

Idrætspolitik
i komparativ belysning
– national og international

Idrætspolitik
i komparativ belysning
– national og international

Henning Eichberg

Syddansk Universitetsforlag 2012

University of Southern Denmark
Studies in Sport and Movement vol. 1

© Forfatterne og Syddansk Universitetsforlag 2012

Sats og omslag: Donald Jensen, Unisats ApS

Omslagsfoto: Polfoto

Tryk: Specialtrykkeriet Viborg A/S

ISBN 978-87-7674-644-5

Udgivet med støtte fra:

Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller anden mangfoldiggørelse af denne bog er kun tilladt med forlagets tilladelse eller ifølge overenskomst med Copy-Dan

Syddansk Universitetsforlag

Campusvej 55

5230 Odense M

Tlf. 6615 7999

Fax. 6615 8126

www.universitypress.dk



Indhold

1. Indledning	9
Norge, Skotland, Danmark og EU	9
Casestudier og fænomenologi frem for standardisering	11
Politik gennem idræt, sektorpolitik og bevægelsesnes politik	13
Polity: Institutionel struktur	14
Policy: Institutionelle processer	16
Politics: Magtens relationer og konflikter	18
Politik i sociologisk perspektiv	19
2. Norsk idrætspolitik – metodekritiske iagttagelser	23
1. Faglige tilgange	24
2. Folkelige bevægelser og staten i norsk idrætspolitik	31
3. Norsk skoleidræt	35
4. Regeringernes stortingsmeldinger: mellem bredde- og elitesatsning	40
5. Nogle cases fra norsk idrætspolitik	42
6. Om Norges idrætspolitiske model	46
7. Kritik og konklusioner	49
3. Skotsk idrætspolitik – sport, national identitet og socialt demokrati	57
1. Sport i det skotske samfund – lokalt og nationalt	59
2. Idræt er mere end fodbold	65
3. Sport og national identitet – er Skotland en selvstændig sportsnation?	86
4. Sportens organisering i Skotland	107
5. Sportens polity: Det idrætspolitiske system i Skotland	113
6. Sportens politics: Historisk udvikling af skotsk idrætspolitik	116
7. Nogle konklusioner og komparative bemærkninger	128

4. Dansk idrætspolitik – mellem frivillighed og statslig styring	147
<i>Medforfatter Bjarne Ibsen</i>	
1. Dansk idræt: Deltagelse og demokrati	148
2. Ændringer i dansk idrætspolitik	157
3. Kendetegn ved idrætspolitikken i Danmark	183
4. Forklaringer på den danske idrætsmodel	202
5. Den Europæiske Unions idrætspolitik – mellem statsintervention og liberalisme, pyramide og demokrati	211
1. På vej mod en EU-idrætspolitik	212
2. Mellestatsligt sammenstød: Frankrig og Danmark	214
3. Idrætsmodeller i konflikt: Olympisk sport versus idræt for alle	220
4. Mangfoldighed og idrætsligt demokrati	224
5. Scenarier for EU's idrætspolitik	234
6. Idrætspolitik i komparativ belysning – konklusioner og diskussion	243
Velfærdsstat og bevægelser, kultur og sundhed	
– komparative iagttagelser	243
Velfærdsmodellerne og idrætten	254
Politikforskning mellem 'felt' og 'system'	256
<i>Top-down</i> og <i>bottom-up</i> – komparativ metode	258
7. Idrætspolitik som demokratipolitik – en perspektivering	263
Idrætspolitik mellem sektorpolitik og kropsligt demokrati – status 2009	263
Hvor ligger idrættens demokratiske substans?	266
Retsstat, velfærdsstat, konkurrencestat	269
Demokratisk idræt i en demokratisk kultur	271

8. Litteratur	275
Idrætspolitik og sociologi generelt	275
Danmark	277
Norge	285
Andre nordiske lande og Norden generelt	287
Skotland, Storbritannien og keltiske lande	289
Den Europæiske Union	296
Om græsrodsfodbold	298

1. Indledning

Kan man lære af andre landes idrætspolitiske erfaringer? Svaret er både ja og nej – og dette samtidig. På den ene side findes der overordnede mønstre, der virker genkendelige fra land til land. På den anden side har politiske strukturer og processer dybe rødder i den respektive kultur og identitet, og deres distinkte historiske udviklinger gør det vanskeligt at overføre politiske løsninger fra land til land. Der ligger noget uoversætteligt i de forskellige landes praksisser og politikker – men det er netop sammenligningen, der kan lokke indsigten i denne forskellighed frem.

