

Vem är det som styr egentligen?

Svensk kommunal idrottspolitik 1985–2017 – en fallstudie av Stockholms stad

Paul Sjöblom

The Swedish School of Sport and Health Sciences, GIH
Author contact: <paul.sjoblom@gih.se>

Abstract

Who's in charge?

Sport policies in Swedish municipalities 1985–2017 – a case study of Stockholm city

The aim of this study is to analyse the distribution of public sport resources throughout time on the local level – and its consequences. In focus is the concept of governance, namely the stakeholder's capacity to affect to such extent that long-term effects are achieved. The method used is a case study of Stockholm city, the capital municipality in Sweden, where the material consists of meeting minutes and decision protocols from the public sports authority, contemporary literature and recorded and transcribed interviews with representatives of politics and public administration. The analytical approach starts within historical and political science-theories and research on governing. Three forms of governing are scrutinized: hierarchic governing, discursive governing and interactive governing. The investigated period is 1985–2017. It is a period with significant upheavals in the Swedish society, especially regarding the development of sports and public administration. The survey of the governing forms and practices indicates, that a lot of different types have been used for a long time working parallel as a complement to each other rather than succeeding (replacing) each other. Primary results regarding the accomplished sport politics, are in the first place that the allowance of public funds to sports has increased during the 2000s. Secondly that the resources are mainly distributed in mainly the same ways (channels) as before and that there are mainly the same physical activities, organizations and social groups as previously which are favoured – while others in comparison are disadvantaged. This is a fact in spite of that the politicians since quite a long time are fully aware of which groups have been neglected when it comes to physical activities, what kind of new desires citizens have today, and that there are many new initiatives time and again to bring about a change. The conclusion reads that the structural elements economy, tradition and culture have influenced the shaping of sports policy after 1985 more than individual stakeholders and their articulated interests and expressed values.

Key words: municipal sport polity, City of Stockholm, social engineering, local government

Inledning

Svensk historisk forskning om kommunal idrottspolitik visar att den övergripande inriktningen var tydligt utstakad redan från början, det vill säga från de första offentliga idrottsorganens tillkomst under 1920-, 30-, 40- och 50-talen.¹ Det genomgående argumentet för den förda anläggnings- och föreningsinriktade politiken var att den bäst gynnade folkhälso- och friskvårdsarbetet samt ungdomens fostran till ansvarstagande och produktiva medborgare – idrotten som socioekonomiskt verktyg, med andra ord.² Tidigare forskning konstaterar också, att de snabbt ökande kommunala idrottsmedlen under 1960-, 70- och 80-talen huvudsakligen satsades där de förväntades ge mest fysisk aktivitet per investerad krona. Det gällde främst i idrottsanläggningar anpassade enligt Riksidrottsförbundets (RF:s) tävlingskrav samt i idrottsföreningar som svarade upp mot kriterierna: RF-medlemskap, omfattande verksamhet för bidragsberättigade åldersgrupper, och framgångsrika representationslag.³ Merparten av de allmänna idrottsmedlen, uppbyggda av skattemedel och offentliga lån, tillföll därmed stora, välorganiserade, starkt lokalt förankrade och tävlingsinriktade RF-idrotter – ledda och utövade främst av män.⁴

Hur ser det ut nu under början av 2000-talet och varför ser det ut som det gör? Vilka fördelningsargument och fördelningsprinciper är det som präglar den kommunala idrottspolitik? Vilka utfall i form av direkta effekter och mer långsiktiga konsekvenser av det offentliga idrottsstödet kan avläsas lokalt? Vem och vad är det som påverkar inriktningen på politiken och på stödet? Hur görs det?

Syftet med föreliggande studie är att analysera fördelningen av de allmänna idrottsresurserna under dryga 30 år på lokal nivå. Mer precist handlar det om styrningen av den offentliga resurstilldelningen till idrotten i Stockholms stad 1985-2017.

Forskningsfrågorna är följande:

- Hur fördelas resurserna?
 - Hur mycket och vilka resurser handlar det om?
 - På vilka sätt fördelas resurserna?

1 Sjöblom, 2013a, s. 165–174. Jämför Niklasson, 2012, som i ett historiskt-institutionellt perspektiv visar hur ”tillkomsthistorier lever kvar” i sättet som offentliga organ fungerar på i praktiken.

2 Sjöblom, 2015a.

3 Sjöblom, 2015b, s. 86–93; Sjöblom & Fahlén, 2008, s. 7–12, 82–90.

4 Andersson, 2008; Book, 2008a; Book & Carlsson, 2008; Carlsson, 2008; Carlsson & Normark, 2008; Normark, 2008; Sjöblom, 2006, s. 485–508.

- Till vem fördelas resurserna?
- Vilka principer och värderingar ligger till grund för resursfördelningen?
 - Vilka normer omger besluten och vilka värden kan relateras till dessa?
- Hur tas och hur genomförs de vägledande besluten?
 - Vilka aktörer deltar vid beslut respektive implementering, och vilka strukturer verkar de inom?

Ett motiv till studien är att tidigare forskning inte övertygande har kunnat visa att de senaste decenniernas socioekonomiska samhällsomvandlingar, idéförskjutningar (av hur samhället bör ordnas och styras) och politiska maktskiften har spelat någon roll för idrottspolitikens faktiska utfall. Ett annat är att det är kommunerna som i Sverige alltjämt står för lejonparten av medelstilldelningen till föreningsidrotten och för genomförandet av idrottspolitik, samt att få studier av svensk kommunal idrottspolitik under 2000-talet finns att tillgå (i jämförelse med svensk centralstatlig idrottspolitik).

Då studien rör sig inom ett undersökningsområde där det redan finns kunskap är den deskriptiv, beskrivande för att fördjupa kunskapsläget. I viss mån är den även hypotesprövande, eftersom jag vill pröva teorin om att de senaste decenniernas omvandlingar, förskjutningar och skiften har påverkat idrottspolitikens utfall.⁵

För att kunna undersöka styrningsprocesserna, det vill säga de ageranden som har betydelse för den långsiktiga resursfördelningen, och deras eventuella förändring över tid behöver man komma nära de organisationer, aktörer och strukturer som verkar. Därför genomför jag en kvalitativ och longitudinell studie med ett fallstudieupplägg, väl medveten om att valet förmodligen begränsar räckvidden av mina resultat.⁶ Jag gör inga systematiska jämförelser i tiden, utan väljer att studera en kommun och ett specifikt politikområde och dess myndighetsorgan. Jag väljer vidare att studera de ”principbeslut” som tagits, det vill säga de beslut som – i efterhand – kan betraktas som vägledande för hur de allmänna idrottsresurserna har använts. Det kan handla om såväl långsiktiga policybeslut som kortsiktiga mer direktverkande beslut, men rörande besluten är det, utöver aktörernas möjligheter till och strategier för påverkan, framför allt de eventuella intressebeträffningar och de intressen som utgjort un-

⁵ Patel & Davidson, 2011, s. 12–14.

⁶ Patel & Davidson, 2011, s. 56–57.

derlag för besluten som ligger till grund för min analys. Jag kommer inte att kunna syna påverkan i detalj, hur varje enskilt beslut har kommit till och vad det har haft för betydelse för en frågas utveckling, men däremot kommer mitt tillvägagångssätt förhoppningsvis medföra att jag kan fånga upp och beskriva aktörerna, strukturerna och de komplexa sammanhang där styrning äger rum. Detta vill jag göra över en längre tidsperiod för att kunna se om det skett några förändringar avseende vilka makthavare som medverkar och hur de lyckas eller inte lyckas påverka.

I fokus står Stockholms stad, den befolkningsmässigt största kommunen i Stockholms län, ja, i hela landet. Kommunen är således inte representativ för Sveriges 290 kommuner. Däremot ska jag med hjälp av befintligt kunskapsläge försöka visa att den möjligen är det avseende de beslut som fattas och hur de fattas. I fokus står vidare beslut om stöd till idrottsanläggningar och idrottsföreningar, och med begreppet stöd avses i första hand ekonomiskt stöd.

Undersökningsmaterialet består huvudsakligen av stadens idrottsorgans sammanträdesprotokoll, av samtida litteratur och av inspelade och transkriberade intervjuer med företrädare för politik och förvaltning. I sammanträdesprotokollen redovisas sällan längre diskussioner, men däremot vilka aktörer som ställer sig bakom besluten och med vilka argument. Den samtida litteraturen behandlar händelser och skeenden som relaterar till principbesluten. Oftast handlar det om beskrivningar gjorda av identifierade nyckelaktörer eller aktörsgrupper, naturligtvis med särskilt intressen. Intervjuerna, som tagit hänsyn till de grundläggande individskyddskraven, är kvalitativa och semistrukturerade, det vill säga att vissa specifika teman behandlas (de som rör principbesluten och de effekter jag menar att de har fått) men att det i slutet av intervjun även ställs skiftande följdfrågor beroende på informantens yrkesposition och tidigare svar. Tanken med förfarandet är att svaren ska bli jämförbara samtidigt som individuella erfarenheter, åsikter och värderingar lyfts fram.⁷ Återigen, det är intressen och styrning jag studerar.

Undersökningsperioden, 1985-2017, är en period med betydande omvälvningar i det svenska samhället när det gäller både idrottens utveckling och utvecklingen inom offentlig förvaltning. Att jag har valt just 1985 som startår beror på dels på att tidigare forskningsresultat indikerar att förhållandet mellan staten och idrottsrörelsen började förändras i samband med att nya idéer om samhällsstyrning tog form i mitten av

7 Dalen, 2008, s.9, 30-39, 84-85; Kvale & Brinkmann, 2009, s. 17, 87-88, 118; Patel & Davidson, 2011, s. 81-84; Vetenskapsrådet, 2002, s. 6, 14.

1980-talet, dels på att Stockholms stad arbetade fram sitt första idrotts-politiska handlingsprogram åren 1985-1986.⁸

Det analytiska ramverket för studien utgörs av historiska och statsvetenskapliga teorier och forskningsresultat om politisk samhällsstyrning. Begreppet styrning definierar jag som *långsiktig politisk påverkan vilken leder till vissa specifika effekter*.⁹

Bakgrund: Svensk idrottspolitik utveckling

Idrotten i Sverige har länge varit och är till största delen alltjämt ett oreglerat politikområde, fritt för kommunerna att stödja.¹⁰ Det signalerar möjligen att idrotten uppfattas som mindre viktig än andra reglerade kommunala verksamheter såsom skola, vård och omsorg – vilket är något som forskningen också indikerar genom att visa att idrottspolitiska företrädare sällan har bjudits in att delta i långsiktiga samhällsplaneringsprocesser.¹¹ Samtidigt har idrotten tilldelats omfattande offentliga medel och andra resurser. År 2017 utgjorde det offentligas finansiella stöd till idrotten omkring 9 mdkr per år, varav kommunerna stod för cirka 7 mdkr (inkl. subventionerade hyreskostnader/gratis upplåtande av idrottsytor). Därtill kom ytterligare kommunalt indirekt stöd i form av infrastrukturåtgärder, arbetsmarknadsåtgärder, markupplåtelse, skattelättnader etcetera. En del utvärderare uppskattar det samlade kommunala idrottsstödet till uppemot 15 mdkr årligen.¹²

Omkring fem procent av Sveriges kommuners samlade nettokostnader utgörs idag av fritidskostnader (idrott, kultur, friluftsliv etc.). Idrotten står för cirka 3/4 av dessa.¹³ Vidare är merparten av kommunernas idrottsstöd, 75-85 procent, anläggningsrelaterat. Ju större kommun befolkningsmässigt och ekonomiskt, desto större andel anläggningsstöd

8 Centrum för idrottsforskning, 2013b, s. 19-42, 153-173; Fahlén & Karp, 2010; Fahlén & Stenling, 2016; Fahlén, Wickman & Eliasson, 2017; Norberg, 2011; 2016a, s. 205-206; Stockholms fritidsförvaltning, 1989; Österlind, 2016; Österlind & Fahlén, 2015.

9 Jämför Hall, 2015, kap. 1.

10 Premfors, 2003; Svenska kommunförbundet, 2004, s. 94.

11 Andersson, 2008; Book, 2015, kap.7; Sjöblom, 2015b, s. 56-62.

12 Englund & Nathanson, 2011, s. 10-11, kap. 3; Idrottsstödsutredningen, 2008, s. 149-185; Riksidrottsförbundet, 2017; Sveriges kommuner och landsting, 2013; 2016.

13 Englund & Nathanson, 2011, s. 10-11, kap. 3; Riksidrottsförbundet, 2017; Sveriges kommuner och landsting, 2013.

visavi föreningsstöd. Andelarna har varit ungefär desamma sedan mitten av 1970-talet, med undantag för vissa ekonomiska nedgångsperioder.¹⁴

Svensk statlig idrottspolitik har länge haft som vision att åstadkomma en "idrott åt alla".¹⁵ Från och med de första reguljära, årligt återkommande idrottsbidragen under 1920-, 30- och 40-talen har de bärande motiven för stödet handlat om att föreningsidrotten är folkhälsofrämjande, samhällsbyggande och intresseskapande – låt vara att tyngdpunkten skiftat över tid.¹⁶ När det gäller den kommunala idrottspolitikens specifikt så har denna i ännu större utsträckning än den centralstatliga varit pragmatisk; handlat om att åstadkomma ökad inflyttning/minskad utflyttning, tjänsteproduktion och "att sätta kommunen på kartan".¹⁷ Tillväxt, arbetsskapande och marknadsföring har varit minst lika viktiga motiv som hälsa, integration och underhållning för det offentliga idrottsstödet lokalt.

