

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

125:1 • 2005

Staten och idrotten

Johan R Norberg, *Idrottens väg till folkhemmet. Studier av statlig idrottspolitik 1913–1970*, Diss, SISU idrottsböcker, Stockholm 2004. 491 s.

Johan R Norbergs avhandling *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrottspolitik 1913–1970* handlar om statens möte med idrottens centrala aktörer och vad som blir resultatet av detta möte i form av idrottspolitik. De som får träda fram i texten är framförallt riksdagsmän, regeringsledamöter samt ledare för idrottens centralorganisationer som Riksidrottsförbundet och den numera avsomnade Centralföreningen. Författaren tar avstamp i historiskt inriktad folk-rörelseforskning men vill förnya denna genom att introducera internationell, framförallt anglosaxisk, teoribildning om den tredje sektorn och så kallade frivilligorganisationer.

Den fråga som författaren brottas med genom hela avhandlingen är antagandet om en motsättning mellan föreningsfrihet och statlig styrning. Han frågar sig om staten försökt kontrollera idrottsrörelsen eller om man tvärtom uppmuntrat dess oberoende. Annorlunda formulerat är en av avhandlingens huvudfrågor hur förhållandet mellan stat och föreningsliv reglerats och institutionaliserats på central nationell nivå via idrottspolitik, skattepolitik och bidrag till idrotten under den knappa 60-årsperiod som avhandlingen behandlar. I avhandlingens syftesförklaring formuleras det som att vad som analyseras är hur relationen mellan föreningsfrihet och statlig styrning i praktiken får sin lösning i svensk idrottspolitik under perioden 1913 till 1970.

Avhandlingen struktureras via en genomgång av tre teman i tre olika delstudier. Den första studien, som omfattar kapitlen 2 till 6, handlar om statsanslagsfrågan och är en undersökning av det statliga idrottsanslagets omfattning och förändring under den aktuella tidsperioden. Den andra delstudien, som omfattar kapitlen 7 till 10, behandlar en i sammanhanget känslig fråga, nämligen Riksidrottsförbundets myndighetsroll, det vill säga dess inflytande över fördelning och förvaltning av anslagen till idrotten. En viktig del av analysen i denna del utgörs av att författaren visar hur Riksidrottsförbundet med hjälp av staten skaffade sig sin dominerande ställning på idrottsområdet. Den tredje delstudien omfattar kapitlen 11 till 13 och handlar om idrottsrörelsen och skatterna. De frågor som står i centrum är hur staten sett på idrotten som objekt för beskattning, hur staten behandlat idrotten och idrottsrörelsen i detta avseende, i vilken mån man sökt styra idrotten via skatterna samt hur idrottsrörelsen reagerat på skattepolitiken.

Avhandlingens viktigaste källmaterial är offentligt tryck. Det är framförallt via riksdagsprotokoll, offentliga utredningar och liknande som man får följa händel-

seförloppet, men här förekommer också skriftligt material från Riksidrottsförbundet centralt och korrespondens mellan idrottens organisationer och staten spelar även en viss roll. Sekundärkällor i form av tidigare framställningar om idrottsrörelsens historia används flitigt.

Jag skall gå in på de olika delstudierna litet mer i detalj, men först något om de teoretiska utgångspunkterna. I avhandlingens inledning presenteras först ett viktigt övergripande teoretiskt ramverk som behandlar hur frivilligsektorn (eller den så kallade tredje sektorn) kan analyseras och förstås i relation till staten och marknaden. Av större betydelse för analysen av det empiriska materialet blir emellertid en på statsvetenskap och politisk filosofi grundad modell. Författaren identifierar tre idealtypiska positioner som staten kan inta i förhållande till idrotten. Först den passiva neutraliteten, en slags nattväktarposition som går ut på att staten inte skall lägga sig i vad medborgarna gör på sin fritid och följaktligen inte intervernera i eller stödja idrottsrörelsen. Den andra positionen, den aktivt neutrala ståndpunkten, utgår inte om jag förstår saken rätt (men här det inte alldeles klart) från någon i grunden neutral ståndpunkt eftersom den baseras på att staten tagit ställning för att idrotten är av godo för samhället. Däremot stödjer staten ingen särskild sorts idrott och överlämnar idrottens utformning till idrottsorganisationerna. Sänkta skatter för alla föreningar som sysslar med idrott är exempel på politik som är aktivt neutral. Den tredje positionen, den perfektionistiska, innebär att staten vill detaljstyra idrotten och ha en idrott i statens tjänst. Den politik som skulle kunna bli följden är till exempel riktade bidrag till särskilt samhällsnyttig idrott, medan andra idrotter skulle svältas ut. Författaren använder dessa tre positioner eller idealtyper, för att diskutera och karaktärisera svensk idrottspolitik och diskutera förhållandet mellan stat och idrottsrörelse.