Læreprocessen er altså kompleks. Når den komparative tilgang gør kulturelle forskelle synlige, bidrager sammenligningen til en anderledes fleksibilitet i vurderingen af, hvad man i et givet land betragter som selvfølgelig eller nødvendigt.

Norge, Skotland, Danmark og EU

I denne bog præsenteres idrætspolitikker fra tre lande samt fra EU. Norge blev valgt som nordisk naboland, der har meget tilfælles med Danmark. Skotland er derimod knyttet til en helt anden idrætstradition, den britiske sport. Nogle erfaringer fra Frankrig med dets traditioner af politisk centralisme i kontrast til dansk decentralisering er inddraget i det europæiske kapitel.

Indledende (kapitel 1) præsenteres de tre forskellige politikbegreber, som forskningen anvender på idræt og andre handlingsfelter: institutionelle strukturer (*polity*), institutionelle processer (*policy*) samt magtens relationer, organiserede interesser og konflikter (*politics*). De forskellige perspektiver indgik i de følgende studier, som prøver at formidle mellem dem.

Norges idrætspolitik (kapitel 2) er valgt som første case for at afprøve de forskellige faglige tilgange. Norsk idrætspolitik er, som det viser sig, præget af to gennemgående linjer i idrættens organisering – bredde versus elite. Gennem historiens forløb antog dette spændingsforhold skiftende former. I 1800-tallet var en 'konservativ' breddeorientering

konfronteret med en 'progressiv' konkurrencesport. I mellemkrigstiden skiftede de politiske fortegn diametralt hen imod 'rød' og socialistisk breddeidræt kontra 'hvid' og kapitalistisk elitesport for i nutiden at blive erstattet af idrættens regionale versus den centrale organisering.

I denne konflikt var og er staten en – til tider stærk – medspiller. Dette samspil havde korporative 'familie'-forhold og en karakteristisk uoversigtlighed i idrætspolitikens felt til følge, og det gjorde idrætspolitikken afhængig af skiftende partipolitiske konstellationer.

I *Skotland* (kapitel 3) dominerede et helt andet overordnet emne end i Norge: skotsk identitet og afkobling fra Storbritannien. Mens den skotske selvstændighed på det politiske plan slet ikke eller kun for et lille mindretal stod på dagsordenen, gik skotsk idræt forud ved at opbygge sin egen organisationsverden og nationale selvbestemmelse. Skotsk politisk autonomi fulgte efter, og omkring 1999 mødtes den politiske identitetsproces med idrættens afkobling om fællesnævneren *Scotland a Nation*.

Inden for denne proces udfoldede sig også her to forskellige profiler: Lokale idrætsråd står over for en central elitesportspolitik, som traditionelt har en britisk orientering. Fra 1990'erne blev denne konstellation udsat for komplicerede forandringer, da skotske myndigheder også har startet en eliteidrætsindsats efter deres egne nationale præmisser. Over for dette spil står de lokale idrætsråd med en *Sport for all*-politik, der orienterer sig mod velfærdssamfundet og søger inspirationer i og samarbejde med Norden.

Samtidig er det overraskende, at man i Skotland – som i den britiske sport mere generelt – ikke kan tale om en sammenhængende idrætsbevægelse. Der er en grundlæggende forskel mellem folks selvorganisering i klubber på den ene side og idræt som en 'bevægelse' på den anden side. Som en samlet bevægelse, *movement*, betegnes skotsk idræt først i vore dage, da *Sport for all* begynder at sætte dagsordenen.

Vender man sig fra disse to modeller til *Danmark* (kapitel 4, medfattet af Bjarne Ibsen), finder man også her de to linjer – elite og bredde – men de har på en anden måde præget forholdet mellem staten og den civilsamfundsmæssige selvorganisering. I vores fremstilling lægger vi vægt på velfærdsstatens fremdrift, offentlig involvering og voksende statslig styring i vekselspil med civilsamfundets modsætninger. Senest sker det under overbegrebet 'sundhedsfremme'.

Idrætten fik desuden i 2008 et nyt perspektiv gennem organisationernes fusionsplaner under en konservativ kulturpolitik, som blev

lanceret under begreber som 'rationalisering' og 'servicering'. Fusionsplanerne var blevet iværksat uden bearbejdelse af internationale erfaringer, hvilket pegede mod en provinsiel politikforståelse, og managementargumenter blev brugt i stedet for idræts- og kulturpolitiske overvejelser. Fusionen kunne i første omgang ikke realiseres, hvilket bekræftede, at der var dybere lag i idrættens 'to linjer'.

