppdrag med följderna att svenska positioner på den internationella idrottsarenan uppgick till 394. Av de sammanlagt 350 svenska idrottsledarna hade 58 individer en position på exekutiv nivå, det vill säga som ledamöter i den internationella idrottsorganisationens högsta styrelse. Två svenska idrottsledare hade dessutom två sådana positioner. Övriga 292 svenska idrottsledare hade poster i exempelvis kommittéer, kommissioner, paneler och arbetsgrupper eller internationella domar- eller tillsynsuppdrag. Antalet svenska idrottsledare med internationella uppdrag i idrottsrörelsen har ökat under senare år: från 327 personer år 2017 till 350 stycken år 2020. Även antalet positioner har ökat sedan 2017, från 375 positioner till 394 positioner 2020.



Figur 1 Svenska idrottsledare med internationella uppdrag: antal individer, positioner samt ledare på exekutiva positioner 2017- 2020

Källa: RF/SF-data

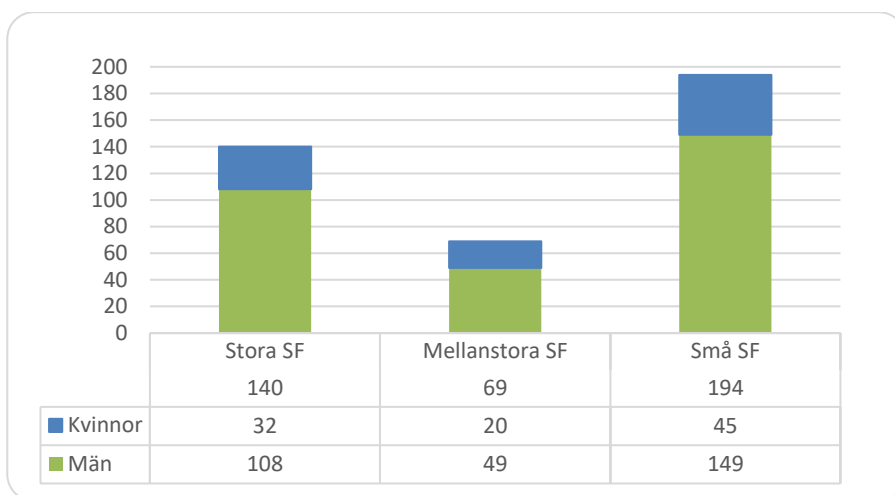
I tabell 1 nedan redovisas antalet svenska idrottsledare med internationella uppdrag åren 2017-2020 fördelat på kön.

Tabell 1 Antal svenska idrottsledare med internationella uppdrag: fördelning kvinnor och män med avseende på individer, positioner samt ledare på exekutiv nivå 2017- 2020. Inom parentes andel (%)

Svenska idrottsledare med internationella uppdrag	2017		2018		2019		2020	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Antal individer (%)	68 (21)	259 (79)	79 (24)	248 (76)	88 (26)	257 (74)	96 (27)	254 (73)
Antal positioner (%)	76 (20)	299 (80)	85 (22)	302 (78)	94 (24)	295 (76)	107 (27)	287 (73)
Antal individer på exekutiv nivå (%)	11 (27)	30 (73)	20 (37)	34 (63)	19 (37)	33 (63)	22 (38)	36 (62)

Källa: RF/SF-data

Tabell 1 visar att svensk idrott stärkt sin internationella representation under perioden 2017-2020 med avseende på såväl antalet individer som antalet positioner. Ökningen är dessutom nästan uteslutande resultatet av fler kvinnor med internationella uppdrag. Procentuellt sett är andelen män dock fortfarande i stark dominans. Svensk idrotts internationella representation är i dagsläget inte jämställd.



Figur 2 Svenska idrottsledare med internationella uppdrag: antal individer fördelat på kvinnor och män samt stora, mellanstora och små specialidrottsidrottsförbund (SF) år 2020.

Källa: RF/SF-data

I Centrum för idrottsforskningens uppföljning av statens stöd till idrotten år 2020 analyserades idrottsrörelsens omfattning och sammansättning med avseende på specialidrottsförbundets medlemsantal. I uppföljningen, som avsåg år 2019, klassificerades sexton förbund som stora, med medlemsantal på över 100 000 vardera. Sju förbund utgjorde en mellankategori med medlemsantal på 50 000–100 000 personer medan resterande 49 förbund hade medlemsantal på mindre än 50 000 personer. Figur 2 ovan utgår från denna klassificeringsmodell och visar fördelningen av svenska idrottsledare med internationella uppdrag med avseende på kvinnor och män samt tillhörighet i stora, mellanstora och små specialidrottsförbund. Under 2020 hade sammanlagt 140 idrottsledare från Riksidrottsförbundets 16 största förbund ett internationellt uppdrag. Bland dessa var 23 procent kvinnor och 77 procent män. Bland de sju specialidrottsförbunden i kategorin mellanstora idrottsförbund fanns totalt 69 idrottsledare med internationella uppdrag, varav 29 procent var kvinnor och 71 procent var män. Bland små specialidrottsförbund återfanns 194 idrottsledare med internationella uppdrag, varav 23 procent var kvinnor och 77 procent var män.¹³⁸

¹³⁸ Stora förbund: 450 000-940 000 medlemmar (störst är fotboll, golf och friidrott), mellankategorin: 50 000-100 000 medlemmar, minsta förbunden: mindre än 50 000 medlemmar. För vidare läsning, se Centrum för idrottsforskning, *Statens stöd till idrotten. Uppföljning 2020*.

Av samtliga 72 specialidrottsförbund år 2020 hade det stora flertalet, hela 63 förbund, åtminstone en internationell representant. Flest personer med internationella uppdrag hade Svenska flygsportförbundet med 25 personer följt av Svenska skidförbundet och Svenska fotbollförbundet med 24 respektive 21 personer.

Enligt Riksidrottsförbundets uppgifter saknade följande nio specialidrottsförbund representanter med internationella uppdrag år 2020.

- Akademisk idrott
- Amerikansk fotboll
- Cheerleading
- Cricket
- Cykel
- Gång och vandring
- Skateboard
- Skridsko
- Varpa (finns i dagsläget inget internationellt förbund)¹³⁹

Merparten av dessa nio specialidrottsförbund är små sett till antalet medlemmar och förhållandevis nyinrättade. För Svenska varpaförbundet förklaras avsaknaden av internationell representation av att idrottsgrenen i fråga saknar ett internationellt idrottsförbund.

Vägen till uppdrag på den internationella idrottsarenan

För att inneha ett uppdrag i ett internationellt idrottsförbund, oavsett nivå, måste personen i fråga antingen väljas på ett förbundets kongress eller tillsättas av den verkställande styrelsen eller förbundets ordförande. Dessa beslut är ofta förekomna av en nomineringsprocess där det nationella idrottsförbundet eller motsvarande (till exempel ett nordiskt förbund) nominerar eller föreslår en kandidat för uppdraget i fråga.

¹³⁹ Källa: RF/SISU-data

Vägen till ett internationellt uppdrag inom idrottsrörelsen inleds emellertid ofta långt tidigare:

”Det hänger ihop med min långa bakgrund inom idrottsrörelsen; allt ifrån att ha varit domare till att blivit engagerad på föreningsnivå, på distriktsnivå sedan på nationell nivå. Till sist då, att efter många år blivit ordförande på nationell nivå så har också dörren öppnats kan man säga för internationella uppdrag. (intervju 14, man)”

Både de idrottsledare som svarat i enkätstudien och de som intervjuats vittnar entydigt om att det ideella engagemanget inletts på lokal föreningsnivå och att de därefter haft, eller har, förtroendeuppdrag på nationell nivå inom sina respektive idrotter.

Majoriteten av intervjupersonerna tillägger att internationell närvaro, etablerade kontakter och aktiv lobbyverksamhet dessutom ofta är nödvändigt för att få internationella uppdrag. En av de intervjuade beskrev det på följande sätt.

”Rent praktiska frågor naturligtvis, du ska skicka in ditt CV och uppfylla vissa kriterier såklart. Sedan så är det ju en form av lobbyverksamhet som mestadels sköttes av två stycken andra inom [det egna specialidrottsförbundet] som sitter på andra internationella poster eller har ett annat internationellt nätverk och som är med i olika andra grupperingar, plus mig själv då naturligtvis. [...] Sedan är det också helt avgörande, får man lov att säga, att man har presidentens gillande eller godkännande eller förståelse för att det passar bra in i den här geografiska maktfördelningen som måste finnas. (intervju 6, man)”

Att ha presidentens/ordförandens eller vissa grupperingars ”godkännande” kan vara helt avgörande för en persons möjlighet att få ett internationellt uppdrag.

”Ibland spelar det ingen roll hur väl du presenterar, hur väl du gör någonting, för det hänger väldigt mycket på de där bakom, vad de har kommit överens om och hur de resonerar. (intervju 13, kvinna)”

Interna beslutsprocesser i internationella förbund

Av intervjuerna att döma, kan de interna beslutsprocesserna i internationella idrottsförbund variera stort. Beslut kan formas och fattas på många sätt. Spelet bakom kulisserna skiljer sig också. Flera av de intervjuade vittnar om beslut som varit starkt personbundna till ordföranden eller till olika maktkluster i det

internationella idrottsförbundet. I några intervjuer samt vid deltagande observation under nätverksträffen Greta framkommer även erfarenheter om rena oegentligheter kopplade till val av personer till höga poster, i vissa fall även köpta röster. Det är svårt att bedöma omfattningen av sådana avarter, men flera förtroendevalda efterlyser ökad forskning om dessa problem i den internationella idrottsrörelsen.

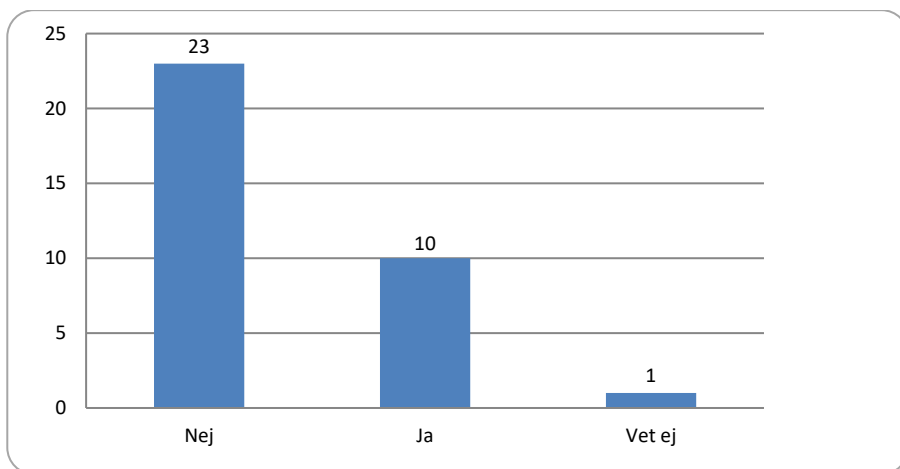
Alternativa vägar till internationella uppdrag

Även om etablerade kontakter och internationell närvaro ofta är en förutsättning för ett internationellt uppdrag, finns det alternativa vägar som visar att ett specialidrottsförbund kan påverka sin internationella ställning genom ett systematiskt strategiarbete. Tre representanter från tre olika förbund (stort, mellan och litet) menade nämligen att det egna förbundets långsiktiga och strategiska engagemang, kompetens och delaktighet i internationella forum även varit avgörande för deras egna möjligheter till internationella uppdrag och påverkan.

Även rent strukturella faktorer kan spela in, såsom Sveriges positionering i en idrott i relation till den globala kontexten. Det nationella specialidrottsförbundets storlek, antalet utövare av idrotten nationellt respektive internationellt, ekonomiska resurser inom idrotten och Sveriges idrottsliga framgångar – allt detta kan vara av betydelse. Detsamma gäller på individnivå. Har du en hög position i Sverige inom ett specialidrottsförbund, exempelvis positionen som ordförande, samtidigt som Sverige är internationellt framgångsrikt, kan detta underlätta vägen för en internationell karriär.

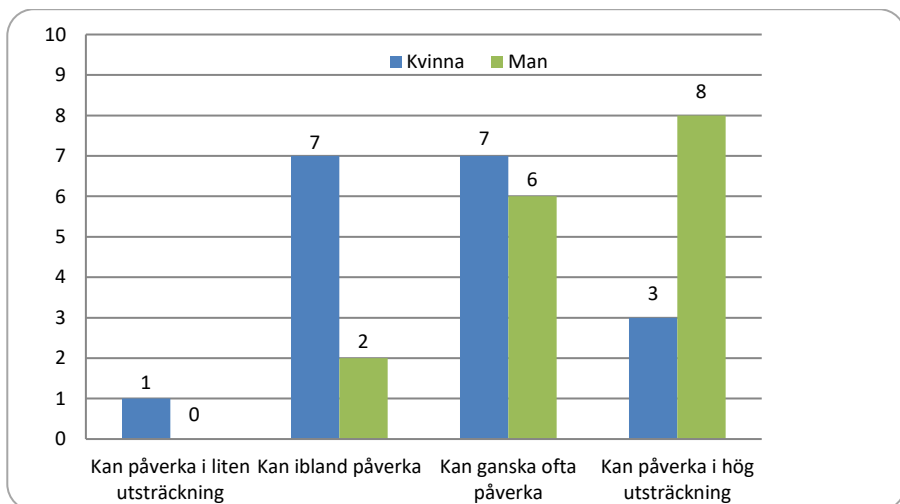
Om genus och jämställdhet

Den internationella idrotten beskrivs av flertalet intervjupersoner som manligt dominerad och med kvotering som en nödvändighet för att kvinnor ska ges plats. I enkätstudien uppgav 23 av 34 svarande (motsvarande 68 procent) att styrelsen i deras internationella idrottsförbund inte hade en jämn representation med avseende på kön. Se figur 3.



Figur 3 Antal som svarade ja, nej eller vet ej på frågan: "Anser du att styrelsen har en jämn representation utifrån kön?"

Bland kommentarerna i enkäten tillade en kvinnlig respondent att den "manliga hierarkin och strukturen" utgör den största utmaningen i det internationella idrottsarbetet. En annan kvinnlig respondent ansåg att det var en utmaning att bli tagen på allvar som kvinnlig idrottsledare och tillade därefter att hon ibland upplevde sig uppfylla "en roll på pappret".



Figur 4 Antal som svarade på frågan: "Upplever du att dina synpunkter tas tillvara?"

Figur 4 visar ett tydligt könsmönster på en direkt fråga om svenska idrottsledare på exekutiv nivå upplever att deras synpunkter tas till vara. Nästan alla män - 14 av

totalt 16 stycken - sade sig uppleva att deras synpunkter tas tillvara i det internationella idrottsarbetet ”i hög utsträckning” eller ”ganska ofta”. Bland kvinnor sade nästan hälften – 8 av 18 stycken – att de endast kunde påverka ”i liten utsträckning” eller ”ibland”.

De svenska idrottsvärderingarna

I samtliga intervjuer lyfts de svenska idrottsvärderingarna fram som ledstjärnor och något att sträva mot, det vill säga aspekter som jämställdhet, jämlikhet, inkludering och demokrati.

”Det märks väldigt tydligt i våra internationella arbeten inklusive i kommittén att vi i Sverige och i svensk idrott – även om vi inte är så nöjda här hemma i alla delar – ligger långt fram i jämställdhetsfrågor när man kommer ut internationellt. [...] hur man förhåller sig till män och kvinnor, hur man betar sig i rummet när [kvinnors idrottande] kommer upp kontra när det pratas om en herrturnering. [...] Samtidigt kan man inte köra det [jämställdhetsarbetet] för hårt heller.[...] Det gäller att vara med och gå före utan att gå för snabbt fram. Det är väl egentligen den stora skillnaden mot här hemma, bortsett från att i det internationella arbetet kommer alla från olika kulturer och hela det batteriet. (intervju 14, man)”

De intervjuade förtroendevalda har skilda erfarenheter om svårigheten att föra fram just jämställdhetsfrågor och därmed bidra till förändring i den egna idrotten.