Nästa teoretiska inlag presenteras i kapitel sju som handlar om idrottspolitik och myndighetsutövning. Också här rör det sig om statsvetenskaplig teori eller kanske snarare en slags statsvetenskaplig diskurs under rubriken korporatism. Just korporatism är en fråga som knappast är möjlig att undgå i en avhandling om förhållandet mellan ideella organisationer och staten i Sverige. Allra minst gäller det idrottsrörelsen. Också här görs en idealtypisk bestämning där korporatism ställs mot pluralism. Den avgörande frågan i ett korporativt styrelseskick är naturligtvis förhållandet till staten, med ett slags dubbelriktat beroende och en närhet mellan stat och ideella organisationer: staten ger bidrag eller andra förmåner och får i gengäld en disciplinerad och lydiga ideell organisation. I ett pluralistiskt system står staten fri från organisationerna och organisationerna fria från staten. Författaren använder motsättningen mellan korporatism och pluralism för att diskutera förhållandet mellan stat och idrott, men även för att analysera förhållandet mellan de tunga aktörerna på idrottsområdet.

Det tredje teoretiska perspektivet stöter vi på när författaren kommer in på skattepolitiken, i kapitel 11. Det är möjligen det som är minst elaborerat av de

olika teroidelarna och handlar framförallt om vilken typ av legitimitet skatter bygger på och hur man uppnår legitimitet för olika skattekonstruktioner. Begrepp som rättvisa, rättssäkerhet, förutsägbarhet och begriplighet står i centrum.

Åter till avhandlingens första empiriska del. Här pekar författaren på att visst statsstöd till idrottsliga ändmål utgick redan så tidigt som på 1870-talet, men författarens egentliga startpunkt blir början av 1900-talet då statsanslagfrågan med viss kraft sätts på dagordningen av den tidens starkaste organisationer, nämligen Riksidrottsförbundet (RF) och Centralföreningen. Riksidrottsförbundet bildades 1903 och kan ses som en rörelse för de aktiva idrottarna och deras organisationer. Centralföreningen (eller Sveriges Centralförening för idrottens främjande) var en äldre organisation med rötterna i 1800-talets associationsväsende. För att göra en lång historia kort lyckades man år 1913 med rätt svag röstövertikt i riksdagen få igenom ett generellt och årligt statsanslag som delades mellan RF och Centralföreningen. Det skall sägas att detta skedde i ett läge då anslag till frivilligorganisationer knappt förekom – statsbidrag till andra ideella organisationer än idrottsrörelsen är i stort sett en efterkrigsföreteelse. De argumentationslinjer som användes handlade dels om att idrotten definierades som samhällsnyttig på grund av dess fostrande egenskaper och för att den höjde befolkningens fysiska välbefinnande, dels om att idrottsrörelsen själv inte hade tillräcklig kraft och resurser för att genomföra den samhällsnyttiga gärning som den bar på. De som argumenterade mot anslag pekade på den osunda tävlingsinriktningen, eller menade att det inte fanns pengar till att stödja idrotten. I politiska termer hade idrotten, mycket förenklat, störst stöd hos högern medan socialdemokraterna var splittrade. Författaren beskriver den vinnande linjen om statsstöd som aktiv neutralitet i enlighet med den modell för statens hållning som tidigare presenterats.

Vill man göra det enkelt för sig kan man beskriva statsanslagens fortsatta utveckling fram till 1970 som en tämligen extrem framgångssaga. Visserligen skriver författaren om en slags idrottsrörelsen kris mellan 1919 och 1933, bland annat till följd av kritik mot alltför mycket tävlingsinriktning, alltför mycket kommersialism och till följd av att fysiskt hårda idrotter som boxning och fotboll enligt beslutfattarna blivit för populära. Det här innebar minskade anslag under en kortare period. Men i huvudsak handlar det som sagt om en framgångssaga. Framförallt innebar det faktum att man fick tillgång till stora delar av överskottet från det statliga tipstjänst en högvinst. Det beskriver författaren i ett ganska långt och underhållande kapitel om idrottsrörelsen och tipsfrågan. Han sammanfattar med att konstatera att med startandet av tipstjänst i början av 1930-talet inledes en ny fas i svensk idrottspolitisk historia. Idrotten fick helt enkelt oerhört mycket mer pengar än man hade fått förut. Författaren beskriver detta inte bara som ett uttryck för skickligt politiskt agerande utan kanske framförallt som ett utslag av att man hade tur. Tur för det första i den bemärkelsen att inrättandet av tipstjänst inte i första hand var till för att stödja idrotten utan för stoppa illegalt

