

Rapport fra et regjeringsoppnevnt utvalg

Utgitt av:
Kultur- og kirkedepartementet
Idrettsavdelingen

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning
Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo
www.publikasjoner.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no

Oppgi publikasjonskode V-0918 B

Trykk: www.kursiv.no – 2000 – 01/2003

Finansieringen av statlig idrettspolitikk

Kartlegging, vurdering og forslag til tiltak for
bedre måloppnåelse

Rapport fra et regjeringsoppnevnt utvalg

Finansieringen av statlig idrettspolitik

Kartlegging, vurdering og forslag til tiltak for bedre måloppnåelse



KULTUR- OG
KIRKEDEPARTEMENTET

Til Kultur- og kirkedepartementet

Regjeringen Stoltenberg oppnevnte ved kongelig resolusjon 4. oktober 2001 et utvalg for å vurdere finansieringen av den statlige idrettspolitikken.

Utvalget legger med dette fram sin rapport.

Oslo, 5. februar 2003

Arild Sundberg, leder

Ivar Egeberg

Vivi Lassen

Karen Espelund

Jan Olav Pettersen

Paul Glomsaker

Beate Stang Aas



Innhold

1. Sammendrag	7
1.1 Hovedlinjer i utvalgets anbefalinger	7
1.2 Innholdet i de enkelte kapitlene	8
2. Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid	9
2.1 Oppnevning og mandat	9
2.2 Endring av tippenøkkelen – konsekvenser for utvalgets arbeid	9
2.3 Utvalgets forståelse og avgrensning av mandatet	9
2.4 Utvalgsarbeidet	9
2.5 Disposisjon av rapporten	10
3. Statlig idrettspolitik	11
3.1 Spillemidler til idrettsformål	11
3.2 Statens overføringer til idrettsformål 1998-2002	11
3.3 Statlige mål på idrettsområdet	11
4. Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité	13
4.1 Organisasjon	13
4.2 Økonomi	15
4.3 Medlemskap og aktivitet	15
4.4 Frivillighet	17
5. Tilskudd til organisert idrett	19
5.1 Innledning	19
5.2 Statens mål med tilskuddet	19
5.3 Beskrivelse av tilskuddsordningene	20
5.4 Tilskudd til lokale lag og foreninger	21
5.5 Nærmere om økonomi i den organiserte idretten	22
5.6 Sammenhengen mellom mål og virkemidler	23
5.7 Forslag til tiltak for bedre måloppnåelse	32
6. Anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet	35
6.1 Innledning	35
6.2 Anleggsmassen i Norge	36
6.3 Nærmere om noen sentrale og prioriterte anleggstyper	37
6.4 Anleggsdekning	38
6.5 Bruk av idrettsanlegg	41
6.6 Eierskap og drift av idrettsanlegg	46
6.7 Kostnader og finansiering ved bygging av idrettsanlegg	47

7. Tilskudd til anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet	49
7.1 Innledning	49
7.2 Planlegging som redskap i anleggsutbyggingen.....	49
7.3 Spillemidler til anleggsformål.....	50
7.4 Forholdet mellom anleggs kategorier og søknadsgrupper	54
7.5 Generelt om måloppnåelse på anleggsfeltet	62
7.6 Forslag til tiltak for bedre måloppnåelse.....	63
8. Økonomiske og administrative konsekvenser	65
9. Kilder	67
10. Figurer og tabeller	69

1.1 Hovedlinjer i utvalgets anbefalinger

Visjonen for den statlige idrettspolitikken er *idrett og fysisk aktivitet for alle*. Staten, ved Kultur- og kirkedepartementet, søker å bidra til dette gjennom i første rekke å gi tilskudd til bygging og rehabilitering av anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet, og ved å gi tilskudd til Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF). De sentrale målgruppene for den statlige idrettspolitikken er barn (6 -12 år) og ungdom (13 -19 år).

Det store aktivitetsomfanget og den betydelige frivillige innsatsen som gjøres i den organiserte idretten indikerer at virksomheten drives på en god og inkluderende måte. Det har imidlertid ikke vært mulig å påvise noen klar sammenheng mellom de statlige målene og idrettsorganisasjonens bruk av spillemidler. Utvalget foreslår derfor at fokus for det videre arbeidet bør være:

- Sammenhengen mellom sentralleddenes virksomhet og lokal aktivitet må gjøres tydelig og bedres. Dette kan gjøres gjennom et fortsatt fokus på bedring av dagens søknads-, tildelings- og rapporteringssystem.
- Virkemidlene må rettes inn mot lokale lag og foreninger. Skal de statlige målene nås, må ressurser og oppmerksomhet, også utover kompetanseheving, rettes mot lagsnivået.
- Virkemidlene må rettes inn mot barn og ungdom. NIF må være tydelige på hvordan målgruppene skal nås. Et tiltak kan være å synliggjøre hva idrettslagene ønsker at overliggende organisasjonsledd skal bidra med.
- Ressursutnyttelsen kan bedres. Det må være et klart mål å unngå unødvendig dobbeltorganisering av oppgaver i idrettsorganisasjonen. Administrative forenklinger kan bidra til en bedre ressursutnyttelse.

På anleggsområdet vurderes dagens ordninger til å være relativt velfungerende, og måloppnåelsen vurderes som god. Utvalget vil likevel foreslå følgende tiltak for økt måloppnåelse:

- Programsatsinger kan stimulere til mer og bedre anleggsutbygging i befolkningstette områder. Slike satsinger kan også bidra til en planmessig og behovsstyrt utbygging av større, kostnadskrevende anlegg for mindre sær-idretter. I tillegg kan programsatsinger stimulere til nytenkning når det gjelder utvikling på anleggsfeltet.
- Sterkere prioritering av ordinære anlegg vil imøtekomme det store behovet som har fremkommet i de senere års søknadsrunder. Det er også behov for å se nærmere på forholdet mellom søknadsgruppene (ordinære anlegg, rehabilitering og nærmiljøanlegg).
- Videreutvikling av planlegging som redskap for anleggsutbygging kan gi bedre behovsvurderinger i kommuner og fylker.
- Det er grunn til å se nærmere på eventuelle justeringer av tilskuddssatsene for prioriterte anleggstyper.
- For å stimulere til økt anleggsutbygging i befolkningstette områder og bidra til interkommunale løsninger, kan det være aktuelt å differensiere tilskuddssatsene.
- Det kan være aktuelt å vurdere en nedre grense for godkjent kostnad som grunnlag for å søke om statlig tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet.
- Departementets idé- og arkitektkonkurranse er et godt utgangspunkt for nytenkning på anleggsområdet. Tilskuddsordningene bør gi rom for nye idéer og impulser.

1.2 Innholdet i de enkelte kapitlene

I *kapittel 2* gjengis utvalgets mandat, og det gjøres rede for utvalgets arbeid.

I *kapittel 3* presenteres den statlige idrettspolitikken. Det redegjøres for de overordnede målene og målene for de viktigste målgruppene, barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år).

I *kapittel 4* beskrives Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF). Det fokuseres på organisasjonens oppbygning, medlemstall og aktivitet, økonomi og frivillighet.

I *kapittel 5* gjennomgås de statlige tilskuddene til NIF og til lokale lag og foreninger. Kapitlet fokuserer på mål for og forvaltning av ordningene fra statens side. Kapitlet drøfter muligheter, begrensninger og utfordringer i hvordan tilskuddene er innrettet. Enkelte forslag til tiltak for bedre måloppnåelse presenteres til slutt. Utvalget peker blant annet på at dagens søknads- og rapporteringssystem bør videreutvikles, og at ressursutnyttelsen i NIF kan bedres. Et sterkere fokus på lokalt arbeid for barn og ungdom i den interne fordelingen av ressurser er også ønskelig.

I *kapittel 6* redegjøres det for status på anleggsområdet i Norge. Fakta om anleggsdekning,

anleggstyper, bruk av idrettsanlegg, eierskap og drift av anlegg samt kostnader for enkelte anleggstyper presenteres i figurer og tabeller. Utvalget vurderer anleggsdekningen i Norge som brukbar, men konstaterer at det er variasjoner mellom kommunene. Både store, kostnads-krevende anlegg og mindre kostnads-krevende anlegg benyttes av en stor andel av befolkningen.

I *kapittel 7* beskrives dagens tilskuddsordninger på anleggsområdet og måten spillemidlene fordeles på. Oversikter for tildelte spillemidler til de ulike søknadsgruppene og ulike anleggs-kategorier presenteres. Utvalget mener det er behov for å se tildeling av spillemidler til ordinære anlegg i sammenheng med rehabilitering. Utvalget konkluderer videre med at midlene som stilles til disposisjon for anleggsformål i all hovedsak brukes på anleggstyper som kommer de sentrale målgruppene til gode. Det er imidlertid utvalgets oppfatning at virkemidlene i for liten grad ivaretar de mer befolkningsrike områdene av landet. Kapitlet avsluttes med forslag til tiltak for bedre måloppnåelse.

I *kapittel 8* pekes det på at utvalgets anbefalinger ikke får økonomiske og administrative konsekvenser.



Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

2.1 Oppnevning og mandat

Regjeringen Stoltenberg oppnevnte 4. oktober 2001 et utvalg for å vurdere finansieringen av den statlige idrettspolitikken. Utvalget har vært ledet av *trygdedirektør Arild Sundberg*. Øvrige oppnevnte utvalgsmedlemmer har vært:

Ivar Egeberg, generalsekretær, Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité
Karen Espelund, generalsekretær, Norges Fotballforbund
Paul Glomsaker, ekspedisjonssjef, Kultur- og kirkedepartementet
Vivi Lassen, avdelingsdirektør, Statskonsult
Jan Olav Pettersen, underdirektør, Finansdepartementet
Beate Stang Aas, fylkesrådmann, Troms fylkeskommune

Idrettsavdelingen i Kultur- og kirkedepartementet har vært sekretariat for utvalget.

Utvalget har hatt følgende mandat:

1. Kartlegge hvordan de statlige midlene som stilles til disposisjon for idrettsformål fordeles i forhold til ulike tiltak og grupper.
2. Vurdere hvordan dagens bruk av midlene samsvarer med de mål som er satt opp for den statlige idrettspolitikken, som er trukket opp i St.meld.nr.14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring*.
3. Vurdere eventuelle tiltak for å bedre måloppnåelsen.

Arbeidet ble sluttført ved årsskiftet 2002/2003.

2.2 Endring av tippenøkkelen – konsekvenser for utvalgets arbeid

Underveis i utvalgets arbeid (mai 2002) vedtok Odelstinget endringer i lov om pengespill

(Innst.O.nr.44 (2001-2002)). Det ble vedtatt at selskapets overskudd, etter at det er foretatt fondsavsetninger, skal fordeles med en halvdel til idrettsformål og en halvdel til kulturformål. Tidligere ble overskuddet fordelt med en tredjedel til idrettsformål, en tredjedel til kulturformål og en tredjedel til vitenskapelige formål.

Den nye fordelingen av spillemidler innebærer en gradvis styrking av tildelingene til idretts- og kulturformål med omlag 430 mill. kroner til hvert av formålene fra og med 2005, regnet ut fra størrelsen på overskuddet i 2002.

De økte midlene til idrettsformål gir større rom for måloppnåelse. Utvalgets konklusjoner tar sikte på å gi Regjeringen innspill og vurderinger slik at de økte rammene kan benyttes mest mulig målrettet.

2.3 Utvalgets forståelse og avgrensning av mandatet

Mandates tre punkter er klart formulert, og utvalget kom raskt til en felles forståelse for oppdraget. Utvalget har valgt å prioritere en kartlegging og drøfting av bruken av de statlige virkemidlene og måloppnåelse for organisert idrett og for anleggssektoren. Begrunnelsene for dette er at hovedtyngden av spillemidlene går til disse formålene.

2.4 Utvalgsarbeidet

Utvalget holdt sitt første møte 17. desember 2001, og sitt siste møte 3. desember 2002. I alt ble det avholdt 8 utvalgsmøter.