”Men framför allt finns det ett gigantiskt motstånd. Så är det ju. Och det är bara baserat på manlig makt, enligt min bedömning. (intervju 5, man)”

Detta innebär att den enskilde idrottsledaren ofta måste ”välja sina strider” för att nå bästa möjliga resultat. Det kan i sin tur ge upphov till en känsla av förvirring eller nedstämdhet kring vad det egna uppdraget faktiskt går ut på. Just erfarenheterna av att inte kunna föra fram perspektiv och erfarenheter från den svenska idrottsrörelsen skaver i flera intervjuer. Problemet är att svenska normer ibland krockar med de normer som präglar den internationella idrotten vilket tvingar svenska idrottsledare att anpassa sig och avvakta eller tumma på frågor som för dem är självklara. Flera tillägger emellertid att man måste acceptera att den svenska modellen inte alltid kan prioriteras.

”Jag känner nog att jag själv går på någon slags fingertoppskänsla. Jag kan inte gå in i alla fajter. Det gäller att välja de viktigaste och göra det så sakligt som möjligt. (intervju 9, kvinna)”

Frågan om hur man kan tackla meningsskiljaktigheter och i vissa fall konflikter som bottnar i svenska idrottsvärderingar innebär också att de svenska förtroendevalda själva blir en del av ett geografiskt kluster, ofta tillsammans med de övriga nordiska länderna.

Flera av de intervjuade idrottsledarna betonar även den ideella folkrörelsetradition som svensk idrott vilar på. Denna tradition delas inte av andra länder, vilket kan försvåra diskussionen i de internationella idrottsförbunden.

”Vi tar vissa saker för givet. Vi tar det ideella ledarskapet för givet. Och jag vet, när vi gjorde en analys så konstaterade [en ledamot från ett östeuropeiskt land], han trodde inte på siffrorna när det gäller ideellt ledarskap i Sverige. Men när han fick klart för sig att de var korrekta konstaterar han att ”vilken rikedom ni har som har råd att jobba för att utveckla barn och ungdomar och inte måste skaffa ett extra jobb för att kunna försörja familjen”. Det var förutsättningarna i hans land. Där fanns liksom inte privatekonomisk möjlighet att kunna lägga gratis tid på ideellt föreningsarbete så som vi har det. Det är kanske perspektiv vi inte alltid tänker på. (intervju 10, man)”

Andra menar att det går att förändra även värderingar och attityder, men att det krävs tålamod. En svarande lyfter fram vikten av att förankra frågor hos en styrelseledamot i taget och därigenom arbeta målinriktat för att påverka idrottens normer.

”Till sist tog de sig modet att i de nya stadgarna säga att vi minskar antalet styrelseledamöter men man har villkoret att en av tio ska vara en kvinna. Wow, alla tycker det är jättestort att en av tio ska vara en kvinna. Jag hade kanske tyckt att det skulle vara två. (intervju 12, kvinna)”

Beslutsfattarnas spelplan

”Arbetet internationellt är ju väldigt speciellt. [...] Det blir mycket idrottspolitik av det hela. Jag vill säga som svensk att kanske framför allt good governance-frågorna borde lyftas mycket mer in i det internationella. (intervju 4, man)”

Vad innebär det att som svensk ha ett internationellt uppdrag? Hur mycket kan man påverka? Och kanske viktigast av allt: hur skiljer sig det internationella idrottsarbetet mot uppdrag på nationell nivå?

Maktens utmaningar

Med en internationell maktposition följer ansvar, förtroende och förväntningar. Det innebär också att den enskilde riskerar att hamna i kläm mellan värderingar, kulturer och normer. När dessa värderingar och kulturer påverkar normer i ett givet sammanhang kan också efterlevnaden av styrdokument och regler påverkas. Detta har flera av deltagarna i denna studie personlig erfarenhet av. I detta avsnitt redogörs för svenska idrottsledares erfarenhet och tankar om att navigera i internationella idrottsmiljöer som präglas av avarter i form av bristande demokratiska processer och korruption.

De svenska förtroendevalda har samtidigt med sig förväntningar från sina respektive specialidrottsförbund och i några fall även från sina moderföreningar. Att en viss person blivit förtroendevald skapar ett förväntanstryck, främst från medlemmar och tidigare styrelsekollegor, om att svenska idrottsvärderingar och normer ska tas tillvara i den internationella idrottsrörelsen. Här uttrycker flera intervjuade att verkligheten krockar med förväntningarna. Flera av studiens deltagare beskriver att de lärt sig det internationella uppdraget efterhand.¹⁴⁰

Förståelse och förmåga att navigera inom olika kulturer och politiska maktstrukturer är en utmaning som återkommer i intervjuer, i enkäten och under Gretas nätverksmöte. Det poängteras dock att sådan kompetens är viktig både på den internationella arenan och nationellt.

En förtroendevald uttrycker sin positiva överraskning över att det internationella styrelsearbetet präglas av en känsla av ”högt till tak”. Samma idrottsledare tillägger emellertid att personer i ledande positioner ofta spelar en avgörande roll för hur

¹⁴⁰ Jämför t.ex. med Ulf Leos avhandlingar om professionella normer bland svenska rektorer där motsvarande förväntningar skapar bland rektorns tidigare lärarkollegor, Leo, U (2010)

arbetet fungerar och att de är högst delaktiga i att sätta strukturerna och ramarna för organisationskulturen.

”[...] Det har ju större betydelse än vad vi har i Sverige men vi vet ju också att det ändå någonstans är chefen, ledaren eller vad man nu väljer att kalla personen – det han eller hon gör – som sprider ut sig i organisationen oavsett om det är det demokratiska öppna ledarskapet eller det odemokratiska och ”visar med hela handen”. Sådant går ju ner i organisationen, helt klart. Ännu tydligare är det ju längre ner i Europa vi kommer. (intervju 6, man)”

Flera idrottsledare vittnar om hur makt och inflytande inte alltid bygger på demokratiska principer, eller är en konsekvens av en demokratisk beslutsprocess:

”Vi har en ordförande som är från nåt land långt ner i högra delen av Europa och det här med demokrati är inte riktigt lika. Vi bestämmer en sak i kommittén och sedan gör han någonting annat. (intervju 1, kvinna)”

Problematiken med bristande demokratiska processer förvärras ibland av osäkerhet kring vilka som faktiskt ska delta, och inte delta, på olika möten:

”Ja, absolut är det så. När vi har våra kommittémöten vill presidenten vara med, liksom i alla andra kommittéers möten [...] och i mejlkonversationer. [...] Då ska han ha plats för att säga sina åsikter och sin version samtidigt som han inte låter alla komma till tals. Skulle man ha en annan åsikt så blir man nästan knivhuggen. [...] Det är min åsikt. (intervju 8, man)”

Även korruption förekommer. Det visar sig inte enbart i mötesrummet utan kan också framträda vid beslut om vem, eller vilket land, som ska stå som värd för tävlingar och mästerskap samt i bedömning av själva tävlingsmomentet.

”Innan jag började så fanns det en gammal rysk coach, han var expert på att styra sina domare. Han kunde ge ”tummen upp” eller ”tummen ner” och beroende på hur han riktade tummen så dömde domaren efter detta. [...] men det har väl blivit bättre. (intervju 8, man)”

En idrottsledare delar med sig av erfarenheter av att värdskap för tävlingar tilldelats platser där beslutsfattare blivit erbjudna tjänster och gåvor. Hen berättar att ”gåvor” kan bestå av alkohol och kvinnor. I andra fall har arrangemang tilldelats

platser där beslutsfattarna har tillförskansat sig en ekonomisk fördel av evenemanget, exempelvis genom att själva stå som värd för tävlingar och därmed få intäkter i form av tävlingsavgifter, boenden och försäljning av souvenirer.

De etiska utmaningarna rörande makt och inflytande påverkas även av de ökade kommersiella intressen som växt fram i anslutning till den internationella idrotten – från lukrativa sponsoravtal till vikten av att locka besökare till det egna landet eller möjligheten för individer att tjäna pengar på ett idrottsevenemang.

”[...] Det är ju att man inte är öppna [transparenta] och sedan det andra är att det kommer in en jäkla massa pengar. Det har ju inte gjorts i vår idrott än, så det är möjligt att den dagen det kommer in ytterligare några nollor efter dem så blir det. Men jag tror att svaret på den frågan är öppenhet och transparens. [...] men du får aldrig, du får aldrig, aldrig gå över den gränsen där du låter dig bli mutad eller att du mutar någon. Nu tog jag bara ett exempel men, för det är ju extremt viktig, det är bara titta på det, en del av våra grannländers presidenter i internationella förbund har ju fallit i den fällan. (intervju 5, man)”

Några av deltagarna i studien uttrycker även en frustration för hur idrotten är organiserad. En av de intervjuade menar att ”idrottspolitikerna och hela processen är i viss mån korrupt”. En annan beskriver det på följande sätt:

”[...] Det vet man väl själv. Om man sitter på Riksidrottsförbundets möte och ska rösta så finns det olika kandidater så känner man en person som är en av kandidaterna och råkar veta att den är väldigt duktig och hygglig. Jag tror inte det är annorlunda än hemma i Sverige på det viset. Men det är alltid lite ”ge och ta” i sånt här. Får man mycket hjälp från nån, från något land i någon fråga måste man ju hjälpa dem tillbaka. [...] Vi åker runt och föreläser om [vår idrotts] utveckling i många länder för att bygga [vår idrott]. Naturligtvis ingår det att de små länderna ska tycka gott om oss, när vi ville ha [ett mästerskap] sen. Det hänger ju ihop. (intervju 14, man)”

Majoriteten av deltagarna delar med sig av exempel på när de lyckats, eller misslyckats, med att navigera inom de olika kulturer och politiska maktstrukturer som präglar den globala idrottsrörelsen. Genom tjänster kommer förväntningar på gentjänster, och ibland uttrycks det att den egentliga sakfrågan kan tappas bort. I studien finns flera exempel på hur de förtroendevalda påverkas av förväntningar

från många olika håll: från det nationella förbundet, men också från deras ”kollegor” utomlands. Konsekvensen blir att beslut och samarbeten i stor utsträckning påverkas av vem eller vilka som delar olika normer.

Ett förslag som lyfts fram i intervjuerna är att öka samarbetet mellan specialidrottsförbunden för att därigenom synliggöra vad andra förtroendevalda gör och inte gör. Denna tanke understöds även av den deltagande observationen av nätverket Gretas möte som visar på vikten av nätverk mellan specialidrottsförbunden, för att synliggöra normer som annars riskerar att förbli osynliga och ofreflekterade. Genom att låta en grupp idrottsledare dela med sig av sina erfarenheter och hitta gemensamma lösningar på problem och utmaningar som de mött i det internationella idrottsarbetet, kan det leda till ny kunskap som i sin tur stärker den svenska idrottsrörelsens möjligheter till internationellt inflytande.

Inflytande över dagordningen

Hur kan inflytande i de internationella idrottsförbunden mätas? Vilka erfarenheter av inflytande tar de internationella representanterna med sig tillbaka till den svenska idrottsrörelsen? Flera intervjuade betonade att Sverige kan påverka och att det egna specialidrottsförbundets långsiktiga- och strategiska internationella arbete är en framgångsfaktor. En idrottsledare berättade att det svenska förbundet tidigt stöttade det internationella förbundet med kompetens och erfarenheter i samband med evenemang. Andra berättade om insatser i arbetsgrupper och kommittéer, om ideellt stöd vid tävlingar, hur Sverige stöttat mindre nationer genom kunskapsinsatser och vid enstaka fall även bidragit med ekonomiskt stöd.

”Vi har också hjälpt till med internationella regelverket, tävlingsverket och byggt upp, eller inte byggt upp men varit med och varit behjälpliga att bygga upp och modernisera sportens regelverk internationellt när det kommer till system, poängbedömning, läkarkontroller, tävlingsrutiner och så vidare. Våra domare har varit där först och främst för att bli utbildade men också för att hjälpa till. Vi har fått in folk i rätt många kommittéer och de har bidragit till rätt mycket, så vi har faktiskt fått en bra roll internationellt inom idrotten. (intervju 3, man)”

Det kan alltså konstateras att svenska idrottsledare uppger att deras praktiska erfarenheter från arrangemang, administration och tradition har haft, och har, ett inflytande på internationell nivå och även genererat mervärden i form av samarbeten. Men det finns även idrottsledare med erfarenheter från när kulturer

och förväntningar på samarbete inte fungerat. En intervjuperson berättar exempelvis om hur den svenska representanten blev utmanövrerad från en styrelse:

”Det gick konstigt till vid röstningen. [...] Då var det: ”men gud, ska man ens hålla på med det här?”. Men om man inte är där, är risken att någon annan kommer in som är ännu mer korrupt, eller som bara flyter med. Jag ser det som att man har ett ansvar att ta en plats och att driva frågor. Men det kommer inte att gå så fort som jag vill. Då kommer det sluta med brustet hjärta och besvikelse. Men jag tror att sakta men säkert så blir det ju bättre också. (intervju 9, kvinna)”

Flera intervjuade vittnar även om hur organisationskulturerna skiljer sig mellan det nationella- och det internationella idrottsförbundet. Detta får i sin tur följer för huruvida frågor som rör kommunikation och transparens prioriteras, eller inte. Deras erfarenheter av mötesstrukturer är olika. Ibland är det på förhand inte klart vilka som ska delta, eller vilka som får komma till tals. Att delta i dessa möten kan dock samtidigt vara direkt avgörande för om Sverige som nation ska stå värd för ett mästerskap eller andra arrangemang. En idrottsledare berättar om sextimmarsmöten om frågor som varken är viktiga eller intressanta ur ett svenskt perspektiv. Men just genom att ändå delta aktivt och bidra i det internationella arbetet skapas en stark position för att kunna få exempelvis ett mästerskap till Sverige:

”Vi är väldigt väl förberedda i de här frågorna och det skapar oss fördelar. Det tror jag är jätteviktigt för alla idrottsförbund. Har man stark internationell påverkan så tror jag det kan påverka allt ifrån regelverk till sin egen agenda, eller ”förmåner” eller vad jag nu ska kalla dem. (intervju 2, man)”

Just möjligheten att få mästerskap till Sverige framstår som en prioriterad fråga för många svenska idrottsledare. Det framstår också som ett konkret bevis på att man har möjlighet att utöva ett inflytande på den internationella idrottsarenan. För den enskilde förtroendevalda kan det emellertid upplevas som vara fast mellan två världar när förståelsen på hemmaplan saknas för hur det går till i praktiken i internationella sammanhang.

”Nu vet inte jag svart på vitt vad som försiggår men jag tror det är mycket som man nästan köpslår med. Man säger: om ni röstar på oss som ordförande då kommer vi välja in er i de här två kommittéerna. Eller, om ni röstar på den här personen till exekutiva, då kommer vi att lägga vår röst på att ni får [ett framtida mästerskap]. (intervju 9, kvinna)”

En viktig förklaring till varför det internationella engagemanget är viktigt är också möjligheten till att få information på ett tidigt stadium. Det kan handla om kommande mästerskap, om regeländringar samt om goda exempel från andra länder som det nationella förbundet kan dra nytta av.

”[...] även om man under själva mötena har tolkar som hjälper en så behöver man ju ha det här snacket runt fikabordet och resonemanget efter mötet och före mötet. Nätverkande tror jag är minst lika viktigt som själva besluten. För att när besluten kommer till en exekutiv styrelse som består av 15 - 20 personer och en mängd olika tjänstemän som är närvarande så tenderar exekutivmötena nästan att bli som en smärre liten kongress. [Det är] väldigt, väldigt stora grupperingar som samlas så därför är ju de här mötena mellan mötena angelägna att kunna flytta fram positionerna, skaffa sig information och stöd för det som kan komma upp vid kommande möte. (intervju 10, man)”

För många av de intervjuade idrottsledarna är det svårt att ge ett svar på huruvida man har stor påverkan internationellt, eller inte. Det saknas ett tydligt mätinstrument på nationell nivå för hur resultaten från det internationella arbetet ska utvärderas och följas upp.