tippande och tur för det andra eftersom det kom att handla om så mycket mer pengar än vad man från början trott.

Ytterligare en sådan här vinstmaskin för idrottsrörelsen blev den nya ungdomspolitik som började växa fram särskilt under efterkrigstiden och med början i ett utredningsarbete av den så kallade ungdomsvårdskommittén. Ungdomsfrågan kom bland annat att handla om hur man skulle få pli på den stökiga föreningslösa ungdomen. Här gavs idrotten en nyckelroll. Också ungdomspolitiken ledde alltså till ökade statsanslag för idrotten.

De anslag och bidrag som huvudsakligen behandlas i denna första del av avhandlingen är de som går direkt från staten till de centrala organisationerna. Då och då skymtar det emellertid i texten fram att statsstöd till idrotten också kunde och kan ha andra former och komma från andra källor. Det gäller bland annat mer eller mindre indirekt statligt stöd i form av byggande av idrottsanläggningar, särskilt inom ramarna för 1920-talets nödhjälpsarbeten. Rent ekonomiskt motsvarade detta stöd under några år mer än vad som utgick centralt till idrottens organisationer. Likadant var det under 1930-talskrisen. Till detta indirekta statliga stöd kom avsevärda bidrag från kommunerna i form av räntefria lån, stöd till att bygga idrottsanläggningar och så vidare.

Parallellt med den stadiga ökningen av anslagen skedde också förskjutningar i synen på idrotten. Under efterkrigstidens första decennier började idrottspolitiken som helhet ändra karaktär. Idrottskritiken försvann alltmer och ersattes av en ganska enhetlig diskurs där idrottens alla positiva direkta och indirekta effekter framhölls av nästan alla. Nu sjöngs dess lov av kommunister så väl som av högermän. Det handlade om folkhälsa, en starkare och mer produktiv befolkning, meningsfull fritid, idrotten som värn mot ungdomens moraliska brister, en positiv tävlingsanda och så vidare. Var och en kunde utifrån sina politiska preferenser hitta argument för idrottens samhällsnytta. Och statsanslagen fortsatte att öka stadigt fram till slutpunkten för undersökningen år 1970. Idrotten hade blivit allas angelägenhet och kunde bidra med lösningen på nästan alla slags samhällsproblem. Dock som författaren konstaterar lakoniskt: Staten hade skapat en kravmaskin.

Över till delstudie 2 om myndighetsrollen och myndighetsutövningen. En stor del av denna handlar om motsättningar inom idrottsrörelsen och hur dessa hantearas av staten och hur dessa strider så småningom leder fram till Riksidrottsförbundets ohotade position. Kapitlet "Riksidrottsförbundet mot Centralföreningen" handlar om maktkampen mellan dessa organisationer som bägge hade anspråk på att leda idrottsrörelsen. Centralföreningen dominerade under RF:s första tid i början av seklet, men så småningom blir det alltmer tydligt att staten inte är intresserad av att ha två organisationer i ledningen för idrottsrörelsen. Föga förvånande med tanke på organisationens rötter i ett på sitt sätt anakronistiskt associationsväsende var det Centralföreningen som fick hala flagg. Författaren

tolkar det som ett utslag av att staten inte ville ha någon pluralistisk organisering på detta fält utan bara en samarbetspartner.

Ett kapitel handlar om andra motsättningar inom rörelsen, nämligen om kampen om anslag mellan gymnastikförbundet och RF. På ett ideologiskt plan handlade striden om tävlingsidrott som RF stod för mot en slags litet mer ren och ideologiskt korrekt motionsidrott i form av gymnastik. Gymnasterna krävde att de skulle specialbehandlas jämfört med de andra förbunden som ingick i RF. Under en lång tid specialbehandlades också gymnasterna av staten genom att de fick särskilda och relativt sett höga anslag. 1949 var emellertid striden över, bland annat på grund av en del ekonomiska problem som gymnastikförbundet skapat för sig, och gymnastikförbundet tvingades underordna sig RF.