I løpet av arbeidet fikk utvalget orienteringer fra representanter for følgende instanser:

Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité,
Vestfold idrettskrets,
Norges Volleyballforbund,

Kolbotn idrettslag,
Kontaktutvalget for idrettsråd i Norge,
Møre og Romsdal fylkeskommune,
Oslo kommune,
Nes kommune,
Helsedepartementet,
Fagrådet for fysisk aktivitet i
Sosial- og helsedirektoratet,
Den Norske Turistforening,
Friluftsrådenes landsforbund,
Friluftslivets
fellesorganisasjon,
Idrettsavdelingen i Kultur- og
kirkedepartementet,
Norges Fotballforbund,
Institutt for samfunnsforskning.

2.5 Disposisjon av rapporten

Det redegjøres først for de overordnede statlige målene på idrettsfeltet, slik de er nedfelt i St.meld.nr.14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring*. Deretter gis en beskrivelse av den organiserte idretten og de statlige midlene som tilføres idrettsorganisasjonen. Anleggskapitlene gir et bredt bilde av anleggssektoren i Norge. Et inngående tallmateriale viser både anleggsdekning, fordeling av anleggstyper og geografisk spredning.

For begge områdene har utvalget drøftet graden av måloppnåelse, samt presentert mulige tiltak for å bedre måloppnåelsen.

3.1 Spillemidler til idrettsformål

Lov om pengespill regulerer hvilke formål som skal tilgodeses av overskuddet fra Norsk Tipping AS. Midlene til idrettsformål fordeles av Kongen. I forskrift til lov om pengespill gis overordnede retningslinjer for bruken av den andelen av overskuddet fra Norsk Tipping AS som går til idrettsformål.

I forskrift om fordeling av overskuddet til Norsk Tipping AS heter det i § 3:

Hovedretningslinjer for bruk av idrettens andel av overskuddet til Norsk Tipping AS skal være at:

- Midlene i første rekke benyttes til utbygging av idrettsanlegg.
- Det ytes midler til Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF) administrasjon og viktige arbeidsoppgaver.
- Det ytes midler til andre idrettsoppgaver og formål som departementet finner berettiget stønad.

3.2 Statens overføringer til idrettsformål 1998-2002

Statens samlede overføringer til idrettsformål har de siste fem årene vært som følger:

Tabell 1 Statens samlede overføringer til idrettsformål 1998-2002

	Nominelt beløp	Prisjustert i 2002 kroner
1998	622,6 mill. kr	684,9 mill. kr
1999	667,0 mill. kr	717,2 mill. kr
2000	812,0 mill. kr	846,7 mill. kr
2001	824,0 mill. kr	833,9 mill. kr
2002	858,3 mill. kr	858,3 mill. kr

Kilde: KKD, 2003

Den markante økningen fra 1999 til 2000 skyldes samordningen av Norsk Tippings spill, ved at overskuddet fra spillene i Det norske Pengelotteri (DnP) ble fordelt til de samme formål som Norsk Tipping AS' øvrige spill. Fra samme tidspunkt ble det opprettet en tilskuddsordning til lokale idrettslag og foreningers arbeid for barn og ungdom.

I tråd med retningslinjene i forskrift til lov om pengespill, fordeles hovedtyngden av midlene til idrettsanlegg i kommunene og til NIF.

3.3 Statlige mål på idrettsområdet

3.3.1 Overordnede mål

St.meld.nr.14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring*¹ slår fast at den overordnede visjonen for statlig idrettspolitikk er *idrett og fysisk aktivitet for alle*. Det innebærer at flest mulig skal gis mulighet til å utøve idrett og fysisk aktivitet.

I Idrettsmeldingen utledes tre grunnleggende mål for fordeling av spillemidlene:

- Staten vil støtte den frivillige, medlemsbaserte idretten økonomisk, slik at idrettsorganisasjonen kan opprettholde og utvikle et omfattende og godt aktivitetstilbud, primært på lokalnivå.
- Den samlede anleggsmassen skal gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet. Anleggsmassen bør tilpasses aktivitetsprofilen i befolkningen. Den statlige idrettspolitikken skal bidra til at befolkningen har et bredt spekter av lokalt forankrede aktivitetstilbud, både i regi av den frivillige medlemsbaserte idretten og gjennom muligheten for egenorganisert aktivitet.

¹ I rapporten brukes også benevnelsen Idrettsmeldingen om St.meld.nr.14 (1999-2000).

3. Staten vil støtte norsk toppidrett økonomisk, slik at grunnlaget for et etisk og faglig kvalifisert toppidrettsmiljø sikres, og at toppidretten fortsatt kan framstå som en kulturell identitetsskaper i det norske samfunn.

3.3.2 Målgrupper

Barn og ungdom er de viktigste målgruppene i den statlige idrettspolitikken. Det skal spesielt satses på å legge forholdene til rette for et allsidig tilbud om idrett og fysisk aktivitet for barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år).

Idrettsmeldingen slår fast følgende mål:

1. Barns muligheter for allsidig idrett og fysisk aktivitet bør sikres. Anlegg i lokalmiljøet som stimulerer og tilfredsstiller barns behov for fysisk aktivitet i organiserte og egenorganiserte former, skal prioriteres.
2. Det skal utvikles anlegg som tilfredsstiller ungdommens behov for variert og utfordrende fysisk aktivitet. Ungdom må gis mulighet til å medvirke i de prosesser hvor aktiviteter og anlegg utformes. Anleggene bør fungere som gode sosiale møteplasser i lokalsamfunnene.

Det er grunn til å nevne at målene også innbefatter barn og ungdom med spesielle behov for tilrettelegging.

4.1 Organisasjon

Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF) er en paraplyorganisasjon og består av 55 særforbund, 19 idrettskretser, 11 500 lag og har 1,7 mill. medlemskap. *Idrettstinget* er organisasjonens høyeste myndighet og holdes hvert fjerde år. *Idrettsstyret* er høyeste myndighet mellom idrettstingene og har det overordnede ansvaret for å gjennomføre idrettstingets vedtak og andre oppgaver, nasjonalt og internasjonalt.

NIFs administrasjon samordner viktige fellesoppgaver på vegne av særforbund og idrettskretser, f.eks. kontakt med statlige organer, søknader og viderefordeling av spillemidler, samt ulike nasjonale og internasjonale oppgaver. Administrasjonen har en viktig funksjon i å legge til rette for idrettsstyrets arbeid og iverksetting av idrettstingets vedtak.

Olympiatoppen er av idrettstinget gitt det operative ansvar og nødvendige myndighet til å utvikle norsk toppidrett i nært samarbeid med særforbundene. Sentrale oppgaver for Olympiatoppen er å styrke kompetansen og videreutvikle kompetanse- og erfaringsoverføringen i norsk toppidrett. Olympiatoppen skal videre sikre mangfoldet i norsk toppidrett, herunder sørge for ressurstilgangen til de små og mellomstore særforbundene, samt styrke norsk kvinneidrett på toppnivå.

Antall stillinger i den sentrale administrasjonen i NIF var 90,6 per 1. mars 2002, inklusive 9,5 stillinger tilknyttet Olympiatoppen² (NIF, 2002 a).

4.1.1 Særforbund

De enkelte idrettsgrener ledes av *særforbund*. Særforbundene er den høyeste faglige myndighet innenfor sin idrett. Det vil si at de har ansvar for utviklingen av idretten og ivaretagelsen av all konkurranseaktivitet. De har også ansvar for den særrettsslige utdanningsaktiviteten, klubbutviklingen og all annen form for aktivitet innen særidretten. Flere særforbund har egne særkretser. Disse er faglig myndighet under særforbundene innenfor kretsens grenser (fylket). Stadig flere særforbund organiserer sin virksomhet i større regioner. Særforbundene er medlem av NIF og de internasjonale særforbundene.

Det er stor variasjon mellom de ulike særforbundene når det gjelder størrelse. Variasjonene kan illustreres slik:

< 5000 aktive medlemmer	24 særforbund
5000 > 10000 aktive medlemmer	9 særforbund
10000 > 50000 aktive medlemmer	14 særforbund
50000 > aktive medlemmer	8 særforbund

Særforbundets andel av medlemmer i barne- og ungdomsgruppene varierer også. Tabellen nedenfor viser de ti forbundene med flest medlemmer blant barn og ungdom.

² Toppidrettssenteret og innleide konsulenter er ikke medregnet.

Tabell 2: De ti særforbundene (SF) med flest aktive medlemmer under 20 år, prosent under 20 år i disse SF-ene, prosent av alle aktive under 20 år og av alle aktive i norsk idrett, 2000

	Under 20 år	% under 20 år i særforbundet	% av alle under 20 år i norsk idrett	% av alle aktive i norsk idrett
Fotball	209863	68,7 %	37,0 %	16,4 %
Håndball	51225	70,3 %	9,0 %	4,0 %
Ski	47224	37,4 %	8,3 %	3,7 %
Gymn.- og Turn	41794	62,2 %	7,4 %	3,3 %
Friidrett	28075	51,4 %	5,0 %	2,2 %
Svømme	23235	75,9 %	4,1 %	1,8 %
Gang- og Turmarsj	18889	36,9 %	3,3 %	1,5 %
Volleyball	13620	57,4 %	2,4 %	1,1 %
Danse	13359	61,8 %	2,4 %	1,0 %
Kampsport	12670	66,0 %	2,2 %	1,0 %
Samlet	459954		81,1 %	35,9 %

Kilde: NIF 2002 b.

Antall stillinger i særforbund inklusive særkretser blir i NIFs rapport til departementet for 2001 oppgitt til 614,5. Her er forskjellene mellom forbundene svært store. Antall ansatte varierer fra 1 i de minste forbundene til 84 i Håndballforbundet og 130 i Fotballforbundet. Dette inkluderer ansatte både sentralt og regionalt.

4.1.2 Idrettskretser

Idrettskretsene følger fylkesgrensene, og det er således 19 kretser i Norge. Idrettskretsen er et fellesorgan for all idrett innenfor kretsens grenser.

Idrettskretsene skal fremme samarbeid mellom særkretser og idrettslag, og mellom idrettens organisasjonsledd og alle øvrige ledd i fylket som arbeider med idrett og fysisk aktivitet. De skal veilede idrettslagene i økonomiske, administrative og organisasjonsmessige spørsmål. En annen oppgave er å drive påvirkning overfor kommunale og fylkeskommunale myndigheter, med tanke på å sikre gode rammebetingelser for idretten i kretsen.

Antall stillinger i idrettskretsene medregnet Idrettens Studieforbund var 112,75 per 1. mars 2002. Her varierer tallene fra 3 stillinger i Østfold, til 23 stillinger i Oslo. Forskjellene

henger blant annet sammen med at det er variasjon mellom kretsene når det gjelder hvilke oppgaver de utfører.

4.1.3 Idrettens Studieforbund

Idrettens Studieforbund (ISF) er et samordnings- og tilretteleggingsorgan for utdanning og opplæringsvirksomhet innen NIF. ISF har en sentralavdeling hvor det er 5 heltidsansatte (5,5 stillinger per 1. mars 2002). I tillegg er det regionskontorer i alle de 19 fylkene, med til sammen 35,9 årsverk.

ISF har ansvar for all fellesidrettslig utdanning, og arbeider mot idrettslag, idrettsråd, særkretser og særforbund. Deres primære oppgave er kursadministrasjon, hvor ISF ordner med lokaler og instruktører, tar imot kursavgift, bestiller materiell m.m.

Deres virksomhet kan deles inn i fire hovedområder:

- Hjelp til idrettslag og klubbutvikling.
- Gjennomføre utdanningstiltak på generelle områder.
- Utdanningstjenester for særidretter etter avtale med disse.
- Forvaltning av alle tiltak som mottar voksenopplæringstilskudd (VO-midler).

4.1.4 Idrettsråd

I alle kommuner med mer enn tre idrettslag skal det ifølge NIFs lov være *idrettsråd* for idrettslagene. Idrettsrådet består av alle idrettslagene i kommunen som er medlemmer av NIF. Det finnes idrettsråd i nærmere 400 kommuner.