Det är alltså inte främst idrotten för dess egen skull som staten har varit intresserad av att stödja, utan de uppfattade mervärden till gagn för hela samhället som idrotten har förväntats kunna skapa. I synnerhet är det RF som har ansetts vara den samhällsnyttiga föreningsidrottens främsta företrädare i Sverige, och som därmed fått lejonparten av idrottsstödet. Forskningen har beskrivit förbundet som en "ställföreträdande idrottsmyndighet": Ett implicit kontrakt har med utgångspunkt i antagandet om samhällsnytta och mottot om en idrott åt alla reglerat ett (beroende) förhållande, där RF av staten har fått ansvaret för vidarefördelningen av de direktriktade idrottsmedlen i utbyte mot att man lett och verkat för att utöka idrottsdeltagandet, främst bland barn och ungdomar.¹⁸ Denna informella överenskommelse gäller än idag, även om kraven på nytta och idrottslig mångfald förfinats och ökat under de senaste 30 åren.¹⁹

Viktigt att understryka i sammanhanget är att RF inte är ensam organisatör av idrott i Sverige, inte heller när det gäller föreningsidrott riktad till barn och ungdomar. Därtill har den största tillväxten av idrottsutövare under 2000-talet skett i idrotter utövade i egenorganiserad- och/eller kommersiell form och i hälsoinriktat motionssyfte (inte i föreningsorganiserad form och prestationsinriktat tävlingssyfte). Som exempel kan nämnas styrketräning/gym, fitness/aerobics, dans, golf, bowling, simning/äventyrsbad, jogging, gymning, cykling, långfärdsskridsko och

14 Sjöblom, 2006, kap. 11; Sveriges kommuner och landsting, 2016, s. 8.

15 Idrottsstödsutredningen, 2008, kap. 4; Norberg, 2004, kap.14; 2011, s. 319–322; Sveriges riksidrottsförbund, 2009.

16 Norberg, 2004, kap. 14.

17 Sjöblom, 2015a.

18 Norberg, 2004, kap. 14; 2011; Sjöblom, 2006, kap. 11; 2015b, s. 86–93.

19 Norberg, 2016a, kap. 7.

längdskidor.²⁰ Expansionen inom idrottsrörelsen totalt sett har vidare skett parallellt med att medlemstillväxten inom RF har stagnerat. Främst minskar idrottsdeltagandet och aktiviteten inom förbundet idag bland ungdomar (17–20 år), och i synnerhet bland flickor.²¹

Förändringar under de senaste 30 åren som påverkat idrottspolitiken på riksplanet har beskrivits ingående av idrottshistorikern/idrottsvetaren Johan R. Norberg. Han menar att det från och med början av 1990-talet går att skönja ett successivt skifte i statens syn på idrottsrörelsens samhällsroll. Norberg hänvisar bland annat till nya allmänna principer om mål- och resultatstyrning i svensk förvaltning, till fler samarbeten och ökad tillit mellan statliga och icke-statliga aktörer, samt till ett snabbt ökat inslag av riktade projektbidrag i det samlade idrottsstödet.²² Samtidigt konstaterar han i förbifarten, att ”merparten av dagens idrottsstöd ingår i den anslagspost ’av gemensam natur’ som RF självständigt förfogar över”, och att ”the state /.../ has avoided political pressure with regard to regulation and normative development of sport clubs and federations”.²³ De centralstatliga styrningsförsöken har således, likt tidigare i historien, främst tagit formen av uttryckta intressen och förväntningar – inte regelverk och sanktioner.²⁴ Frågan om ett omförhandlat kontrakt och dess genomslag i praktiken på lokal nivå blir därmed intressant att studera ur just ett styrningsperspektiv som bygger på intressen och förväntningar, eftersom tidigare forskning visat på stora likheter avseende politisk styrning på centralstatlig och lokal myndighetsnivå.²⁵

Bakgrund: Utvecklingen av svensk offentlig förvaltning

Under de borgerliga regeringsperioderna 1976–82, 1991–94 och 2006–2014 kompletterades kollektiva lösningar inom svensk offentlig förvaltning med marknadslösningar; en successiv konkurrensutsättning och delvis även privatisering av tidigare offentliga tjänster ägde rum, med

20 Engström, 2010, kap. 4; Lundberg, 2009, kap. 2–3.

21 Norberg, 2013a; 2014; 2015a; 2016b.

22 Norberg, 2011; 2016a, s. 205–206. Även andra forskare, idrottspedagoger vid Umeå universitet och Gymnastik- och idrottshögskolan i Stockholm, har diskuterat ”ett omförhandlat kontrakt” mellan staten och RF. Se till exempel Centrum för idrottsforskning, 2013b, s. 19–42, 153–173; Fahlén, Wickman & Eliasson, 2017; Fahlén & Karp, 2010; Fahlén & Stenling, 2016; Österlind, 2016; Österlind & Fahlén, 2015.

23 Carlsson, Norberg & Persson, 2011, s. 305; Norberg, 2016a, s. 206.

24 Norberg, 2004, s. 453.

25 Sjöblom, 2006, s. 508–512.

borgerligt styrda kommuner som pådrivare.²⁶ Dessa så kallade rationaliseringsåtgärder hade dock tagit sin början redan under socialdemokratisk ledning. Kommunsammanslagningarna 1952–1974 innebar att Sveriges kommuner minskade i antal och ökade i storlek, från 2 500 till 280 stycken och från 1 500 till 29 000 invånare i genomsnitt. Syftet med sammanslagningarna var att uppnå stordriftsfördelar. Andra socialdemokratiskt ledda åtgärder, som även de kan betraktas i ett rationaliseringsperspektiv, var de demokratifrämjande så kallade revitaliseringsåtgärderna under 1970- och 80-talen, vilka gick ut på att inkludera medborgarna i en mer kollaborativ form av styrning (från ”governing till governance”). Dessa åtgärder medförde bland annat ökade resurser till folkrörelserna.²⁷

Rationaliseringsåtgärderna manifesterades i två statliga utredningar i början av 1990-talet, som slog fast att folkhemsmodellen befann sig i kris. Sverige behövde ett mer flexibelt välfärdssystem, hävdades det, där kollektiva och statliga lösningar ersattes på bred front av individuella och privata. Samhällets olika aktörer skulle ha klart definierade uppgifter och tydliga ekonomiska incitament, löd uppmaningen.²⁸

År 1991 genomfördes, följdenligt, via en ny kommunallag delegering och decentralisering som administrativ organisationsprincip för kommunala myndigheter. Beslutsmandaten fördes nedåt i hierarkin.²⁹ Samtidigt implementerades managementidéer hämtade från neoklassisk ekonomisk teoribildning och näringslivet, så kallad New Public Management. Mål- och resultatstyrning och beställar- och utförarmodeller infördes med argument om effektivare styrbarhet och effektivare resursutnyttjande. Diffusa regler skulle ersättas med tydliga mål och politiken och förvaltningen och deras respektive ansvarsförhållanden skulle hållas isär.³⁰

Rationaliseringsingreppen, men nu med så kallad kvalitetssäkring som komplement, fortsatte under början av 2000-talet när redovisningssystemen förfinades och indikatorsystem infördes för att mäta effekterna av besluten. Den bakomliggande tanken var återigen att både mer effektivitet och rättvisa skulle skapas om medborgarnas behov och politikens

26 Bäck, 2000, s. 7–8, 12–13; Fölster, 1998, s. 19–20; Gustafsson, 1988, s. 116–128; Hall, 2012, kap. 2; Tropp, 1999, s. 17–38, 53–91, 235–272.

27 2014 års demokratiutredning, 2016, s. 27–51; Almqvist, 2006, kap. 1; Premfors, 2009, kap. 13; Svenska kommunförbundet, 1996, s. 2–3; 2004, s. 89; Utredningen om bidrag till ideella organisationer, 1993, s. 9.

28 Ekonomikommisionen, 1993; Maktutredningen, 1990.

29 Styrtutredningen, 2007, s. 11–27.

30 Almqvist, 2006, kap. 1–2; Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000; Hall, 2012, kap. 1; Hallgren, Hilborn & Sandström, 2001, kap. 1; Verschuere, 2009.

effekter bättre kunde mätas och siffrorna tas hänsyn till i samband med nya beslut.³¹

Statsvetenskaplig forskning har analyserat ovanstående intresseförskjutningar och förändrade förvaltningsprinciper ur ett maktteoretiskt perspektiv och nått slutsatsen, att rationaliserings- och revitaliseringsprocesserna ledde till att de kommunala förvaltningarna blev mindre sammanhållna än tidigare och att inflytandet över inriktningsbesluten spreds på fler aktörer. Men slutsatsen lyder också att det är svårt att säga något mer generellt om vilka som styrde och om hur mycket de styrde (och om det styrdes åt ett annat håll än tidigare). Den reella maktfrågan "[...] kan bara avgöras inom varje enskilt politik- och förvaltningsområde, ofta bara från fall till fall".³²

Analytiskt ramverk: Politiska styrningsformer och styrningspraktiker

Redan i den inledande insamlingen och analysen av data (kring tillgängliga idrottsresurser och dess fördelning) såg jag att det var en rad olika styrningsförsök som förekom och att det var många makthavare inblandade. Först och främst handlade det om ett antal formella dokument som åsyftade att styra olika verksamheter i bestämd riktning. Dessa dokument skrevs fram och processades i olika sammanhang och av flera olika, men ofta återkommande, aktörer. Det var också tydligt att processerna och aktörerna verkade inom en institutionell struktur, där det fanns flera mer eller mindre tydliga formella och informella regler för hur procedurerna skulle gå till; för vem eller vilka som skulle närvara vid olika tillfällen och i vilken ordning aktörerna förväntades uttala sig och hur mycket. Dessutom var det uppenbart att det inte bara vad som sades i samtal, diskussioner och debatter som spelade roll, utan när och hur det sades (vilket man kunde se på övriga deltagares reaktioner och i de slutgiltiga skrivningarna i dokumenten). Ofta präglades dessa, som jag benämner dem, språkliga nyckelpassager av problembeskrivningar och mer eller mindre konkreta lösningsförslag.

Med hänsyn till ovanstående iakttagelser ansåg jag det angeläget att vända mig till statsvetenskaplig litteratur för att försöka fånga upp och

31 Almqvist, 2006, kap. 7; Brannan, John & Stoker, 2006; Montin, 2006; Svenska kommunförbundet, 2004, s. 89.

32 Ingelstam, 2006, s. 131–145; Montin & Granberg, 2013, s. 144–150; Östberg & Andersson, 2013, s. 486–489.

systematisera vad jag sett. I litteraturen fann jag framför allt tre former för politisk samhällsstyrning som passade in på mina iakttagelser, och som därtill verkade kunna utgöra ett analysinstrument för det vidare tolkningsarbetet: *hierarkisk styrning*, *diskursiv styrning* och *interaktiv styrning*. Dessa tre styrningsformer ska förstås som analytiska och renodlade, det vill säga att de är teoretiska idealtyper framtagna för att i forskningssyfte och på ett övergripande plan just beskriva, ordna och analysera sammansatta processer. När det handlar om löpande politisk styrning i vardagen talas det oftare om styrningspraktiker.

Inom den *hierarkiska styrningsformen* förlitar sig aktörerna främst på legitimitet och auktoritet. Det är de formellt utsedda representanterna som styr. Det sker framför allt genom policys (policystyrning som utövad praktik), verksamhetsplaner (verksamhetsstyrning som utövad praktik) och budgetering (ekonomistyrning som utövad praktik).³³ Det är i alla fall så på pappret, för därtill kommer alla informella maktutövare som på olika nivåer och i olika omfattning påverkar besluten.³⁴ Det kan ske direkt, men det kan också ske indirekt. I ett modernt hierarkiskt aktörsperspektiv ses staten som en komplex mångfald av aktörer, som verkar inom ett parlamentariskt ramverk med många olika parallella dagordningar och målsättningar.³⁵

Staten och styrningen av den kan också betraktas i ett strukturellt perspektiv. Staten utgör då en institutionell struktur; en uppsättning av formella och informella principer, normer och beslutsfattande procedurer som påverkar och påverkas av aktörerna.³⁶ I den *diskursiva styrningsformen* tas utgångspunkten i ett strukturellt perspektiv där språket är centralt. Att forma en diskurs är att utöva makt genom att skapa föreställningar om ett bestämt sätt att uppfatta världen, vad som är viktigast att åstadkomma och vad som är lämpliga mål och handlingsstrategier för att nå dit. Den utövade praktiken handlar då om beskrivningar av verkligheten, om berättelser om vad som bör tänkas, kännas och göras för att förändra den.³⁷

33 Stoker, 1998; Sundström, 2014; Svara, 2006.

34 Jag definierar maktutövning som kapacitet att åstadkomma förändringar. Det betyder inte, per automatik, att förändringar verkligen åstadkoms. Därför använder jag, liksom tidigare forskning, även begreppet styrning. Styrning innebär just att maktutövaren använder sin kapacitet att påverka i sådan utsträckning att effekter åstadkommes. Dock inte nödvändigtvis av maktutövaren önskvärda effekter. Jämför Clegg, Courpasson, Phillips, 2006, kap. 5; Hall, 2015, kap. 1.