The Sport Political Power Index

Danmarks idrottsförbund (DIF) har utvecklat The Sport Political Power Index som verktyg för att mäta Danmarks inflytande i den internationella idrotten. I detta index jämförs länders idrottsliga inflytande utifrån aspekter som antalet förtroendevalda och positioner i högsta beslutande organen samt genom parametrar för idrottens storlek internationellt. Enligt DIF är metoden föremål för ständig utvärdering och diskussion. Stadgar kan ändras liksom antalet representanter i beslutande organ. Detta gör direkta jämförelser svåra. DIF efterlyser därför fler studier av inflytande i den internationella idrottsrörelsen och rekommenderar kvalitativa studier för att få en förståelse för hur inflytandet ser ut

i praktiken, hur representation kan förbättras och utvecklas, och hur nationella mål kan nås.

Med denna reservation redovisar DIF länders idrottsliga inflytande för perioden 2013 - 2019 via poängskalor på både europisk och världsnivå. Enligt 2019 års upplaga av The Sport Political Power Index låg Sverige på nionde plats av totalt 47 i Europa och på 17 plats i världen av totalt 149.¹⁴¹

Förutsättningar för good governance

Vem granskar, följer upp och kontrollerar att beslut fattas på skäliga grunder? Vem bevakar att den globala idrottsrörelsen styrs på ett demokratiskt sätt? Flera av deltagarna i studien berättar om visselblåsarfunktioner och om fristående organisationer som bevakar och hanterar disciplinära ärenden och korrupsionsmisstankar. Andra berättar om hur internationella idrottsförbund inrättat sina egna etiska paneler med liknande uppdrag. I det senare fallet har de internationella idrottsförbunden således byggt upp egna strukturer där de själva bedömer, och i viss mån dömer, vad som är korrekt och rätt respektive vad som anses vara en regelöverträdelse och fel agerande.

Samtliga medverkande i både enkätstudien och de efterföljande intervjuerna lyfter betydelsen av good governance: att transparens, inkludering och öppenhet är viktigt. Men diskussionen visar också att good governance kan vara svårt att realisera i internationella sammanhang när idrottsledares synsätt och värderingar är mycket olika.

”När du ska samlas på Europeanivå måste du vara medveten om att man jobbar under så olika förutsättningar. Gamla Östeuropa har helt andra förutsättningar än vad vi har – och du har andra värderingar än vad kanske väst har och liknande. [...] Till exempel så finns det länder som inte accepterar homosexualitet – men det är självklart för oss, att alla ska vara välkomna. (intervju 13, kvinna)”

Samma intervjuperson tillägger att man måste ha ett visst överseende med att ”den svenska modellen”, eller kanske snarare svenska värderingar, inte med enkelhet går att implementera i alla europeiska länder beroende på deras annorlunda historia och organisationskultur. Som svensk idrottsledare uppstår en konflikt mellan en

¹⁴¹ Se <https://www.dif.dk/en/politik/nyheder/powerindex> och Larsen (2019)

vilja att försvara den svenska modellen och en vilja att visa förståelse och respekt för andra kulturer.

”Det gör också att man måste vara väldigt respektfylld och hänsynsfull i sina förslag. Man måste förstå att man har olika sätt att lägga fram sina förslag för att få dem att tas emot på rätt sätt. (intervju 13, kvinna)”

Det är inte unikt för idrotten att styrelseledamöter eller beslutsfattande organ består av personer med olika kulturell bakgrund, ålder, erfarenhet och utbildningsnivå. Liknande utmaningar förekommer i andra internationella organisationer och överstatliga myndigheter såsom EU, FN och globala intresseorganisationer som Rädda barnen och Amnesty International. I en överstatlig organisation kan det vara svårt att definiera vilka normer och kulturer som är rådande, dominerande eller härskande. Det uppstår med andra ord en förhandlande miljö där olika normer konkurrerar och kolliderar mot varandra. För en enskild styrelseledamot kan det därför vara frustrerande att ibland behöva försvara beslut där styrelsen inte uppnått konsensus.

”Sedan ska man alltid gå ut med det att det var enhälligt och att vi stå bakom detta. Så är det ju inte alltid, det är ju bullshit liksom. Men det är ju ändå en demokratisk process. Men vi hade en diskussion och det blev sju - fyra i den här omröstningen och då är det ju det som gäller. Men visst är det väl ett spel för galleriet för att man ska slippa diskussioner. Det är klart att det inte alltid är enhälliga beslut så är det ju inte. (intervju 6, man)”

Flera deltagare i den här studien understryker vikten av att fortsätta arbetet med good governance som ett mål i styrningen av den globala idrottsrörelsen. Samtidigt kan det vara kontroversiellt att föra fram frågor om transparens, demokrati och samhällsansvar.

”Ja, med good governance så tror jag att de här frågorna, det är egentligen få som kan säga emot. Sen är det ju hur aktiv man är och hur mycket som finns i hjärtat. (intervju 4, man)”

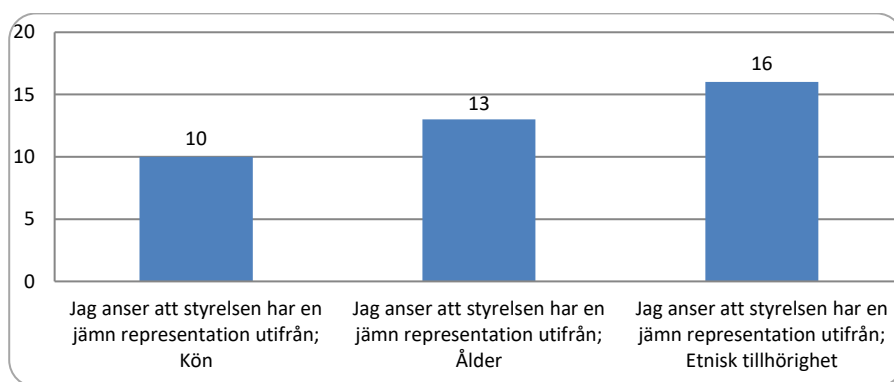
Många internationella idrottsförbund har de senaste åren genomfört reformer inom ramen för good governance – det handlar exempelvis om reviderade stadgar, formaliserade och tidsbestämda mandatperioder, råd och kommittéer med ansvar för

etik och regelefterlevnad.¹⁴² Detta bidrar till tydligare strukturer men skapar samtidigt nya utmaningar eftersom den internationella idrottsrörelsen inrättar institutioner som styr vid sidan av de nationella specialidrottsförbunden och i viss mån även nationell lagstiftning. I dessa institutioner produceras och reproduceras sociala normer, så väl funktionella som dysfunktionella som kan utmana de svenska idrottsvärderingarna, till exempel i frågor som rör jämställdhet, barns rättigheter och synen på fusk.

Påverkan på beslutande nivå i siffror

I enkäten ingår frågor om jämställdhet och representation. Svaren i figur 5 är kanske inte förvånande men dessvärre inte positiva. Endast tio svarande (motsvarande 29 procent) i enkätstudien anser att den internationella styrelse som de själva ingår i har en jämn representation utifrån kön. Något fler, 13 stycken (38 procent) anser att styrelsen har en jämn representation utifrån ålder medan nästan hälften, 16 stycken (47 procent) anser att styrelsen har en jämn representation utifrån etnisk tillhörighet.

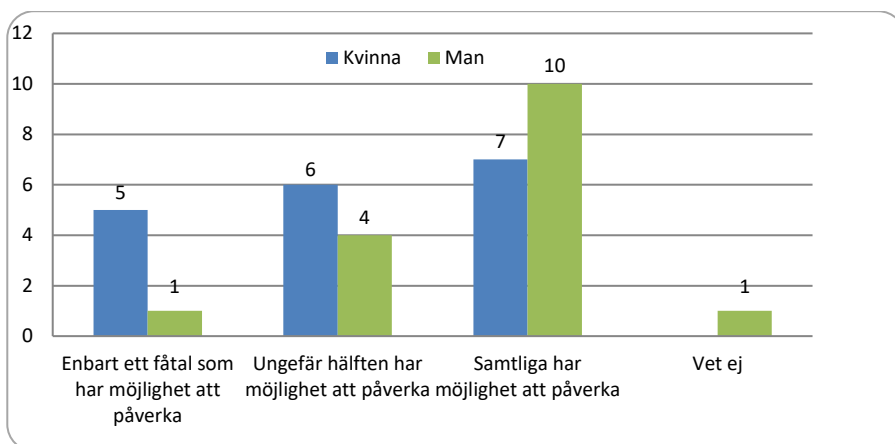
Den bristfälliga jämställdheten i den internationella idrotten kommenteras även av de intervjuade idrottsledarna. Den bild som framträder är att det anses svårare att diskutera jämställdhet än exempelvis jämlikhet i stort. Vidare framkommer att normer som kan anses vara förhållandevis självklara i idrottssverige kan skilja sig markant från de rådande normerna på den internationella idrottsarenan.



Figur 5 Antal som svarade ja på frågorna: Anser du att styrelsen har en jämn representation utifrån kön, ålder och etnisk tillhörighet?

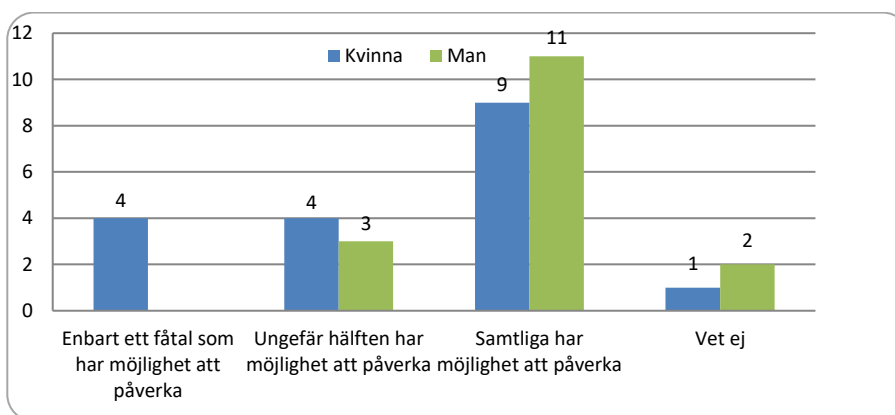
¹⁴² Se till exempel Geeraert, A (2018)

I enkäten ställdes även frågan om de svenska idrottsledarna anser att samtliga ledamöter i styrelsen har möjlighet att påverka i styrelsearbetet. Resultatet i figur 6 visar ett tydligt könsmonster. En majoritet av männen (10 av 15) svarade nämligen att samtliga ledamöter har denna möjlighet, medan en majoritet av kvinnliga idrottsledare ansåg att endast ett fåtal eller ungefär hälften av ledamöterna har möjlighet att påverka.



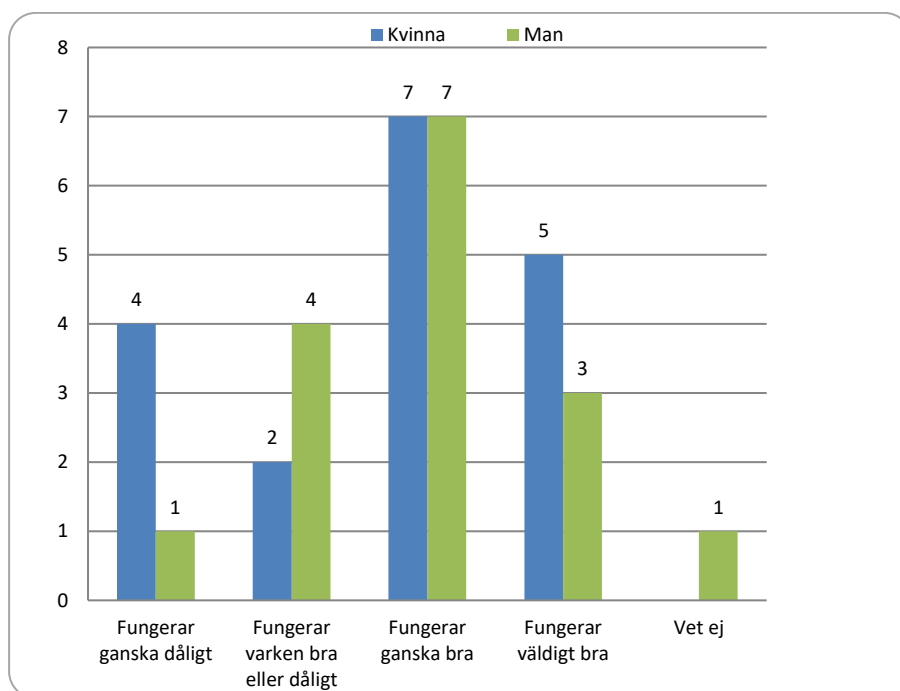
Figur 6 Antal som svarade på frågan: "Anser du att samtliga involverade parter har möjlighet att påverka i samma utsträckning inom; Styrelsen"

Möjligheten att påverka i kommittéer eller arbetsgrupper är något större (se figur 7). Noterbart är dock att fyra – samtliga kvinnor – menade att det enbart är ett fåtal som kan påverka även i dessa sammanhang.



Figur 7 Antal som svarade på frågan: "Anser du att samtliga involverade parter har möjlighet att påverka i samma utsträckning inom; - Kommittéer/arbetsgrupper"

I enkäten ställdes även frågan om de svenska idrottsledarna anser att deras styrelse lever upp till ett demokratiskt förhållningssätt. Svaren som visas i figur 8 blev blandade. En fjärdedel, åtta personer (24 procent) menade att styrelsen följde demokratiska principer ”väldigt bra”. 14 stycken (41 procent) svarade ”ganska bra”. Fem personer (15 procent) ansåg emellertid att styrelsearbetet fungerade ”ganska dåligt” med avseende på demokratiska principer. Det är återigen noterbart att en högre andel kvinnor än män är missnöjda med styrelsearbetet och möjlighet till inflytande i den egna idrottsorganisationen.



Figur 8 Antal som svarade på frågan: ”Anser du att styrelsen lever upp till ett demokratiskt förhållningssätt?”

När styrningen brister

Enkätresultaten visar på flera utmaningar i hur styrningen utifrån styrelsearbetet inte lever upp till de krav på transparens, demokratiska processer och samhällligt ansvar som begreppet good governance rymmer. Bristen på öppenhet, beslut som avgörs utanför styrelserummet, tystnadskulturer och internationella förbunds fortsatta brist på regleringar för hur länge ledamöter kan sitta kvar på sitt uppdrag, diskuteras av flera intervjupersoner. I intervjustudien lyfts frågor om hur politiska

system och idrottens institutioner i vissa fall flätats samman och hur storleken på idrottens ekonomiska omsättning lockat till sig kommersiella intressen som utmanar värderingar och attityder och därigenom påverkar de sociala normerna.

För att utveckla good governance i den globala idrottsrörelsen är det viktigt att förstå de organisationskulturer som präglar internationella idrottsförbund. Ett huvudintryck i arbetet med denna studie är att svenska idrottsnormer är utsatta för ett ständigt tryck i den internationella idrottsmiljön från politiska, kommersiella och privata intressen vilket i sin tur bottnar i en kamp om internationella mästerskap, sponsoravtal, ekonomiska fördelar och möjlighet till idrottsliga framgångar.

De internationella förbundens hantering av oegentligheter, korruption och fusk är ibland bristfälligt. En deltagare i studien berättar att en ordförande i en regional kommitté fick både en varning av sin världsorganisation och blev avstängd från att delta på möten. Trots det behöll personen sitt regionala uppdrag under ett helt år. Förklaringen var att ärendet varit sekretessbelagt och att ingen i den regionala kommittén hade blivit informerad om beslutet. I vissa internationella idrottsförbund saknas även en tradition att anmäla frågor som rör mobbning och trakasserier eftersom sådant är mindre accepterat att föra på tal än exempelvis tävlingsfusk och dopning.

De förtroendevalda och Riksidrottsförbundet

Samtliga deltagare i den här studien har tankar, reflektioner och synpunkter på hur stödet hemifrån bör vara och utvecklas för att möjliggöra ett utökat, och mer effektivt, svenskt inflytande i internationella idrottsförbund. Nedan följer några av dessa tankar i ett sammanfattat format.