Också i det innehållsrika sista kapitlet i denna del av avhandlingen handlar det rätt mycket om förhållandet mellan RF och olika uppstickare. Turerna är många i detta kapitel som börjar i mitten av 1950-talet och leder fram till slutpunkten för den tidsmässiga framställningen, nämligen idrottsbeslutet från 1970. Främst var det Korpen och Friluftfrämjandet som var RFs konkurrenter vid den här tiden. Bägge dessa organisationer hävdade att de borde ha en mer eller mindre jämbördig plats med RF, det vill säga de menade enligt författaren att idrottsrörelsen skulle vara pluralistisk till sin karaktär. Under en period på 1950-talet var också statsmakterna beredda att pröva en annorlunda strategi än att ensidigt premiera RF. Man var bland annat inne på att inrätta en särskild nämnd för att fördela idrottens anslag. Förslaget väckte ingen större popularitet, i stället kom RF som vanligt att i huvudsak gå vinnande ur striden.

Så är vi framme vid den sista större statliga utredningen om idrotten nämligen 1965 års idrottsutredning, som 1969 lade fram utredningen med det tidstypiska namnet *Idrott åt alla!*

Det gjordes vid en tid då idrotten växt sig starkare på alla ledder. Antalet idrottsutövare hade bland annat ökat explosionsartat. Med 1970 års beslut stadfästes den ordning som länge kom att råda för anslagens fördelning. Riksidrottsförbundet fick mer eller mindre monopol på att fördela anslagen, och regeringen fick i gengäld utse ledamöter i RFs styrelse. På det sättet hade den mycket speciella struktur som fortfarande idag i stora drag råder i förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen konstituerats. Staten hade, och det kanske mer är min tolkning än författarens, genom delvis hårda ingripanden mot RFs konkurrenter fått en part att dela ut anslagen till och man hade därmed bidragit till att forma en centraliserad och hierarkisk idrottsrörelse. För att anknyta till avhandlingens syftesförklaring: Med den idrottspolitik som stadfästes i slutet av 1960-talet hade relationen mellan föreningsfrihet och statlig styrning i praktiken fått sin lösning. Åtminstone för lång tid framåt.

Avhandlingens sista delstudie handlar om skatter och skattepolitik, ett område där författaren reser för den historiska idrottsforskningen nya frågor. Man

kan säga att skattefrågan sätter fingret på en av motsättningarna i synen på idrotten. Det handlar om motsättningen mellan idrotten som nytta respektive nöje, det vill säga något man själv utövar och som är häsobefrämjande eller något man sitter stilla och tittar på, kanske rentav en öl i handen. Vill man att skatterna skall användas som ett verktyg i nyttans tjänst bör naturligtvis det första uppmuntras och därmed skattebefrias och det andra beskattas. Man kan inte säga att idrottsrörelsen vunnit samma segrar när det gäller skatter som när det gäller bidrag. I själva verket ökade inkomstskatterna särskilt för de publikdragande sporterna under 1930- och 1940-talen. RF försökte givetvis motsätta sig det ökande skatetrycket. Man agerade emellertid inte så starkt och konsekvent som när det gällde anslag. Mot sig hade man kanske inte främst ett principiellt politiskt motstånd mot låga skatter för idrott utan snarare en motvilja mot specialbestämmelser. I slutet på 1940-talet uppnåddes en slags seger för idrotten i så måtto att möjligheterna att göra avdrag ökade. Utan att bli alltför teknisk handlade det om att kostnaderna för den ideella verksamheten kunde dras av mot vinsterna för publik-evenemangen.

Nöjeskatten har lyft ut till ett särskilt kapitel. Den tillkom 1919 bland annat för att komma åt det kommersialiserade nöjeslivet. Så småningom kom också idrottsrörelsen och även dess amatörer att utsättas för denna beskattning. Nöjesskatten är kanske den mest perfektionistiskt inriktade reformen av alla som författaren diskuterar eftersom den differentierade mellan olika nöjesformer så att biobesök beskattades med annan taxa än till exempel uppstigning i luftballong. På så sätt kom nöjesskatten att användas för att ge idrotten så att säga olika stilpoäng under olika perioder. Detta dels genom att ange vilka delar av idrotten som alls skulle beskattas, dels genom att om den beskattades kunde den hamna i olika skatte kategorier. Också här böljade striderna fram och tillbaka under årens lopp till dess att nöjesskatten avskaffades i början av 1960-talet.