35 Sundström, 2016.

36 Clegg, Courpasson & Phillips, 2006, kap. 5.

37 Doolin, 2003; Montin & Hedlund, 2009a, s. 205; Rose, O'Malley & Valverde, 2006.

Governmentality är ett exempel på diskursivt styrningsperspektiv som fokuserar normeringsprocesserna. Det går ut på att styra genom att med hjälp av språket bädda in tänkande och handlande i olika tankefigurer som beskriver vad som är nödvändigt och lämpligt att göra för att hantera olika uppfattade samhällsproblem.³⁸ I den politiska praktiken, återigen, har det emellertid visat sig att folkvalda ute i kommunerna inte är säkra på vad som är problemet och hur det lämpligen bör åtgärdas, vilket öppnar upp ett handlingsutrymme (avseende problembeskrivning och hantering) för tjänstemännen inom förvaltningen.³⁹ Men även tjänstemännen är ibland osäkra, kanske har de inte bestämda åsikter eller så saknar de specifik kompetens. Dessutom deltar de, likt politikerna, i olika sammanhang både i yrkeslivet och på fritiden där de kan påverkas på olika sätt. Ofta, visar statsvetenskaplig forskning, är det stora intresseorganisationer som under mellan- och efterkrigstiden har lyckats skapa sådana sammanhang där politiker och tjänstemän har kunnat påverkas genom en *interaktiv styrningsform*.⁴⁰ Detta brukar beskrivas i termer av korporatism; en lösningsinriktad samverkanskultur mellan statsmakterna och de i samhället organiserade intressena, där en tämligen osäker politiker- och ämbetsmannakår, som ställs inför ett uppfattat/beskrivet problem, söker information, kompromiss och legitimitet för offentliga åtgärder.⁴¹ I praktiken har det skett genom att en eller ett fåtal samarbetspartners har valts ut med vilka det skapats överenskommelser (konsensusstyrning som utövad praktik) om vad som gemensamt ska åstadkommas.⁴²

En del forskare hävdar att inflytandet över de politiska besluten från omkring mitten av 1980-talet har förskjutits från statsmakterna och intresseorganisationerna till mer löst sammansatta intressegrupper inom så kallade partnerskap och – ofta ännu mer informella – regimer och nätverk.⁴³ De har beskrivit en framväxande ”statslös samhällsstyrning”, där starka intressenter, antingen på grund av sin expertis eller sin ekonomi eller bådadera, kunnat etablera och behålla en kapacitet till styrning oberoende av staten.⁴⁴ Förhållandet mellan myndigheterna och dessa nya in-

38 Clegg, Courpasson & Phillips, 2006, s. 109; Foucault, 1991; Montin & Hedlund, 2009b, s.7.

39 Sørensen, 2006.

40 Montin & Hedlund, 2009b, s. 26–28; Pierre & Peters, 2000, s. 65–66.

41 Rothstein, 1992, s. 343.

42 Heckscher, 1951, s. 176, 265–270; Kommunalforskningsgruppen, 1975, s. 140, 158; Lewin, 1992, s. 22–23, 62–71, 92, 101–107, 128; Maktutredningen, 1990, kap. 5; Micheletti, 1994, s. 138–148, 169–181; Rothstein, 1992, s. 16–17, 59; Rothstein & Bergström, 1999, s. 27–35, 150.

43 Montin, 2006.

44 Bache & Olsson, 2001; Jordan, Wurzel & Zito, 2005.

tressenter baseras ofta på reglerande avtalsskrivningar (kontraktsstyrning som utövad praktik) och/eller på interkommunala samarbeten i nytillkomna samverkansorgan (organisering som utövad praktik) och projekt (projektstyrning som utövad praktik).⁴⁵

Andra forskare som har analyserat perioden från mitten av 1980-talet och framåt menar att statens styrningskapacitet inte alls har urholkats, utan att statsmakterna istället har anpassat och omvandlat sig från att ha haft en auktoritativ roll till att ta en roll som samarbetspartner och koordinator. Det som vid första anblicken verkar vara statslös samhällsstyrning är därmed i själva verket ”styrning på distans”, hävdar de, eftersom staten inom ramen för samarbetet samtidigt har beskurit kapaciteten för parternas handlingsutrymme/handlingsmöjligheter genom standardiseringsförfaranden (standardisering som utövad praktik) och ökad eller minskad resurstillförsel (resurstilldelning som utövad praktik).⁴⁶

Visar den idrottspolitiska samtidshistorien på framväxten av en statslös samhällsstyrning, eller är kommunen en fortsatt vital aktör som anpassar sig till nya förutsättningar och styr på distans? Hur styr den i så fall, vilka aktörer är inblandade och vilka är deras handlingsutrymmen/handlingsmöjligheter och påverkansstrategier?

Empirisk studie: Kommunal idrottspolitik 1985-2017

Stockholms stad 1985–2009: Den genomförda idrottspolitiken och dess effekter

År 1985 inrättades två nya avdelningar inom Stockholms stads socialdemokratiskt dominerade fritidsnämnd. En med ansvar för forskning och utvecklingsverksamhet inom Fritid Stockholm, det vill säga inom förvaltningsområdet, och en som skulle sköta bidragshantering, lokalupplåtelser och kontakter med föreningslivet.⁴⁷ Den förstnämnda genomförde omgående en rad undersökningar som visade på snedfördelning mellan olika socialgrupper avseende föreningsdeltagande och anläggningsutnyttjande. Den senare lade efter ett par månaders arbete fram förslag om ”en allmän bidragsöversyn” och ”åtgärder för allmänhetens ökade utnyttjande av anläggningar”.⁴⁸ Året efter antog den socialdemokratiska

45 Jessop, 2004; Rosenau, 2004; Sundström, 2016.

46 Cashore, 2002; Howlett, 2000; Sørensen, 2006.

47 Stadskansliet/Stadsledningskontoret, 1988, s. 308–319.

48 Blomdahl, 1985; Blomdahl & Eloffson, 1987; Stadskansliet/Stadsledningskontoret, 1988, s. 308–319.

majoriteten ett idrottspolitiskt handlingsprogram, det första i sitt slag. I enlighet med detta programs ambitioner tog fritidsnämnden beslut om att dels inrätta ett särskilt bidrag sökbart för föreningar som kunde visa att man satsade på idrottande kvinnor, dels inrätta en idrottskonsulent-tjänst med specifik inriktning mot kvinnors idrottande.⁴⁹

Åren 1986-1988 innehade borgerligheten makten i stadshuset. Då genomfördes den första upphandlingsprocessen på idrottsområdet. Idrotten skrevs också in i stadens övergripande marknadsföringsplan. De största investeringarna under perioden var renoveringen av Stockholms stadion och uppförandet av Globen.⁵⁰

Under folkpartisten Lennart Rydbergs tid som ordförande för fritidsnämnden, 1988-1991 (då vänstern ånyo hade majoriteten i stadsfullmäktige), övergick förvaltningen med över 4 000 anställda i en beställar- och utförarorganisation. Vidare lades delar av ansvaret för bokningsverksamheten ut på entreprenad till föreningslivet. Det var Stockholms Fotbollförbund som fick ansvar för att sköta fördelningen av ytor och tider på stadens fotbollsplaner, trots att flera remissinstanser ifrågasatte att en "intressent skulle fördela allmänhetens resurser".⁵¹

Under första hälften av 1990-talet var det återigen borgerligheten, med moderaterna i förarsätet, som hade majoriteten i stadshuset (men däremot var det två socialdemokratiska kvinnor som var fritidsborgarråd, först Anna Lindh och därefter Tija Torpe). Fritidsnämnden antog, i enlighet med fullmäktiges riktlinjer, ett övergripande Konkurrensprogram. Detta förväntades genomsyra alla framtida upphandlingar.⁵² Ett 30-tal av stadens idrottsanläggningar övergick också i föreningsdrift under kvällstid och helger. Därtill togs nolltaxan bort, sänktes bidragsnivåerna till föreningslivet samt ökades planhyrorna och entréavgifterna till de offentliga anläggningarna. Det var kärva ekonomiska tider i landet som helhet, vilket även påverkade de kommunala fritidsutgifterna.⁵³ Cirka 50 procent mindre anslogs till fritidsverksamhet i Stockholms stad och

49 Stockholms fritidsförvaltning, 1989.

50 Olofsson & Johansson, 2004, s. 21.

51 Olofsson & Johansson, 2004, s. 21-25, 32.

52 Almqvist, 2006, kap. 4.

53 Eklund, 1993, s. 378-450; Ericson, 1994, s. 43-49; Idrottsutredningen, 1998, s.18, 117; Norborg, 1993, s. 16-17, 38-39, 64-77, 219-237; Schön, 2000, 333, 412-414, 435-518.

50 tjänster drogs in på fritidsförvaltningen.⁵⁴ Då klarade sig idrotten ändå bättre än många andra jämförbara fritidsverksamheter.⁵⁵

Perioden 1995-1998 var det vänsterstyre i stadsfullmäktige och en socialdemokrat, Maria-Paz Acchiardo, var ordförande för den nu sammanslagna kultur- och idrottsnämnden. Efter stark kritik från ansvariga tjänstemän mot hur de gemensamma idrottsmedlen användes, och mot att nämndens beslut inte följde det idrottspolitiska handlingsprogrammets ”riktlinjer om särskilt prioriterade grupper”, antogs ett så kallat sexpunktsprogram med inskrivna åtgärder.⁵⁶ Flera utvecklingsprojekt initierades också där specifika medel avsattes för föreningar att söka.⁵⁷ De största nyinvesteringarna under perioden utgjordes av två äventyrsbad, ett par sporthallar och ett antal konstgräs fotbollsplaner.⁵⁸

Ären kring millennieskiftet 2000 stärktes ekonomin på nytt i huvudstaden. Idrottsutgifterna började följdenligt öka.⁵⁹ Ett nytt idrottspolitiskt handlingsprogram arbetades fram och antogs av den nu borgerliga majoriteten. Programförklaringen löd:

Idrotten spelar stor roll för samhället när det gäller hälsa, fostran och kulturell gemenskap, men även i publikt underhållningssyfte och för att främja besöksnäring och ökad sysselsättning.⁶⁰

Privata driftsalternativ förordades och en Tids- och aktivitetsplan upprättades för konkurrensutsättning av driften av stadens offentliga idrottsanläggningar. Planhyrorna och entréavgifterna höjdes samtidigt som anläggningscheferna fick i uppdrag att hålla budget. RF:s distriktsidrottsförbund, Stockholms idrottsförbund, och de största specialidrotterna, deltog flitigt i olika remissförfaranden och bjöds av idrottsförvaltningen in till samtal om ”framtidens idrottskommun”.⁶¹ När interngranskningen

54 Blomdahl, Elofsson & Janhammar, 1994, s. 245-54; Blomdahl & Widegren, 1996; Blomdahl et.al., 2002; Elofsson, 1992; 1994: 1996; Stadskansliet/Stadsledningskontoret, 1994, s. 118.

55 Forskning pekar som en förklaring till detta på att idrotten hade många förkämpar på höga samhällspositioner. Se vidare Bäck, 2000, s. 43-45, 65-66, 76-77; Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 1993, s. 9-11, 37-38; Olson, 1990, s. 23-24, 28-31.

56 ”Fram för en lekfullare idrott!”, *Fritid i Sverige* 1/1990, s. 19-20; ”Osynliga normer styr pengarna inom fritiden”, *Fritid i Sverige* 7-8/1992, s. 12-13; ”Vi prioriterar spontanidrotten”, *Fritid i Sverige* 4/1992, s. 14-15.

57 Johansson, 2005, s. 8; Olofsson & Johansson, 2004, s. 25-29

58 Stadskansliet/Stadsledningskontoret, 1998, s. 296-298, 307-312.

59 Protokoll IdN 6/2000, §116; 7/2000, §137.

60 *Idrottspolitiskt program för Stockholms stad*, 2001, s. 1.

61 *Idrottspolitiskt program för Stockholms stad*, 2001, s. 9-10, 17, 21; Johansson, 2005, s. 8; Olofsson & Johansson, 2004, s. 25-29; Protokoll IdN 1/2001, §10; 2/2001,

hade synpunkter på att spontanidrottandet minskade menade nämnden i sitt remissvar att det ändå inte var aktuellt att ta tider i anläggningarna från föreningsidrotten. Istället hänvisades till "alternativa insatser".⁶²

Under åren 2002-2006 återkallade den nya vänstermajoriteten i stadsfullmäktige konkurrensupphandlingspolicyn och ersatte den med fler allmänna riktlinjer. Den socialdemokratiska ledningen sade sig nu visserligen vara positiv till konkurrensutsättning och ökad effektivitet, men det skulle "göras med kvalitet".⁶³ I idrottsnämnden, med socialdemokraten Py Börjeson som ny ordförande, togs beslut om att inrätta så kallade anläggningsråd, där representanter från föreningslivet samverkade med kommunens representanter om att förvalta idrottsanläggningarna och genomföra brukarundersökningar för att utröna invånarnas behov och säkerställa kvaliteten.⁶⁴ Vidare beslutade nämnden om att anta en Kvalificerings- och utvecklingsplan för stadens omkring 400 offentligägda idrottsanläggningar. Den innehöll "önskemål" om att fler så kallade spontanidrottsanläggningar skulle uppföras, om att hälften av investeringarna skulle tillfalla kvinnors idrottande, och om att en rad större idrottsanläggningar skulle anpassas till personer med funktionsnedsättningar. De största investeringarna under perioden utgjordes återigen av konstgräsplaner och sporthallar.⁶⁵

När de borgerliga partierna övertog makten i stadshuset 2006-2009 infördes "utmaningsrätt" och "konkurrenspräglad dialog" med syftet att snabba upp konkurrensutsättningen och utförsäljningen av offentliga tjänster. Förvaltningen gavs även riktlinjer om mindre investeringsvolymer för att skapa utrymme åt utlovade skattesänkningar och ökad valfrihet.⁶⁶ I idrottsnämnden togs, under ledning av det nya idrottsborgarrådet folkpartisten Madeleine Sjöstedt, beslut om att ännu en gång höja hyrestaxorna och entréavgifterna. Vidare om att införa så kallad storska-

§34; 6/2001, §136; 2/2002, §37; 3/2002, §62; §69; 6/2002, §135; §138; 9/2002, §206; 11/2002, §238; Stadskansliet/Stadsledningskontoret, 2002, s. 264-265.