Fælles for de tre nationale cases er et sektorielt spændingsforhold mellem idrætspolitik, kulturpolitik, sundhedspolitik og landskabspolitik. Man ser f.eks. divergerende strategier for kulturelt at udvikle bevægelseslandskaber: norsk *fjell* og *utmark*, skotsk *highland* og dansk kulturlandskab – og nationalparker. Nye konstellationer aftegner sig for idrætten især med den aktuelle sundhedspolitiske bekymring. Det kan føre til nye differentieringer hinsides idrættens klassiske (enheds)organisationer.

Med baggrund i de analyserede nationale cases er det spændende at se nærmere på, hvordan idrætspolitikken på den *Europæiske Unions* niveau (kapitel 5) tager højde for idrættens differentieringer, som de er vokset frem på nationalt plan. Hvilken rolle spiller her de store og magtfulde internationale interesseorganisationer som den olympiske sports IOC og fodboldsportens FIFA og UEFA, og hvilken mulighed har de folkelig-demokratiske erfaringer nedefra for at få gehør? Og hvordan påvirker de forskellige national-politiske traditioner fra f.eks. Danmark og Frankrig med deres distinkte syn på, hvordan staten involverer sig eller netop ikke intervenerer i idrættens felt?

Casestudier og fænomenologi frem for standardisering

Bogen er baseret på casestudie som metode. Case forstås her som analytisk fokus på unikke fænomener og deres komplekse sammenhæng, som en analytisk bevægelse nedefra-og-op. Herved anvendes casestudierne i bogen ikke som rent beskrivende på den ene side og ikke som bevisførende eller teoriskabende på den anden. Casene analyseres komparativt. Undersøgelsen stræber ikke efter, at den ud fra casene fra Danmark, Norge og Skotland skal bygge teori for at forklare idrætspolitik i Brasilien, Thailand, Ungarn eller Sydafrika. At forståelsen af den ene case hjælper ved forståelsen af enhver anden case, er en anden sag.

Cases omtales i det følgende på forskellige niveauer. Hovedfokus rettes – sammenlignende – mod nationale cases og deres indre sammenhæng, deres forskelle og deres analogier. Neden under det natio-

nale niveau omtales også cases af enkelte beslutningsprocesser og kommunale cases. Og på et supranationalt niveau rettes opmærksomheden mod EU som case.

Norge, Skotland, Danmark og EU – hvorfor er der valgt netop disse cases? Her mødes ønsket om fordybelse med en vis tilfældighed – og dette, paradoksalt nok, på en forskningsmæssigt nødvendig måde. Hvis man som forskeren stræber mod 'det hele', havner man i dilemmaet, at jo flere cases man vælger, jo mere skematisk, formalistisk og standardiseret bliver analysens kategorier. Hvis man derimod vil fordybe sig i en case (eller flere) og skabe sammenhæng, der er mere end statistisk, kan man ikke få det hele med, heller ikke som forskergruppe. Man kan slet ikke fordybe sig i de omkring 200 lande i verden, men heller ikke i Europas omkring 50 lande. Der skal vælges.

I et sådant valg ligger der altid en bestemt tilfældighed, som er afhængig af forskerens liv og forskningsinteresse. For bogens forfatter spillede det en rolle, at Danmark har været mit hjemsted og forskningsfelt gennem tre årtier, og her var især Bjarne Ibsen og Claus Bøje vigtige partnere. Med Norge var der forbindelser gennem forsknings-samarbejde siden 2003, og her havde jeg gevinst fra udvekslinger med Pål Augestad og Nils Asle Bergsgard. I Skotland kunne jeg varetage et forskningsophold i 2006 med Grant Jarvie som partner. Og tilgangen til EU's idrætspolitik åbnedes gennem forskellige samarbejdsveje, bl.a. gennem en forskergruppe omkring International Sport and Culture Association (ISCA) med bl.a. Nancy Midol, Herbert Hartmann og Jerzy Kosiewicz, og senere gennem Pierre Moreau. Jeg takker alle disse kollegaer for samspillet.