Idrettsrådene skal arbeide for best mulig forhold for idretten, herunder samarbeid mellom lag, mellom lag og kommunale myndigheter og mellom lag og idrettskrets. Det er idrettsrådene som fordeler midlene fra tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger (jf. pkt. 5.4).

4.1.5 Idrettslag

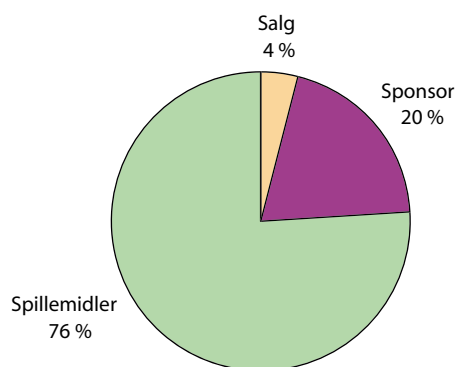
Det er omlag 11 500 idrettslag tilknyttet NIF (NIFs årsrapport 2001). Av disse er i overkant av 7000 ordinære idrettslag, mens de resterende er bedriftsidrettslag. Det er lagene som skaper den idrettslige aktiviteten som staten gjennom spillemidlene ønsker å støtte. Et generelt trekk er at norske idrettslag er små. Mer enn 35 % av lagene har inntil 50 medlemmer, mens 55 % har inntil 100 medlemmer. 2,5 % av norske idrettslag har over 1000 medlemmer (Enjolras/Seippel 2001).

Norske idrettslags virksomhet er i all hovedsak basert på frivillig arbeid. I nær 90 % av norske idrettslag gjøres 90 % eller mer av arbeidet av frivillige (Enjolras/Seippel 2001).

4.2 Økonomi

Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité får sine inntekter fra flere kilder. Det statlige tilskuddet utgjør det desidert største bidraget. I 2002 var det statlige tilskuddet på snau 300 millioner kroner. Figuren nedenfor viser at virksomheten i Idrettsforbundets sentrale administrasjon stort sett dekkes av spillemidler (76 %), mens sponsorinntektene utgjør 20 % av de totale inntektene.

Figur 1 Inntektskilder til NIFs sentrale administrasjon 1999 i prosent

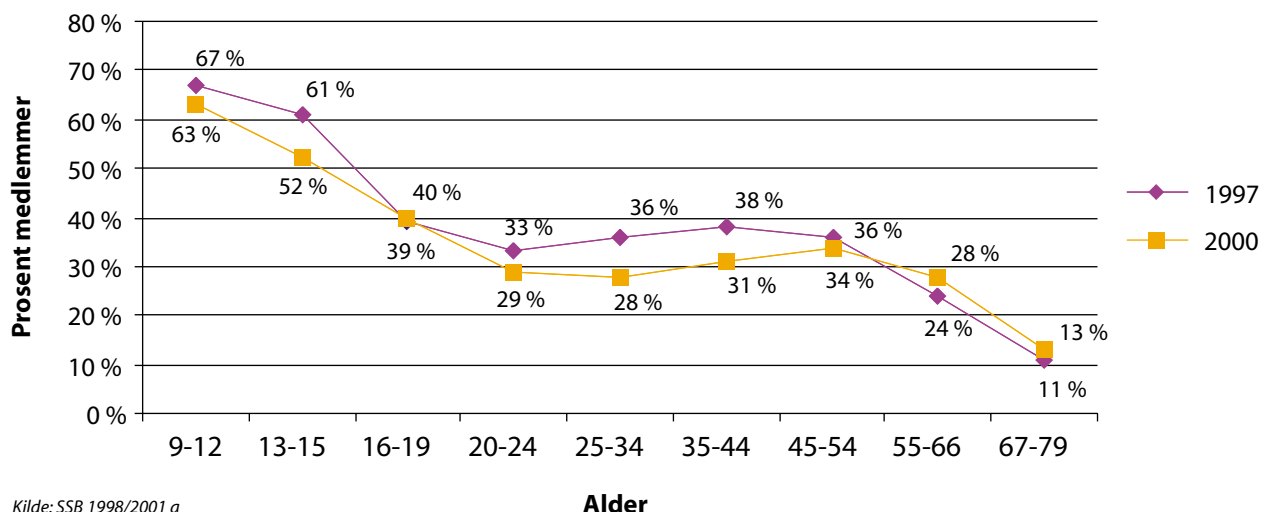


Kilde: Enjolras 2002

4.3 Medlemskap og aktivitet

Figuren nedenfor viser andelen av befolkningen som er medlem i NIF i 1997 og i 2000. I befolkningen er det i de yngste aldersgruppene at andelen medlemskap er høyest.

Figur 2 Andel i befolkningen i ulike aldersgrupper som er medlemmer i NIF i hhv. 1997 og 2000. N=2200. Prosent



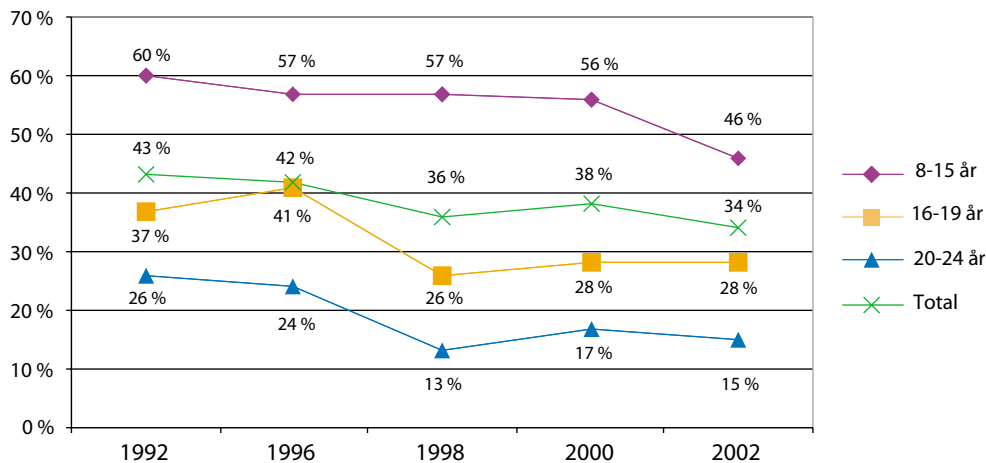
Kilde: SSB 1998/2001 a

Andelen av befolkningen som er medlem i NIF har gått noe ned i perioden 1997 – 2000 for de fleste aldersgruppene, mens andelen medlemskap i de eldste aldersgruppene har økt.

Tallene i figuren nedenfor viser en relativt stabil og høy andel av barn og ungdom som aktivise-

res gjennom organisert idrett. Det er imidlertid en betydelig nedgang i antall aktive i gruppen 8 – 15 år mellom 2000 og 2002. Nedgangen er såvidt bemerkelsesverdig at det kan være grunn til å ha særlig fokus på aktivitetsutviklingen i denne aldersgruppen i framtidige undersøkelser.

Figur 3 Andel barn og ungdom i befolkningen som trener og/eller konkurrerer i idrettslag, etter alder 1992–2002. N=1200. Prosent

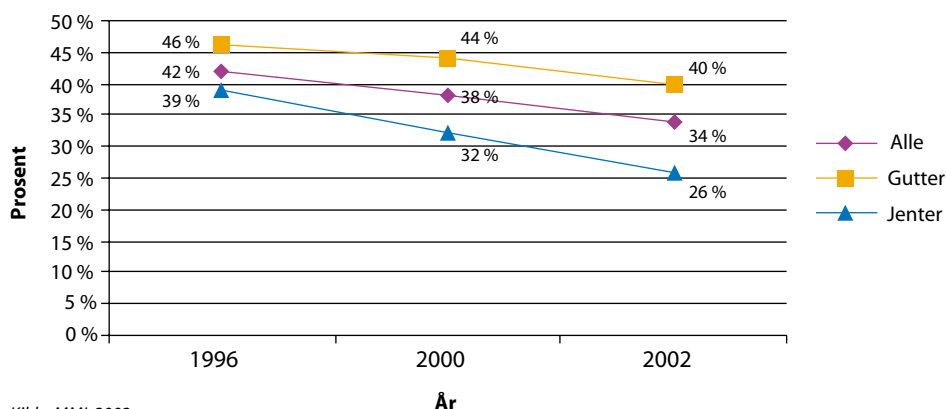


Kilde: MMI, 2002

Som neste figur viser, er det færre jenter enn gutter som trener og/eller konkurrerer i idrettslag. Oppslutningen har vært nedadgå-

ende for begge kjønn i perioden 1996-2002, mens tilbakegangen er noe større for jentene.

Figur 4 Andel barn og ungdom i alderen 8-24 år som trener eller konkurrerer i idrettslag, samlet og etter kjønn 1996-2000. N=1200. Prosent



Kilde: MMI, 2002

4.4 Frivillighet

4.4.1 Utviklingen i frivillig sektor

Frivillige organisasjoner og frivillig arbeid har de senere år vært gjenstand for stor oppmerksomhet, bl.a. fra politisk hold. I det politiske grunnlaget for Samarbeidsregjeringen (Sem-erklæringen) heter det at en ønsker å styrke de frivillige organisasjonene. I følge erklæringen skal dette bl.a. skje ved at organisasjonene sikres tilstrekkelige økonomiske ressurser og rammevilkår som stimulerer til innsats.

Det har etterhvert også vært utført en betydelig forskningsinnsats på området frivillighet og frivillig organisering. Det har blant annet vært forsket på omfanget av og innretningen på det frivillige arbeidet i Norge, og på endringstrekk innenfor frivillig sektor.

Et viktig funn innenfor forskningen de siste årene er at frivillig sektor og frivillig arbeid står sterkt i det norske samfunnet. Det er grovt sagt like mange organisasjoner i dag som for 20 år siden, like mange medlemmer og like mange frivillige (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Sammenlignet med andre land er også frivillig arbeid og frivillig organisering svært utbredt i Norge.

Det har likevel skjedd store endringer innenfor frivillig sektor. Innenfor enkelte segmenter, f.eks. sosiale, humanitære, og barne- og ungdomsorganisasjoner, har det vært et fall i medlemsoppslutningen. På den andre siden har fritids- og lokallagsaktiviteter og interesseorganisasjoner opplevd økt oppslutning. Dette gjelder også for idretten, som framstår som en av vinnerne når det gjelder oppslutning de senere årene, både i form av antall medlemmer og omfanget av frivillig innsats.

Forskerne mener også å kunne identifisere andre viktige endringer i organisasjonssamfun-

net. Et viktig trekk er at organisasjonsstrukturene er i endring, bl.a. ved at koblingen mellom sentralt og lokalt nivå innenfor organisasjonene ikke er like sterk som tidligere (Wollebæk og Selle 2002).

Når det gjelder frivillige, tyder altså tilgjengelig statistikk på at idretten fortsatt er i stand til å mobilisere den enkelte til innsats. Det er likevel en tydelig tendens til at den frivillige innsatsen antar andre former enn før. Dagens frivillige er mindre motivert til å drive langsiktig arbeid, og er mindre opptatt av de institusjonelle og organisatoriske rammene for sin innsats.

Organisasjonene må derfor leve med en frivillig innsats som er preget av mindre stabilitet, økt gjennomstrømning og mer kortvarig engasjement enn tidligere (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000).