62 Protokoll IdN 2/2001.

63 "Kommunanställda kritiserar privatisering", SvD 2001-08-16.

64 Strandell & Backlund, 1999.

65 "124 miljoner till konstgräsplaner", SvD 2005-02-17; "Hon ska styra Stockholms sport", DN 2002-10-19; "Nya idrottshallar för miljoner", Metro 2002-11-06; Protokoll IdN 2/2000, §34; § 35; §38; 3/2000, §57; §64; 4/2000, §85; 7/2000, §145; 9/2000, §168; §174; 10/2000, §193; 13/2000, §248; 1/2001, §18; §22; 5/2001, §103; 9/2001, §187; §197; 6/2002, §136; 10/2002, §228; §229; 1/2003, §8; §22; 2/2003, §32; §59; 5/2003, §114; §116; 9/2003, §208; 1/2004, §10; §19; 5/2004, §83; §92; 7/2004, §139; 8/2004, §161; 1/2005, §11; 2/2005, §52; 4/2005, §107; 7/2005, §177; §188; §191; 1/2006, §16, 18; 5/2006, §127-128; 7/2006; §176; "Storsatsning på idrottsplatser", SvD 2004-10-14.

66 Protokoll IdN 1/2010, §6; 2/2010, §54; 4/2010, §70, §75.

lig konkurrensutsättning för flera idrottsanläggningar samfällt och för hela områden/stadsdelar.⁶⁷ Den borgerliga majoriteten var uppenbarligen långt ifrån tillfreds med hastigheten i och omfattningen av rationaliseringsåtgärderna. I nämndens mötesprotokoll uttrycks ett tydligt missnöje riktat mot vad man ansåg vara förvaltningens uppfattade (o) förmåga att genomföra de politiska besluten.⁶⁸ De flesta anbudsförfaranden hade av olika anledningar avbrutits.⁶⁹

I det nya idrottspolitiska programmet från 2006 förordades fler riktade åtgärder för att locka in den växande gruppen ”fysiskt passiva och överviktiga” i idrottsrörelsen. Stödet till föreningslivet villkorades också. Det skulle nu tillfalla föreningar som ”fördelade tider jämnt och jämställt” och som ”bedrev lekfulla verksamheter för barn och vuxna”.⁷⁰ Formuleringarna följde efter en längre tids diskussion i nämnden om varför stora idrotter och klubbar gynnades via den förda idrottspolitiken, där vänstern skyllde på högern, och omvänt, men kontentan ändå var att de flesta ledamöter var överens om att kritiken stämde.⁷¹

Parallellt med rationaliseringsåtgärderna tog nämnden beslut om att delfinansiera en rad större elitidrottsevenemang samt att uppföra Tele 2 Arena med hjälp av extra medel tillskjutna från fullmäktige.⁷² Beslut togs också om att stödja föreningsverksamheter som främjade jämlikhet, jämställdhet och hållbar utveckling.⁷³ Samtidigt påvisade stadsrevisionens granskning ”bestående brister” i bidragsregler, ansökningar och kontrollmöjligheter – och den interna granskningen indikerade att totalt sett få föreningar medverkade i anläggningsråd eller motsvarande samt att målet om jämställda investeringar inte var uppfyllt.⁷⁴

67 Protokoll IdN, 10/2006, §239; 4/2007, §68; 5/2007, §93; 6/2007, §123; 7/2007, §136; 8/2007, §162; 2/2008, §42.

68 Protokoll IdN 1/2006, §34–35; 5/2006, §130; 9/2006, §217.

69 Protokoll IdN 10/2006, §239; 4/2007, §68; 5/2007, §93; 6/2007, §123; 7/2007, §136; 8/2007, §162; 2/2008, §42; 1/2010, §6; 8/2010, §144.

70 Blomdahl & Elofsson, 2005, s. 14; 2007, kap. 8; Blomdahl, Elofsson & Öhman, 2008a, s. 1–6; 2008b, s. 1–6; *Idrottspolitiskt program för Stockholms stad*, 2006, s. 5–6, 13.

71 Protokoll IdN 1/2005, §8–10, 15; 2/2005, §46–48, 50; 3/2005, §82; 5/2005, §132; 8/2005, §198.

72 Protokoll IdN 1/2005, §14; 8/2005, §197; 1/2007, §8; 6/2009, §109–110; ”S tar strid för omstritt arenaförslag”, SvD 2006-03-30; ”Två nya arenor”, SvD 2006-10-20.

73 Protokoll IdN 5/2006, §134; 9/2006, §218; 8/2007, §157; 9/2007, §178.

74 Protokoll IdN, 4/2007, §66.

Stockholms stad 1985–2009: Den idrottspolitiska styrningen och dess konsekvenser

Sammanfattningsvis pekar händelseutvecklingen under åren 1985–2009 ut en förväntad ideologisk skiljelinje i idrottspolitiken, där de borgerliga partierna, när de utövar makt, driver på för konkurrensutsättning och sparsamhet medan de röd-gröna satsar på kollektiva lösningar och offentliga satsningar. Men detta är bara en del av sanningen, för även det största partiet i vänsterkoalitionen, Socialdemokraterna, är för konkurrensutsättning, och även högeralliansen fortsätter med stora idrottsutgifter, låt vara till viss del finansierade utanför idrottsbudgeten. Båda lägren är också för revitaliseringsåtgärder för att stärka medborgarengagemang och åstadkomma kostnadsbesparingar, och båda lägren uppmärksammar den ojämna fördelningen av de allmänna idrottsmedlen. Samtidigt förordas – över partigränserna – investeringar i stora elitidrottsevenemang och dyra evenemangsarenor, för att på en och samma gång åstadkomma fler idrottsytor (med internationella tävlingsmått inritade) och sätta Stockholm på den internationella idrottskartan.

Konstateras kan också att det i praktiken går trögt med konkurrensutsättningen. En förklaring tycks vara att de borgerliga politikerna, när de försöker styra, inte har tjänstemännen i förvaltningen med sig. Det är kanske inte helt oväntat med tanke på att ett upphandlingsförfarande kring tidigare offentliga tjänster kan förväntas förskjuta makten över förvaltningen från det offentliga till det privata.

Genomgången av idrottspolitiken och dess effekter perioden 1985–2009 pekar även mot utvecklingen av ett kompletterande bidragssystem, med riktade projektbidrag för att stödja utpekade, underprioriterade samhällsgrupper. Alltså helt i linje med tidigare forsknings beskrivning av den idrottspolitiska utvecklingen på riksplanet. Dessa bidrag skapar, förutom en tydligare jämlikhetssträvan, också utrymme för idrottens offentliga maktutövare att detaljstyra fördelningen av de allmänna idrottsmedlen. Dock bör understrykas att projektbidragen endast utgör en liten del av den totala idrottsbudgeten i Stockholms stad. Ja, de utgör de facto även en mindre andel av förenings-/verksamhetsbidragsdelen, där lejonparten alltjämt utgörs av de allmänna, generella bidragen, främst det lokala aktivitetsstödet, LOK. LOK-stödet, som både har en statlig och en kommunal del, baseras på antalet deltagare och aktivitetstillfällen inom barn- och ungdomsidrotten. Det premierar därmed stora föreningar med många och högaktiva medlemmar.

Även Stockholms stads anläggningskostnader pekar mot ett fortsatt gynnande av den RF-ledda tävlingsidrotten. Anläggningsutbudet breddas med bland annat idrottsytor för spontanidrott, friskvård och kvinnodominerade idrottsgrenar, men alltjämt är det de största idrotterna och föreningarna uttryckt i antal medlemmar, organiserade tränings- och tävlingstillfällen och publik som får mest, även med relativa mått mätt. Det är också fortfarande den organiserade idrottsrörelsen, mer precist distriktsidrottsförbunden och de största specialidrottsförbunden inom RF, som ges störst möjlighet att delta i diskussionerna om framtiden. Vidare är det de största föreningarna, med de största idrotterna på verksamhetsrepertoaren, som i första hand bjuds in att hjälpa till när offentliga tjänster och samhällsuppgifter läggs ut på entreprenad.

Uppenbarligen är det inte bara politikerna som styr idrottspolitiken i huvudstaden. Även andra offentliga maktutövare har inflytande. Tjänstemännen i förvaltningen hanterar anläggningar, bidrag och utvecklingsarbete i den dagliga verksamhetsutövningen, samt samlar information, genomför analyser och tar fram underlag till politiken inför beslut. När besluten är fattade ansvarar de också för att besluten genomförs och följs upp. De har därmed möjlighet att ifrågasätta och förskjuta innebörden av tagna beslut, eller förhålla dem. Det visar alla turer kring avbrutna eller fördröjda konkurrensutsättningar och upphandlingar samt förbisedda förslag om förändrade bidragsformer och omprioriterad anläggningsbyggnad.

På tjänstemannasidan finns också ett antal utvärderare och granskare av politiken, stadsrevisorer och internutredare, som med jämna mellanrum framför kritik som nämnden har att förhålla sig till. Ur ett governmentalityperspektiv ges därmed även dessa maktutövare goda möjligheter att delta i de diskursiva normeringsprocesserna kring vad som ska uppfattas som problem – och hur de ska lösas.

Även korporatismen som styrningsform, det vill säga den lösningsinriktade och legitimerande samverkanskulturen som utvecklats över tid mellan statsmakterna och de stora intresseorganisationerna, fortsätter att vara framträdande på idrottens politikområde. Framför allt är det Riksidrottsförbundet som på olika sätt ges möjlighet att påverka. Stockholmsidrotten (Stockholms distriktsidrottsförbund) bjuds ofta in att diskutera aktuella samhällsproblem. Det sker bland annat i samband med att tidigare offentliga tjänster läggs ut på entreprenad, när referensgrupper används inför stadsplanering och beslut om framtidens idrottspolitik, och när konkreta förslag ska ut på remiss för att legitimeras och justeras.

Även styrning på distans är relevant att nämna som styrningsform under perioden. Trots kompletteringen med olika typer av projektbidrag, vilket ger det offentliga möjlighet att mer i detalj styra vad idrottsrörelsen ska ägna sig åt, så dominerar fortfarande de traditionella, generella verksamhetsbidragen. Eftersom dessa är normerade/standardiserade efter mallar om deltagar- och aktivitetsgrad, liksom de nybyggda anläggningsytorna är det efter mallar om ytmått och ytkapacitet, och anläggningssubventionerna och fördelningen av tider i anläggningarna är det efter mallar om föreningsstorlek och föreningsmedlemskap, så har de maktutövare som är med och reviderar dessa standarder 'på distans' möjlighet att påverka inriktningen på idrottspolitik. Materialet indikerar att i synnerhet RF:s större specialidrottsförbund, men även enskilda storklubbar, ofta ges möjligheter att vara med och utforma standarderna. Det sker både inom ramen för olika samverkansorgan, som till exempel anläggningsbrukarråd, och i nya projekt, såsom tidsbokningstjänster. Tveksamt är dock om detta kan beskrivas i termer av "statslös samhällsstyrning", eftersom även tjänstemännen deltar i standardiseringsarbetet. Men helt klart är i alla fall att flera av idrottsrörelsens förbund och föreningar har kunnat bygga upp och behålla kapacitet till samhällsstyrning över tid, delvis oberoende av politiken.

Stockholms stad 2010–2017: Den genomförda idrottspolitik och dess effekter

Under 2010-talet ökade antalet förhandlingar mellan Stockholms stad och de stora byggbolagen om tilldelning och exploatering av mark. Det gällde att snabbt ordna fler bostäder åt ett kraftigt expanderande Stockholm.⁷⁵ Idrottspolitikerna försökte se till att även idrotten fick sitt, det vill säga att utbyggnaden av nya idrottsytor motsvarade befolkningstillväxten och det fortsatt växande fysiska aktivitetsintresset bland gemene man.⁷⁶

Ur idrottsnämndens protokoll försvann nästan helt diskussionerna om konkurrensutsättningens vara eller icke vara. Istället började idrottens plats i stadsutbyggnadsprocessen dominera mötestiden. Besvikelsen var stor över att idrotten hade så svårt att komma med i och påverka den långsiktiga stadsplaneringen.⁷⁷ En förklaring till detta som lyftes fram

⁷⁵ Stockholms läns landsting, 2014.