De forskelligartede tilgange fører til en politisk-fænomenologisk analyse snarere end en systematisk standardisering – og slet ikke til en tabellarisk opsætning af statistisk art efter bestemte variabler. Det betyder også, at hver national case beskrives på sin egen måde. For Norges vedkommende (kapitel 2) er der sat specielt fokus på analysens metode (aktører, idéer, politikformer, modsætninger) og på historisk skiftende forhold mellem det offentlige og idrætsbevægelsen. For Skotlands vedkommende (kapitel 3) rettes opmærksomheden især mod forholdet mellem skotsk idræt, britisk kultur og skotsk national afkobling. For Danmarks vedkommende (kapitel 4) vælges en overvejende historisk gennemgang, der fører til en specifik idrætsmodel og idrætspolitikmodel. Og EU's idrætspolitik (kapitel 5) skitseres ud fra sammenstød på vejen mod større integration, især konflikterne mellem interventionisme (den franske model) og liberalisme (den nord-

ske model), mellem den olympiske sports interesseorganisationer og *Sport for all*, samt mellem nationaldemokratisk og overstatslig tilgang. Delanalyserne forsøges bundet sammen via forskellige komparative iagttagelser (kapitel 6). Her vender jeg også tilbage til nogle metodiske overvejelser, især *top-down*-metoden versus *bottom-up*-metoden. Substantielt lægger den komparative proces op til en perspektivering af forholdet mellem idræt og demokrati (kapitel 7). Idrætspolitik viser sig som demokratipolitik.

Det, at bogen metodologisk baseres på en fænomenologisk analyse af cases frem for en systematisk standardisering, betyder ikke, at analysen er naiv over for den standardisering, som enhver begrebsliggørelse nødvendigvis fører med sig. Enhver sammenligning er baseret på begreber, der kan anvendes både på den ene og den anden side af sammenligningen. Her tales der bl.a. om 'kommunale', 'nationale', 'offentlige' og 'korporative' forhold, om 'arbejderidræt', 'nationalisme' og 'velfærd', om 'bevægelser' og 'folk'. Og der tales om 'idræt', 'gymnastik' og 'sport', hvilket især er vanskeligt i forhold til den skotske case. Alle disse – og andre – begreber underligger historisk forandring og kulturel relativitet. Forskeren er nødt til at anvende begreberne – vel vidende, at de ikke er identiske i den ene og den anden kontekst. Eller omvendt: Begreberne kan ikke generaliseres, men de skal alligevel bruges. Det er denne bevidsthed om begrebsliggørelsens dybe relativitet, der adskiller den her valgte analyse fra naiv positivistisk standardisering. Alene det, at bogen er skrevet på dansk, og ikke på engelsk, tysk – eller kinesisk.¹

Politik gennem idræt, sektorpolitik og bevægelsernes politik

For en sammenhængende analyse af de enkelte nationale cases og deres overordnede mønstre er det nyttigt at reflektere over selve politikbegrebet. Begrebet politik er nemlig ikke entydigt. Ordet kommer af et gammelt græsk ord for 'ordning af sager af fælles interesse eller betydning'.² Politik handler altså om magtudøvelse og 'kampen om magten'.

Man møder forskellige begreber af idrætspolitik for hvert område, der har tiltrukket politikforskningens opmærksomhed – internationalt, nationalt og civilsamfundsmæssigt.³

På *internationalt* plan blev idrætspolitik gennem mange år og især under Øst-Vest-konflikten helt overvejende skrevet langs begivenheder som boykot, ideologisk konflikt, antikolonial kamp etc. på idrættens eliteniveau. Øst og Vest, Nord og Syd brugte topidrætten som

politisk middel i deres postkoloniale opgør, blokpolitik og ideologiske markeringer. Der blev ført international politik gennem idræt.⁴

En anden udbredt forståelse findes i studier om nationale idrætspolitikker, der er knyttet til idrættens – herunder breddeidrættens – statslige administration og management. Politik består her i:

- at fordele knappe materielle goder
- at regulere konflikter og skabe fællesskab
- og at opdage, bekræfte eller udvikle meninger, identitet og holdninger.

Dette skete overvejende i et perspektiv af offentlig-statslig politik, altså som *sektorpolitik* oppefra og ned.

Idrætspolitikbegrebet berørte således ud over den administrative dimension også mere idémæssige dimensioner. Dette overskrider den statslige politiks grænser og peger hen mod *civilsamfundsmæssige* forhold. Idrætspolitik består også af konstruktion af meningsrum, af mentale landkort som ramme for aktørernes handling og af definitionsskæmpe. Denne forståelse af idrætspolitik peger mod et møde mellem offentlig magt og folkelig praksis. Idrætspolitik kan ikke beskrives uden om civilsamfundsmæssige former for selvorganisering og heller ikke uden om markeds kræfternes kommercielle virke. Set ud fra en nordisk kontekst inddrages her især *idrætsbevægelsernes politik*.