I avslutningskapitlet sammanfattas och diskuteras avhandlingens slutsatser under fem huvudrubriker:

1. Kännetecken för idrotten som politikområde
2. Statsstöd under egenansvar
3. Staten och idrottens samhällsnytta
4. Den statliga politikens styrningsformer
5. Vinnare och förlorare i statens idrottspolitik

De kritiska synpunkter man kan ha på avhandlingen handlar för det första om teorianvändningen. Med tanke på att författaren tar sin utgångspunkt i korporatismforskning är det förvånande att avhandlingen i så stor utsträckning handlar om pengar, i form av statsanslag och skatter. Med en sådan utgångspunkt borde också sökarljuset satts på frågor om personunioner, rörelsens eventuella följsam-

het för politiken, mer eller mindre tydlig formell och informell påverkan i beslutsprocesserna och så vidare. Författaren borde med andra ord ha behandlat styrnings- och påverkansprocesser som inte är omedelbart synliga på ytan och som handlar om annat än idrottspolitik i form av anslag och anslagsfördelning. Ibland blir de processerna synliga i avhandlingen (vilket visar att de borde gå att spåra i källmaterialet), men det blir mer glimtvist och utan att materialet systematiseras i detta avseende.

Författarens tanke om att analysera idrottsrörelsens förhållande till staten i ett spänningsfält mellan pluralism och korporatism blir också en smula sökt. Redan i början av undersökningsperioden visar idrottsrörelsen upp kraftigt centralistiska drag och även personalunionen med staten är stark. Kanske hade det varit bättre att analysera händelseförloppet som en slags fallstudie av (en speciell form) av korporatism snarare än något som sker i ett spänningsfält mellan korporatism och pluralism. Det finns också en del frågetecken rörande konstruktionen och användningen av den idealtypiska indelningen av statlig politik i passiv neutralitet, aktiv neutralitet och perfektionistisk politik. En del av den styrning som det ges exempel på skulle kunna klassificeras som perfektionistisk (t ex på skatteområdet), men författaren väljer att hårt driva ståndpunkten att politiken bör klassificeras som aktivt neutral.

En andra kritisk synpunkt rör författarens koncentration till den nationella centralstatliga nivån och till de anslag som går direkt till centralförbunden. Mycket av den statliga (och kommunala) styrningen av idrottsrörelsen borde rimligen ske på andra arenor än de författaren koncentrerar sig på. Kommunala satsningar på idrottsanläggningar gynnar sannolikt vissa idrotter på bekostnad av andra (idag brukar man peka på att kvinnligt dominerade sporter, som ridning, fått vika för manligt dominerade, som ishockey). Liknande styrning gäller också de bidrag avsedda i första hand för att begränsa arbetslösheten som användes för att bygga idrottsplatser under 1920- och 1930-talen. Den formen av (perfektionistisk) statlig styrning (med vidhängande korporativa beslutsprocesser) behandlar författaren knappast alls. Det blir därför svårt att få något riktigt bestämt sagt i avhandlingens huvudfråga: Hur styr staten idrotten? Visserligen hänvisar författaren till en avgränsning till den centralstatliga nivån och annan och kommande forskning, men det hade nog behövts en mer systematisk diskussion på denna punkt.

Med detta sagt bör det framhållas att detta är en avhandling med stora kvaliteter. Avhandlingen visar på en stor beläsenhet och mycket goda kunskaper på området, både när det gäller detaljer och de stora linjerna. Avsnittet om skatterna och skattepolitiken bidrar dessutom med ett helt nytt perspektiv till den historiska idrottsforskningen. I ett teoretiskt perspektiv förnyar författaren den historiska folkrörelse- och idrottsforskningen bland annat genom att introducera internationell teoribildning kring den tredje sektorn och frivilligorganisationer. Boken är dessutom välskriven, somliga avsnitt har ett flyt som gör dem direkt spän-

nande. Johan R Norbergs avhandling borde bli oundgänglig och omöjlig att gå förbi för forskare som vill diskutera ideella organisationers relationer till staten i allmänhet och idrottsrörelsens relationer till staten i synnerhet. Jag kan också tänka mig att boken kan bli av stort intresse för personer i idrottsrörelsen som är intresserade av sin historia.

Tommy Lundström *

* Fakultetsopponent.