⁷⁶ Andersson, 2008; Boverket, 2014; Sjöblom, 2013b, s.18–19.

⁷⁷ Protokoll IdN 1/2011, §6; 2/2011, §17; 3/2013, §48–49; 4/2013, §66; 6/2013, §III; 7/2013, §135; 8/2013, §147, §152; 9/2013, §162.

från politikerhåll var att idrottsytorna inte var obligatoriska i Plan- och bygglagen. En annan förklaring, från tjänstemannahåll, var att staden tjänade stora pengar på stadsutbyggnaden för bostäder och affärsytor varför man tilldelade idrotten de ytor som var minst värda och blev över. Internt inom förvaltningen framfördes också kritik mot att det saknades samhällsplaneringskompetens, som kunde följa upp processerna och som uppfattades som kompetent nog att bjudas in till samhällsplaneringens finrum.⁷⁸

Samtliga i idrottsnämnden företrädde partier ville använda bidragen till föreningslivet mer som styrinstrument. Men tjänstemännen var alltså jämt tveksamma. De hänvisade till bland annat svårigheterna med att avgöra vad som är och inte är kommersiell elitidrott (till skillnad från ideell elitidrott), det vill säga den typ av vinstdriven föreningsbaserad elitidrott som man ansåg borde klara sig på egen hand. De flesta större föreningar sysslade med båda, menade man.⁷⁹ Med de borgerliga partierna i majoritet i stadsfullmäktige, och moderaten Regina Kevius som nytt idrottsborgarråd och ordförande i idrottsnämnden, togs i alla fall beslut om att minska förenings-/verksamhetsbidragen med 25 procent. Detta dels för att spara pengar, dels för att kunna omfördela idrottsmedlen. Efter kraftig kritik från den RF-företrädde delen av idrottsrörelsen upphävdes emellertid beslutet innan det hann träda i kraft.⁸⁰

År 2012 antogs ett nytt, parlamentariskt framarbetat idrottspolitiskt program för Stockholms stad gällande perioden 2013-2017. Där framgick att ”målet var att stimulera fler stockholmare att bli fysiskt aktiva”. Prioriterade grupper för idrottsstödet skulle vara ungdomar 13-20 år, särskilt flickor, flickor 7-20 år med utländsk bakgrund, och personer med funktionsnedsättning.⁸¹

I 2014 års budget utökades såväl nettoinvesteringarna i idrottens anläggningar som nettodriftskostnaderna.⁸² Största enskilda planerade investering var renoveringen av Vanadisbadet. Totalt sett var det dock de

78 ”Många barn förvägras möjligheten att idrotta”, DN 2012-11-14; Protokoll IdN 1/2011, §6; 7/2011, §90, §95; 11/2011, §138-140, §142; ”Skriande brist på hallar”, SvD 2010-12-23; Stadskansliet/Stadsledningskontoret, 2011, s. 116-117; Tjänsteutlåtande Dnr 312-651-2012, IdN 2012-11-02.

79 Protokoll IdN 1/2011, §6; 11/2011, §139; 3/2013, §46.

80 Protokoll IdN, 1/2010, §6; 2/2010, §54; 4/2010, §70, §75.

81 *Idrottspolitiskt program för Stockholms stad*, 2013.

82 Det var en trend i hela landet. Under 2010-talet nådde de samlade kommunala idrottskostnaderna samma relativa nivåer som under slutet av 1970-talet. Driftskostnaderna stod för den största ökningen, men även investeringarna ökade. Se vidare Idrottsstödsutredningen, 2008, s. 149-185; Riksidrottsförbundet, 2017; Svenska kommunförbundet, 2004, s. 94; Sveriges kommuner och landsting, 2013.

48 nya konstgräs fotbollsplanerna och de nio fullstora sporthallarna som beräknades kosta absolut mest.⁸³ Längre ner på kostnads- och prioriteringslistan stod ett par nya eller utbyggda ridanläggningar, en ny specialhall för gymnastik, en ny skridsko- och bandyhall, ett antal nya utegym och en ny skatepark. Dilemmat var emellertid att fastighetsnämndens investeringsram i kommunfullmäktiges inriktningsbudget inte räckte till för alla idrottsnämndens planerade satsningar.⁸⁴ Det som stod längre ner på listan riskerade helt enkelt att inte bli byggt.

Allianspartierna i idrottsnämnden uttryckte också irritation över att flera påbörjade anläggningsuppföranden överskred budget. Man hänvisade i sina förklaringar till tre faktorer: Fotbollförbundets ”orimliga krav”, uttryckta i den så kallade arenammanualen; ”Den usla konkurrenssituationen i upphandlingsprocesserna”, avseende huvudstadens byggmarknad för idrottsanläggningar; och ”dåliga byggytor”, det vill säga att idrottsnämndens tilldelade mark för uppförande av nya idrottsanläggningar kostade stora summor att förbereda.⁸⁵

När den röd-gröna koalitionen tog över makten i stadshuset år 2014, och socialdemokraten Emilia Bjuggren efterträdde Regina Kevius som idrottsborgarråd, var alla partier i idrottsnämnden överens om behovet av fler ”bredd- och motionsidrottsanläggningar”. Drygt 900 000 invånare gick det då på sammanlagt 453 offentliga idrottsanläggningar.⁸⁶ Återigen redovisades siffror i nämnden som indikerade fortsatt snedfördelning av idrottsresurser. Detta dels avseende pojkars och flickors utnyttjande av stadens konstgräs fotbollsplaner (förhållandet var 80/20), dels när det gällde nyinvesteringarna, som alltså missgynnade svagare socioekonomiska samhällsgrupper. Förnyad kritik framfördes därtill från

83 Även detta var en nationell trend. Renoveringar av äldre sport- och simhallar och en utbyggnad av fullstora sporthallar (20 x 40 m aktivitetsyta) och konstgräs fotbollsplaner (90 x 120 m spelyta) utgjorde de största planerade kommunala investeringskostnaderna. Även ett antal äventyrsbad och evenemangsarenor för fotboll, ishockey och bandy uppfördes till stora summor under perioden 2010–2017. Se vidare Book, 2008b, s. 29; Englund & Nathanson, 2011, s. 10–11, kap. 3; Riksidrottsförbundet, 2012, s. 3–9; Sveriges kommuner och landsting, 2016, s. 8–36; Wagnsson m.fl., 2010, s. 6, 52–55.

84 Protokoll IdN 4/2013, §67, §69; 5/2013, §90; 7/2013, §135; 9/2013, §166–169; 4/2014, §65.

85 Protokoll IdN 6/2013, §111; 7/2013, §135; 8/2013, §147, §149; 9/2013, §162–163; 2/2014, §22, §26, §29; 5/2014, §81. Tjänsteutlåtande Dnr 101-1211-2013, IdN 2013-12-17.

86 Tjänsteutlåtande Stockholms idrottsnämnd, Dnr 410-478-2010, IdN 2014-04-15. Stockholm stad ägde vid tidpunkten drygt 70 procent av huvudstadens anläggningsutbud samt hade en av landets högsta skatteinkomster. Se vidare Statistiska centralbyrån, 2014; Sveriges kommuner och landsting, 2016, s. 8–13; Sveriges riksidrottsförbund, 2005, s. 21–22.

interngranskningen mot fördelningspraktikerna, mot ”bristande kontroll och uppföljning av de politiska visionerna och målsättningarna”. Förvaltningschefen svarade upp med argumentet att simhallar, friidrottsanläggningar, ridhallar och gymnastikhallar ”torde vara de mest prioriterade ur en jämställdhetsaspekt.”⁸⁷

Av idrottsnämndens inriktningsprogram för investeringar 2016–2019, och planering för 2020–2024, framgår att det främst skulle satsas på upprustning av simhallar och utomhusbad samt anläggande av ännu fler kostgräs fotbollsplaner och fullstora sporthallar. Den tidigare inplanerade skridsko- och bandyhallen skulle uppföras endast under förutsättning att extra medel sköts till från fullmäktige. Beslutet om en ny gymnastikhall sköts på framtiden.⁸⁸ I 2015 års budget hänvisades till finansborgarrådets uttalade riktlinjer om lönsamhet i investeringsprojekten: ”Lönsamheten i exploateringarna kommer vara avgörande för hur många icke lönsamma projekt staden kommer att ha råd med.”⁸⁹ Uppförandet av bostäder och affärsytor utgjorde alltså en förutsättning för fler – icke lukrativa – idrottsanläggningar.

I verksamhetsberättelsen för 2015 berömmar sig nämnden för att ”en väsentlig del av insatserna har koncentrerats till de i handlingsprogrammet prioriterade målgrupperna”. I syfte att främja spontanidrotten hade vidare, skrevs det fram, tiderna i ishallarna för allmänhetens skridskoåkning utökats och ljuset varit på längre under kvällarna på konstgräsplanerna. Därtill hade ett par olika bredd- och alternatividrottsprojekt genomförts.⁹⁰ Stadsrevisorernas granskning av nämndens riktade satsningar visar dock att dessa projekt inte var så långsiktiga som uttalanden gjorde gällande: ”Det bör utvecklas en mer strukturerad och kontinuerlig samverkan för att säkerställa tillgång till och utveckling av idrotts- och kulturaktiviteter för de prioriterade grupperna”, löd rekommendationen.⁹¹

Under åren 2015–2017 ökade idrottsnämndens investeringsbudget med ytterligare ett antal miljoner kronor.⁹² Samtidigt skenade kostnaderna, från inriktnings- och genomförandebeslut till slutgiltig resultatredovisning, för de nyuppförda idrottsanläggningarna. I flera fall nästan fördubblades de, men oftast handlade det om ökningar med 15–50 pro-

87 Tjänsteutlåtande Dnr 410-478-2010, IdN 2014-04-15.

88 Protokoll IdN 2/2014, §19, §36; 3/2014, §44.

89 Stockholms stad, 2013.

90 Protokoll IdN 1/2016, §6.

91 Protokoll IdN 3/2016, §72.

92 Protokoll IdN 1/2017, §6; 5/2017, §65.

cent.⁹³ Ungefär hälften av de beräknade investeringarna åts i praktiken upp av kostnadsökningar. Dessutom omfattade begreppet investering alltså även reinvesteringar. Renoveringsbehovet av stadens idrottsfastigheter uppskattades av idrottsnämnden till cirka 3 mdkr för perioden 2017–2027. På en och samma gång beräknades de totala nyinvesteringsbehoven fram till och med 2030, ”för att kunna fortsätta erbjuda samma mängd idrottsytor per invånare”, till 3,4 mdkr.⁹⁴ Det handlade alltså om att försöka bygga i takt, inte om att bygga ut.

Vid en jämförelse framgår att det fanns ytor för fler olika idrotter och idrottsgrenar inritade i de planerade idrottsanläggningarna under denna period än under föregående. Bland annat fäktning, boule, rollerderby, klättring, bandy, skridsko, ishockey, gymnastik och parkour syns specifikt.⁹⁵ Därtill hade idrottsnämnden fler samhällsgrupper i åtanke. Bland annat nämns i planerings- och inriktningsbesluten spontan- och breddfotboll, tjejdominerad idrott, motorikbanor för yngre, skolfriidrott, prioriterade geografiska områden, och tillgänglighetsanpassade klätterbanor, bollplaner, sporthallar och simhallar.⁹⁶ Flera utredningar initierades också av nämnden och genomfördes – av förvaltningen eller externa konsulter – under 2016 och 2017 med fokus på jämställdhet, funktionsnedsättning och ”låg fysisk aktivitet”.⁹⁷

Totalt sett, och i både absoluta och relativa tal, visar siffrorna, tillföll dock merparten av de allmänna idrottsresurserna samma idrotter, verksamheter och samhällsgrupper som tidigare, placerade i geografiska områden där RF-idrotten redan var stark.⁹⁸

Stockholms stad 2010–2017: Den idrottspolitiska styrningen och dess konsekvenser

Allt fler åtgärder vidtogs alltså av idrottsnämnden för att leva upp till målsättningarna i policydokumenten och följa de politiska inriktningsbesluten, som i stort handlade om att få fler stockholmare fysiskt aktiva och att prioritera eftersatta samhällsgrupper. Ändå är det tydligt att den redan

93 Protokoll IdN 4/2016, §81–82; 5/2016, §98; 6/2016, §117, §119; 9/2016, §166, §170; 2/2017, §21; 3/2017, §33; 6/2017, §79.

94 Protokoll IdN 3/2017, §33; 5/2017, §67, §70; 6/2017, §87.

95 Protokoll IdN 2/2016, §40–41; 1/2017, §7.

96 Protokoll IdN 5/2016, §95; 8/2016, §154; 9/2016, §167; 1/2017, §9; 3/2017, §36.

97 Protokoll IdN 1/2016, §18; 5/2016, §98; 3/2017, §38; 5/2017, §68.

98 Protokoll IdN 1/2016, §14–17; 2/2016, §38, §42, 3/2016, §62–64, §67–70; 5/2016, §96–98, §100; 9/2016, §167–168, §170; 2/2017, §19, §21, §22,–23; 3/2017, §35; 4/2017, §58; 5/2017, §66; 6/2017, §79–80, §83, §86.

högaktiva delen av idrottsrörelsen, och de stora specialidrottsförbunden inom RF i synnerhet, i jämförelse fortsatte att gynnas. De alternativa satsningar som genomfördes var i mindre skala och/eller i tidsbegränsad projektform.