International politik, national sektorpolitik, de civile bevægelses politik – begrebet idrætspolitik er altså langt fra entydigt. Dette gælder ikke kun i forhold til *feltet*, altså *hvad* man undersøger. Det gælder også i forhold til *metoden*, altså *hvordan* man undersøger. Her kan idrætsbegrebets mangfoldighed holdes sammen med de tre forskellige politikbegreber, som den mere generelle politikforskning arbejder med: *polity*, *policy* og *politics*.⁵

Polity: Institutionel struktur

I politikanalysen er det mest nærliggende at holde sig til idéer og diskurser, som politiske aktører har givet udtryk for. De er imidlertid kun i meget begrænset omfang oplysende om, hvad der rent faktisk foregår i idrætspolitikken. Politiske diskurser er karakteriseret ved retorik og underliggende, ofte skjulte, interesser. Derfor har man søgt et andet fokus inden for den fløj af statskundskab, der søger en tilgang via politikens institutionelle opbygning. Dette felt kaldes på engelsk *polity*.

Begrebet *polity* refererer til politikken institutionelle rammebetingelser, som indbefatter formelle love og andre former for regulering, politikken formelle procedurer og de kompetencer, som ligger hos magtens systemer. *Polity* er, hvordan de politiske institutioner – parlamentet, regeringen, kommunalbestyrelserne, partierne og de statslige og kommunale forvaltninger – fungerer. Det handler så at sige om spillereglerne for politikken. Det er disse områder, klassisk statskundskab har rettet opmærksomheden mod.

Man kan finde en analogi i boldspillet. 'Politik' på dette niveau er et sæt af regler, der gør, at man f.eks. har med 'fodboldspillet' at gøre til forskel fra håndbold eller tennis: Der er to hold, hvert hold består af elleve spillere, bolden spilles med foden, kun målmanden har lov til at berøre bolden med hånden, der er linjevogtere med bestemte funktioner etc. Idrætspolitik i denne institutionelle forstand er statens politik over for idrætten – det systemiske samspil, der foregår mellem kulturministeriet, parlamentet, kommunerne og organisationerne.

Processerne inden for det institutionelle system er imidlertid ikke kun rationelle beslutningsprocesser, som dele af politikvidenskaben har gjort dem til. Idrættens forvaltningsmæssige placering er f.eks. i Norge skiftet mellem socialvæsen, arbejde, kirke, undervisning, ungdom, videnskab og kultur – og derfor kan man spørge, hvad disse institutionelle tilknytninger siger om idrættens grundlæggende politisk-kulturelle sammenhænge. Nogle gange kan det se ud, som om idrættens placering i det offentlige system snarere afhænger af dagspolitiske og bureaukratiske tilfældigheder.

I Danmark skiftede f.eks. sidst i 1980'erne forvaltningen af folkeoplysningen, der inkluderede folkehøjskolerne og den kommunale støtte til idræt, dens ressortmæssige placering fra Undervisnings- til Kulturministeriet, da Ole Vig Jensen blev kulturminister, og skiftede efter en kort periode tilbage igen. Og skønt den danske idræt langt mere kontinuerligt har ligget under Kulturministeriet, garanterer dette ikke en indholdsmæssig sammenhæng. Idrætspolitikken diskurs har ofte været helt blottet for kulturelle argumentationer og er i dag i høj grad præget af sundhedspolitiske prioriteringer – som om idrætten lå under Sundhedsministeriet.

Idrætspolitikken institutionelle forhold i Danmark har deres baggrund i historiske processer, som skal afdækkes, hvis man vil forstå aktuelle modsætningsforhold og fremtidige forandringer. Resultatet blev, at idrætspolitikken sorterer under kulturpolitikken, og at idrætten som helhed er placeret under Kulturministeriets ansvar. Dette bil-

lede bliver der ikke stillet spørgsmål ved gennem de forskellige – og delvist tiltagende – overlapninger med undervisningspolitikken (f.eks. skoleidræt, højskoler og kommunal folkeoplysning), socialpolitikken (f.eks. integrationsprojekter), erhvervspolitikken (f.eks. event- og oplevelsøkonomi) og miljøpolitikken (f.eks. bevægelseslandskaber). De institutionelle modsætninger bliver først et indholdsmæssigt problem, når idrætspolitikken markant mangler kulturelle målsætninger, og idrætten primært tillægges sundhedsrelaterede mål. Det er der, som beskrevet, tendenser til.

Til analysen af *polity*-dimensionen hører også idrættens særstilling blandt de andre kulturområder – både i forhold til elitekulturen og i forhold til amatørkulturen. Det kræver nærmere eftertanke, hvorfor man ikke siger ‘musik for alle’, og hvorfor man ikke udvikler en sammenhængende musikpolitik for sundhedens skyld.