Arvodering och tidsersättning

I denna studie ingår inte att kartlägga svenska eller internationella idrottsförbunds regelverk i frågor rörande arvodering eller ersättning. Vi har inte heller undersökt systematiskt huruvida ett internationellt uppdrag ingår i svensk idrottsledares tjänst eller om det är ett helt ideellt förtroendeuppdrag. Ämnet är dock viktigt eftersom det ytterst handlar om svenska idrottsledares tid och resurser att genomföra internationella uppdrag.

Med denna reservation kan det konstateras att de praktiska förutsättningarna för det internationella idrottsarbetet är mycket olika. Vissa internationella uppdrag genomförs på helt ideell basis (ibland med ersättning för resor och måltider) medan andras genomförs inom ramen för en persons tjänst och arbetstid. Däremellan finns arvoderade uppdrag som möjliggör deltidsarbete. Av intervjuer och utifrån Nätverket Gretas möte att döma, är villkoren för ett internationellt uppdrag bäst i stora och/eller kommersiella idrotter, samt för de idrottsledare som har ett tjänstemannauppdrag eller ett arvoderat/betalt förtroendeuppdrag i det nationella förbundet. Majoriteten av de som ingår i studien genomför emellertid sina internationella uppdrag på ideell basis men med ersättning för resor. Synen på arvodering är splittrad: vissa ser det som en nödvändighet medan andra beskriver det som problematiskt då drivkraften inte ska vara ekonomisk vinning utan en positiv utveckling av idrotten internationellt. Frågan om ersättning är dessutom en snårig djungel av olika aktörer på internationell och nationell nivå med olika regelverk. Dessutom, har de internationella förbunden olika riktlinjer för arvodering och ersättning. I vissa fall ska ersättning ges av det internationella förbundet, ibland från det svenska specialidrottsförbundet. Ibland finns det ersättning att ansöka om hos Riksidrottsförbundet. Allt detta är en utmaning för den enskilde idrottsledaren eftersom det kan vara svårt att veta vilka möjligheter till ekonomisk ersättning som finns. Detta aktualiserar i sin tur frågor som: vad innebär ett ideellt engagemang eller ett förtroendeuppdrag, och hur stort engagemang kan idrottsrörelsen egentligen begära av en individ?

I förlängningen handlar ett internationellt idrottsledaruppdrag om mer än idrott. Det kan även påverka en idrottsledares familjesituation, karriär och möjlighet till fritidsintressen. Semester, renovering av hus och mycket annat har fått prioriteras ned eller bort för flera av denna studies deltagare.

”Men i grund och botten är det ju att du måste kunna avsätta din tid och det är ju det som gör att jag tror att om ska vi öka inkludering och jämställdhet så måste vi avsätta resurser också på de här frågorna. Annars kommer det att bli de som är äldre som är pensionärer som kanske inte behöver bry sig om ekonomin på samma sätt eller de som är miljardärer eller miljonärer. (intervju 5, man)”

Det allra flesta som ingår i studien arbetar antingen i privat sektor eller inom idrottsrörelsen. Trots ett flexibelt arbete som exempelvis egenföretagare kan det vara svårt att få ihop karriären med ett förtroendeuppdrag. Möten kan bokas på

kort varsel och förberedelsetiden är inte alltid lätt att få till. Coronapandemin har både försvårat och underlättat för de förtroendevalda. Under 2020 har antalet möten och arbetsbördan ökat, men eftersom de flesta möten ägt rum digitalt har resor kunnat undvikas.

Om stöd från Riksidrottsförbundet

Riksidrottsförbundet bedriver idag ett strategiskt arbete i internationella frågor och de erbjuder både utbildningsinsatser och nätverksmöjligheter. Flera av de intervjuade beskriver detta som positivt. Samtidigt upplevs inte internationella uppdrag som självklara och flera deltagare efterlyser därför ett utvecklat stöd.

I tabell 2 redovisas ett antal förslag på ytterligare stöd som idrottsledare med internationella uppdrag skulle vilja få från Riksidrottsförbundet. Förslagen skulle främja en professionalisering av de svenska representationsuppdragen i den internationella idrottsrörelsen.

Tabell 2 Idrottsledares förslag på utvecklat stöd från Riksidrottsförbundet i frågor rörande internationellt idrottsarbete

Utvecklingsbehov och stöd
Utbildning
Grundläggande information om hur internationella uppdrag fungerar, exempelvis styrelsearbete, röstning, misstroendevotum och liknande
Utökad utbildningsstöd, med möjlighet till olika tillfällen spritt geografiskt i Sverige
Ekonomi
Ekonomiskt stöd
Externt stöd
Uppföljning av det internationella arbetet av Riksidrottsförbundet
Utvecklad information till Riksidrottsförbundet och specialidrottsförbund om det internationella arbetet och dess möjligheter att påverka idrottsutvecklingen
Stöd vid framtagandet av programförklaringar och liknande
Nätverk
Erfarenhetsutbyten och kontakt med andra som har internationella uppdrag
Nätverk med andra med samma roll/position internationellt
Mentor/fadderverksamhet
Utveckla ett mer professionellt lobbyarbete samt stöd i lobbyarbete
Listor
Checklista med viktiga saker att tänka på vid internationella idrottsuppdrag

Flera av de intervjuade idrottsledarna uttrycker en frustration över Riksidrottsförbundets, Sveriges olympiska kommittés och specialidrottsförbundens nuvarande internationella arbete. De menar att verksamheten kan effektiviseras och utvecklas, men att detta förutsätter en ökad samordning mellan aktörerna som idag saknas. Ett antal idrottsledare anser att de fått värdefulla erfarenheter och kompetens genom sina internationella uppdrag. Dessa erfarenheter borde tas tillvara i högre utsträckning än idag, och Riksidrottsförbundet borde här ha en koordinerande roll. Dessutom skulle idrottsrörelsen i större utsträckning kunna utnyttja sina internationella idrottsledare som representanter för Sverige i olika samband, såsom i möten med politiker, statsöverhuvuden och kungligheter vid internationella arrangemang.

Slutsats

I detta kapitel har vi gett en fördjupad bild av rollen som svensk idrottsledare med förtroendeuppdrag i internationella idrottsorganisationer. Via statistik från Riksidrottsförbundet, en enkätstudie och fördjupningsintervjuer har vi både kartlagt omfattningen av svensk idrotts representation på internationell nivå och analyserat svenska idrottsledares erfarenheter, tankar och villkor. Tidigare forskning på området saknas. Samtliga resultat i denna undersökning förtjänar därför att utvecklas genom nya studier.

I fråga om omfattning kan det konstateras att förhållandevis många svenska idrottsledare har olika former av internationella uppdrag. Antalet har dessutom ökat de senaste åren. Samtidigt kan internationella åtagande vara av mycket olika karaktär. Av sammanlagt 394 internationella positioner var det endast en mindre grupp, totalt 60, som var på exekutiv nivå, det vill säga en post som förtroendevald i den internationella idrottsorganisationens högsta styrelse. I fråga om kön kan det konstateras att det är betydligt fler män än kvinnor i svensk idrott som har internationella uppdrag men att antalet kvinnor ökat märkbart under perioden 2017-2020.

Studien visar att svenska idrottsledare är mycket positiva till sina internationella åtaganden, men att det samtidigt finns många såväl praktiska som etiska utmaningar. Tillfällen kan uppstå då svenska idrottsvärderingar och möteskulturer krockar med de normer och traditioner som präglar den internationella idrotten. Flera idrottsledare berättar även om problem i form av bristande demokratiska

strukturer, oklara maktförhållanden och korruption. Insatser för good governance är därför viktigt.

Studien visar även att svenska idrottsledare efterlyser ökat stöd från hemmaplan, särskilt från Riksidrottsförbundet. Det handlar om ökade möjligheter till utbildning och information, ekonomiskt stöd och kunskapsutbyte. De idrottsledare som idag har uppdrag på den internationella idrottsarenan besitter kunskap och erfarenheter som bör komma fler till del. På så sätt kan svensk idrott långsiktigt stärka sitt engagemang och inflytande inom den internationella idrotten.

Erfarenheterna av dysfunktionella normer, såsom deltagarnas erfarenheter av korruption, allianser och fusk, är centrala för att förstå de värderingar och attityder som styr den globala idrottens beslutsfattande. Genom att analysera normer och de organisationskulturer som de svenska förtroendevalda möter i de internationella förbunden kan vi få fördjupad kunskap om vilka sociala strukturer som antingen möjliggör, eller försvårar inflytande och därmed möjligheten till att påverka idrotternas framtida riktningar.

Referenser

Danmarks idrottsförbund (2020). *The Sports Political Power Index*.
https://www.dif.dk/en/politik/nyheder/powerindex_ (Hämtad 5 oktober 2020).

Geeraert, A. (2018). *Sports Governance Observer 2018. An assessment of good governance in five international sports federations*.
https://playthegame.org/knowledge-bank/downloads/sports-governance-observer-2018/205c4aa7-4036-4fe1-b570-a99601700e5d_. Aarhus: Play the Game /Danish Institute for Sports Studies.

Larsen, M. (2019). *The Sports Political Power Index*.
<https://www.dif.dk/en/politik/nyheder/powerindex>. DIF – NOC & Sport Confederation of Denmark.

Leo, U. (2010). *Rektor bör rektor gör*. Lund: Media-Tryck, Lunds universitet.

Centrum för idrottsforskning (2020). *Statens stöd till idrotten – uppföljning 2019*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.

Riksidrottsförbundet (u.å). *Riksidrottsförbundets strategi för internationellt arbete 2018-2025*. https://www.rf.se/globalassets/riksidrottsforbundet/nya-dokument/nya-dokumentbanken/policies/rf_internationell-strategi_2018-2025.pdf. (Hämtad 26 augusti 2020). Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet (2013). *Internationella riktlinjer för svensk idrott*.
<https://www.rf.se/globalassets/riksidrottsforbundet/nya-dokument/nya-dokumentbanken/ovrigt/internationella-riktlinjer-for-svensk-idrott.pdf>. (Hämtad 2 september 2020). Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundet (2008), *Svensk idrotts internationella agerande* Stockholm: Riksidrottsförbundet

9. Idrottslig bolagisering från ett good governance-perspektiv

Johan Lindholm, Umeå universitet

Idrott i förening och bolag

Ideell förening som exklusiv associationsform

I Sverige bedrivs idrottslig verksamhet framför allt av ideella föreningar. Att så är fallet är en grundläggande princip inom den svenska idrottsrörelsen, det vill säga den övervägande andelen idrott organiseras och bedrivs av Riksidrottsförbundet (RF) och dess medlemmar. Detta framgår explicit av idrottsrörelsens verksamhetsidé: ”Vi bedriver idrott i föreningar för att ha roligt, må bra och utvecklas under hela livet.”¹⁴³ Principen har omsatts i bindande och genomdrivbara bestämmelser, ytterst genom RF:s stadgar, av vilka framgår att såväl Riksidrottsförbundets medlemmar, specialidrottsförbunden, och deras medlemmar, idrottsföreningarna, ska ha en viss associationsrättslig form: ideell förening.¹⁴⁴ Detta kommer i sin tur till uttryck i idrottsrörelsens idéprogram:

”Idrottsrörelsens organisation och uppbyggnad vilar på associationsformen ideell förening. Alla medlemsorganisationer, från den lilla idrottsföreningen till det stora specialidrottsförbundet, är ideella föreningar.”³

Varför har idrottsrörelsen på detta sätt kopplat sin verksamhet till en viss associationsform?

¹⁴³ RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019, 1 kap. § 1, av vilken också framgår att ”[v]i organiserar vår idrott i självständiga föreningar och förbund som tillsammans utgör en fri och frivillig folkrörelse förenad i Riksidrottsförbundet”.

¹⁴⁴ RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019, 2 kap. § 2, 8 kap § 1 och 10 kap. § 2. Detsamma gäller de regionala förbunden genom den stadgemall som dessa enligt 9 kap. § 4.

³ Riksidrottsförbundet (2019). *Idrotten vill: Idrottsrörelsens idéprogram*, s. 14.

Frågan kan förefalla onödig, eftersom svaret framstår som givet. Idrottslig verksamhet är per definition en kollektiv verksamhet – och det är naturligt att individer som vill bedriva idrottslig sådan sluter sig samman genom att skapa en association, en juridisk person genom vilken de kan samverka och gemensamt bedriva aktivitet. En bland många fördelar med detta är att den juridiska personen som huserar verksamheten består, även om individerna bakom densamma byts ut över tid. Det är också naturligt att dessa associationer i sin tur vill skapa andra, här idrottsförbund, för att reglera gemensamma frågor och organisera tävlingar inom respektive idrotter.

Den ideella föreningen är dock bara en av flera former som fysiska eller juridiska personer kan använda sig av under svensk rätt för att skapa en ny juridisk person, och därigenom sluta sig samman som medlemmar eller delägare. Andra exempel på dylika associationsformer är ekonomiska föreningar, handelsbolag och, av relevans för detta sammanhang, aktiebolag.

Så varför just ideell förening? Återigen kan svaret på frågan vid en första anblick framstå som uppenbart: ingen av de övriga associationsformerna är bättre lämpad att tjäna som idrottsrörelsens exklusiva associationsform. Ideella föreningar definieras motsatsvis i förhållande till ekonomiska föreningar¹⁴⁵ som en vilken bedriver icke-ekonomisk verksamhet, eller främjar icke-ekonomiska ändamål.¹⁴⁶ Denna beskrivning passar väl in på övervägande andel av den svenska idrottsrörelsens verksamhet och ändamål, och om vi utgår ifrån att all svensk idrottslig verksamhet måste bedrivas i en – och enbart en – associationsform, är ideell förening sannolikt det mest uppenbara valet. Till exempel är kraven för att bilda och driva en ideell förening förhållandevis låga jämfört med andra associationsformer, vilket är en fördel då man framför allt drivs av ideella krafter.¹⁴⁷

Men varför överhuvudtaget kräva en viss associationsform? Det finns många exempel på idrotter vars internationella regler saknar sådana krav, och internationellt gott om verksamheter som bedrivs i associationer som från svenskt perspektiv motsvarar alltifrån ideella föreningar, stiftelser, handels- eller kommanditbolag till någon blandning av dessa. Även om ideella föreningar är mycket vanliga även inom den internationella idrotten är det alltså inte en allmän

¹⁴⁵ Lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, 1 kap. § 4.

¹⁴⁶ Se t.ex. NJA 1974 s. 72.

¹⁴⁷ Att de formella kraven är förhållandevis låga ska dock inte förväxlas med att det alltid skulle vara enkelt att bedriva verksamhet inom ramen för en ideell förening. Som utvecklas i det kommande kan den svaga regleringen av ideella föreningar tvärtom vara ett problem, om den verksamhet som bedrivs är komplex.

idrottslig princip, än mindre ett absolut krav, att all verksamhet ska bedrivas via ideella föreningar eller motsvarande. Till exempel hindrar inte det internationella fotbollsförbundet, FIFA, Svenska Fotbollförbundet och andra nationella fotbolls-förbund att acceptera fotbollsklubbar med en annan organisationsform. De nationella fotbollsförbunden har i detta sammanhang valt varierande lösningar.¹⁴⁸

Rimligen gör alltså vissa aspekter av den rättsliga konstruktionen ideell förening, eller har åtminstone gjort, den unikt och exklusivt attraktiv för den svenska idrottsrörelsen. En bidragande orsak kan vara att den ideella föreningens historik har ett nära samband med folkrörelsens. De första svenska ideella föreningarna kom med 1830-talets nykterhetsrörelse. Antalet föreningar skulle komma att öka både genom religiösa samfund och arbetarrörelsen, samt med den under 1930-talet växande idrottsrörelsen.¹⁴⁹ Man kan således karaktärisera det som att den associationsrättsliga formen ideell förening åtminstone delvis skapats för, och formats av, idrottsrörelsen. Att det finns en historisk koppling är däremot ej heller ett tillfredställande argument för att idrottslig verksamhet bör (eller ska) bedrivas i ideell förening eller, omvänt, inte bör (eller får) göra det under en annan associationsform.