Förklaringar från idrottens chefstjänstemän i Stockholms stad till (sned)fördelningen av de allmänna idrottsresurserna går främst ut på att idrottsförvaltning är ”en komplex syssla”. För det första, menar man, svänger de ekonomiska konjunkturerna snabbt, liksom väljaropinionen, vilket gör att politikerna oftast väljer att ta kortsiktiga beslut. För det andra minskar möjligheterna till relevant informationsinsamling och analys, för att kunna möta invånarnas behov, i takt med att utredningsresurserna beskärs samtidigt som intressegrupperna blir allt fler och mer högljudda (direkt via uppvaktning och indirekt via medierna). För det tredje försvåras dialogen med de största RF-idrotterna när de specialidrottsförbund och föreningar de organiseras inom ställer allt större krav, parallellt med att deras autonomi behålls gentemot RF centralt.⁹⁹

Alternativa förklaringar som ges av tjänstemannasidan refererar till den dominerande elitidrottskulturen bland idrottens maktutövare och till personalens begränsade kompetens:

Inom idrotten, och i synnerhet i beslutsfattande positioner, domineras fortfarande kulturen av svenskfödda, medelålders elitidrottsintresserade män. Det gäller i RF och det gäller i den kommunala idrottsmyndigheten. Till detta kommer att medarbetarna på förvaltningen, av förklarliga skäl eftersom det är detta som har efterfrågats, är framför allt exekutiva. De är duktiga på att lösa dagsaktuella problem, men inte alls lika bra på att tänka och planera långsiktigt.¹⁰⁰

Ytterligare andra skäl som framförs hänvisar dels till ansvars- och samverkansbristen mellan olika nämnder och förvaltningsområden, det vill säga till Stockholms stads stora och tunga förvaltningsmaskineri: ”[...] där områdesgränser lätt uppstår och där alla tänker på sitt och värnar det egna i första hand”, dels till den specifika konkurrenssituationen i storstäderna: ”[...] där det finns många fritidsverksamheter att fördela medlen på och där idrottens PR-värde inte är lika stort som på landsorten”.¹⁰¹

99 Intervjuer med utvecklingsavdelningschef Kersti Ruthström och förvaltningschef Olof Öhman, fritidsförvaltningen, 2014-06-16.

100 Intervju med Olof Öhman, förvaltningschef fritidsförvaltningen, 2014-06-16.

101 Intervju med Kersti Ruthström, utvecklingsavdelningschef fritidsförvaltningen, 2014-06-16.

Både borgarråd och förvaltningschefer refererar också i sina förklaringar till de många maktskiftena i stadshuset: "[...] där nyvalda på grund av bristande politisk enighet kring idrottsfrågorna ofta rivit upp investeringsplanerna och börjat om från början och då tvingats lita mycket till tjänstemännen på förvaltningen och till de större idrottsorganisationerna".¹⁰²

Således kan vi anta att svajig ekonomi, minskade utredningsresurser, dominant elitidrottskultur, låg stadsplaneringskompetens, många maktskiften, stor konkurrens om allmänna medel, och ökat ideellt inflytande är bidragande förklaringar till varför fördelningen av de allmänna idrottsmedlen ser ut som den gör under perioden 2010–2017.¹⁰³ I mina ögon pekar förklaringarna just mot idrottspolitik och idrottsförvaltning som en allt mer komplex syssla, mot en kompromissinriktad och ekonomiskt inrutad intressepolitik – som många gånger tidigare lyfts fram i beskrivningar av svensk politik.¹⁰⁴ Men samtidigt döljer, vill jag mena, dessa övergripande förklaringar politikernas och tjänstemännens eget samlade ansvar. Att de politiska besluten är kortsiktiga, att utredningsresurserna skärs ned, att RF bjuds in till att påverka i stor omfattning, att elitidrottskulturen dominerar bland politiker och tjänstemän och att planeringskompetensen hos personalen brister inom förvaltningen, är alla saker som kan åtgärdas genom nya beslut. Det handlar till syvende og sidst om vad de maktutövande aktörerna vill och inte vill, gör och inte gör. Kort sagt: Det handlar om intresse och styrning.

Mina resultat pekar mot att samtliga i inledningen beskrivna styrningsformer verkar parallellt under perioden. Den hierarkiska styrningen är tydligast när det kommunala idrottsorganet som enskild aktör studeras. I handlingsprogram, verksamhetsplaner och rambudgetar ges instruktioner om vad politikerna vill göra och avsätts medel till att genomföra det.

I de idrottspolitiska handlingsprogrammen, men även i enskilda uttalanden i samband med beslut, framträder också styrningsprinciper som tyder på att en diskursiv styrning äger rum. Gång på gång upprepas målsättningen med idrottspolitiken, och ofta lyfts specifika problem fram

¹⁰² "Bygg ikapp! Bygg i takt!"; hearing med partiernas idrottstalesmän i Stockholms stad, Fryshuset 2014-08-26; Intervjuer med Charlotte Lundqvist, borgarrådssekreterare (m), 2014-06-26, Emilia Bjuggren, oppositionsborgarråd (s), 2014-06-26, Kersti Ruthström, utvecklingsavdelningschef fritidsförvaltningen, 2014-06-16, Olof Öhman, förvaltningschef fritidsförvaltningen, 2014-06-16.

¹⁰³ Flera av dessa förklaringar framkommer också i en genomförd enkätundersökning med samtliga Stockholms läns kommunala idrottschefer. Se vidare Sjöblom, 2013b, s. 5–10. Vidare lyfts de fram i en rapport från Sveriges kommuner och landsting. Se vidare Sveriges kommuner och landsting, 2013.

¹⁰⁴ Se t.ex. Hermansson, 1993, kap. 9; Lewin, 1989, kap. 10.

samt ges anvisningar om hur man bör agera på kort och lång sikt för att lösa dem.

När man läser protokoll och lyssnar till de ansvariga förtroendevalda slås man också av det stora samförstånd som, trots skilda partitillhörigheter, tycks råda kring idrottspolitikens övergripande inriktning. Desto mer överraskande är det att vad som uttrycks och upprepas inte verkar uppfyllas. Det tyder på att det antingen finns dolda agendor för idrottspolitikerna och/eller att det finns andra aktörer som påverkar mer, alternativt att de strukturer som de förtroendevalda verkar inom försvårar eller till och med förhindrar deras försök att agera.

Stadsplaneringen sker på tjänstemannanivå och utifrån en tolkning av vad det är den sittande majoriteten vill ha. Planeringen ligger under Exploateringskontoret, som har det samlade ansvaret för förvaltning och exploatering av stadens mark inom stadens gränser, och Stadsbyggnadskontoret, som ansvarar för den fysiska planeringen av staden. I framtagandet försöker man givetvis ta hänsyn till alla nämnders intressen, men processen riskerar alltid att färgas av enskilda tjänstemäns personliga värderingar.¹⁰⁵

Citatet ovan pekar ut flera faktorer som skulle kunna vara tänkbara förklaringar till varför det blir som det blir. En är att tjänstemännen på förvaltningen, som är satta att verkställa politikernas önskemål, alltid behöver tolka de – inte alltid precist uttryckta – politiska önskemålen (avseende idrottspolitikens övergripande inriktning är, som jag uppfattar det, önskemålen emellertid tämligen precisa). En annan är just den kompromiss som behöver göras mellan olika uttryckta – och uppfattat lika mycket värda – intressen (men de uttryckta intressena avseende idrottspolitikens övergripande inriktning verkar i stort överensstämma). En tredje är makthavares personliga – kanske inte alltid uttryckta – värderingar (dessa är dessvärre alltid svåra att komma åt), och en fjärde att det är många maktcentrum inblandade.

Även min empiriska genomgång visar att det finns fler maktutövare inom idrottspolitikerna än enbart de förtroendevalda. Via olika standardiseringsförfaranden påverkar idrottsförvaltningen idrottsytornas specifika utseende, bidragssystemen och tidsfördelningsmodellerna – det vill säga hur de stödssystem politikerna har beslutat om ska se ut i detalj. Diskursivt påverkar därtill såväl chefstjänstemännen som interngranskarna

¹⁰⁵ Intervju med Kersti Ruthström, utvecklingsavdelningschef fritidsförvaltningen, 2014-06-16.

och revisorerna idrottspolitikens utformning. Det gör även, som vi sett, finansborgarrådet. När det gäller maktutövningen från stadsfullmäktige och stadsplaneringsorganen bör den nog snarare beskrivas som försök till hierarkisk styrning, eftersom det då gäller regler, riktlinjer och tillskjutna extra idrottsmedel. Utöver detta framgår att även RF och ett antal stora byggbolag är med och påverkar idrottspolitikens utformning interaktivt. Det sker i det förra fallet via styrning på distans, genom deltagande i problemformulerings- och problemlösningssamtal samt via standardisering och medverkan i samverkansgrupper-/projekt. I det senare fallet sker det genom att bolagen i samband med exploatering säger ja eller nej till att också uppföra olika typer av idrottsanläggningar.

Den empiriska genomgången visar också att det finns starka strukturer som verkar med eller mot aktörerna. Dels finns det yttre strukturer, vilka kan sammanfattas i ekonomiska begränsningar, många maktskiften i stadshuset och kännbar konkurrens om de allmänna medlen. Dels finns ett ramverk av inre strukturer, eller kanske man snarare ska benämna dem kulturer (normerade beteenden). Dilemmat är ju bland annat att idrottspolitikerna i Stockholms stad försatt sig själva i en situation som de har svårt att ta sig ur. Den uttalade målsättningen för idrottspolitikerna har nu under närmare tre decennier varit att först och främst stödja identifierade, eftersatta samhällsgrupper. Men hur man än styr, och vilka förvaltningsmodeller man än använder sig av, tycks man närma sig måluppfyllelsen i blott långsam takt. I ett historiskt institutionellt organisationsperspektiv kan detta förklaras i termer av spårbundenhet. I materialet ser vi en utveckling mot en ”massiv förvaltning”, en utveckling mot en över tid ständigt växande organisation med allt fler ansvariga delar, nivåer och chefer som värnar sina hierarkiska roller och revir. Det är ett ledningsmaskineri som uppenbarligen inte är helt lätt för ett fåtal fritidspolitiker (och ännu färre yrkespolitiker) att kontrollera.¹⁰⁶

I materialet ser vi vidare hur nya policys, organisationsprinciper och styrningsmodeller av tjänstemännen betraktas med skepsis. Genomförandekulturen på idrottsförvaltningen karakteriseras av en relativt långsam process, där det inte bara har handlat om att anpassa sig till nya reformer utan också om att få reformerna att anpassa sig efter organi-

¹⁰⁶ Detta är något som flera andra forskare har varit inne på och beskrivit som en generell trend i svenska storstadskommuner. Se t.ex. Hall, 2015, kap. 8. Jämför Granberg, Montin & Möck, 2000, s. 57, som drar följande slutsats: ”Flertalet politiska prioriteringar görs tämligen osynligt. [...] Den kommunala vardagspraktiken är i stor utsträckning delegerad till tjänstemän”. Jämför även Rothstein, 2005, s. 216, som hävdar att ”statsapparaten blivit en arena för ideologisk och politisk maktkamp mellan olika sektorbaserade intressen”.

sationen och dess verksamhetsidé. Det situationsbestämnda handlandet har varit kopplat till uppfattat professionella, kollektiva värderingar om hur idrottsförvaltning lämpligen organiseras och genomförs. God förvaltning har ur tjänstemännens perspektiv gått ut på att skapa fungerande rutiner och förutsägbara lednings- och fördelningssystem.¹⁰⁷ Den RF-ledda föreningsidrotten och dess tävlingsidrottsanläggningar har av tradition (och möjligen även ideologi) positivt särbehandlats.

Avslutande diskussion

Jag har i denna artikel analyserat Stockholms stads artikulerade och bedrivna idrottspolitik och idrottsförvaltning under åren 1985–2017. Jag har behandlat resursfördelningen till anläggningar och verksamheter samt fördelningsprinciperna och dess bakomliggande värderingar. Jag har vidare beskrivit vilka aktörer som varit inblandade i de avgörande besluten, hur de har påverkat besluten samt de strukturer de har verkat inom. Därigenom har jag, åtminstone i någon mån, kommit åt och diskuterat styrningen på idrottens politikområde. Att utifrån min undersökning säga något mer generellt om hur mycket de identifierade aktörerna har styrt och hur starka de strukturella ramverken har varit, det vill säga i vilken mer precis utsträckning de har begränsat eller möjliggjort aktörernas handlande, är däremot omöjligt. Vill man göra sådana uppskattningar krävs det att varje enskild idrottspolitisk fråga behandlas separat; att varje beslut som berör en specifik fråga studeras i detalj och att lång- och kortsiktiga effekter inkluderas i analysen. Jag får i min deskriptiva, hypotesprövande och kvalitativa historiska analys nöja mig med att ha lyckats identifiera resursflöden, fördelningsprinciper, utfall, makthavare, påverkanskanaler, normeringsprocesser och olika typer av hinder för långsiktiga förändringar; möjliga problemområden och förklaringar till varför det ser ut som det gör.