Policy: Institutionelle processer

De processer, der skaber institutionerne, og de processer, der udvikler sig inden for institutionerne, fortjener altså speciel opmærksomhed. Alle disse processer er genstand for en anden type politik, som på engelsk kaldes *policy*.

Begrebet *policy* er mindre systemisk og mere dynamisk end *polity*. Det refererer til bestemte forløb, der fører fra visse problemer til deres politiske løsning. *Policy analysis* eller *Politikfeltanalyse* retter sig mod de måder, som specifikke problemer bliver identificeret på:

- Hvilke ønsker og hvilke forpligtelser, der er til stede.
- Hvilke ressourcer, der bliver mobiliseret.
- I hvilken socio-politisk sammenhæng, man bevæger sig.
- Hvordan man til syvende og sidst kommer til bestemte resultater.⁶

Søger man igen en analogi i boldspillet, kan man pege på de konkrete spilforløb, som fører frem til målet. Spillet foregår jo ikke kun efter regler, men efter bestemte strategier, der udnytter reglerne – eller underløber dem. Det gælder også politikken.

Idrætspolitikens beslutningsprocesser foregår i et med- og modspil mellem de statslige eller kommunale niveauer (som følger offentlig logik) på den ene side og civilsamfundets sociale bevægelser (som følger frivillighedens logik) på den anden. Systemiske tendenser om at bruge idrætten instrumentelt til bestemte statspolitiske formål (top-down)

møder – og støder til tider sammen med – bevægelses- og mangfoldighedstendenser, hvor idrætten dyrkes ud fra en folkelig praksis (bottom-up). Set 'ovenfra' kan disse processer bedst analyseres gennem en analyse af enkelte cases af politiske beslutninger. Det er dette, som idrætspolitikforskningen i Norge, men også i Sverige, Tyskland og Skotland, har gjort, dels på nationalt og dels på kommunalt plan.⁷

Set 'nedefra' kræver *policy*-forskningen desuden en nærmere belysning af de sociale bevægelser i idrættens felt og deres forhold til den politiske magt. Her er berøringsflader mellem politikforskning og det civile samfunds historie og sociologi.⁸ Og det er især herfra – ud fra indflydelsen, som de sociale bevægelser, de civilsamfundsmæssige sammenslutninger og de kropskulturelle praksisser har på den nationale politik – at man kan forvente indblik i nationale særtræk i international komparativ belysning.⁹

Idrætspolitikanalyse af denne slags kan med gevinst foregå med blik på enkelte cases, men man har også prøvet at kvantificere og formalisere dele af *policy* for til sidst at nå frem til overordnede lovmæssigheder eller mønstre. Dette skete især ud fra rationalistiske, handlingsteoretiske ansatser af amerikansk eller tysk observans.¹⁰ Idrætspolitik i denne forstand er statens politik over for visse givne 'problemer' i idrættens felt – som sundhed, idrættens organisering eller facilitetsudbygning. *Policy*-strukturer og *policy*-processer udgør samlet det fokus, som statskundskab fagligt mest har organiseret sig omkring, igen med en vis tendens til at argumentere top-down.

Konkrete idrætspolitikanalyser viser imidlertid, at *policy*-processer er langt mindre rationelle og målrettede, end den 'rationelle' *policy*-analyse (især når den anvender matematiske formler) tenderer til at behandle dem som. Man kan komme i tvivl, om ikke man ofte tager idrætspolitikens ord alt for bogstavelige, da de er skabt gennem mennesker. Her træder enkelte personer ind i billedet som aktører, især visse indflydelsesrige mænd (endnu sjældent kvinder).

For Danmarks vedkommende kan man f.eks. ikke skrive idrætspolitikens historie uden om fremtrædende personer som Claus Bøje fra Kulturministeriet, Kai Holm som formand for Danmarks Idrætsforbund og Leif Mikkelsen som formand for den 'folkelige idræt' (DDGU, senere DGI).¹¹

Med dette personrelaterede fokus havner analysen imidlertid i et fagligt problem. Politikanalysen bevæger sig ind i historikerens klassiske felt, hvor 'mænd laver historie'. Men gør de det, når det kommer til stykket? Det er ikke mindst historikerne selv for længst kommet i

tvivl om, og nogle har derfor prøvet at skrive 'historie uden navn' – socialhistorie, strukturhistorie og lignende. Det metodologiske problem er altså ikke løst ved, at man fortæller personhistorien, som idrætshistorikernes mainstream plejer at gøre. Problemerne begynder først her for alvor.