Bolagisering som idrottsligt fenomen

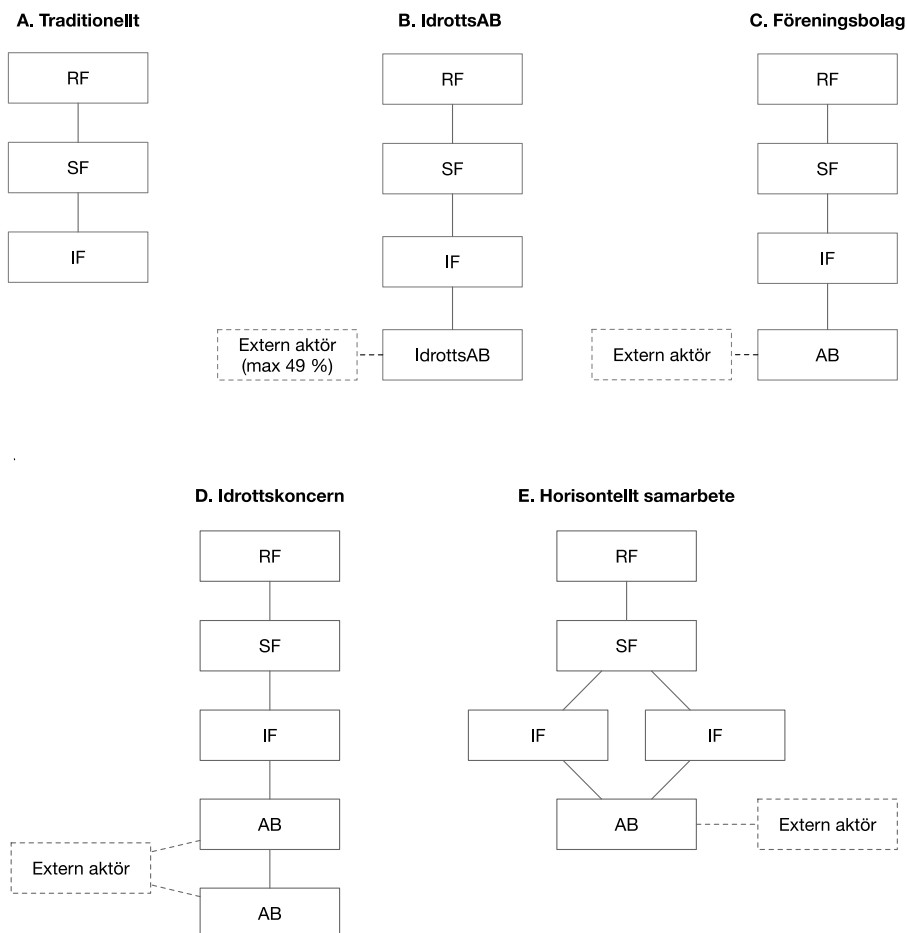
Det har över tid blivit alltmer aktuellt att ifrågasätta den ideella föreningen som i alla hänseenden perfekta associationsformen för att bedriva idrottslig verksamhet, i varje fall inte ensam. Under senare år tycks det ha blivit allt vanligare med andra associationsformer inom den svenska idrottsrörelsen. Till exempel har det svenska antidopningsarbetet från och med 1 januari 2021 flyttats från sin plats som organ under Riksidrottsförbundet till en stiftelse – som i sin tur äger ett aktiebolag, vilket bedriver den faktiska verksamheten.¹⁵⁰ Detta kan beskrivas som ett prov på idrottslig bolagisering, det vill säga att idrottsrelaterad verksamhet som vanligtvis tidigare bedrivits av en ideell förening placeras i ett aktiebolag.¹⁵¹ Det finns ett antal typfall av idrottslig bolagisering, se figur 1.

¹⁴⁸ Se Boillat, C. m.fl. (2014). *Governance models across football associations and leagues*; Nagy, Z. I. (2013). "The role of legal forms in professional football". I *Acta Polytechnica Hungarica*, vol. 10, nr. 4, s. 209–227.

¹⁴⁹ SOU 1995:63, s. 57.

¹⁵⁰ Riksidrottsförbundet (2020). *En ny svensk antidopingorganisation*. Pressmeddelande.

¹⁵¹ Exemplet illustrerar också att inte heller det förhållande att staten finansierar betydande delar av den idrottsliga verksamheten kräver att den bedrivs av ideella föreningar.



Figur 1 Illustration av förhållandet mellan olika aktörer under den traditionella organisationsmodell som kommer till uttryck i idrottsrörelsens styrdokument (typfall A) och i varianter av idrottslig bolagisering (typfall B–E)

Ett särskilt reglerat fall av idrottslig bolagisering är så kallade idrottsaktiebolag (IdrottsAB). Med detta avses huvudsakligen då en idrottsförening överlåter sin rätt att som medlem i ett specialidrottsförbund delta i förbundets tävlingsverksamhet till ett aktiebolag, vars huvudsakliga ändamål är att bedriva ”idrottslig verksamhet” (typfall B).¹⁵² Riksidrottsförbundet har överlåtit till varje specialidrottsförbund att reglera huruvida detta ska vara tillåtet, dock med begränsningen att idrotts-

¹⁵² RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019, 11 kap. § 3 och § 3a.

föreningen måste behålla ett ”avgörande inflytande” över verksamheten (den så kallade 51 %-regeln).¹⁵³ Beslutet att tillåta bolagisering tillkom 1999, som en sorts kompromiss efter tysk förebild mellan att låta externa aktörer investera i och äga elitlag och att bevara den ideella, medlemsägda idrottsmodellen.¹⁵⁴ Idrottsaktiebolag är ett principiellt intressant fall av idrottslig bolagisering, då aktiebolaget dels har rätt- och skyldigheter i direkt förhållande till bland andra Riksidrottsförbundet och specialidrottsförbund,¹⁵⁵ dels kan och huvudsakligen är till för att bedriva regelbunden idrottsverksamhet, däribland träningar och tävlingar. Formen har detta till trots fått ett ganska begränsat genomslag; endast ett fåtal specialidrottsförbund tillåter idrottsaktiebolag, och inom dessa är de relativt få.¹⁵⁶

Ett vanligare exempel på idrottslig bolagisering är att en idrottsförening bildar eller köper ett aktiebolag, som därigenom blir ett hel- eller delägt dotterbolag till den förstnämnda.¹⁵⁷ Sådan bolagisering innebär att idrottsföreningar lägger verksamheter, tillgångar, skulder, intäkter och utgifter i ett aktiebolag men, till skillnad från i idrottsaktiebolag, utan att för den skull överlåta till exempel tävlingsrätten. Detta kan ta sig olika former.

Den enklaste formen består av att en idrottsförening har ett dotterbolag som antingen helägs eller samägs med externa aktörer, det vill säga aktörer utanför idrottsrörelsen såsom media- eller fastighetsbolag samt kommuner (typfall C). Det kan handla om en golfklubb som skapar ett helägt dotterbolag, till vilket den hyr ut golfbanan och tillhörande fastigheter. Dotterbolaget kan då bedriva ekonomisk verksamhet genom att mot ersättning erbjuda såväl föreningens medlemmar som utomstående rätt att träna, spela och tävla på banan.¹⁵⁸ En annan variant kan vara en fotbollsförening som också det skapar ett helägt dotterbolag, och till detta upplåter föreningens varumärken. Dotterbolaget nyttjar dessa varumärken kom-

¹⁵³ RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019, 11 kap. § 3a 5 st. Det är även tillåtet för specialidrottsförbundet att bilda idrottsaktiebolag, t.ex. för att bedriva landslagsverksamhet (se 11 kap. § 3 och § 3b). Bl.a. Svenska Handbollförbundet har använt sig av denna möjlighet, och skapat Svenska Handbollslandslaget AB. Se också Kammarrätten i Stockholms dom 2018-02-22, mål 1980-1982-17. Det sistnämnda faller dock utanför ämnet för detta kapitel.

¹⁵⁴ Även i Tyskland finns likväl undantag, såsom fotbollsklubben VfL Wolfsburg vilken ytterst ägs av Volkswagen.

¹⁵⁵ RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019, 11 kap. § 3a 3 st.

¹⁵⁶ Riksidrottsförbundet (2012). *IdrottsAB-utredningen*, s. 19-20.

¹⁵⁷ Se Riksidrottsförbundet (2012), s. 21, som konstaterar att ”det finns en stor mängd bolag som ägs helt eller till övervägande delen av idrottsföreningar eller SF”.

¹⁵⁸ Skatterättsnämndens förhandsbesked 2013-12-10, dnr 16-12/I.

mersiellt genom personal anställda deltid i bolaget, deltid i föreningen, och betalar föreningen royalties.¹⁵⁹

Dessa dotterbolag kan också äga dotterbolag, och därigenom skapa en koncern med tilltagande och potentiellt oändligt komplicerad organisationsstruktur (typfall D). Som illustration har vi en idrottsförening (X) som har ett dotterbolag (Y), även det med ett (Z). Dotterbolaget Z äger en idrottshall som bolaget Y driver och hyr ut till förening X, liksom till andra aktörer. Y betalar sedan X för att dess medlemmar, vilka arbetar ideellt, ska utföra underhåll på idrottshallen.¹⁶⁰

Slutligen kan ett antal ideella föreningar, med eller utan externa aktörer, gemensamt äga ett aktiebolag, till exempel för att tillsammans bedriva gemensam verksamhet eller förvalta egendom (typfall E). Ett sådant är Svenska Hockeyligan AB (SHL), som gemensamt ägs av de idrottsföreningar som spelar i ishockeyns högsta division och å deras vägnar kontrollerar och kommersiellt exploaterar media- och sponsorrättigheter.

Ämnet: Bolagisering och good governance

I det kommande presenteras de rättsliga konsekvenser som följer av idrottslig bolagisering; redogörs för de motiv som kan ligga bakom samt analyseras hur fenomenet påverkar förutsättningarna för så kallad ”good governance” inom idrottsrörelsen, framför allt utifrån medlemmarnas perspektiv.¹⁶¹ Ett centralt inslag blir därmed att jämföra den rättsliga regleringen av ideella föreningar jämte aktiebolag. Som utvecklas på följande sidor består detta av en kombination av civil-, associations- och skatterättslig reglering.

Good governance är ett komplext begrepp, och det finns olika uppfattningar om vad sådan utgör. Det finns också aspekter av good governance som kan sägas utgöra begreppets kärna, men är av mer begränsad betydelse för föreliggande fråga.¹⁶² Tonvikten ligger här på så kallad demokratisk governance grundad i de principer

¹⁵⁹ RÅ 2000 ref. 53 (”Helsingborgsdomen”).

¹⁶⁰ Skatterättsnämndens förhandsbesked 2013-07-01, dnr 108-12/D.

¹⁶¹ Bidraget belyser således en specifik aspekt av idrottslig bolagisering, och bortser från många andra sådana. Exempelvis skulle man kunna analysera hur bolagisering påverkar förutsättning för tävling på lika villkor.

¹⁶² Förslagsvis effektivitet.

FN och Europarådet formulerat, med fokus på transparens, delaktighet och ansvarsskyldighet.¹⁶³

Varför bolagisera?

Det är viktigt att poängtera att bolagisering i sig inte är en suspekt verksamhet eller bedrivs av illegitima skäl.¹⁶⁴ Det finns helt enkelt skillnader i den rättsliga regleringen av ideella föreningar och aktiebolag, som skapar incitament för idrottsföreningar och deras ledning att placera hela eller delar av verksamheten i aktiebolag. I ljuset av dessa incitament kan det ofta vara rationellt att bolagisera – och det finns situationer där det snarast vore oansvarigt att inte göra det.

Skattemässiga incitament

En av de främsta anledningarna till att idrottsföreningar bolagiserar är att det innebär ekonomiska fördelar. Dessa härrör ifrån att ideella föreningar och aktiebolag rättsligt behandlas olika, dels i skattehänseende, dels när det gäller vem som bär risken för den ekonomiska verksamheten och i vilken omfattning.

Ideella föreningar är skattesubjekt och beskattas som huvudregel på samma sätt som andra juridiska personer. I egenskap av så kallade *allmännyttiga ideella föreningar* kan idrottsföreningar komma i fråga för ett antal specialregler som begränsar för vilka inkomster de är skatteskyldiga. För att vara lämpade måste de uppfylla ett antal krav, som det varken är möjligt eller nödvändigt att här gå in på i detalj. I korthet kan sägas att svenska idrottsföreningar genom kraven för medlemskap i Riksidrottsförbundet normalt även uppfyller de på att huvudsakligen syfta till att bedriva ett allmännyttigt ändamål (*ändamålskravet*)¹⁶⁵ och välkomna alla som medlemmar (*öppenhetskravet*).¹⁶⁶ Det kan dock i vissa fall vara svårt att bedöma om verksamheter ”uteslutande eller så gott som uteslutande” ägnas åt

¹⁶³ Se t.ex. United Nations Development Programme (UNDP) (2010). *A guide to UNDP democratic governance practice*; Graham, J. m.fl. (2003). *Principles for good governance in the 21st century: Policy brief no. 15*.

¹⁶⁴ Se också Riksidrottsförbundet (2019), s. 17. ”Inom idrottsrörelsen kan kommersiell verksamhet bedrivas i bolag. Ett sådant ägs till övervägande del av en förening eller ett förbund och tjänar ett speciellt syfte i de fall det är fördelaktigt att förlägga verksamheten i bolagsform. Många gånger bidrar dessa bolag till att utveckla verksamheten på ett sätt som den ideella föreningen sannolikt inte skulle ha klarat på egen hand.”

¹⁶⁵ Jfr. RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman (2019), 8 kap. § 1 och inkomstskattelagen (1999:1229), 7 kap. § 4.

¹⁶⁶ Jfr. RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman (2019), 8 kap. § 6 och inkomstskattelagen (1999:1229), 7 kap. § 10.

idrottslig verksamhet (*verksamhetskravet*)¹⁶⁷ eller föreningar ”i skäligen omfattning” använt sina intäkter för idrottslig verksamhet (*fullföljdskravet*).¹⁶⁸ Uppfylls dessa krav undantas inkomsterna från beskattning och blir den ekonomiska verksamheten inte heller momspliktig.¹⁶⁹ Dessa regler avser i allmänhet att placera idrottsföreningar i en ekonomiskt mer gynnsam situation än till exempel aktiebolag och kan också innebära betydande vinster, särskilt vid stora inkomster.

Det förekommer däremot att inskränkningen av en idrottsförenings skattskyldighet är till dess nackdel och det uppstår då skattemässiga incitament att bolagisera. Om en förening är befriad från att ta ut moms vid försäljning av varor och tjänster, innebär det att inte heller moms vid köp av desamma kan dras av. Inte heller kan underskott i en icke-skattepliktig verksamhet dras av mot överskott i det motsatta.¹⁷⁰ Det är således ekonomiskt effektivt för en förening att lägga viss verksamhet i bolag, men för att dra full nytta av de skattemässiga fördelarna krävs att dotterbolagets inkomster och utgifter balanseras så att det inte vinstbeskattas. Detta faktum tenderar leda till att inkomster och utgifter flyttas fram och tillbaka mellan moderförening och dotterbolag.¹⁷¹

Vidare medför den skatterättsliga regleringen av ideella föreningar att många idrottsföreningar som inte äger egna lokaler i praktiken måste bolagisera för att kunna hyra sådana. På samma sätt som idrottsföreningar, och av samma anledning, är hyresvärdar intresserade av att kunna dra av moms – men det förutsätter att den verksamhet hyresgästen bedriver i lokalen är momspliktig, vilket inte är fallet om denna är en ideell förening. Hyresvärdar är därför obenägna att hyra ut till ideella föreningar och kräver i stället att ett momspliktigt aktiebolag skapas för att agera som mellanhand, alltså hyra lokalen för att sedan hyra ut till föreningen.¹⁷²

Slutligen är ett antal skattemässigt fördelaktiga åtgärder möjliga inom en koncern genom så kallade koncernbidrag. Ett exempel på dessa är förlustutjämnning, det vill

¹⁶⁷ Inkomstskattelagen (1999:1229), 7 kap. § 5. Skatteverket har tolkat detta som att verksamheten till 90–95 % ska tillgodose allmännyttiga ändamål.