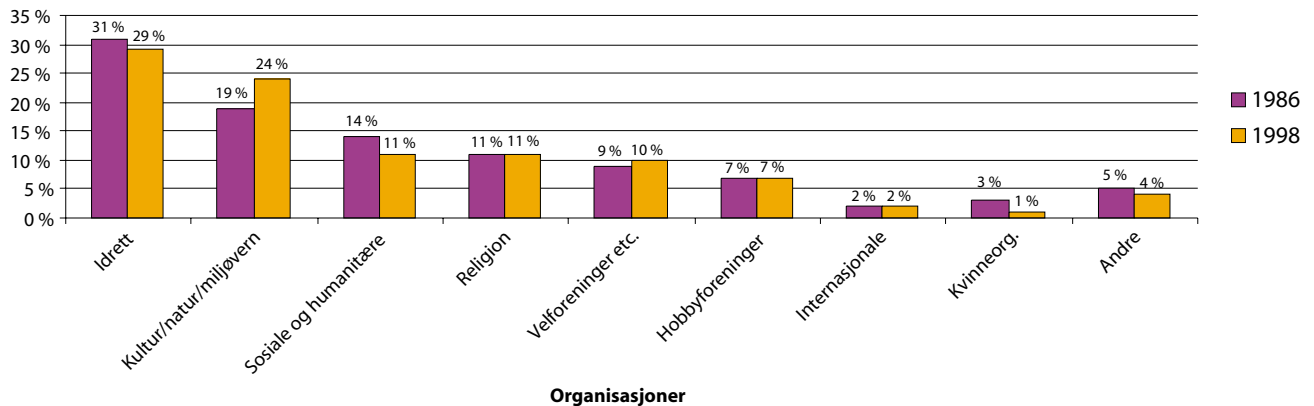
Oppsummert kan vi si at idrettsorganisasjonene er blant de som har klart seg best gjennom de endringer som har funnet sted innenfor sivilsamfunnet de siste 20 årene. Det er likevel en betydelig utfordring for NIF å opprettholde og utvikle organisasjonen som en frivillig, medlemsbasert bevegelse.

4.4.2 Omfanget av frivillig arbeid i organisasjonene

I 1997 deltok nesten 55 % av befolkningen i frivillig arbeid. I gjennomsnitt arbeidet de frivillige nesten ti timer hver måned (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000).

Idrettsorganisasjonen har størst andel frivillige av alle frivillige organisasjoner i Norge (se figur). Organisasjoner innen kultur, natur og miljøvern følger etter idrettsorganisasjonen med hensyn til andelen frivillige.

Figur 5 Ulike typer frivillige organisasjoners andel av alle frivillige i Norge i 1986 og 1998. N=1695. Prosent



Kilde: Wollebæk m.fl, 2000

Fritidsaktivitet og individuell utfoldelse har blitt en viktigere del av det aktive organisasjonssammenfunnet siden midten av 1980-tallet, mens sosialt og humanitært arbeid har stagnert. Idrettens andel av frivillige har gått noe ned i perioden 1986 til 1998, mens andelen som gjør en frivillig innsats for kultur, naturvern og miljøvernorganisasjoner har økt. Også velforeninger o.a. har hatt en økning av andelen frivillige.

4.4.3 Nærmere om det frivillige arbeidet i idrettslagene

Det legges ned rundt 24 000 årsverk i frivillig arbeid i idrettslagene (Enjolras/Seippel, 1999).

Undersøkelser viser følgende kjennetegn på idrettslagenes frivillige:

- 79,2 prosent av de frivillige er mellom 21 og 50 år.
- 56,3 prosent av de frivillige er menn sammenlignet med 47,8 prosent i andre organisasjoner.
- 41,2 prosent av de frivillige har fullført videregående skole eller har utdanning på høyskolenivå.
- 64 prosent av de frivillige er i fullt arbeid.
- Frivillige med barn utgjør en høyere andel i idrettslag enn i andre typer frivillige organisasjoner: 59,6 prosent har minst ett barn. (36,1 prosent i andre organisasjoner).

I idrettslagene brukes det mest tid på aktiviteter som instruksjon, trening og dugnadsvirksomhet. Styrearbeid og administrasjon brukes det også betydelig tid på. Det er grunn til å legge merke til at det relativt sett brukes liten tid på ulike typer innsamlingsarbeid.

Tabell 3 Fordeling av tidsbruk til ulike arbeidsoppgaver for de frivillige i idrettslagene i 1998. N=1695. 1998. Prosent

Innadrettede aktiviteter	
Styreverv	16
Administrasjon/kontorarbeid	15
Transport	10
Instruksjon/trening	20
Totalt	61
Inn – eller utadrettede aktiviteter	
Dugnader	20
Innsamlinger	4
Totalt	24
Utadrettede aktiviteter	
Kampanjer/politisk arbeid	2
Informasjon	6
Omsorgsarbeid	2
Totalt	10
Annet	6
Totalt	100

Kilde: Wollebæk m.fl, 2001

5.1 Innledning

Utvalgets mandat er å se på bruken av spillemidler til idrettsformål. Det innebærer at denne gjennomgangen kun konsentrerer seg om tilskudd av spillemidler som er forvaltet av Kultur- og kirkedepartementet. Øvrige statlige tilskudd eller kommunale og fylkeskommunale tilskudd er ikke tema for utvalgets arbeid.

Den statlige idrettspolitikken er rettet inn mot å støtte opp om aktivitet som foregår i regi av idretsorganisasjonene eller er egenorganisert. Den statlige støtten til aktivitetsrettet virksomhet går i første rekke til den organiserte idretten. Utvalget har i den forbindelse konsentrert sin oppmerksomhet om de to viktigste tilskuddene til idretsorganisasjonene:

- Tilskudd av spillemidler til Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF).
- Tilskudd til lokale lag og foreninger.

Kapitlet fokuserer på mål for og forvaltning av ordningene fra statens side. En slik gjennomgang er en forutsetning for å kunne se nærmere på i hvilken grad tilskuddene bidrar til å nå målene for statlig idrettspolitikk. I den forbindelse er det sentralt å drøfte muligheter, begrensninger og utfordringer i tilknytning til hvordan tilskuddene er innrettet.

Det er viktig å understreke at det ikke inngår i utvalgets mandat å komme med anbefalinger om hvordan NIF og underliggende organisasjonsledd bør organisere sin virksomhet. Hvordan idretten er organisert, kan imidlertid ha innvirkning på hvordan de statlige virkemidlene må innrettes for å nå idrettspolitiske mål.

Tilskuddet fra staten til Norges Idrettsforbund og Olympiske Komite kommer i sin helhet fra spillemidlene.

I forskrift til lov om pengespill gis det i § 3 overordnede retningslinjer for bruk av den andelen av overskuddet fra Norsk Tipping AS som går til idrettsformål. Blant annet skal det ytes midler til NIFs administrasjon og viktige arbeidsoppgaver.

5.2 Statens mål med tilskuddet

De overordnede målsettingene med tilskuddet til NIF er i Kultur- og kirkedepartementets tilsagnsbrev datert 21. desember 2001 formulert slik:

- Bidra til å opprettholde og utvikle NIF som en frivillig, medlemsbasert organisasjon.
- Bidra til å opprettholde og utvikle et godt aktivitetstilbud gjennom den organiserte idretten.
- Bidra til å bevare og sikre NIF som en åpen og inkluderende organisasjon, og til at idrettslagene framstår som arenaer for meningsdannelse og verdifulle rammer for sosialt fellesskap.

I tillegg er det formulert egne mål for tilskuddene som er spesielt rettet inn mot barn, ungdom og breddeidrett, samt til toppidrett.

Gjennom posten *Barn, ungdom og breddeidrett* søker staten å bidra til et godt tilbud for barn (6 -12 år) og ungdom (13 -19 år). Videre er det et mål å bidra til best mulige rammebetingelser for idrettslagene.

Statens tilskudd til toppidrett er begrunnet ut fra toppidrettens rolle som kulturell identitetsskaper, og den store interessen dette fenomenet har i befolkningen.

5.3 Beskrivelse av tilskuddsordningene

Tilskuddet til NIF består av fem hovedposter (med tildelte beløp for 2002):

1. Grunnstøtte til NIF sentralt og idrettskretsene	68 mill. kr
2. Grunnstøtte til særforbund	116 mill. kr
3. Barn, ungdom og breddeidrett	55 mill. kr
4. Toppidrett	45 mill. kr
5. Øremerkede midler	
– Etikk og antidoping	11,8 mill. kr
– FoU	3,7 mill. kr
Totalt	299,5 mill. kr

Tidligere ble tilskuddet til NIF gitt som ett stort rammetilskudd og flere øremerkede tilskudd. Riksrevisjonen foretok i 1997-98 en undersøkelse av forvaltningen av tilskuddet til NIF. I dokument nr 3:12 (1997-98) konkluderes det bl.a. med at det daværende søknads- og rapporteringssystemet ikke gav tilstrekkelig informasjon om bruken av spillemidlene og virksomheten i idrettsorganisasjonene.

Ut fra et ønske om å etablere en tilskuddsordning som synliggjør de statlige idrettspolitiske målene på en bedre måte, ble det i 2000 innført et system med fire rammetilskudd og noen få øremerkede områder.

5.3.1 Kommentarer til tilskuddsordningen

Ordningen med et mindre antall rammetilskudd betyr at staten formulerer mål og gir føringer for bruken av midlene på et overordnet nivå. Det innebærer at NIF har frihet til å utforme satsingsområder og tiltak, samt til å forfølge egne mål innenfor disse rammene.

Gjennom post 1 ytes et tilskudd til drift av NIF, sentralt og regionalt. Tilskuddet over denne posten angir det totale beløp av det statlige tilskuddet som kan benyttes til denne type kostnader.

Tilsvarende er post 2 et tilskudd til særforbundenes sentrale arbeidsoppgaver og administrasjon. Fra statens side gis det ikke direkte føringer for hvordan midlene fordeles mellom de ulike særforbund. Det gis heller ingen føringer for hvor stort aktivitetsomfang et særforbund må ha, eller hvilken type aktivitet det skal drive for å kunne motta spillemidler.

I de senere års tildelingsbrev har Kultur- og kirkedepartementet understreket at andelen av det statlige tilskuddet som benyttes til sentraladministrasjonen bør reduseres.

Post 3 skal bidra til best mulige rammebetingelser for de lokale idrettslagene og til et godt aktivitetstilbud for barn og ungdom. I 2002 ble det tildelt 55 mill. kroner på denne posten. NIFs hovedvirkemiddel for å nå de ovennevte mål er en bred satsing på kompetansehevende tiltak og klubb utvikling i regi av Idrettens Studieforbund. Det vil si at midlene ikke overføres lagene, men at kurs, klubbkvelder o.l. tilbys lagene for å motivere dem og bidra til at lagenes aktivitetstilbud utvikles.

Post 4 inneholder en basisfinansiering av toppidretten, samt årlige avsetninger til deltakelse i olympiske leker og Paralympics. Støtten til toppidrett skal sikre grunnlaget for et etisk og faglig kvalifisert toppidrettsmiljø. Videre skal det sikre et mangfold innenfor toppidretten, slik at det ikke kun utøves toppidrett innenfor de grener som er kommersielt interessante. Av de 45 mill. kronene som ble tildelt over denne posten i 2002, var 11,5 mill. kroner avsetninger til deltakelse i olympiske leker og Paralympics. Støtten tildeles NIF sentralt. Staten legger ikke detaljerte føringer for hvordan midlene fordeles innenfor idrettsorganisasjonen, så lenge toppidrettsarbeidet er i tråd med de overordnede mål for tilskuddet.

Departementet har over tid arbeidet for å redusere antallet øremerkede poster. Ved fordelingen for 2002 ble midler til integrering av funksjonshemmede lagt inn som en del av post 2. Departementet forutsetter etter dette at særforbund som overtar integreringsansvaret også mottar økonomiske ressurser til dette innenfor den totale rammen av post 2.

Når det gjelder forsknings- og utviklingsarbeid, har NIF og departementet i samarbeid etablert et nytt brukerorientert forskningsopplegg gjennom Forskningsutvalg – Idrett (FUI).

Departementet ønsker foreløpig å videreføre ordningen med øremerkede midler kun for området etikk og antidoping. NIF og Kultur- og kirkedepartementet arbeider for å opprette en uavhengig stiftelse med ansvar for kontroll- og påtalevirksomheten i dopingsaker.

5.4 Tilskudd til lokale lag og foreninger

5.4.1 Innledning

Fra og med hovedfordelingen i 2000 har Kultur- og kirkedepartementet hatt en tilskuddsordning som retter seg spesifikt mot lokale lag og foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. I 2002 var tilskuddsordningen på 86 mill. kroner.

Ordningen ble etablert som følge av Stortingets behandling av St.meld.nr. 27 (1996-1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og St. meld. nr. 44 (1997-1998)³, som er en tilleggsmelding til den førstnevnte.