Politik er således mere end systemer, processer og enkelte personers handlinger.

Politics: Magtens relationer og konflikter

Politik er et felt, hvor der er konflikt. Hverken *polity* eller *policy* er nemlig så neutrale, som system- og procesanalyserne nogle gange gør dem til. Det drejer sig ikke mindst om udøvelse af magt. I *policy*-analysen støder man derfor på modsatrettede interesser og holdninger. Der opstår konflikter mellem forskellige 'partier'. Det er disse konflikter, som begrebet *politics* refererer til.

Igen kan man finde en analogi i fodboldspillet: Spillet kan også beskrives ud fra, hvem der spiller imod hvem, og hvem der ikke spiller mod hvem. Hvem lykkes det med hvilke midler at gå af med sejren, eller hvem taber og hvordan og hvorfor?

Idrætspolitik set i dette perspektiv udfolder sig i sammenstød mellem bl.a. forskellige sociale bevægelser med hver deres mål, praksisser og interesser. Desuden resulterer idrætspolitik i potentielt konfliktfyldte relationer mellem det offentlige system og de frivillige organisationer eller også mellem forskellige bureaukratiske apparater indbyrdes. I disse konflikter er der forskellige interesser på spil, og de hænger ofte sammen med den måde, de agerende personer lever deres liv på. Modsætningerne kan således have rødder dybt ned i livsformernes forskellighed, som man med dansk etnologi kan kalde folks 'livsformer' og med Bourdieu kan kalde 'habitus'.¹²

I idrætspolitikken som i al anden politik er materielle fordelingskampe og kulturelle definitionskampe flettet sammen. *Polity*-strukturer, *policy*-processer og *politics*-konflikter er, som empiriske politikanalyser viser, og som også de følgende studier vil vise, ikke strikt adskilte. En forskningsmæssig undersøgelse af dansk idrætspolitik i komparativt perspektiv er nødt til at finde en balance mellem disse forskellige indfaldsvinkler.

Og alligevel er der god mening i at adskille dem – af analytiske grunde. Der er grundlæggende forskelle i, om man *polity*-rettet sammenligner systemer, om man *policy*-rettet prøver at kvantificere eller

formalisere sammenlignelige data om beslutningsprocesser, eller om man *politics*-orienteret sammenligner konfliktmønstre og magtspillet historisk-dynamiske baggrund. Komparativ politikforskning må være bevidst om de respektive metoders muligheder og begrænsninger.

Politik i sociologisk perspektiv

Politik er en måde at styre både handlinger og forståelser på. Dermed bliver det politiske placeret i et bredere samfundsmæssigt perspektiv og overskrider grænserne for det offentlige, statslige, distributive system, hvor idrætspolitikken traditionelt har hørt hjemme. Politikken bliver således genstand for en sociologisk analyse. Idrætspolitik foregår i et krydsfelt mellem især to sektorer, den offentlige og den civilsamfundsmæssige.¹³ De to sektorer følger hver deres egne logikker:

Staten følger den nævnte distributionslogik. Der handles ud fra politiske beslutninger, som sker på grundlag af omdiskuterede og skiftende værdier, og som angår hele folket.

Organiserede interesser refererer til det *civile samfund* – uden at være identisk med dette. Dets logik er bestemt af folks frivillige selvorganisering og selvaktivitet.

Men der er noget tredje, der bliver mere og mere betydningsfuldt for idrætspolitikens spil: Økonomiske interesser følger *markedets* logik. Idræt er i stigende omfang et interesseområde for erhvervsvirksomheder, hvis logik er bestemt af gevinst.

Dette tresektorforhold viser, at den politologiske betragtning ikke kan isoleres fra den bredere sociologiske analyse. Politologiens klassiske materialer som love, bekendtgørelser og pengestrømme leder opmærksomheden hen mod beslutningsmekanismer og institutionaliserede ordener og videre hen mod overordnede strukturbegreber som stat, marked og civilsamfund. Til felt, magt, modsætning og kapital.

Idet idrætten består af modsætninger mellem modstridende interesser og identiteter, har den betydning for et levende demokrati – hvis man forstår demokrati som en måde at håndtere modsætninger på. I samspil og modspil mellem nationalstatslig repræsentationsidræt på den ene side, liberal (eller radikal) individcentrering på den anden side og folkelig idræts sociale sammenslutning som et tredje forhold bidrager idræt til demokratipolitik i overordnet forstand. Idræt som bevægelseskultur spiller sammen med demokrati som civilsamfundsmæssig bevægelsespraksis – eller også kan idrætten være modsat rettet og dyrke autoritære og fascistiske mønstre. Forholdet mellem demokrati

og idræt er måske kernen af den specifikke danske eller nordiske forståelse af idrætten: idræt som bidrag til praktisk demokrati. Forskningen i idrætspolitik kan i dette perspektiv ses som et bidrag til magtudredningen af det demokratiske system.