¹⁶⁸ Inkomstskattelagen (1999:1229), 7 kap. § 6. Skatteverket har tolkat detta som att minst 80 % av inkomsterna ska användas för allmännyttiga ändamål. Se t.ex. RÅ 2000 ref. 14 (studieförbundet); RÅ 2005 not 96 (SG-97); RÅ 2007 ref. 57 (mervärdesskatt vid förvärv av fotbollsspelare); HFD 2013 ref. 56 (”second hand-domen”).

¹⁶⁹ Mervärdesskattelagen (1994:200), 4 kap. § 8.

¹⁷⁰ Prop. 1976/77:135, s. 31.

¹⁷¹ Det ska dock noteras att bokföringsregler och god redovisningssed sätter vissa begränsningar för detta.

¹⁷² Se Kammarrätten i Göteborgs dom 2015-08-31, mål 2016-14.

säga överflyttningar inom koncernen som utjämnar resultatet. Ett annat är att utan skattemässiga konsekvenser överlåta tillgångar inom koncernen (underpris-överlåtelse). Detta är emellertid bara möjligt mellan ett moderbolag och ett helägt dotterbolag, och inte tillämpligt när det senare ägs av en allmännyttig ideell förening.¹⁷³ De för koncerner särskilda skatterättsliga reglerna skapar på så vis incitament att bilda mer komplexa bolagsstrukturer, med aktiebolag som i sin tur äger aktiebolag (typfall D).

Risk- och ansvarsbegränsning

Såväl ideella föreningar som aktiebolag är självständiga rättssubjekt med rättskapacitet och kan därför ingå förpliktelser, äga tillgångar eller upplåta rättigheter.¹⁷⁴ Vanligtvis är inte heller föreningarnas medlemmar eller aktiebolagens delägare personligen ansvariga för föreningens respektive bolagets förpliktelser, inklusive eventuella skulder. De som har anspråk gentemot den juridiska personen får följaktligen rikta dem mot denna, och i praktiken också dess tillgångar.¹⁷⁵

Häri omfattas dock den juridiska personens samtliga tillgångar, inklusive sådana som internt ligger i en sektion eller ett dotterbolag. Det kan till exempel innebära att ett mediebolag som köpt och betalt för sändningsrättigheter till inställda A-lagsmatcher kan väcka talan mot den berörda idrottsföreningen som sådan, och ha anspråk på såväl ungdomssektionens kassa som hela träningshallen.¹⁷⁶ Idrottsföreningar och dess medlemmar har konsekvent intresse av att skydda sig från den sortens händelser, vilket kan göras genom att lägga viss verksamhet i ett dotterbolag. Incitamenten ökar ju mer ekonomiskt omfattande och riskabel verksamheten är. Därmed sammanfaller i stor utsträckning en förenings och dess medlemmars intressen med ledningens och styrelseledamöternas, vilka ibland är personligen ansvariga för förpliktelser, skulder och skador kopplade till den juridiska personen.¹⁷⁷ Riskbegränsning genom bolagisering är med detta även

¹⁷³ Då får man i stället, som beskrivits ovan, flytta inkomster och utgifter.

¹⁷⁴ Johansson, S. (2018). *Svensk associationsrätt i huvuddrag*. 12:e uppl., s. 263.

¹⁷⁵ Aktiebolagslagen (2005:551), 1 kap. § 3; lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, 1 kap. § 9 (analogt); Johansson, S. (2018), s. 265.

¹⁷⁶ Lindholm, J. (2014). *Idrottsjuridik*, s. 134–135. Detta kan bli en högst möjlig konsekvens av COVID-19. Se t.ex. CNBC (2020). "Media networks have paid billions for sports they won't receive this year – but the fighting for refunds hasn't started yet".

¹⁷⁷ Se t.ex. lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, 17 kap. § 20 (vid likvidation); skatteförfarandelagen (2011:1244), 59 kap. § 13 (underlåtenhet att betala skatt eller avgift); handelsbalken (1736:1232), 18 kap. §§ 3–4

positivt för idrottsrörelsen i bred bemärkelse, då det minskar risken för att idrottsföreningar hamnar på ekonomiskt obestånd och de störningar av tävlingsverksamheten detta medför.¹⁷⁸

Bolagisering kan ur detta perspektiv beskrivas som en form av riskhantering, något som över lag betraktas som positivt, eller ett slags försäkring. Det vore oansvarigt av en förening att inte försäkra värdefulla tillgångar mot skada, och en försäkring är inte väsensskild från att begränsa riskexponering genom bolagisering.¹⁷⁹ Behovet av, eller incitamenten för, att genom bolagisering begränsa risken för en viss verksamhet beror dels på verksamhetens omsättning, dels på hur osäker den är. Bolagisering är på detta sätt kopplat till idrottens kommersialisering samt hur den i dag kommersiellt omfattande idrotten är organiserad. Det finns starkare incitament för bolagisering inom idrotter som kräver omfattande investeringar i fasta anläggningar, såsom golf- och ridsport,¹⁸⁰ eller där upp- och nedflyttning mellan divisioner kan vara förenade med stora förändringar i kassaflödet, såsom fotboll och ishockey.

Relevant är också i vilken utsträckning en förening köper varor och tjänster: ju större ekonomiska åtaganden, desto större ekonomisk risk – medföljande större incitament för bolagisering. Behovet att köpa varor och tjänster kan bland annat öka om det ideella arbetet i en förening minskar. En utveckling där idrottsföreningarnas medlemmar i ökad utsträckning betraktar sig som kunder leder således till ett ökat behov av bolagisering.

Samtidigt riskerar riskbegränsning, oavsett om det sker genom försäkring, bolagisering eller i annan form, att uppmuntra till ökat risktagande. Om en förening genom att lägga verksamhet i ett bolag kan begränsa risken för såväl sig själv som sina medlemmar, inklusive styrelseledamöterna, är det troligt att deras risktolerans

(sysslomannaansvaret); NJA 1947 s. 47 och NJA 2014 s. 877 (ansvarsgenombrott för aktieägare). Se vidare Löfgren, K. m.fl. (2016). *Personligt ansvar: vid likvidationsplikt, värdeöverföringar, företrädaransvar samt skattefrågor vid obestånd*. 6:e uppl.; Simon-Almendal, T. (2015). *Företrädaransvar*; Stattin, D. (2006). "Skadeståndsansvar i ideella föreningar". I *Svensk Juristtidning 2006*, s. 470.

¹⁷⁸ Att undvika detta var bl.a. det bärande argumentet för införandet av FIFA:s Financial Fair Play-regler inom fotboll. Se Lindholm, J. (2011). "The problem with salary caps under European Union law: The case against Financial Fair Play". I *Texas Review of Entertainment and Sport Law*, vol. 12, nr. 2, s. 196.

¹⁷⁹ Det betyder inte att bolagisering och försäkring i andra hänseenden är jämförbara, t.ex. vad gäller inflytandet över verksamheten.

¹⁸⁰ Se Riksidrottsförbundet (2012), s. 23.

ökar. Detta kan i sin tur rimligen medföra en högre benägenhet att välja och acceptera mer riskabla beslut.

Andra ekonomiska fördelar

Bolagisering ger idrottsföreningar möjlighet till ekonomiskt samarbete med andra aktörer under organiserade former. Bolaget kan öppna en möjlighet för externa aktörer att investera i en idrottsförening, och i gengäld erhålla en andel i dess tillgångar och inflytande över verksamheten. IdrottsAB (typfall B) erbjuder vissa tillfällen till detta men de externa parternas ägande är då, som tidigare diskuterats, begränsat till 49 % av bolaget. Liknande begränsningar saknas för övriga typer av idrottslig bolagisering (typfall C–E).

Ett bolag kan också tjäna som en kanal för mer effektivt samarbete mellan idrottsföreningar med gemensamma ekonomiska intressen (typfall E). Provt på detta är att idrottsföreningar som tävlar i samma division överlåter vissa immateriella rättigheter, exempelvis varumärken och sändningsrättigheter, till ett samägt aktiebolag. Svenska Hockeyligan AB (SHL) är ett sådant. Genom att aktiebolaget kommersiellt exploaterar dessa rättigheter i grupp, till exempel genom försäljning av sändningsrättigheterna till samtliga tävlingar under en säsong, kan de till bolaget kopplade idrottsföreningarna erhålla större inkomster än om de agerade var för sig och i konkurrens med varandra.¹⁸¹ Sådana bolag kan också tjäna som institution för att främja delägarnas ekonomiska intressen, i förhållande till andra idrottsliga aktörer.

Bolagiseringens konsekvenser

Transparens, delaktighet och ansvarsskyldighet

En central komponent i idrottens värdegrund är demokrati och deltagande. Detta innefattar i synnerhet att alla medlemmar har inflytande över och ansvar för verksamheten samt att varje medlems röst väger lika tungt vid beslut över dess inriktning. För att förverkliga inflytande och deltagande krävs också insyn, i bemärkelsen att medlemmarna bör veta både vilken verksamhet föreningen

¹⁸¹ Lindholm, J. (2015). *Kommersiell exploatering av idrottslig verksamhet ur ett konkurrensrättsligt perspektiv*, s. 46–48. Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2015:5.

bedriver och vilka resurser som ägnas åt respektive verksamheter.¹⁸² Detta kommer bland annat till uttryck i Riksidrottsförbundets stadgar, som ger föreningsmedlemmar ”rätt att delta i sammankomster som anordnas för medlemmarna” samt ”rätt till information om föreningens angelägenheter”.¹⁸³

Transparens och delaktighet är också centrala komponenter inom good governance.¹⁸⁴ Att de som påverkas har möjlighet att utöva inflytande över beslut som berör dem är centralt för ett systems legitimitet. I demokratiska system inkluderar detta primärt fri och lika rösträtt, men också rätten att yttra sig och ägna sig åt opinionsbildning. För att kunna fatta informerade beslut behöver deltagarna tillgång till information. Följdriktigt förutsätter delaktighet och inflytande transparens. Ett annat centralt moment inom good governance är ansvarsskyldighet,¹⁸⁵ det vill säga beslutsfattares – och andra makthavares – skyldighet att förklara och rättfärdiga sitt agerande inför den eller dem som genom någon typ av sanktion eller annan konsekvens har förmåga att hålla dem ansvariga.¹⁸⁶ Även ansvarsskyldighet förutsätter transparens, i det att de som ska hålla beslutsfattarna ansvariga för deras agerande måste känna till och kunna förstå hur och varför.

Bolagisering leder av flera anledningar till minskad transparens, delaktighet och ansvarsskyldighet.

För det första resulterar bolagisering i ökad organisatorisk komplexitet, på samma sätt som liknande andra inom idrotten förekommande upplägg, till exempel bildandet av sektionsföreningar och stiftelser. Om en förening skapar ett helägt dotterbolag (typfall C) blir det svårare för dess medlemmar att få tillgång till information om och förstå vilken verksamhet som bedrivs var, vilka beslut som fattas och av vem samt tillgångar och skulder som hör till föreningen respektive dotterbolaget. Dessa problem försvåras om föreningen har en koncernstruktur (typfall D): för varje nytt bolag som bildas ökar den organisatoriska komplexiteten och minskar därmed medlemmarnas insyn. Transparens står alltså i omvänt förhållande till organisatorisk komplexitet.

¹⁸² Riksidrottsförbundet (2019), s. 11.

¹⁸³ RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019, 8 kap. § 7. Se också om idrottens värdegrund (1 kap. § 1), vilken inkluderar demokrati och delaktighet.

¹⁸⁴ Se t.ex. Addink, H. (2020). *Good governance: Concept and context*, s. 111–140.

¹⁸⁵ Från engelskans ”accountability”.

¹⁸⁶ Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*, s. 89.

Detta krux uppstår praktiskt taget oavsett vilken associationsform en juridisk person har, men det finns också, för det andra, specifika problem med transparens och ansvarsskyldighet när denna är ett aktiebolag. En bolagsstyrelse och dess ledning har närmast ofrånkomligen mer information om verksamheten än aktieägarna. De senare har begränsade möjligheter att kontrollera av styrelsen och bolagets VD fattade beslut, vilka potentiellt kan vara såväl kvalitativt undermåliga som gå emot aktieägarnas intressen.¹⁸⁷ Den ideella föreningen utgörs av sina medlemmar – dennas styrelse är med detta direkt underställd och ansvarsskyldig dem, konkret på årsmötet. När en förening bildar ett aktiebolag är det dock föreningen, inte medlemmarna, som blir dotterbolagets ägare.¹⁸⁸ Föreningens styrelse blir då den som står att företräda föreningens intressen i dotterbolag, och därigenom en mellanhand i förhållandet medlemmar och dotterbolag.

Vid årsmötet kan föreningsmedlemmarna visserligen dirigera hur styrelsen ska agera i relation till dotterbolaget, men det förutsätter insyn i och kunskap om den verksamhet som där bedrivs. I detta avseende är medlemmarna i stor utsträckning utlämnade till den information styrelsen lämnar. Till exempel kan det vara mycket svårt för medlemmar att utifrån de handlingar som presenteras vid årsmötet, såsom föreningens årsredovisning, bilda sig en fullständig uppfattning av den verksamhet som bedrivs i dotterbolaget och vilka tillgångar och skulder det har. Särskilt problematiskt är det om dotterbolagets styrelse helt eller huvudsakligen består av samma individer som föreningens.

För det tredje finns, som nämnts, skatte- och associationsrättsliga incitament för att flytta intäkter och kostnader, tillgångar och skulder fram och tillbaka mellan moderföreningar och dotterbolag. Har dessa exempelvis stora försäljningsintäkter är det klokt att i görligaste mån flytta kostnadsbärande verksamheter från en förening till dotterbolaget – dels för att begränsa vinstbeskattning, dels för att kvitta in- och utgående moms. Det blir likväl svårt för medlemmar att följa verksamheter över tid om dessa i bokföringen flyttas fram och tillbaka enligt ovan modell, och transparensen blir följaktligen lidande.

För det fjärde förlorar föreningsmedlemmar ytterligare inflytande över verksamheten om deras idrottsförening endast är en av flera aktieägare i ett dotterbolag, jämte antalet andra idrottsliga eller externa aktörer. Denna konstruktion kan vara vanlig beroende på vilken typ av verksamhet dotterbolag ska ägnas åt, och ibland

¹⁸⁷ Bergström, C. m.fl. (2015). *Aktiebolagets grundproblem*. 5:e uppl., s. 54–55.

¹⁸⁸ Respektive delägare i ett samägt aktiebolag.

direkt nödvändig för att de ska uppfylla sitt syfte (typfall E). I ett sådant upplägg är föreningars, och alltså även dess medlemmars, inflytande över dotterbolag underkastade majoriteten av ägarintressena.

Slutligen är det värt att poängtera att dessa negativa effekter ökar i koncernstrukturer där dotterbolag själva bildar dotterbolag (typfall D). De framlagda kostnaderna i termer av minskad transparens, delaktighet och ansvarstagande ökar i dessa fall närmast exponentiellt med varje ytterligare lager. Det kan bland annat vara mycket svårt för föreningsmedlemmar att få full insyn i räkenskaper flera led vidare.

Andra idrottsliga värden och principer

Utöver de anförda aspekterna påverkas idrottsliga värden och principer även på andra sätt av idrottslig bolagisering.

En av de principer den svenska idrottsrörelsen vilar på är likhetsprincipen. I bred bemärkelse innebär principen en skyldighet för idrottsföreningar att behandla alla medlemmar lika och motsvarande rättighet för en medlem att bli behandlad på samma sätt som samtliga andra.¹⁸⁹ Den kommer exempelvis till konkret uttryck i Riksidrottsförbundets stadgar, vilka ger en föreningsmedlem ”rätt att delta i föreningens idrottsliga verksamhet ... på samma villkor som gäller för övriga medlemmar”.¹⁹⁰ Likhetsprincipen är också en allmän associationsrättslig princip som ingår i såväl förenings- som aktiebolagsrätten.¹⁹¹ Det kan således vid en första anblick framstå som att bolagisering saknar betydelse för likhetsprincipens tillämpning i en idrottslig kontext.