I Innst. S. nr. 101 (1998-1999) gikk et bredt flertall i Stortinget inn for å etablere en tilskuddsordning spesielt rettet mot frivillige organisasjoners lokalledd, kanalisert gjennom organisasjonenes sentralledd. Innenfor hvert av formålene idrett og kultur ble det bestemt å avsette minst 10 pst. til tiltak rettet mot barn og ungdom. Den statlige støtten var ment å understøtte organisasjonenes primæraktiviteter.

Det økonomiske grunnlaget for den statlige støtteordningen ble skapt gjennom å slå sammen Det norske Pengebilletlotteriet (DnP) og Norsk Tipping ved at DnPs spill ble innlemmet i Norsk Tippings spilleportefølje. Slik ble det mulig å bedre rammebetingelsene, og stimulere til lokal aktivitet i de frivillige organisasjonene.

Forskning på idrettsfeltet (Enjolras/Seippel, 2001) har vist at en svært liten del av de statlige midlene som årlig overføres til NIF tilfaller det lokale leddet i organisasjonen. I stedet bidrar idrettslagene til overordnede lededs økonomi gjennom å betale medlemskontingenter, startlisenser osv. Ut fra statlige mål om at organisasjonene skal gi gode lokale tiltak for barn og ungdom, er tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger et viktig virkemiddel.

5.4.2 Mål for tilskuddsordningen

Målene for tilskuddsordningen er å bidra til aktivitet og deltakelse i medlemsbaserte foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Det er lagenes primæraktiviteter som skal støttes.

Det er videre et mål at ordningen skal bidra til å utløse frivillige ressurser i lagene. Likestillingsaspektet, samt hensynet til utøvere med spesielle behov (bl. a. funksjonshemmede) skal ivaretas ved fordelingen.

Kultur- og kirkedepartementet har lagt opp til at tilskuddsordningen skal utformes på en slik måte at det ikke medfører store administrative konsekvenser for mottakerne. I tillegg skal ordningen være enkel å administrere for alle behandlingsinstanser.

Idrettsrådene har fått ansvar for å fordele den tildelte sum til idrettslagene i kommunen. Antall innbyggere i alderen 6-19 år bestemmer størrelsen på tilskuddet idrettsrådene skal fordele. Ved fordelingen skal idrettsrådene følge departementets generelle retningslinjer og ivareta lokale behov. I tillegg kan NIF komme med anbefalinger om hvordan fordelingen bør gjøres.

I de statlige retningslinjene er det presisert at tilskudd fra ordningen ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller omdannes til fortjeneste for private eiere.

³ Også kalt Frivillighetsmeldingene senere i rapporten.

5.4.3 Kommentarer til ordningen

Tilskuddsordningen er en direkte følge av at målene for den statlige idrettspolitikken i første rekke er rettet mot å skape aktivitet lokalt.

Et slikt tilskudd direkte til lokale lag og foreninger innebar en endring av en etablert praksis, der statlig støtte til organisert idrett har gått til sentralorganisasjonen. Den tradisjonelle støtten til NIF har i første rekke bidratt til å opprettholde idrettens organisasjonsledd på sentralt og regionalt nivå. Skal dette tilskuddet være et effektivt virkemiddel for å nå idrettspolitiske mål, både NIFs egne og de statlige, er det en forutsetning at virksomheten i de leddene som faktisk mottar støtten har en indirekte positiv effekt på aktivitetsomfanget i norsk idrett.

Lokalstøtten er direkte støtte til aktivitet, i den forstand at den tilfaller det nivået i norsk idrett som står for selve idretsaktiviteten. At staten yter støtte direkte til idrettslagene kan også på sikt innebære en styrking av lokalledet innenfor idrettsorganisasjonen.

5.5 Nærmere om økonomi i den organiserte idretten.

Det er betydelige forskjeller innenfor NIF når det gjelder organisasjonsleddenes økonomiske styrke og graden av avhengighet av statlig støtte. For NIF sentralt (inkludert Olympiatoppen) utgjorde i 1999 spillemidlene 76 % av de totale inntektene. For idrettskretsene utgjorde spillemidlene 44 %, mens de for særforbundene utgjorde 16 % av de totale inntektene i 1999. For idrettslagene utgjorde statlige midler en svært liten del av inntektsgrunnlaget (under 1 %) (Enjolras/Seippel 2001).

Etter innføringen av ordningen med tilskudd til lokale lag og foreninger har bildet endret seg noe, men statlige tilskudd utgjør fortsatt en relativt liten del av idrettslagenes samlede inntekter.

Variasjonene er store også innenfor de enkelte organisasjonsleddene. På særforbunds nivå varierer omsetningen mye mellom de minste og de største forbundene. Den samlede omsetningen for de 24 forbundene med færre enn 5000 akti-

ve medlemmer var i 2000 på 66,9 mill. kroner. Til sammenligning var totalomsetningen for de 8 forbundene med 50 000 eller flere aktive medlemmer på 531,9 mill. kroner.

Disse store variasjonene påvirker også graden av avhengighet av statlige midler. De største og mest ressurssterke forbundene har størsteparten av sine inntekter fra andre kilder, først og fremst fra sponsorer. For mange av de små forbundene kan imidlertid den statlige støtten være helt avgjørende for å overleve. Spillemidlene utgjør for enkelte forbund over 70 % av den samlede omsetningen, mens de for Fotballforbundets del utgjør mindre enn 5 % (Omsetningsoversikt for driftsåret 2000).

Også på klubbnivået er det store interne forskjeller når det gjelder økonomi. I 1999 var gjennomsnittsinntekten for alle frivillige idrettslag kr 451 261. 64,2 % hadde imidlertid en inntekt lavere enn kr 200 000 i året, og 45,1 % hadde en inntekt lavere enn kr 100 000. De rikeste og største 10 % av idrettslagene stod for 66,3 % av totalinntekten (Enjolras og Seippel 2001).

5.5.1 Intern fordeling av spillemidler

Fordelingen til særforbund

Spillemidler til særforbund fordeles gjennom et *rammetilskudd* og et *regionstilskudd*. Rammetilskuddet til særforbundene består av et grunnbeløp, et gren tillegg og et beløp regnet ut fra registrert idretsaktivitet rettet mot ulike målgrupper. Regionstilskuddet på kr 100 000 tildeles for hver 50. klubb registrert i forbundet. Regionstilskuddet skal fremme aktivitet på regionalt og lokalt nivå. Særforbund som har under 50 klubber får ikke tildelt regionstilskudd.

Tilskuddene til særforbundene søker å ivareta hensynet til særidrettslig mangfold, samtidig som aktivitetsnivået i de ulike forbundene prioriteres. Grunnbeløpet ivaretar mangfoldet, mens vektingen av aktivitet belønner et høyt aktivitetsnivå, særlig innenfor ungdomsgruppen.

Fordelingen til idrettskretsene

Kretsene får tilskudd for å utføre *lovpålagte* oppgaver i henhold til NIFs lov. Eksempler på slike oppgaver er påvirkningsarbeid rettet mot kommuner og fylkeskommuner, oppretting av idrettsråd og samordning av felles idrettslige tiltak i fylket. Lønn til kretsens ansatte er inkludert i overføringene under dette kriteriet.

Spillemidler tildeles også for å drive *organisasjonspleie*. Tilskuddets størrelse regnes ut blant annet etter hvor mange idrettslag og medlemskap kretsen har. Hver krets får også et fast tilskudd for å drive Idrettens hus.

Siste kriterium for spillemidler til kretsene er basert på gjennomført *aktivitet*. Fordelingen til kretsene tar også hensyn til reiseavstander og hvor mange kommuner som finnes i fylket.

5.5.2 Idrettsrådenes fordeling av tilskudd til lokale lag og foreninger

Den statlige tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger som driver med idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom (jf. pkt. 5.4), evalueres av Rogalandsforskning (2002-2003). I deres foreløpige rapport for 2001 fremkom det at 1/3 av idrettsrådene i 2000 fordelte midlene etter antall aktive i idrettslagene, mens 2/3 av rådene valgte å premiere bestemte aktiviteter og grupper i idrettslagene. Ungdom, idrettsskoler og nye aktiviteter har i særlig grad blitt prioritert. I 2001 var det 86 % av idrettsrådene som valgte å premiere bestemte grupper og aktiviteter (Berg/Opedal, 2002).

5.6 Sammenhengen mellom mål og virkemidler

Ut fra målene som er skissert i Idrettsmeldingen, er de statlige støtteordningene til organisert idrett sterkt knyttet til den virksomheten som foregår lokalt i idrettslagene. Det er idrettslagene som står for det alt vesentlige av idrettsaktiviteten, og det er lagene som er arena for den frivillige innsatsen innenfor idretten.

Det ordinære tilskuddet av spillemidler ytes imidlertid i sin helhet til NIF som sentralorgani-

sasjon, som igjen viderefordeler midler til nasjonale særforbund, regionale idrettskretser og Idrettens Studieforbund. Det foretas i liten eller ingen grad overføringer fra sentralorganisasjonen til lokale idrettslag.

Når staten yter tilskudd til NIFs sentralorganisasjon og til øvrige organisasjonsledd på nasjonalt og regionalt nivå, er det en forutsetning at virksomheten i disse organisasjonsleddene er nødvendig for aktivitetsomfanget og den frivillige innsatsen i idrettslagene.

Utvalget har derfor ønsket å rette søkelyset mot om denne forutsetningen holder. Nedenfor presenteres en del spørsmål som er sentrale for å belyse om dagens tilskudd til NIF i tilstrekkelig grad bidrar til å nå de statlige idrettspolitiske målene.

5.6.1 Idrettsorganisasjonens autonomi kontra statlig styring

En vurdering av, og forslag til hvordan en mest mulig effektivt og hensiktsmessig kan nå statlige mål, må ta hensyn til balansen mellom behovet for statlig styring og idrettsorganisasjonens autonomi.

Det er tillagt NIF å viderefordre spillemidlene til egne organisasjonsledd. Staten legger ingen føringer på hvilke organisasjonsledd som skal motta støtte, eller hvilke fordelingskriterier som skal benyttes. Det er videre lagt opp til at organisasjonen skal ha stor grad av frihet når det gjelder hvordan det statlige tilskuddet skal nyttes for å nå de overordnede målene.

Utvalget vil understreke viktigheten av å ta slike hensyn til idrettsorganisasjonens autonomi i forhold til staten. Det er viktig å være seg bevisst skillet mellom det offentlige og sivilsamfunnet. Skal NIF bevare sitt fundament som en del av frivillig sektor, kan ikke staten legge for sterke føringer på sine tilskudd.

Idrettsorganisasjonens autonomi kan imidlertid ikke brukes som argument mot statens legitime rett og plikt til å innrette sine virkemidler på en måte som sikrer måloppnåelse. Sagt på en

annen måte; når idrettsorganisasjonen søker, og får statlig støtte, kan ikke kravet om autonomi være absolutt. Idrettsorganisasjonen kan ikke bruke statlige tilskudd i strid med begrunnelsen for støtten. Det må videre være slik at organisasjonen over tid må vise til resultater som tilsier at forutsetningene for det statlige tilskuddet oppfylles.

I forlengelsen av drøftingen av idrettens autonome stilling, er det viktig å foreta en vurdering av hvor langt staten bør gå i å legge konkrete føringer for bruken av tilskuddet til NIF.

I det følgende skal vi se nærmere på de utfordringer som etter utvalgets mening er de mest sentrale i forhold til å vurdere sammenhengen mellom mål, virkemidler og effekter i dag, og hvordan virkemidlene eventuelt kan innrettes for å bedre måloppnåelsen.

5.6.2 Søknads- og rapporteringsrutiner

Når sammenhengen mellom mål, virkemidler og effekter skal vurderes, må det tas utgangspunkt i det søknads- og rapporteringssystem som er etablert for en tilskuddsordning. Det sentrale spørsmålet i den forbindelse vil være om søknads- og rapporteringssystemet gir tilstrekkelig innsikt i på hvilke områder det statlige tilskuddet blir brukt og hvilke resultater dette avstedkommer.