I idrottspolitiskt konsekvenshänseende konstaterar jag avslutningsvis följande: Den offentliga medelstilldelningen till idrotten har ökat under

107 Här verkar idrottsförvaltningen likna andra beskrivna förvaltningsområden. Se vidare Pierre & Rothstein, 2011; Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 117; Schmidt, 2008. Jämför även Bergh & Erlingsson, 2009, som hävdar att den svenska modellen med självstyrande myndigheter och relativt autonoma förvaltningar lever kvar trots den omfattande liberalisering som genomförts av svensk ekonomi sedan 1980-talet, så även i den ”starka statens” återkomst under 1990- och 2000-talet tack vare utredningsväsendet och den tillit till expertgrundad politik som det omfattande utredandet medför.

2000-talet, men det är i stort samma fysiska aktiviteter, organisationer och samhällsgrupper som fortsätter att gynnas som tidigare, medan andra i jämförelse missgynnas. Så ser det ut, trots kritik från flera håll, ännu tydligare skrivningar i olika policydokument, mer samverkan mellan olika organ för att nå de politiska målsättningarna, en rad utredningar samt försök till ökad styrning genom ett antal direktriktade satsningar och inrättande av flera nya sökbara bidrag. Det är kort och gott andra saker som har påverkat mer.

Skulle jag med stöd i föreliggande studie peka ut faktorer som i betydande utsträckning har varit med och påverkat den lokala idrottspolitiken efter 1985 skulle jag säga ekonomi (den viktigaste faktorn i den kommunala realpolitiken), tradition (av upparbetade system och rutiner) och kultur (normerade beteenden). Det rör sig således om strukturella variabler snarare än om specifika aktörer/aktörsgrupper och deras artikulera intressen. Det behövs naturligtvis fler fallstudier av svenska kommuner för att i en jämförelse kunna säga något mer generellt om hur det ser ut i landet i stort.

Helt klart, visar min undersökning, spelar historien en betydande roll även för dagens idrottspolitiska situation. Huvudstadens idrottsnämnd och idrottsförvaltning har länge varit överens om behovet av fler och nya typer av anläggningar. Medel har skjutits till, men samtidigt har de ökade investeringarna ätits upp av ett tilltagande renoveringsbehov, eskalerande uppförandekostnader och stigande driftskostnader. Man tvingas helt enkelt leva både med de satsningar som redan har gjorts och med den ekonomiska verklighet som råder här och nu, och samma sak när det gäller verksamhetsinvesteringarna. Vi ser hur nya idéer växer fram och prövas och nya alternativa satsningar genomförs, samtidigt som det gamla systemet i stort behålls. Strukturerna verkar beständiga – eller i alla fall är aktörerna inte tillräckligt intresserade av, eller starka nog, att förändra dem.

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

Boverket (2014). "Översiktsplanen". <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/Oversiktsplanens-funktion/>.

"Bygg ikapp! Bygg i takt!"; hearing med partiernas idrottstalesmän i Stockholms stad, Fryshuset 2014-08-26.

- Charlotte Lundqvist, intervju 26 juni 2014.
 Emilia Bjuggren, intervju 26 juni 2014.
 Kersti Ruthström, intervju 1 juli 2014.
 Olof Öhman, intervju 16 juni 2014.
 Regeringens proposition 2008/2009: 126. *Statens stöd till idrotten*. <http://www.regeringen.se/49bb92/contentassets/908c84c1eb65495ca4e0792ba198da1f/prop.-200809126-statens-stod-till-idrotten>.
 Riksidrottsförbundet (2017). *Kommunundersökning*. <http://www.rf.se/globalassets/riksidrottsforbundet/dokument/dokumentbank/kommunundersokning/kommunundersokning-2017/rf-kommunundersokning-2017.pdf?w=900&h=900>.
 Riksidrottsförbundet (2012). *Ingen idrott utan anläggning/idrottsmiljö. Framtida behov av idrottsanläggningar/idrottsmiljöer*. <http://www.rf.se/globalassets/riksidrottsforbundet/dokument/anlaggningar/anlaggningsutredning-kortversion.pdf>.
 Statistiska centralbyrån (2017). "Levnadskostnadsindex/KPI (juli 1914=100), historiska tal, 1830-". <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/konsumentprisindex/konsumentprisindex-kpi/pong/tabell-och-diagram/konsumentprisindex-kpi/kpi-historiska-tal-1830/>
 Stockholms stad (2013). *Budget 2014–2016. Finansborgarrådets förslag 2013-10-16*. <http://docplayer.se/36897885-Budget-ett-stockholm-dar-alla-kan-vaxa-the-capital-of-scandinavia.html>.
 Stockholms stads Idrottsnämnd, IdN, (1985-2017). "Sammanträden". <https://insynsverige.se/stockholm-idrott>.
 Svensk författningssamling 1999: 1177 (1999). *Om statsbidrag till idrottsverksamhet*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-19991177-om-statsbidrag-till_sfs-1999-1177.

Tryckta källor och litteratur

- 1986 års folkrörelseutredning (1987). *Ju mer vi är tillsammans: betänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget.
 2014 års demokratiutredning (2016). *Låt fler forma framtiden! Betänkande*. Stockholm: Wolters Kluwer.
 Almqvist, R. M. (2006). *New public management, NPM. Om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
 Alsarve, D. (2014). *I ständig strävan efter framgång. Föreningsdemokratins innehåll och villkor i Örebro sportklubb 1908–89*. Doktorsavhandling. Örebro: Historiska institutionen, Örebro universitet.
 Andersson, J. (2008). "Idrott och fysisk aktivitet tar plats i den strategiska samhällsplaneringen". I: *Idrott i planering – idrott för utveckling. En antologi om idrott och fysisk aktivitet i samhällsplaneringen*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
 Bache, I., & Olsson, J. (2001). "Legitimacy through Partnership? EU Policy Diffusion in Britain and Sweden". *Scandinavian Political Studies*, 24(3).

- Bergh, A. & Erlingsson, G. (2009). "Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms". *Scandinavian Political Studies*, 32(1).
- Blomdahl, U. (1994). "Fritiden i framtiden". I: Borg, S. (red.). *Fritid i Sveriges kommuner. Jubileumsskrift 1994 för Föreningen Sveriges fritidschefer som i augusti 1993 ändrade namnet till Sveriges fritids- och kulturchefs-förening*. Timrå: Sveriges fritids- och kulturchefs-förening.
- Blomdahl, U. (1985). *Gynnar de offentliga satsningarna på fritidsområdet de redan gynnade? En granskning av Budgetdepartementets utredning i frågan*. Stockholm: Fritid Stockholm.
- Blomdahl, U. & Elofsson, S. (2007). *Hur många motionerar/idrottare för lite och vilka är de?* Stockholm: Stockholms stads idrottsförvaltning.
- Blomdahl, U. & Elofsson, S. (2005). *Vilka idrottsanläggningar vill ungdomar i Stockholms stad att det ska satsas på?* Stockholm: Stockholms stads idrottsförvaltning.
- Blomdahl, U. & Elofsson, S. (1987). *Vilken fritidsverksamhet vill stockholmarna & västeråsarna att kommunerna skall satsa på? En studie av den vuxna befolkningen*. Stockholm: Fritid Stockholm.
- Blomdahl, U., Elofsson, S. & Åkesson, M. (2012). *Spontanidrott för vilka? En studie av kön och utnyttjande av planlagda utomhusytor för spontanidrott under sommarhalvåret*. Stockholm: Stockholms stads idrottsförvaltning.
- Blomdahl, U., Elofsson, S. & Öhman, J. (2008a). *Vilka anläggningar/verksamheter tycker den vuxna befolkningen att Stockholms stad ska satsa på under 2009–2013?* Stockholm: Stockholms stads idrottsförvaltning.
- Blomdahl, U., Elofsson, S. & Öhman, J. (2008b). *Vilka anläggningar/verksamheter tycker de fysiskt inaktiva vuxna att Stockholms stad ska satsa på under 2009–2013?* Stockholm: Stockholms stads idrottsförvaltning.
- Blomdahl, U. et.al. (2002). *Hur mycket satsas på fritidsgårdar år 2002 jämfört med 1981 och 1990?* Stockholm: Stockholms stads idrottsförvaltning.
- Blomdahl, S., Elofsson, S. & Janhammar, A. (1994). *Ja till OS - men Bildt ska betala. En studie av högstadiel elever och gymnasister*. Stockholm: Socialhögskolan.
- Blomdahl, U. & Widegren, I. (1996). *Missgynnas kvinnor av de offentliga satsningarna på fritidsområdet?* Stockholm: Forskningsenheten, Fritid Stockholm.
- Book, K. (2015). *Idrotten i den fysiska planeringen*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Book, K. (2008b). *Arenors betydelse, lokalisering och användning*. Handslagsrapport 2007:2. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Book, K. (2008a). "Det spektakulära och det vardagliga". I: Book, K. & Carlsson, B. (red.). *Idrott och city-marketing*. Malmö: idrottsforum.org.
- Book, K. & Carlsson, B. (2008). "Epilog: Idrott och city-marketing – nya utmaningar och KRAV". I: Book, K. & Carlsson, B. (red.). *Idrott och city-marketing*. Malmö: idrottsforum.org.
- Brannan, T., John, P. & Stoker, G. (2006). "Active citizenship and effective Public Services and Programmes: How can we know what really works?". *Urban Studies*, Vol. 43, No. 5/6.

- Brunsson, N. (2006). "Administrative reforms as routines". *Scandinavian Journal of Management*, 22.
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000). "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform". *Organization Studies*, 21:3.
- Bäck, H. (2000). *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Cashore, B. (2002). "Legitimacy and the privatization of environmental governance: how non-state market-driven (MSMD) governance system gain rule-making authority". *Governance*, 15(4).
- Carlsson, B. (2008). "Revitalisering av en stad". I: Book, K. & Carlsson, B. (red.). *Idrott och city-marketing*. Malmö: idrottsforum.org.
- Carlsson, B., Norberg, J. & Persson, H. T. R. (2011). "The governance of sport from a Scandinavian perspective". *International Journal of Sport Policy and Politics*, 3:3.
- Carlsson, B. & Normark, G. (2008). "Sport Management, idrottsturism, event- och arena-utveckling". I: Book, K. & Carlsson, B. (red.). *Idrott och city-marketing*. Malmö: idrottsforum.org.
- Centrum för idrottsforskning (2013b). *Spela vidare: en antologi om vad som får unga att fortsätta idrotta*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.
- Clegg, S., Courpasson, D. & Phillips, N. (2006). *Power and organizations*. London: SAGE.
- Dagens nyheter* (DN). (1864-). Stockholm: AB Dagens nyheter.
- Dalen, M. (2008). Intervju som metod. (1. uppl.) Malmö: Gleerups utbildning.
- Doolin, B. (2003). "Narratives of Change: Discourse, Technology and Organization". *Organization*, 10(4).
- Eklund, K. (1993). *Vår ekonomi. En introduktion till samhällssekonomi*. 4., uppdaterade uppl. Stockholm: Tiden.
- Ekonomikommisionen (1993). *Nya villkor för ekonomi och politik: Ekonomikommisionens förslag: betänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Elofsson, S. (1996). "Värdeskillnader – ett problem för idrottens jämställdhet". *Svensk idrottsforskning*, organ för Centrum för idrottsforskning, 1996:1.
- Elofsson, S. (1994). *Varför är ungdomar med i idrottsförening?* Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Elofsson, S. (1992). *Vad vill skolungdomar i Stockholm förbättra?* Stockholm: Fritid Stockholm.
- Englund, M. & Nathanson, C. (2011). *Anläggningar för kultur, idrott och fritid 2010*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Engström, L. (2010). *Smak för motion: fysisk aktivitet som livsstil och social markör*. Stockholm: Stockholms universitets förlag.
- Ericson, B. (1994). *Med samfällid kraft. Kommunal fritid – ung tradition i utveckling*. 3., utökade uppl. Borlänge: Björnen.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (1993). *Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Fahlén, J. (2017a). "The corporal dimension of sports-based interventions: understanding the role of embedded expectations and embodied knowledge in

- sport policy implementation”. *International Review for the Sociology of Sport*, 52:4.
- Fahlén, Josef (2017b). “The trust–mistrust dynamic in the public governance of sport: exploring the legitimacy of performance measurement systems through end-users’ perceptions”. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 2017.
- Fahlén, J. & Karp, S. (2010). “Access denied: The new ‘Sports for all’- programme in Sweden and the reinforcement of the ‘Sports performance’- logic”. *Sport & EU Review*, 2:1.
- Fahlén, J. & Stenling, C. (2016). “Sport policy in Sweden”. *International Journal of Sport Policy*, 8:3.
- Fahlén, J., Wickman, K. & Eliasson, I. (2017). “Resisting self-regulation: an analysis of sport policy programme making and implementation in Sweden”. *Sport policy in small states*, 2017.
- Forslund, M. (2012). *Ledning av idrottsföreningar: berättelser från gräsrotsnivå*. Malmö: Liber.
- Foucault, M. (1991). ”Governmentality”. In: Foucault, M., Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. (ed.) (1991). *The Foucault effect: studies in governmentality*. With two lectures by and an interview with Michel Foucault. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Fritid i Sverige: officiellt organ för Sveriges kommunala fritidstjänstemäns riksförbund - KFR*. (1971-1994). Johanneshov: Kommuntryck.
- Fölster, S. (1998). *Kommuner kan! Kanske! Om kommunal välfärd i framtiden. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. Stockholm: Fritzes.
- Granberg, M., Montin, S. & Möck, J. (2000). *Prioriteringspolitik och prioriteringspraktik i ett antal svenska kommuner. Slutrapport från projektet 'Prioriteringar och politisk demokrati'*. Örebro: Novemus rapportserie.
- Gustafsson, B. (1988). *Den tysta revolutionen. Det lokala välfärdssamhällets framväxt, exemplet Örebro 1945–1982*. Hedemora: Gidlund.
- Hall, P. (2015). *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. (1. uppl.) Stockholm: Liber.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati. Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Hallgren, T., Hilborn, I. & Sandström, L. (2001). *Kommunala driftentreprenader. Konkurrensutsättning inom äldre- och handikappomsorg, skola, fritid och kultur*. ([Ny utg.]). Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Heckscher, G. (1951). *Staten och organisationerna*. (2., omarb. uppl.) Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.
- Hermansson, J. (1993). *Politik som intressekamp*. Stockholm: C. E. Fritzes AB.
- Howlett, M. (2000). ”Managing the ’hollow state’: procedural policy instruments and modern governance.” *Canadian Public Administration*, 43(4).
- Idrottspolitiskt program för Stockholms stad* (2013). Stockholm: Idrottsförvaltningen.
- Idrottspolitiskt program för Stockholms stad* (2006). Stockholm: Idrottsförvaltningen.