Bolagisering öppnar emellertid upp för viss olika behandling. Framför allt omfattar inte likhetsprincipen förhållanden till medlemmar som vilar på avtalsrättslig grund, snarare än associationsrättslig sådan.¹⁹² Denna typ av förhållande, till exempel anställningsavtal, är långt vanligare inom den kommersiella verksamhet som typiskt är relevant att placera i ett dotterbolag. En betydande del av den bolagiserade verksamheten omfattas därför av naturliga skäl inte av likhets-

¹⁸⁹ Lindholm, J. (2014), s. 123–124.

¹⁹⁰ RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019, 8 kap. § 8.

¹⁹¹ Lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, 6 kap. § 38 samt 7 kap. § 42; aktiebolagslagen (2005:551), 4 kap. § 1; Mallmén, A. m.fl. (2018). *Lagen om ekonomiska föreningar: En kommentar*. 5:e uppl., kommentar till 6 kap. § 38; Johansson, S. (2018), s. 168.

¹⁹² Mallmén, A. m.fl. (2018), kommentar till 6 kap. § 38.

principen. Därutöver är det en viktig distinktion att, som sagt, en förening och inte dess medlemmar är aktieägare i dotterbolaget. Av aktiebolagslagen framgår att ”alla aktier har lika rätt i bolaget”. Detta ger aktieägare rätt till inbördes likabehandling,¹⁹³ däribland vid aktieutdelning. Två idrottsföreningar som tillsammans äger ett aktiebolag har konsekvent enligt aktiebolagslagen lika rätt i bolaget. Detta ger däremot inte föreningarnas medlemmar varken en direkt och lika rätt i bolaget eller dess verksamhet. Föreningsmedlemmarna kan förvisso ge instruktioner till bolagsledningen för hur dotterbolaget ska drivas och dess resurser användas, förslagsvis i samband med årsmötet, men det är ett i praktiken förhållandevis svagt inflytande.

Bolagisering riskerar också att få organisatoriska konsekvenser. Incitamenten för bolagisering är som tidigare utvecklats starkt kopplade till den ekonomiska verksamhetens storlek, och det är den verksamhet som genererar inkomster och utgifter och har tillgångar och skulder som är aktuell att placera i aktiebolag. För idrottsföreningar som bedriver kommersiellt omfattande elitverksamhet är det därför naturligt att denna placeras i aktiebolag och särskiljs från föreningens övriga aktiviteter.¹⁹⁴ Även om det primärt påverkar den aktuella föreningen riskerar detta att bidra till en organisatorisk åtskillnad mellan professionell/kommersiell/elit-idrott och amatör-/breddidrott som vi historiskt inte sett inom svensk idrott.¹⁹⁵

På systemnivå påverkar bolagisering också den idrottsliga organisationsmodellen. Den svenska idrottsrörelsen utgår ifrån en horisontellt ordnad, pyramidliknande organisationsmodell som uppifrån och nedåt består av (ideella) idrottsförbund, (ideella) idrottsföreningar och individuella medlemmar. Utrymmet för andra aktörer är där begränsat.

För det första öppnar bolagisering för en ökad inblandning av externa aktörer, däribland offentliga sådana och kommersiella bolag. Idrottsaktiebolag, men i än högre grad andra former av bolagisering, berättigar externa aktörer att äga en andel av de tillgångar som genereras inom idrotter och utöva ett inflytande över den idrottsliga verksamheten.

¹⁹³ Aktiebolagslagen (2005:551), 4 kap. § 1.

¹⁹⁴ Det är dock väl värt att komma ihåg att de allra flesta idrottsföreningar inte bedriver kommersiellt omfattande elitverksamhet och att det, som inledningsvis beskrivits, finns andra förhållanden som motiverar idrottslig bolagisering.

¹⁹⁵ Det är däremot inte nödvändigtvis enbart negativt, då det innebär att rent kommersiell verksamhet såsom kommersiell uthyrning av anläggningar, eller försäljning av gym- och tränings tjänster till företagskunder vars anställda inte är medlemmar, tydligare skiljs från (ideell) idrottslig verksamhet.

För det andra har bolagisering givit upphov till nya slags aktörer inom idrotten. Exempel på dessa är de ligor och liknande som organisatoriskt befinner sig någonstans mellan idrottsföreningar och idrottsförbund (typfall E), såsom Svenska Hockeyligan, Svensk Elitfotboll (SEF) och de så kallade "team" som förekommer inom cykling och skidåkning. Den kategorin kvasiidrottsliga aktörer har ingen formell ställning i den idrottsliga organisationsmodellen, men det är omöjligt att bortse ifrån deras icke försumbara inflytande inom åtminstone vissa idrotter.

Avslutningsvis är för det tredje dessa och andra former av idrottslig bolagisering en källa till ökad inblandning av aktörer som inte (direkt) ingår i den horisontella organisationsmodellen i den idrottsliga verksamheten. Med undantag för idrottsaktiebolag har de inget direkt förhållande till idrottsförbunden eller Riksidrottsförbundet, och saknar därmed direkta rättigheter liksom skyldigheter gentemot dessa. Den "vertikaliserings" av idrottens organisation som följer med bolagisering riskerar att ha en negativ effekt på de överordnade aktörernas förmåga att styra nedåt i organisationen.

Sammanfattning och slutsatser

Det finns ett uppenbart och betydande intresse av att bedriva idrottslig verksamhet i andra associationsformer än ideella föreningar, och som framlagts är bolagisering ofta rationellt, legitimt och i idrottsföreningars intresse. Idrottslig bolagisering som fenomen bör närmast förstås som en funktion av dels skillnader i den rättsliga regleringen av diverse associationsformer, dels förändringsprocesser kring idrottens tilltagande kommersialisering, professionalisering och kommodifiering. Även på systemnivå står fördelar att få med förfarandet, då de ekonomiska vinster som följer och driver bolagisering ytterst även kommer idrottsrörelsen i stort till nytta.

Strategin är dock förenad med kostnader, här kostnader i form av medlemmars delaktighet, föreningars transparens och förutsättningar att hålla beslutsfattare ansvariga – vilka alla försvagas vid bolagisering. På så vis riskerar bolagisering att öka såväl den verkliga som upplevda distansen mellan beslutsfattare, exempelvis

föreningsstyrelser, och de som påverkas av deras beslut, framför allt föreningsmedlemmar, vilket i sin tur bidrar till ett ökat vi och dom-tänkande som riskerar undergräva systemets legitimitet.¹⁹⁶

Kapitlet syftar inte till att presentera en lösning på denna problematik, och jag ser heller inte att det skulle finnas någon enkel sådan. Det framstår likväl för mig som att den särställning associationsformen ideell förening ges i idrottens styrdokument varken återspeglar hur det faktiskt ser ut eller innebär en realistisk vision av hur det kan och bör se ut; idrottslig bolagisering är en konsekvens av krafter utanför idrottsrörelsens kontroll som sannolikt snarare lär växa än krympa över tid.

¹⁹⁶ Jfr. Geeraert, A. (2015). *Sports governance observer 2015: The legitimacy crisis in international sports governance*, s. 14–18 (om idrottsförningars legitimitet). Rapport.

Referenser

- Addink, H. (2020). *Good governance: Concept and context*. Oxford: Oxford University Press.
- Aktiebolagslagen (2005:551).
- Bergström, C. & Samuelsson, P. (2015). *Aktiebolagets grundproblem*. 5:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Boillat, C. & Poli, R. (2014). *Governance models across football associations and leagues*. Neuchâtel: Editions CIES – Collection Réflexions Sportives.
- CNBC (2020). ”Media networks have paid billions for sports they won't receive this year – but the fighting for refunds hasn't started yet”.
<https://www.cnbc.com/2020/04/01/coronavirus-sports-cancellations-set-up-media-fights-over-refunds.html>. (Hämtad 17 februari 2021)
- Geeraert, A. (2015). *Sports governance observer 2015: The legitimacy crisis in international sports governance*. Rapport. Köpenhamn: Play the Game.
- Graham, J., Amos, B. & Plumpre, T. (2003). *Principles for good governance in the 21st century: Policy brief no. 15*. Ottawa: Institute on Governance.
- Handelsbalken (1736:1232).
- HFD 2013 ref. 56.
- Inkomstskattelagen (1999:1229).
- Johansson, S. (2018). *Svensk associationsrätt i huvuddrag*. 12:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Kammarrätten i Göteborgs dom 2015-08-31, mål 2016-14.
- Kammarrätten i Stockholms dom 2018-02-22, mål 1980–1982-17.
- Lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.
- Lindholm, J. (2011). ”The problem with salary caps under European Union law: The case against Financial Fair Play”. I *Texas Review of Entertainment and Sport Law*, vol. 12, nr. 2, s. 196.
- Lindholm, J. (2014). *Idrottsjuridik*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lindholm, J. (2015). *Kommersiell exploatering av idrottslig verksamhet ur ett konkurrensrättsligt perspektiv*. Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2015:5.
- Löfgren, K., Fagerberg, K., Lagerstedt, A., Persson Österman, R. & Svensson, B. (2016). *Personligt ansvar: vid likvidationsplikt, värdeöverföringar, företrädaransvar samt skattefrågor vid obestånd*. 6:e uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Mallmén, A., Andersson, S. & Thorstorp, B. (2018). *Lagen om ekonomiska föreningar: En kommentar*. 5:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Mervärdesskattelagen (1994:200).

- Nagy, Z. I. (2013). "The role of legal forms in professional football". I *Acta Polytechnica Hungarica*, vol. 10, nr. 4, s. 209–227.
- NJA 1947 s. 47.
- NJA 1974 s. 72.
- NJA 2014 s. 877.
- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Berkshire: McGraw-Hill.
- Prop. 1976/77:135.
- Riksidrottsförbundet (2012). *IdrottsAB-utredningen*.
- Riksidrottsförbundet (2019). *Idrotten vill: Idrottsrörelsens idéprogram*.
- Riksidrottsförbundet (2019). *RF:s stadgar i lydelse efter RF-stämman 2019*.
- Riksidrottsförbundet (2020). *En ny svensk antidopingorganisation*. Pressmeddelande.
- RÅ 2000 ref. 14.
- RÅ 2000 ref. 53.
- RÅ 2005 not 96.
- RÅ 2007 ref. 57.
- Simon-Almendal, T. (2015). *Företrädaransvar*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Skatteförfarandelagen (2011:1244).
- Skatterättsnämndens förhandsbesked 2013-07-01, dnr 108-12/D.
- Skatterättsnämndens förhandsbesked 2013-12-10, dnr 16-12/I.
- SOU 1995:63.
- Stattin, D. (2006). "Skadeståndsansvar i ideella föreningar". I *Svensk Juristtidning 2006*, s. 470.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2010). *A guide to UNDP democratic governance practice*. New York, NY: Bureau for Development Policy Democratic Governance Group.
http://content-ext.undp.org/aplaws_publications/2551865/DG_FinalMaster2-small.pdf.
(Hämtad 17 februari 2021.)

10. "Följ eller förklara"

– Riksidrottsförbundets nya kod för demokratisk styrning av idrottsförbund och föreningar

Marie Denitton, Riksidrottsförbundet

Inledning

Den 18 januari 2021 beslutade Riksidrottsstyrelsen om inrättandet av en särskild kod, ett regelverk, för demokratisk styrning av idrottsförbund och föreningar. Syftet med koden är att värna om och utveckla god styrning i idrottsrörelsens alla organisationsled och den har utformats inom ramen för Riksidrottsförbundets breda arbete att främja good governance i svensk idrott. I detta kapitel redogörs för kodens bakgrund, tillkomst och utformning. Texten är författad av Marie Denitton, internationell samordnare på Riksidrottsförbundet.

Riksidrottsförbundets stadgar, närmare bestämt 1 kap. § 1, anger att idrott ska bedrivas i enlighet med den av RF-stämman beslutade verksamhetsidén, visionen och värdegrunden. Det sistnämnda, idrottsrörelsens gemensamma värdegrund, antogs av stämman 2009 och manifesteras i fyra kärnvärden: glädje och gemenskap, demokrati och delaktighet, allas rätt att vara med och rent spel. Tydlighet med värderingar samt att leva och leda enligt dem medverkar till att idrottsrörelsen utför en god verksamhet och framgångsrik idrott på alla nivåer.

Bakgrund

Riksidrottsförbundets medlemsförbund enades på stämman 2017 om det strategiska dokumentet *Strategi 2025*. I den omvärldsanalys som gjordes inför detta beslut pekades bland annat på att människor alltmer engagerar sig i organisationer tydliga med vad de står för. Bilden av idrottsrörelsen och dess varumärke förstärks alltså genom ett synliggörande och efterlevande av värdegrunden. Om aktiva, ledare, föreningar eller förbund däremot inte lever upp till denna, naggas förtroendet i kanten och försvagar idrottsrörelsens anseende som helhet. Det kan här handla om alltifrån träningsmetoder där barn far illa,

utslagning, kränkningar, dopning och matchfixning, till huliganism eller odemokratiska styrningsformer.

Förseelser mot idrottens värdegrund drabbar alltså inte enbart rörelsens medlemmar – de kan också få till följd att det blir svårare att rekrytera nya medlemmar och argumentera för idrottsrörelsens goda effekter gentemot bidragsgivare, sponsorer och allmänheten. Samtliga förbund och föreningar har därför ett ansvar att arbeta med de gemensamma värderingarna, kommunicera dem och agera när någon avviker från dessa. Idrottsrörelsens övergripande mål för värdegrunden är: "Alla lever och leder enligt svensk idrotts värdegrund."

Strategi 2025 utgör basen för idrottsrörelsens strategiska arbete fram till 2025. I dokumentet fastställs en förnyad verksamhetsidé och fyra prioriterade strategiska områden med övergripande mål. Ett av områdena i fråga benämns just *Idrottens värdegrund är vår styrka*. Målen anger i sin tur den riktning idrottsrörelsen behöver arbeta mot för att stå sig stark. Riktningen är mot visionen Svensk idrott – världens bästa.

Detta innebär att kärnvärdena: Glädje och gemenskap, Demokrati och delaktighet, Allas rätt att vara med och Rent spel ska genomsyra svensk idrott. Värdegrunden ska integreras så pass i den dagliga verksamheten att värderingsbaserat ledarskap blir en självklarhet, vare sig det är på idrottsarenan eller i styrelserummet. På så vis kan idrottsrörelsen bedriva en bättre verksamhet och stärka den svenska idrottsrörelsens varumärke.

God etik inom idrotten – är det en utmaning?

Under 2013 hade Centrum för idrottsforskning i uppdrag att genomföra "en fördjupad analys av vad som kännetecknar god etik inom idrotten". I enlighet med regeringens direktiv inriktades analysen på etiken i styrelserummen samt den strategiska ledningen av idrottsrörelsens förbund och klubbar, det vill säga hur idrottsledare på olika nivåer hanterade problem, dilemman och utmaningar kopplade till ekonomi, juridik och ledning av idrottsorganisationer.

Centrum för idrottsforskningens antologi, *I gråzonen: En antologi om idrottens etiska utmaningar*, tillkom i syfte att spegla aktuella etiska problem och utmaningar i den strategiska ledningen av idrottsorganisationer – både i Sverige och internationellt. Flera av antologins bidrag visade på problem och utmaningar

idrotten hade att bemästra, men Riksidrottsförbundet bidrog också med ett antal goda exempel, vilka beskrev hur idrottsrörelsen arbetade förebyggande på området.

I Centrum för idrottsforskningens sammanfattande analys kommenterades regeringens fråga om huruvida det fanns företeelser och beteenden inom idrotten som riskerade att skada förtroendet för idrottsrörelsen som helhet. Bedömningen var då att det knappast fanns enskilda problem eller utmaningar som helt skulle kunna radera förtroendet för idrotten. Även om företeelser som kriminell infiltration, idrottsrelaterat våld, matchfixning och dopning utgjorde allvarliga hot mot idrottens trovärdighet, var det framför allt en angelägenhet för elitverksamheten i ett begränsat antal idrotter.

Good governance inom den svenska idrottsrörelsen

Begreppet good governance, eller god samhällsstyrning, beskrivs och definieras på olika sätt. Vad diverse organisationer och länder väljer att inkludera i begreppet skiljer sig även åt. Centrum för idrottsforskning beskrev i sin rapport *Statens stöd till idrotten – uppföljning 2013* good governance som "en strävan hos politiska beslutsfattare och organisationer att säkerställa legitimitet och samhällsansenande genom att tillämpa demokratiska styrningsformer".