Utvalget finner det ikke formålstjenlig å gå inn på en diskusjon om hvor grensen for hva som er tilstrekkelig innsikt går. Hva som er tilstrekkelig må vurderes i det enkelte tilfellet, og vil her relateres til utvalgets oppfatning av NIFs rapportering for 2001.

Når NIF skal rapportere i forhold til bruk av spillemidler, er det svært vanskelig å skille ut bruksområder og effekter spesifikt for det statlige tilskuddet. Rapporteringen søker dermed å synliggjøre om det arbeid som gjøres i de organisasjonsledd der det statlige tilskuddet utgjør en mer eller mindre sentral del av det totale finansieringsgrunnlaget, bidrar til å nå de statlige målene.

Slik dagens tilskuddsordning til NIF er innrettet, er det avgjørende både for staten og NIF at søknads- og rapporteringssystemet bidrar til å dokumentere en sammenheng mellom tildelingen av midler sentralt og aktiviteten lokalt. Rapporteringen fra idrettsorganisasjonen må primært sannsynliggjøre at forutsetningen som tilskuddet hviler på blir oppfylt.

Dagens tildelings- og rapporteringssystem klarer dette bare i begrenset omfang. Tilgjengelig statistikk og rapportering gir god kunnskap om aktivitetsomfang og utviklingstrekk lokalt, men det er vanskelig å dokumentere i hvilken grad idrettslagenes virksomhet er avhengig av, eller endog påvirkes positivt av arbeidet i overliggende organisasjonsledd. Det bør imidlertid være mulig å sannsynliggjøre slike effekter, uten omfattende forskning.

Rapporteringen baserer seg på kvantitative data om aktivitetsomfang og omfang av frivillig innsats i idrettslagene. Slik rapportering av aktivitet i idrettslagene sier i utgangspunktet ikke noe om i hvilken grad arbeidet nasjonalt og regionalt har betydning i denne sammenheng. Dette innebærer at en forutsetter at arbeidet i NIF, særforbund og idrettskretser har betydning for aktiviteten lokalt, uten å kunne fastslå i hvilken grad dette er riktig.

Departementet krever imidlertid at NIF gjennom sin rapportering foretar en kvalitativ vurdering av i hvilken grad NIFs, særforbundenes og idrettskretsenes arbeid er viktig i forhold til målsettingene om et godt aktivitetstilbud. Slike vurderinger må nødvendigvis være på et svært overordnet nivå.

Denne delen av NIFs rapportering er i dag ikke tilfredsstillende. I rapporten for 2001 er vurderinger av effekter og måloppnåelse så å si fraværende. Rapporten er i stor grad en beskrivelse av hva de ulike organisasjonsledd har gjort. NIF er i sin rapportering fokusert på å vise det arbeidet som gjøres, ikke å vurdere effekter av dette arbeidet. Rapporteringen klarer heller ikke i tilstrekkelig grad å etablere en sammenheng mellom de statlige overordnede målene og egne mål og satsingsområder.

NIF har i de senere års søknader i større grad enn tidligere forsøkt å etablere en sammenheng mellom statlige mål, egne mål, satsingsområder og tiltak. Det er likevel mulig å forbedre søknaden på dette punktet. Dette ikke minst med tanke på at søknaden i større grad bør få fram sentrale prioriteringer, det vil si hva som er de viktigste satsingsområdene for angjeldende år.

Søknaden bør likeledes få fram sammenhengen mellom prioriterte arbeidsområder og ressursbruk. Det betyr at budsjettet i større grad enn i dag må vise hvor store økonomiske ressurser som brukes på de ulike satsingsområdene.

En stor utfordring i både søknads- og rapporteringsarbeidet er at NIF, i tillegg til å vise egen måloppnåelse, også skal dokumentere arbeidet i en rekke underliggende organisasjoner og organisasjonsledd. Dette er en oppgave som kun lar seg løse på et overordnet nivå, eller ved å foreta en nærmere beskrivelse av enkelte utvalgte særforbund eller idrettskretser.

Departementet har derfor stilt krav om at søknaden for 2003 skal inneholde en nærmere redegjørelse for arbeidet i to til tre utvalgte særforbund. En slik redegjørelse bør legge vekt på å få fram på hvilken måte aktiviteten i særforbundene bidrar til å nå målene for den statlige støtten. Dette kan gjøres ved å legge vekt på å få fram viktigste arbeidsoppgaver, særlige satsingsområder og gi innsikt i hva som er de sentrale utgiftspostene til de utvalgte særforbundene.

Utvalget er enig i at dette kan bidra til bedre innsikt i bruken av spillemidler og øke forståelsen for hvilken betydning særforbund har i forhold til å nå de statlige idrettspolitiske målene.

Når det gjelder tilskuddet til lokale lag og foreninger, er problemstillingen rundt søknads- og rapporteringsrutiner en annen. Det er et uttalt mål å holde tilskuddsordningen enkel, både for tilskuddsforvaltere og mottakere.

Intensjonen med tilskuddet er å styrke lagenes primæraktiviteter rent generelt, og det er i utgangspunktet ikke påkrevet med detaljert rapportering. Det vil også være umulig og lite relevant å skille ut hvilken del av aktiviteten i lagene som kan relateres til det statlige tilskuddet. I tillegg kommer selvsagt det åpenbare faktum at staten og NIF ikke kan forholde seg til direkte rapportering fra mange tusen idrettslag.

Det vil likevel være viktig i tiden framover å følge opp tilskuddsordningen i forhold til de overordnede målene. Viktige faktorer i så måte er om midlene faktisk benyttes til barne- og ungdomsaktivitet, og om de bidrar til å utløse frivillige ressurser. Det vil også være viktig å holde øye med om et direkte statlig tilskudd påvirker kommunale tilskudd til idrettslagene.

Utvalget vil understreke at tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger fortsatt bør holdes enkel. Behov for oppfølging på enkelte kjernepunkter bør kunne ivaretas gjennom oppfølging av den evalueringen som allerede pågår i regi av Rogalandsforskning.

OPPSUMMERING:

Søknads- og rapporteringssystemet for tilskuddet til NIF må søke å sannsynliggjøre en sammenheng mellom tildelingen av spillemidler til nasjonale organisasjoner og aktiviteten i lokale lag. Det er avgjørende at NIF i større grad tar i bruk kvalitative vurderinger og analyser for å bedre søknads- og rapporteringsprosessen.

Tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger må fortsatt holdes enkel, både for mottakerne og tilskuddsforvalterne.

5.6.3 I hvilken grad nås målgruppene ?

Barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år) er de sentrale målgruppene for den statlige idrettspolitikken. Det er derfor helt sentralt for utvalget å se nærmere på i hvilken grad disse målgruppene faktisk nås gjennom dagens tilskudd til organisert idrett.

Stortingets vedtak om endring av tippenøkkelen ble gjort ut fra en forutsetning om at det er barne- og ungdomsarbeidet som skal nyte godt av mer midler til idrettsformål. Dette understreker viktigheten av å vite om spillemidlene når disse målgruppene.

Tidligere i rapporten er det presentert statistikk som viser hvor stor del av barn og ungdom som er engasjert innenfor den organiserte idretten. Der framgår det at andelen barn og ungdom som er aktive i idrettslagene er synkende. Nedgangen har de siste årene vært særlig merkbar i aldersgruppen 8-15 år (MMI, 2002). Det er derfor viktig å fokusere på om staten og idretten i tilstrekkelig grad har innrettet sine virkemidler riktig i forhold til å nå disse gruppene.

Samtidig er det åpenbart at NIF primært er en barne- og ungdomsbevegelse. Det er arbeidet rettet mot disse målgruppene som dominerer aktiviteten i lagene. Som tidligere fastslått, klarer imidlertid ikke NIF på en god nok måte å sannsynliggjøre en sammenheng mellom de deler av virksomheten som finansieres av statlige tilskudd til sentralt nivå og aktiviteten i idrettslagene.

Utvalget ser at en fallende oppslutning om barne- og ungdomsidretten ikke nødvendigvis

kan kobles til manglende ressursbruk eller fokus på sentrale målgrupper. Nedgangen kan delvis forklares med utviklingstrekk som ligger utenfor idrettens kontroll, som f. eks. at det i dag finnes en rekke andre fritidstilbud for de aktuelle aldersgruppene. Idrettsorganisasjonen har også tradisjonelt hatt en så stor oppslutning blant barn og ungdom at det kan stilles spørsmål ved om det er realistisk at man kan forvente å opprettholde den.

Dette betyr ikke at staten og idretten bare kan forholde seg passive til frafallsproblematikken. Det er viktig at staten stiller krav om at spillemidlene reelt sett kommer barn og ungdom til gode, og idretten selv må se det som sin viktigste utfordring å skape gode aktivitetstilbud som fortsatt vil ha appell til målgruppene.

Utvalget synes det kan være grunn til å understreke at barn og ungdom ikke er en ensartet gruppe. Det er stor forskjell på hvilke aktivitetstilbud som er gode for barn og ungdom. Også innenfor ungdomsgruppen mellom 13 og 19 år er det ulike aktiviteter som fenger. Dette innebærer at det å tilrettelegge for aktivitet for barne- og ungdomsgruppen krever differensiert virkemiddelbruk.

Utvalget mener på denne bakgrunn at det bør være grunn til å følge den videre utvikling i oppslutning om organisert idrett i barne- og ungdomsgruppene. Dersom nedgangen i oppslutningen om barne- og ungdomsidretten fortsetter, vil det etter utvalgets mening være nødvendig å se nærmere på innretningen på og omfanget av det statlige tilskuddet til organisert idrett.

OPPSUMMERING :

- Barn og ungdom er de sentrale målgruppene for idrettspolitikken. Organisert idrett har stor oppslutning blant disse gruppene, men oppslutningen viser en noe synkende tendens.
- Barn og ungdom er ikke en ensartet gruppe, og det er av avgjørende betydning at det utvikles en differensiert virkemiddelbruk for å utvikle gode aktivitetstilbud for alle alderstrinn i målgruppene.
- I hvilken grad idrettsorganisasjonen klarer å skape oppslutning om sine aktivitetstilbud for barn og ungdom, bør få konsekvenser for innretning på og omfang av det statlige tilskuddet til organisert idrett.

5.6.4 Styrking av sentralleddet gjennom statlig tilskudd

Det statlige tilskuddet er etter utvalgets oppfatning i stor grad en organisasjonsstøtte til NIF sentralt, til særforbund og til idrettskretser. Unntaket er tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger. Medlemsorganisasjonene og organisasjonsleddene er som vist i svært ulik grad avhengige av det statlige tilskuddet. Det er i enkelte mindre særforbund og i NIFs sentralorganisasjon at tilskuddet av spillemidler utgjør størst andel av de totale inntektene.

Sentralleddet i NIF har mulighet til å drive politikkutforming og iverksette nye initiativ og satsingsområder som følge av det økonomiske grunnlaget som spillemidlene gir. Det er åpenbart at dagens tilskuddsordning medvirker til å gi paraplyorganisasjonen stor innflytelse over sine medlemsorganisasjoner, ettersom NIF fordeler spillemidler til særforbund og idrettskretser.

NIFs sentrale administrasjon får også et stort spillerom ved at overføringene til barn, unge, breddeidrett og toppidrett i dag forvaltes av avdelinger i sentralorganisasjonen. Dette innebærer at det sentrale leddet i NIF, som ikke selv organiserer idrettsaktivitet, har stor innflytelse på hvordan underliggende organisasjonsledd må prioritere for å få tilgang på spillemidler.

På den bakgrunn kan det diskuteres om dagens tilskuddsordning i for stor grad bidrar til å styrke paraplyorganisasjonens (dvs. NIFs sentrale administrasjon) rolle på bekostning av medlemsorganisasjonene.