Tak

Denne bog er en del af et større forskningsprojekt om "Den danske idrætsmodel", som *Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund* på Syddansk Universitet har gennemført for *Idrættens Analyseinstitut* (IDAN). Projektets første del bestod af et notat om dansk idrætspolitik (Ibsen/Eichberg 2006), som her indgår i kapitel 4. Projektets anden del var en kvantitativ undersøgelse af idrætspolitikken i alle 'gamle' kommuner (Ibsen 2006). Den tog først og fremmest sigte på kommunernes politik på området, bl.a. idrætspolitiske mål, den kommunale støtteordning, den økonomiske støtte, den kommunale forvaltning og forholdet til idrætsforeningerne. Undersøgelsen blev fulgt op af en tredje, mere kvalitativ undersøgelse i flere 'nye' kommuner, baseret på dokumentanalyser samt interviews med centrale politikere, embedsmænd i kommunen, idrætsledere og andre centrale aktører (Ibsen 2009 a). Vi takker IDAN for godt samarbejde.

Endvidere en særlig tak til *Department of Sports Studies* på University of Stirling for stor gæstfrihed, fordi instituttet ved en indbydelse i 2006 til et ophold på instituttet i et helt semester muliggjorde analysen af skotsk idrætspolitik. Tilsvarende tak til *Sociologisk Institut* på Oslo Universitet, som inviterede til opposition til to disputatser, som dannede udgangspunktet for analysen af norsk idrætspolitik.

Desuden siger jeg tak til alle dem, der har udgivet tidligere og engelsksproglige versioner af enkelte kapitler: webportalen *Idrottsforum.org* i Malmö og *Idrætshistorisk Årbog* (kapitel 2), *Idrættens Analyseinstitut* (kapitel 4) samt *International Sport and Culture Association* og *International Journal for Eastern Sports & Physical Education* i Suwon, Korea (kapitel 5).

For kollegial kritik og rettelser takker jeg kollegaerne i forskningsgruppen "Idrætspolitik" på Syddansk Universitet, som har gennemset kapitlerne og bidraget med substantiel kritik: Jørn Hansen, Jens Høyer-Kruse, Bjarne Ibsen, Per Jørgensen, Rasmus Storm og Thomas Skovgaard. Bjarne Ibsen har desuden skrevet store dele af kapitel 4 om dansk idrætspolitik. Ved at inddrage mig i undervisningen om idrætspolitik og at organisere et forskernetværk om kommunal idrætspolitik har

han skabt større sammenhæng i og omkring idrætspolitikforskningen, som har gavnet min forståelse af problemområdet.

Noter

- 1 Om den kinesiske begrebsproblematik omkring 'idræt', 'sport' og 'kropskultur' – med reference til de danske forhold – se Tang 2010.
- 2 Jensen 1998: 9.
- 3 Ud fra fransk perspektiv: Arnaud 2000: 47. Ud fra norske analyser: Bergsgard 2005: 78.
- 4 F.eks. Allison 1993.
- 5 Om begreberne *polity*, *policy* og *politics*, se Rütten 1996: 85.
- 6 Lüschen 1996: 16.
- 7 Fire cases af norsk idrætspolitik på nationalt plan er analyseret af Bergsgard 2005. Svenske nationale cases: Norberg 2005 og Åkesson 2005. En lokal case fra Stuttgart: Rütten 1996. Om skotske kommunale cases: Jarvie 2002. Om danske kommunale cases: Ibsen 2009.
- 8 Om dansk bevægelsesforskning mere generelt: Gundelach 1988 og Mikkelsen 2002.
- 9 Grundige international-komparative studier i idrætspolitikens felt er kun langsomt kommet i gang, se især sammenligningen af *Sport for all* i Tyskland, Frankrig og Storbritannien ved Hartmann-Tews 1996. Heinemann 1999 og 2004. Med bias fra angelsaksisk sportsforståelse, *governance*-studier og top-down-metoder, se Green/Houlihan 2006, Bergsgard/Houlihan et al. 2007 og Henry 2007.
- 10 Rütten/Lüschen 2000.
- 11 Løvstrup/Hansen 2002.
- 12 I tilknytning til Bourdieu, se Bergsgard 2005.
- 13 Ditto 54-57.