I Riksidrottsförbundets internationella riktlinjer, som stämman beslutade om 2015, valde idrotten att definiera good governance som demokrati, transparens och antikorrupcion. Även om de tre termerna i praktiken ofta går in och är beroende av varandra och därför ibland också kan vara svåra att särskilja, beskriver de på ett enkelt sätt hur förbundet valt att precisera begreppet good governance.

- *Demokrati* utgör den svenska folkrörelsebyggda idrottsrörelsens fundament. De demokratiska processerna ska göra det möjligt för de som påverkas av besluten att delta i dem. Med demokrati skapas bredare engagemang, större ansvarstagande och ökad effektivitet.
- *Transparens* handlar om graden av öppenhet beträffande att tillhandahålla information. Brister i good governance sammanfaller ofta med brister i transparens. Dess förekomst möjliggör också för medlemmar och externa intressenter att öppet kunna följa det som händer i en verksamhet.
- *Antikorruption* bekommer fördelning av makten, och arbetet med att motverka maktkoncentration måste därför vara förebyggande. Beslut som fattas ska vara oberoende och utan otillbörlig påverkan. Högsta tjänsteperson, förtroendevald eller mindre konstellation av personer ska sakna exklusiv kontroll över viktiga beslut eller möjlighet att delge sig själv specifika uppgifter.

Idrottsrörelsen bygger på demokratiska principer. Det betyder att alla har rätt att vara med i denna och därmed också rätt att uttrycka sin mening och åsikt. Som medlem och företrädare i en förening finns en skyldighet att följa dessa principer och bidra till att allas röster blir hörda. Det är när vi möts och diskuterar olika idéer och förslag, som verksamheter kan utvecklas. Som del av en demokratisk folkrörelse är det således en självklarhet att ge alla medlemmar möjlighet till inflytande och delaktighet. Inga avgörande beslut för föreningen eller förbundet ska fattas utan att medlemmarna haft möjlighet att påverka dem. Föreningsdemokratien innebär att man som medlem har rätt att vara med och rösta och att alla medlemmars röst har lika värde. Det är centralt i demokratibegreppet.

Idrottsrörelsens uppförandekod

Frågor relaterade till good governance har länge varit angelägna för Riksidrottsförbundet. I dokumentet *Idrottsrörelsens uppförandekod: Anvisningar till värdegrunden*, från år 2019, betonas även värdet av en demokratisk föreningsmiljö, vikten av oberoende kopplat till jäv och korruption samt att överträdelser mot idrottsrörelsens uppförandekod kan leda till bestraffningar och konsekvenser.

Ett viktigt budskap i uppförandekoden är att alla som verkar inom idrottsrörelsen har ansvar för att motverka förekomsten av jäv, mutor och korruption. Inte minsta tvekan om idrottsrörelsens neutralitet och objektivitet får finnas.

Det är viktigt att arbeta förebyggande med good governance på nationell nivå. Bland specialidrottsförbunden har intresset för dessa frågor ökat successivt under senare år. Rollen Riksidrottsförbundet har i detta är att ange en riktning för arbetet, initiera reformer och utgöra ett stöd. Riksidrottsförbundet vill att den svenska idrottsrörelsen lever efter sin värdegrund, och good governance är ett sätt att främja detta.

Good governance internationellt

Good governance är internationellt en viktig fråga. Utöver de problem och utmaningar som uppdagats i media de senaste åren, visar erfarenheten från svenska idrottsledare med höga positioner i internationella idrottsförbund att arbete ännu kvarstår att göra inom good governance. Det är ett tidskrävande arbete, eftersom organisationsstyrning många gånger är personrelaterad och makt- och pengastyrd. Därför verkar specialidrottsförbunden och dess svenska internationella representanter för att idrottsrörelsens olika internationella organisationer ska implementera mer demokratiska former för styrning av sin verksamhet.

Även om styrningen av svensk idrott saknar de problem som präglar vissa av idrottsrörelsens internationella organisationer, är det viktigt att vi skapar en medvetenhet och arbetar förebyggande för att motsvarande inte ska uppstå i den svenska idrottsrörelsen.

Ju större en verksamhet blir, endera ett internationellt eller nationellt förbund, en förening eller ett idrottsaktiebolag, desto större krav bör rimligtvis ställas på dess representanter – valda liksom anställda.

Den svenska idrottsrörelsen bör ha en framträdande roll i arbetet för god etik och transparens i den internationella idrottsrörelsen. Både demokrati och öppenhet är självklara beståndsdelar i den svenska folkrörelseuppbyggda idrottsmodellen, och något våra svenska internationella representanter kan bidra med internationellt. Frågan är dock inte så enkel som den kanske låter. Det handlar ofta om ett mycket långsiktigt arbete att få dessa förändringar till stånd, och en mycket avancerad balansgång för våra utsända.

Uppfattas dessa representanter som alltför radikala riskerar de att inte bli omvalda, vilket fräntar oss möjligheten att alls fortsätta påverka. Svenska internationella representanter behöver därför ofta bilda unioner med andra ledamöter eller funktioner i specifika frågor, för att sedan sakta men säkert flytta fram positionerna.

Svensk och nordisk idrottsrörelse ligger förhållandevis långt fram i arbetet med good governance, bland annat genom sina demokratiskt utformade stadgar. Det krävs kontinuerlig utveckling av våra förhållnings- respektive arbetssätt för att bibehålla den positionen. Våra representanter bör ha så mycket kunskap om good governance att de kan driva frågan på en strategisk nivå internationellt.

För att stödja de specialidrottsförbund som önskar arbeta med good governance nationellt eller internationellt har Riksidrottsförbundet sedan 2016 delat ut ett särskilt projektstöd. När det gäller internationella projekt har stöd beviljats till specialidrottsförbund som exempelvis ansökt om att arbeta med att få till stånd en mer demokratisk skrivning i de internationella stadgarna, för en ökad transparens avseende kostnader samt att förändra röstningsförfarandet vid förbundens internationella kongresser.

Riksidrottsförbundets kod för demokratisk styrning av idrottsförbund och föreningar – ”Koden”

Med utgångspunkt i idrottens värdegrund och Centrum för idrottsforsknings rapport om ekonomisk etik samt mot bakgrund av vad som sker internationellt, valde Riksidrottsförbundet år 2019 att påbörja ett nationellt arbete om good governance i syfte att flytta fram positionerna för den svenska idrottsrörelsen. Dels är det en trovärdighetsfråga för idrotten, dels får fler därigenom kunskap på området, vilket är precis vad som behövs.

Vikten av arbetet med good governance omnämns redan i ett flertal av Riksidrottsförbundets dokument, såsom de internationella riktlinjerna, arbetsordningen för internationella rådet och idrottens uppförandekod – men det behövdes ett mer konkretiserat dokument, som tydligt beskrev den nivå som krävs för att leva upp till ambitionen om en demokratisk och transparent verksamhet, och hur detta skulle åstadkommas. Av dessa skäl har Riksidrottsförbundet utformat en särskild kod, eller ett regelverk, för demokratisk styrning av idrottsförbund och föreningar.

Syftet med Koden är att värna och utveckla god styrning inom idrottsrörelsens alla organisationsled. För att förbund och föreningar även fortsättningsvis ska ha frihet att bedriva sin verksamhet på eget sätt, är det idrottsrörelsens ansvar att visa sin villighet att ta sig an de etiska utmaningarna den står inför. Genom att ta dessa frågor på största allvar och arbeta för att hitta lösningar på dem strävar

Riksidrottsförbundet efter att skapa en större kunskap och medvetenhet. Koden ska främja de demokratiska beslutsprocesserna samt öka transparensen i styrelsers arbete.

Den ökade kommersialiseringen inom svensk idrott, framför allt i de stora lagidrotterna, men även vissa individuella, gör att ideella värden möter kommersiella värden och utmaningar, vilket också ställer särskilda krav på idrottsrörelsens förtroendevalda.

Idrottsrörelsen arbetar redan intensivt med att komma till rätta med frågor rörande till exempel doping, matchfixning och odemokratiska styrningsformer. På motsvarande sätt behövs ett fokuserat arbete för att säkerställa ett antal grundläggande krav avseende god demokratisk styrning av förbund och föreningar. Detta torde trygga liksom förstärka det redan stora förtroende samhällets aktörer har för idrottsrörelsen. Arbetet med good governance är ett både aktuellt och framtida måste.

God demokratisk styrning innebär att borgen för att idrottens organisationer sköts hållbart, ansvarsfullt och så effektivt som möjligt. Syftet med Riksidrottsförbundets nya kod är att *stärka förtroendet för idrottsrörelsens beslutande organ genom en positiv och målinriktad utveckling av styrningen*. Att ha ett dokument på plats som beskriver hur den organiserade idrotten arbetar med good governance ger troligen också positiva effekter på externa aktörers uppfattning av idrottsrörelsen. För specialidrottsförbund är det viktigt att kunna visa sina samarbetspartners att förbundet systematiskt arbetar med good governance.

Förväntningarna och kraven på good governance kan bli alltmer angelägna även på regional och lokal nivå. Med Koden får idrottsföreningarna handfast hjälp att styra sin verksamhet på ett bra sätt.

Kodens utformning

Koden baserar sig på *Svensk kod för bolagsstyrning*, och är anpassad till idrottens förutsättningar. Dess målgrupp är styrelser och andra beslutsorgan inom förbund och föreningar registrerade hos Riksidrottsförbundet, och även vid vitt skilda förutsättningar för verksamheten kan Koden tillämpas. Riksidrottsförbundet, SISU Idrottsutbildarna och specialidrottsförbund ska följa Koden i sin helhet. Större föreningar med många medlemmar samt idrottsaktiebolag förväntas göra det samma. För mindre föreningar räcker det att följa delar av Koden och verka i dess

anda. Målet har varit att skapa en kod som uppfyller ovan angiven intention. I konkreta termer innebär detta att Koden bland annat ska:

- Ange en tydlig norm för god styrning.
- Skapa goda förutsättningar för utövandet av ansvarsfullt ledarskap.
- Värna en tydlig och väl avvägd roll- och ansvarsfördelning mellan medlemmar, styrelse och verksamhetsledning.
- Skapa största möjliga transparens gentemot medlemmarna, idrottsrörelsen i stort och samhället i övrigt.

Koden är ett komplement till Riksidrottsförbundets stadgar, reglementen och övriga regler samt förbundens och föreningarnas motsvarigheter, och anger en norm för god styrning. Nyckeln i Koden är devisen "följ eller förklara". Den innebär att förbundet/föreningen inte vid varje tillfälle måste följa varje regel i Koden, utan kan välja andra lösningar som bättre bedöms svara mot omständigheterna i det enskilda fallet. Varje sådan avvikelse förutsätts dock att det redovisas öppet, och den valda lösningen beskrivas ihop med givna skäl.

Koden anger således vad som ofta – men inte nödvändigtvis alltid – kan anses utgöra god styrning i diverse frågor. I vissa fall kan andra lösningar än vad Koden anger mycket väl innebära bättre styrning. En eller flera eventuella avvikelser från Koden signalerar i sig inte att den varit sämre. Ibland kan avvikelseförklaringar snarare påvisa att förbundet/föreningen noggrant övervägt sina möjligheter till god styrning, för att komma fram till den lösning som funnits vara bäst i det enskilda fallet.

Koden består av ett antal numrerade regler. Det är dessa regler förbund/föreningar har att förhålla sig till avseende "följ eller förklara", med undantag för informationskravet i punkten 10, där möjlighet att avvika med en förklaring saknas. De flesta av Kodens regler har utformats med utrymme att objektivt fastställa avvikelser och vid behov förklara dessa.

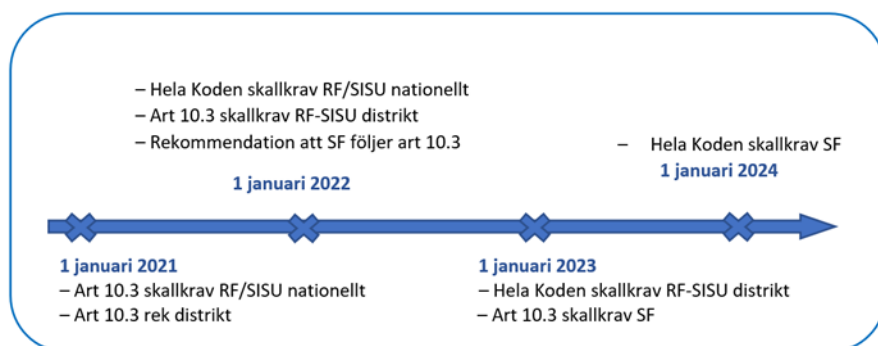
Koden må vara ett nytt dokument för idrottsrörelsen, men arbetssättet som däri beskrivs är det inte. Den stora skillnaden ligger i att vad som mestadels redan görs nu nedskrivits. Dokumentet beskriver hur förbund och föreningar ska arbeta för att få ökad demokrati och transparens i verksamheten – informationsdelen är central. Varje år ska respektive enheter sammanställa en styrningsrapport angående hur

arbetet med Koden fungerat under perioden. Rapporten ska därefter granskas av dess lekmannarevisorer.

Implementering av koden

En stor del av våra specialidrottsförbund har redan många av Kodens delar på plats. Genom att fastställa Koden säkerställs likväl att samtliga specialidrottsförbund och RF-SISU-distrikt får tillfredsställande rutiner på området. Kodens innehåll är tillämpligt även på idrottsföreningar, men i första skedet implementeras den enbart hos Riksidrottsförbundet och RF/SISU nationellt, RF-SISU-distrikt samt specialidrottsförbund. Riksidrottsförbundet rekommenderar också att idrotts-aktiebolag följer Koden. Föreningar som vill föregå med gott exempel kan naturligtvis själva välja att också de följa regelverket.

Riksidrottsförbundet har valt att implementera Koden i flera steg för att ge alla möjlighet till information om, utbildning i, samt anpassning till, det nya dokumentet. Från 1 januari 2021 ska Riksidrottsförbundet och RF/SISU, och rekommenderas deras distrikt, följa artikel 10.3 (om information) i Koden. På dagen ett år senare ska Riksidrottsförbundet och RF/SISU börja följa hela Koden, distrikten från 1 jan 2023 och specialidrottsförbund från 1 januari 2024. Se sammanfattande schema nedan.



Figur 1 Uppföljning av Koden

Uppföljning av styrningsrapporten kan ske systematiskt i samband med den årliga uppföljningen av specialidrottsförbund och RF-SISU-distrikt, men även på förekommen anledning. På specialidrottsförbunds nivå är det lekman-revisorernas uppgift att granska innehållet i styrningsrapporten, och Koden bidrar

därför även till att formalisera de senares roll häri. Den definitiva formen för uppföljning av styrningsrapporten kommer fastställas längre fram.

Avslutning

I syfte att värna och utveckla god styrning inom idrottsrörelsens alla organisationsled har Riksidrottsförbundet initierat ett arbete inom good governance. Även om den svenska idrottsrörelsen inte dras med de problem som vissa internationella förbund, är det viktigt att ständigt stödja och stärka arbetet med demokrati och transparens inom idrotten. Riksidrottsförbundet har bland annat valt att göra det med hjälp av dokumentet *Riksidrottsförbundets kod för demokratisk styrning av idrottsförbund och föreningar*.

Genom att implementera dokumentet i Riksidrottsförbundets medlemsorganisationer och därigenom öka kunskapen i berörda frågor, underlättas även arbetet med good governance för svenska internationella representanter i de internationella idrottsförbunden. Riksidrottsförbundets ambition är att Sverige ska vara en av de drivande nationerna inom good governance i den internationella idrotten. Förbundet bedömer också att den organiserade idrottens arbete med good governance kommer medföra positiva effekter för våra externa samarbetspartners, liksom de offentliga aktörer vi samverkar med.

Riksidrottsförbundet vill att den svenska idrottsrörelsen ska leva efter sin värdegrund, och genom arbetet med good governance stärka idrottens varumärke ytterligare. Med initiativet att arbeta mer effektivt för good governance tar den svenska idrottsrörelsen ett steg närmare visionen: Svensk idrott – världens bästa!