Frivillighetsmeldingene framhever at for å sikre de deltakende medlemsorganisasjonene størst mulig innflytelse over paraplyorganisasjonen, bør slike prinsipielt være finansiert av de deltakende medlemsorganisasjonene. Meldingen understreker at det kan være uheldig at statens midler benyttes til å finansiere paraplyenheten direkte. Slik støtte kan bidra til at paraplyorganisasjonene styrker sin egen stilling på tvers av deltakende organisasjoners interesser, noe som kan innebære et demokratisk problem.

Dersom det vurderes som formålstjenlig, er det derfor mulig å tenke seg at staten ønsker å forholde seg direkte til nasjonale organisasjoner. Dette vil ikke nødvendigvis gå ut over frivillige organisasjoners selvstyre. At staten velger å forholde seg direkte til nasjonale organisasjoner, betyr ikke at de organisasjonene som mottar støtte vil styres mer enn i dag. Det vil imidlertid føre til mindre innflytelse for den sentrale paraplyorganisasjonen.

En slik praksis vil gi staten mulighet til å vurdere om et særforbund skal motta statlig tilskudd, og eventuelt hvor stort tilskuddet skal være. Slik systemet fungerer i dag, er et særforbund nærmest garantert statlig støtte når det tas opp som særforbund i NIF, uansett hvor stort eller lite særforbundet er.

Dersom staten skulle forholde seg direkte til alle særforbund, ville det naturlig nok medføre et stort kontroll- og oppfølgingsansvar for departementet, og dermed en økt statlig ressursbruk. Det er heller ingen garanti for at staten vil være dyktigere til å prioritere enn NIF, eller at de samlede ressurser vil utnyttes mer effektivt med en slik ansvarsfordeling.

Dersom prinsippet fra Frivillighetsmeldingene skulle tas bokstavelig, ville det kunne innebære at den statlige støtten til organisert idrett i hovedsak ble kanalisert ned til lagsnivået. Lokale idrettslag ville så måtte finansiere de overordnede organisasjonsledd i den utstrekning de så behov for det.

I tillegg til de åpenbare praktiske vanskelighetene et slikt system ville innebære, kan det også hevdes at det ville bidra til å svekke den organiserte idrettens stilling i det norske samfunnet. Dagens system bidrar til at idretten kan samordne krav og forventninger overfor offentlige myndigheter, og framstå som en samlet folkebevegelse. Opprettholdelse av dagens struktur og finansieringsmodell hviler på en forutsetning om at den bidrar til en merverdi ut over det idrettslagene selv kan finansiere.

En annen forutsetning er at organisasjonens sentralledd har som primær oppgave å reflek-

tere og fremme medlemsorganisasjonenes interesser. Dette fordrer som minimum at med-

lemsorganisasjonene har demokratisk kontroll over paraplyenheten.

OPPSUMMERING:

- NIFs sentrale administrasjon har betydelig innflytelse over medlemsorganisasjonene gjennom viderefordelingen av spillemidler. NIF har gjennom det økonomiske grunnlaget spillemidlene gir også mulighet for å drive politikkutforming med betydning for hele idrettsorganisasjonen.
- Etter utvalgets mening er det behov for oppmerksomhet rundt og en løpende debatt om hvilken rolle sentralledet i idrettsorganisasjonen skal ha. I den forbindelse er det også viktig å drøfte hvor stor andel av spillemidlene det er rimelig at sentralorganisasjonen disponerer.

5.6.5 Ressursutnyttelse

Som redegjort for ovenfor, rommer NIF et stort antall medlemsorganisasjoner og regionale organisasjonsledd. Til sammen 55 særforbund og 19 idrettskretser mottar tilskudd fra spillemidlene. I tillegg kommer Idrettens Studieforbunds virksomhet og særkretsene, som delvis finansieres av spillemidler gjennom særforbundene.

Et resultat når det statlige tilskuddet deles på så mange organisasjonsledd, er at "alle får litt". De fleste særforbund og idrettskretser har ikke muligheter for store sponsorinntekter, og mange har en relativt anstrengt økonomi. Når økonomien er svak, vil det selvfølgelig også kunne gå ut over forbundenes evne til å utføre sine oppgaver i forhold til sine medlemslag. Dette er et problem som ledelsen i NIF erkjenner. Det er satt fokus på hvordan en kan skape samarbeidsløsninger mellom ulike organisasjonsledd, bl.a. for å frigjøre ressurser til aktivitet.

Et vedvarende tema innenfor idrettspolitikken er om det er formålstjenlig å opprettholde dagens organisering med to linjer fra lagene opp til den sentrale paraplyorganisasjonen, det vil si å ha både særforbund (enkelte med egne særkretser) og idrettskretser. Det kan hevdes at staten gjennom sine økonomiske overføringer har vært med på å bevare en slik organisering. Den statlige støtten har gjort at det ikke har vært økonomisk nødvendig for idretten å foreta strengere prioriteringer, som kunne ha resultert i administrative forenklinger.

Som understreket innledningsvis i kapitlet, ligger det ikke i utvalgets mandat å foreslå organisatoriske endringer innenfor idretten. Utvalget vil likevel understreke viktigheten av å ha fokus på nødvendige forenklinger av organisasjonen. Selv om de to linjene innenfor NIF-strukturen har ulike oppgaver, bør det være i alles interesse å søke å effektivisere et organisasjonsapparat som i 2002 mottar omlag 300 mill. kroner av spillemidlene.

I 2000 hadde 34 av særforbundene under 10 000 medlemmer. Det betyr at en rekke små forbund med marginal betydning i forhold til å legge til rette for idrett og fysisk aktivitet i befolkningen, i dag mottar spillemidler. Det er et relevant spørsmål om dette er en fornuftig måte å bruke ressursene på.

Det kan være naturlig å stille spørsmål ved om alle særidretter har behov for en egen administrativ enhet på sentralt nivå. En mulighet kan være å frigjøre ressurser ved å etablere færre og mer robuste enheter. Mer robuste enheter vil trolig også kunne gjøre det lettere å arbeide målrettet mot medlemslagene, og på den måten bidra til bedre rammebetingelse for lokalnivået.

Utvalget ser at idrettsorganisasjonen kan vinne mye på å arbeide for en god ressursutnyttelse. Det innebærer at det bør fokuseres på å frigjøre ressurser gjennom administrative og organisatoriske forenklinger.

5.6.6 Statlig ansvarsområde

NIF organiserer sin virksomhet både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Det ytes i dag statlig tilskudd til alle disse nivåene. Det kan stilles spørsmål ved om dette er en naturlig eller formålstjenlig virkemiddelbruk.

Når staten bidrar økonomisk til frivillige organisasjoner, skjer dette tradisjonelt gjennom tilskudd til eller tjenestekjøp fra organisasjonenes sentralledd. Som det tidligere er redegjort for, er dette bildet noe mer nyansert på idrettsfeltet.

I tråd med funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene kan det argumenteres for at staten i prinsippet primært har som oppgave å finansiere nasjonale idrettsorganisasjoner. Lokale idrettslag vil i et slikt perspektiv være et ansvar kun for kommunene. Når begrunnelsen for å ha en statlig idrettspolitik er så sterkt knyttet til å utløse aktivitet lokalt, er det imidlertid en naturlig konsekvens at tilskudd både til anlegg og organisert idrett er delvis rettet mot lokalnivået.

Det er derfor kanskje større grunn til å stille spørsmål ved om det er et statlig ansvar å bidra til finansieringen av idrettsorganisasjonens regionale ledd. Idrettskretsene følger i dag fylkesgrensene. I dag mottar også idrettskretsene betydelig støtte fra fylkeskommunene.

Idrettskretsenes rolle og funksjon er naturlig nok i stor grad relatert til det geografiske området de dekker. Kretsene skal bl.a. arbeide for bedre rammebetingelser for idrettslagene og anleggssituasjonen i de respektive fylkene.

Utvalget mener departementet på denne bakgrunn kan vurdere hvorvidt de statlige spillemidlene til organisert idrett i mindre grad bør benyttes til å finansiere idrettens regionale ledd.

5.6.7 Tilskudd som virkemiddel for å utløse frivillige ressurser

Et viktig mål med de statlige tilskuddene til organisert idrett er at de skal bidra til å bevare og utvikle hele NIF-systemet som en medlemsbasert, frivillig organisasjon.

Gjennom sine målformuleringer har Kultur- og kirkedepartementet lagt stor vekt nettopp på at idretten må holde på sitt verdigrunnlag som en frivillig organisasjon. Fra departementets ståsted er dette en avgjørende forutsetning for at idretten fortsatt skal spille en viktig rolle i samfunnet. Spørsmålet blir da i hvilken grad statlige tilskudd kan bidra til å utløse frivillige ressurser og bevare NIF som en frivillig medlemsbasert organisasjon.

Når det gjelder lokalstøtten, som har som mål å bidra til å utløse frivillige ressurser, kan det oppstå et dilemma. Styrker man frivillig innsats gjennom å gi direkte pengestøtte? Det er tvert imot mulig å tenke seg at direkte økonomisk støtte kan bidra til økt bruk av lønnet personell i idrettslagene, der en tidligere var avhengig av frivillig, ubetalt innsats.

Et annet argument er at bruk av lønnet arbeidskraft faktisk kan bidra til å utløse mer, snarere enn å fortrenge, frivillige ressurser. Ansatte i nøkkelposisjoner vil kunne bidra til at terskelen for å påta seg frivillige verv blir lavere. I store idrettslag med mange medlemmer og relativt stor omsetning, vil det være mange som kvier seg for å påta seg ressurskrevende administrative verv på frivillig basis. En del av oppgavene må også utføres på dagtid, for eksempel møter med offentlige myndigheter, skoler eller andre samarbeidspartnere.

Det finnes imidlertid ingen forskningsresultater som utvetydig bekrefter noen av disse hypotesene. Det finnes derimot nokså entydige resultater som viser at det er de største idrettslagene som i første rekke benytter betalt arbeidskraft. Det er videre slik at jo større idrettslaget er, desto mindre andel av arbeidet gjøres av frivillige (Enjolras og Seippel 2001).

Det er videre viktig å være seg bevisst hvilke funksjoner som bør vurderes utført av profesjonell arbeidskraft i idrettslagene. Utvalget ser at for større idrettslag og i forhold til administrative nøkkelfunksjoner, vil det være vanskelig å basere seg kun på frivillig innsats. I visse tilfeller vil kravene som stilles både til faglig innsikt og til ressursinnsats gjøre det nødvendig med en viss profesjonalisering.

Dersom bruk av lønnet personell i idrettslagene går på bekostning av medlemmenes ønsker og muligheter til å bidra med frivillig innsats, kan det påvirke idrettslagenes kultur og tradisjoner i negativ retning. En tiltakende bruk av økonomisk godtgjøring vil også kunne bidra til å etablere dette som normal praksis, og dermed skape forventninger hos den enkelte om at frivillig innsats skal kompenseres økonomisk. Dette kan på sikt vise seg å være en utfordring i forhold til å bevare grunnlaget for en frivillig, medlemsbasert organisasjon.

Barneidretten er i dag i stor grad drevet på frivillig basis. Ofte er det foreldre eller eldre utøvere som er ledere og trenere. Dette er en viktig årsak til at barneidretten fungerer som sosial møteplass for flere i lokalmiljøet. For ungdomsgruppen og for utøvere som ønsker å satse på idrett, mener utvalget at behovet for bedre kvalifiserte trenere er større.

Utvalget mener at det derfor bør utvises tilbakeholdenhet med å åpne for at de statlige tilskuddene skal brukes til lønnet arbeidskraft i lagene.

Som nevnt over, er det organisasjoner innenfor fritidssegmentet som i størst grad lykkes med å mobilisere til frivillig innsats. Noe av suksessen til idretten er nok at den gjennom sine aktivite-

ter bidrar både til stor aktivitet, levende lokalsamfunn og samhold gjennom felles frivillig innsats. Det er i første rekke gjennom å få drive med sine primæraktiviteter at idretten kan yte et positivt bidrag innenfor andre samfunnsoppgaver, slik som for eksempel det forebyggende helsearbeidet.