- Idrottspolitiskt program för Stockholms stad* (2001). Stockholm: Idrottsförvaltningen.
- Idrottsstödsutredningen (2008). *Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten*. Betänkande. Stockholm: Fritze.
- Idrottsutredningen (1998). *Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer*. Betänkande. Stockholm: Inrikesdepartementet, Regeringskansliet.
- Ingelstam, L. (2006). *Ekonomi på plats*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Johanson, E. K. (2005). *Milstolpar och tendenser inom Stockholmsidrotten. Stockholms idrottsnämnd 75 år*. Stockholm: Stockholms stad.
- Jessop, B. (2004). "Multi-level governance and multi-level metagovernance – changes in the European union as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood". In: Bache, I. & Flinders, M. (ed.) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W. & Zito, A. (2005). "The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has the Governance Eclipsed Government?". *Political Studies*, Vol. 53.
- Kommunaldemokratiska kommittén (1982). *Rapport från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Del 12, Folkrörelser och kommunalpolitik*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- Kommunalforskningsgruppen (1975). *Den kommunala självstyrelsen. 4, Partier och organisationer: aktivitet och verksamhetsformer under senare delen av 1960-talet*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Konkurrenskommittén (1991). *Konkurrensen inom den kommunala sektorn: delbetänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. (2. uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Lewin, L. (1992). *Samhället och de organiserade intressena*. (1. uppl.) Stockholm: Norstedts juridikförlaget.
- Lewin, L. (1989). *Ideologi och strategi: svensk politik under 100 år*. Stockholm: Norstedts Förlag AB.
- Lokaldemokratikommittén (1993). *Lokal demokrati i utveckling: slutbetänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Lundberg, H. (2009). *Kommunikativt entreprenörskap: underhållningsidrott som totalupplevelse före, under och efter formeringen av den svenska upplevelseindustrin 1999–2008*. Doktorsavhandling. Växjö: Ekonomiska institutionen, Växjö universitet.
- Lundqvist, J. L. & Pierre, J. (red.) (1995). *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Maktutredningen (1990). *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Metro [red. Stockholm]*. (1995-). Stockholm: Tidnings AB Metro.
- Micheletti, M. (1994). *Det civila samhället och staten: medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. (1. uppl.) Stockholm: Fritze.

- Montin, S. (2006). "Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle?" I: Jonsson, L. (red.) (2006). *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, S. & Granberg, M. (2013). *Moderna kommuner*. 4., aktualiserade uppl. Stockholm: Liber.
- Montin, S. & Hedlund, G. (2009a). "Den samtida samhällsstyrningen: både kontinuitet och förändring." I: Hedlund, G. & Montin, S. (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Montin, S. & Hedlund, G. (2009b). "Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik?" I: Hedlund, G. & Montin, S. (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Niklasson, B. (2012). "Sweden". In: Verhoest, K. (ed.). *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Norberg, J. R. (2016a). *Idrottens spelberoende: idrottsrörelsens offentliga stöd via spelmarknaden 1990–2009 och dess idrottspolitiska konsekvenser*. Malmö: Arx.
- Norberg, J. R. (2016b). *Statens stöd till idrotten: uppföljning 2015*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.
- Norberg, J. R. (2015a). *Statens stöd till idrotten: uppföljning 2014*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.
- Norberg, J. R. (2014). *Statens stöd till idrotten: uppföljning 2013*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.
- Norberg, J. R. (2013a). *Statens stöd till idrotten: uppföljning 2012*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.
- Norberg, J. R. (2012). *Statens stöd till idrotten. Uppföljning 2011*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.
- Norberg, J. R. (2011). "A contract reconsidered? Changes in the Swedish state's relation to the sports movement". *International Journal of Sport Policy and Politics*, Vol. 3, No. 3.
- Norberg, J. R. (2004). *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrottspolitik 1913–1970*. Doktorsavhandling. Stockholm: Historiska institutionen, Stockholms universitet.
- Norberg, J. R. & Pihlblad, J. (red.) (2011). *För barnets bästa: en antologi om idrott ur ett barnrättsperspektiv*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.
- Norberg, L.-A. (1993). *Sveriges historia under 1800- och 1900-talen. Svensk samhällsutveckling 1809–1992*. 3., uppl. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Normark, G. (2008). "Om behovet av marknadsföring och idrottens roll som marknadsförare". I: Book, K. & Carlsson, B. (red.). *Idrott och city-marketing*. Malmö: idrottsforum.org.
- Olofsson, K. & Johansson, B. (2004). *Några återblickar. Stockholms idrottsnämnd 75 år, 1929–2004*. Stockholm: Idrottsförvaltningen, Stockholms stad.
- Olson, H.-E. (1990). *Från socialvårdskvacksalveri till elitidrott: fritidsförvaltning i Stockholm*. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Patel, R. & Davidson, B. (2011). *Forskningsmetodikens grunder. Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur.

- Petersson, S., Catásus, H. & Danielsson, E. (2016). *Vem håller i klubban? Om demokrati och delaktighet i idrottsföreningar*. Stockholm: Centrum för idrottsforskning.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan.
- Pierre, J. & Rothstein, B. (2011). "Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust". In: Christensen, T. & Lægreid, P. (red.) (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Farnham: Ashgate.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. (3., [completely rewritten] ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, R. (2009). *Demokrati och byråkrati*. (2., rev. uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, R. (2003). "Democratization in Scandinavia: the case of Sweden". Stockholm: Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor.
- Rose, N., O'Malley, P. & Valverde, M. (2006). "Governmentality". *Annual Review of Law and Social Science*, 2.
- Rosenau, J. N. (2004). "Strong demand, huge supply: governance in an emerging epoch". In: Bache, I. & Flinders, M. (ed.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, B. (2005). *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (1992). *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. (1. uppl.) Stockholm: Norstedts juridik.
- Rothstein, B. & Bergström, J. (1999). *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. (1. uppl.) Stockholm: SNS (Studieförbundet Näringsliv och samhälle).
- Schmidt, V. (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science*, 11.
- Schön, L. (2000). *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekel*. Stockholm: SNS förlag.
- Sjöblom, P. (2015a). "Det samhällsnyttiga Riksidrottsförbundet: Svensk statlig idrottspolitik i ett historiskt, institutionellt och jämförande perspektiv". *Idrott, historia & samhälle*, 2015.
- Sjöblom, P. (2015b). 'Idrott åt alla' i en förtätad och exploaterad storstad: breddidrottens anläggningar och intressenter i Stockholms stad 1985–2014. FoU-rapport 2015:1. Solna: Stockholms Idrottsförbund.
- Sjöblom, P. (2013a). *Regionala idrottsanläggningar. Kartläggning och förslag till prioriteringar i Stockholms län*. FoU-rapport 2013:1. Stockholm: Föreningen Storstockholms Kultur- och Fritidschefer och Stockholms Idrottsförbund.
- Sjöblom, P. (2013b). "Den samhällsnyttiga idrotten". Stockholms stads idrottspolitik 1929–2012". I: Nilsson, T. (red.). *Du sköna nya stad. Privatisering, miljö och EU i stockholmspolitiken*. Stockholm: Stockholmia förlag.
- Sjöblom, P. (2006). *Den institutionaliserade tävlingsidrotten. Kommuner, idrott och politik i Sverige under 1900-talet*. Doktorsavhandling. Stockholm: Historiska institutionen, Stockholms universitet.

- Sjöblom, P. & Fahlén, J. (2008). *Idrottens anläggningar – ägande, driftförhållanden och dess effekter*. FoU-rapport 2008:2. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Sørensen, E. (2006). "Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance". *American Review of Public Administration*, 36(1).
- Stadskansliet/Stadsledningskontoret (1907-). *Stockholms kommunalkalender*. Stockholm: Stockholms stadsledningskontor.
- Statistiska centralbyrån (1919-2017). Årsbok för Sveriges kommuner. Stockholm: SCB.
- Stenling, C. (2015). *The drive for change: putting the means and ends of sport at stake in the organizing of Swedish voluntary sport*. Diss. Umeå: Umeå universitet.
- Stenling, C. & Fahlén, J. (2014). "Same same, but different? Exploring the organizational identities of Swedish voluntary sports: Possible implications of sports clubs' self-identification for their role as implementers of policy objectives". *International Review for the Sociology of Sport*, published online 7 November.
- Stockholms fritidsförvaltning (1989). *Politiskt handlingsprogram för Fritid Stockholm 1986*. Stockholm: Idrottsförvaltningen, Stockholm stad.
- Stockholms läns landsting (2014). *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF 2010. Så blir vi Europas mest attraktiva storstadsregion*. R2010:5, Antagen av landstingsfullmäktige 2010. Stockholm: Regionplanenämnden, Stockholms läns landsting.
- Stoker, G. (1998). "Public-Private Partnerships and Urban Governance". In: Pierre, J. (ed.). *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences*. Basingstoke: Macmillan.
- Strandell, H. & Backlund, U. (1999). *Anläggningsråd: idrottsanläggningar i alternativ driftform*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Styrtredningen (2007). *Att styra staten: regeringens styrning av sin förvaltning. Betänkande*. Stockholm: Fritze.
- Sundström, G. (2016). "Administrative Reform". In: Pierre, J. (ed.) (2016). *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Sundström, G. (2014). "Politik utan hemvist: utmaningar och utvecklingsbehov i förvaltningspolitiken". I: SSE Institute for Research (2014). *Demokrati och förvaltning: en festskrift till Rune Premfors*. Stockholm: Stockholm School of Economics Institute for Research.
- Svara, J. (2006). "The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government". *International Journal of Public Administration*, 29(12).
- Svenska dagbladet* (SvD). (1884-). Stockholm: Hb Svenska dagbladets AB & Co.
- Svenska kommunförbundet (2004). *Föreningspolitik och föreningsstöd*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Svenska kommunförbundet* (1996). *Välfärd i förändring: en lägesrapport april 1996*. Stockholm: FoU-rådet, Svenska kommunförbundet.
- Sveriges kommuner och landsting (2016). *Anläggningar för kultur, idrott och fritid: 2014*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

- Sveriges kommuner och landsting (2013). *Elitidrottens anläggningar: finansiering, kostnader och dialog med idrotten*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Sveriges riksidsrottsförbund (2009). *Idrotten vill: idrottsrörelsens idéprogram: [antagen av RF-stämman 2009]*. Stockholm: Riksidsrottsförbundet.
- Sveriges riksidsrottsförbund (2005). *Idrottens föreningar: en studie om idrottsföreningars situation*. Stockholm: Riksidsrottsförbundet.
- Tropp, B. (1999). *Att sätta spaden i jorden. Kommunalpolitiskt handlingsutrymme 1945–1985*. Doktorsavhandling. Göteborg: Ekonomisk-historiska institutet, Göteborgs universitet.
- Utredningen om bidrag till ideella organisationer (1993). *Organisationernas bidrag. Betänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Verschuere, B. (2009). "The Role of Public Agencies in the Policy-Making Process: Rethoric versus Reality". *Public Policy and Administration*, 24(1).
- Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Wagnsson, S., Augustsson, C., Stråhlman, O. & Patriksson, G. (2010). *Användning av idrottsanläggningar. En studie av tillgänglighet till och fördelning av tider i idrottsanläggningar ur ett jämställdhetsperspektiv*. FoU-rapport 2010:1. Stockholm: Riksidsrottsförbundet.
- Östberg, K. & Andersson, J. (2013). *Sveriges historia. 1965–2012*. Stockholm: Norstedts.
- Österlind, M. (2016). "Sport policy evaluation and governing participation in sport: governmental problematics of democracy and health". *International Journal of Sport Policy*, 8:3.
- Österlind, M. & Fahlén, J. (2015). "Reconsidering the epistemology of the Swedish sports model through the lens of governmentality: notes on the state-civil society relationship, government, power and social change". *Idrott, historia & samhälle*, 2015.