Det derfor er grunn til, både for offentlige myndigheter og ikke minst for idrettsorganisasjonene selv, å være varsomme når det gjelder å bruke lokalidretten som instrument for å nå mål som ligger utenfor lagenes primæraktiviteter. Dersom en blir for ambisiøs i sin rolle som aktør for å løse samfunnsutfordringer i ytterkantene av sine primæroppgaver, kan dette føre til at terskelen for frivillig innsats blir for høy for mange som i utgangspunktet ønsker å gjøre en innsats i sitt lokale idrettslag.

Utvalget mener videre at det vil være helt sentralt at idrettsorganisasjonen opprettholder et skille mellom frivillig organisering og fortjenestebasert virksomhet. Dersom idretten beveger seg i en retning der dette skillet ikke er tydelig, vil det måtte få konsekvenser for den offentlige støtten til idretten. En støtte som i stor grad er begrunnet ut fra at idretten er organisert på en bestemt måte, kan ikke automatisk videreføres dersom mottakerene beveger seg i en helt annen retning.

OPPSUMMERING:

Staten begrunner støtten til organisert idrett bl.a. ut fra at idretten er en medlemsbasert, demokratisk organisasjon. Et av målene er derfor at støtten skal bidra til å utløse frivillige ressurser. På denne bakgrunn er det viktig:

- Å vise tilbakeholdenhet med å åpne for at de statlige tilskuddene skal brukes til lønnet arbeidskraft i lagene.
- At de statlige tilskuddene skal bidra til at lagene skal kunne drive med sine primæraktiviteter.
- At idrettsorganisasjonene opprettholder et skille mellom frivillig organisering og fortjenestebasert virksomhet.

5.6.8 Andre virkninger av statlig støtte til lokale lag og foreninger

Det at staten har etablert en tilskuddsordning til lokale lag og foreninger medfører noen særskilte utfordringer i forhold til hvilke virkninger

dette har for mottakerne, for idrettsrådene og for kommunal idrettspolitik.

Lokalstøtten er det klareste eksemplet innenfor statlig idrettspolitik på at direkte pengestøtte

gis for å sikre aktivitetstilbud og utløse frivillig innsats. Erfaringene fra ordningen så langt tyder ikke på at den statlige støtten har erstattet andre inntektskilder, men kommet i tillegg. Målet er at midlene skal bidra til økt aktivitet og mobilisere til ytterligere frivillig innsats.

Når idrettsrådene styrkes, er det en mulig utvikling at disse også profesjonaliseres, noe som kan medføre økt behov for økonomiske ressurser. Utvalget mener det vil være uheldig dersom idrettsrådene utvikler seg til et nytt administrativt organisasjonsledd innenfor idrettsorganisasjonen.

Et annet viktig poeng ved tilskuddsordningen er at den vil kunne medføre reduksjon i kommunal støtte til idretten. Når idrettslagene mottar offentlig støtte fra staten, vil dette kunne føre til at kommunene velger å prioritere andre områder enn idrett.

Statlige tilskudd til idrettsanlegg er også rettet

inn mot kommuner og lokale idrettslag. Der er imidlertid ikke denne problemstillingen aktuell. Det som skiller lokalstøtten fra anleggsstøtten, er at mens sistnevnte ordninger forutsetter lokal medvirkning og finansiering, er lokalstøtten uten slike forutsetninger.

På den andre siden er en av de klareste erfaringene så langt at lokalstøtten har bidratt til å styrke idrettsrådenes posisjon. Et velfungerende idrettsråd vil kunne medvirke til større kommunalt engasjement. Idrettslagene får et felles talerør inn mot kommunale myndigheter, noe som gjør det lettere å samordne synspunkter og krav. På denne måten kan den statlige støtten bidra til økt oppmerksomhet rundt idretten og dens betydning for lokalmiljøet fra kommunale myndigheters side.

Tilskuddsordningen har foreløpig eksistert for kort tid til at utvalget kan dra entydige konklusjoner om effekter.

OPPSUMMERING:

Erfaringene med tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger er så langt overveiende positive. Det vil være viktig å følge utviklingen i forhold til hvilke effekter ordningen på sikt vil ha for idrettsrådene og for omfanget av kommunal støtte til idrettslagene.

5.6.9 Avsluttende kommentarer

Staten ønsker å stimulere til lokal aktivitet, men forholder seg hovedsakelig til nasjonale organisasjoner. Staten ønsker også at kommunene skal ha ansvar i forhold til lokalidretten, samtidig som flere av de statlige virkemidlene rettes mot det som kan oppfattes som et kommunalt ansvar.

Utvalget vil understreke at når den statlige støtten til idrettsformål i det alt vesentlige legitimeres ut fra aktivitetsomfanget lokalt, må også virkemidlene rettes inn mot idrettslagene. Det er et trekk ved utviklingen innenfor frivillig organisering mer allment at lokalnivået blir en viktigere aktør. En rekke aktiviteter og organisasjoner som er rettet inn mot idrett, kultur og øvrige fritidsaktiviteter har lokalmiljøet som sin arena.

Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité har gjennom sine ting- og styrevedtak satt idrettslagene i sentrum. Det innebærer at overliggende organisasjonsledd har som primær oppgave å betjene idrettslagenes behov. Dette er også en forutsetning for den statlige støtten til organisert idrett.

Det store aktivitetsomfanget og den betydelige frivillige innsatsen som gjøres i norsk idrett indikerer at virksomheten drives på en god og inkluderende måte. Det er imidlertid usikkert om det er tilstrekkelig sammenheng mellom de statlige målene og idrettsorganisasjonens bruk av spillemidler. Dagens søknads- og rapporteringssystem gir ikke god nok dokumentasjon på om hvorvidt statlige mål og målgrupper tilgodeses gjennom NIFs prioriteringer og viderefordeling av spillemidler.

5.7 Forslag til tiltak for bedre måloppnåelse

På bakgrunn av gjennomgangen av sentrale problemstillinger, vil utvalget i dette avsnittet drøfte mulige tiltak som kan bidra til å sikre bedre samsvar mellom mål, virkemiddelbruk og resultater av det statlige tilskuddet til organisert idrett.

5.7.1 Sammenhengen mellom sentral-leddenes virksomhet og lokal aktivitet må gjøres tydelig og bedres

Utvalget mener at det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad det statlige tilskuddet til organisert idrett bidrar til å nå de idrettspolitiske målene. Dette fordi det ikke i tilstrekkelig grad er sannsynliggjort en sammenheng mellom den virksomheten som finansieres med statlige midler og aktiviteten lokalt. Denne sammenhengen må tydeliggjøres og styrkes.

Dette kan gjøres gjennom et fortsatt fokus på bedring av dagens *søknads-, tildelings- og rapporteringssystem*. Skal dagens tilskuddssystem ha fortsatt legitimitet, må søknads- og rapporteringssystemet videreutvikles. Både søknad og rapportering må inneholde vurderinger av hva man kan oppnå eller har oppnådd av resultater.

Utvalget vil understreke at også staten har et ansvar for å skape et bedre søknads-, tildelings- og rapporteringssystem. Det er svært viktig at Kultur- og kirkedepartementet i sine tilsagnsbrev klargjør hvilke krav som må stilles til dokumentasjon og vurderinger fra idrettsorganisasjonen.

Departementet må i den forbindelse vurdere hva det er realistisk at NIF er i stand til å framskaffe av dokumentasjon og effektvurderinger. Videre må det foretas en kritisk vurdering av hvilke opplysninger som kan si noe om i hvilken grad tilskuddet bidrar til å oppnå ønsket effekt. I den forbindelse er det også viktig med en kontinuerlig avveining av hva staten kan kreve, og hva som ligger innenfor grensene for organisasjonens rett til selv å foreta prioriteringer.

Utvalget mener derfor det er en forutsetning for å lykkes at idrettsorganisasjonen og departementet arbeider for å etablere en felles forståelse omkring hvilke elementer som må inngå for å etablere et velfungerende søknads-, tildelings- og rapporteringssystem. Det er av avgjørende betydning at det er en løpende dialog mellom partene om dette.

Når staten skal fordele spillemidlene, må det fokuseres på hva som kan bidra til måloppnåelse. Når det gis støtte til organisert idrett, må et utgangspunkt være hva idrettslagene trenger for å drive og videreutvikle sin aktivitet.

Dersom ikke NIF klarer å sannsynliggjøre verdien av det arbeidet som i dag finansieres over spillemidlene på en bedre måte enn i dag, kan staten måtte se seg om etter alternative bruksområder. Ett alternativ vil være ytterligere satsing på anlegg.

5.7.2 Virkemidlene må rettes inn mot lokale lag og foreninger

Når de statlige målene i stor grad er fokusert på aktiviteten lokalt, er det etter utvalgets oppfatning en naturlig konsekvens at virkemidlene er rettet inn mot dette nivået. Spillemidlene fordeles i dag i stor grad til NIF sentralt, særforbund, idrettskretser og Idrettens Studieforbund.

Alle disse instansene har som mål å bidra til aktivitet lokalt. Det kan likevel stilles spørsmål ved om en så omfattende organisering innebærer at virkemidlene i tilstrekkelig grad er rettet mot lokal aktivitet. Skal de statlige målene nås, må ressurser og oppmerksomhet, også ut over kompetanseheving, rettes mot lagsnivået.

Tilskuddsordningen til lokalt nivå innebærer en direkte økonomisk støtte til lagene. Utvalget mener det kan vurderes om denne ordningen bør videreutvikles. Samtidig er det viktig at ordningen opprettholdes som en grunnstøtteordning, med relativt få føringer for bruken av midlene. Skal ordningen bidra til å bevare og videreutvikle lokal aktivitet og foreningsliv, er det av avgjørende betydning at lagene selv i

hovedsak gis anledning til å prioritere hvordan midlene brukes.

På andre områder der staten yter tilskudd til frivillig virke, er det vanlig at den statlige støtten kun er rettet inn mot å finansiere organisasjonenes sentralledd. Utvalget vurderer ikke dette som et alternativ på idrettsområdet. Dette vil være et brudd med målene for statlig idrettspolitik, som hviler på at den virksomheten som primært er støtteverdig, foregår lokalt.

5.7.3 Virkemidlene må rettes inn mot målgruppene

Barn og ungdom er de viktigste målgruppene for statlig idrettspolitik. Det er derfor nødvendig for staten å forsikre seg om at spillemidlene kommer disse målgruppene til gode.

Det må ut fra dette være et krav at NIF må synliggjøre hvordan disse målgruppene tilgodeses. Det er av særlig stor interesse å fokusere på hvordan ungdomsgruppen kan nås. Innenfor barnegruppen har den organiserte idretten tradisjonelt svært stor oppslutning, mens det er en kjensgjerning at frafallet i ungdomsgruppene er betydelig for mange idretter.

Spillemidlene benyttes i dag i stor grad til å drive idretsorganisasjoner på nasjonalt og regionalt nivå. Det kan stilles spørsmål ved om dette er effektiv bruk av midler, når målet er aktivitet for barn og ungdom på lokalt nivå.

Et alternativ er at lokalstøtten videreutvikles, og at den i enda større grad enn i dag rettes mot ungdom. Skal spillemidlene bidra til et godt tilbud til de sentrale målgruppene, kan det vurderes om virkemiddelbruken i større grad enn i dag bør ta utgangspunkt i hvilken type aktivitet barn og ungdom faktisk driver. Det vil innebære at aktiviteter og idretter som har stor oppslutning blant barn og ungdom, eller som har disse målgruppene som særlige satsingsområder, prioriteres ved fordeling av spillemidler.

Det bør også kunne stilles krav til at NIF synliggjør hva lagene ønsker at overliggende organisasjonsledd skal bidra med for å gi et godt tilbud til barn og ungdom.

Utvalget har vurdert om staten bør legge sterkere føringer gjennom økt bruk av øremerkede midler til særlige satsingsområder. Det kan argumenteres for at en mer målrettet virkemiddelbruk kan oppnås gjennom sterkere statlig styring av midlene som tilfaller NIF. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid ikke uten videre klart hva staten faktisk kan bidra med. Det er idretten selv som har best forutsetninger for å utvikle et godt aktivitetstilbud til sine medlemmer.

Det kan derfor åpenbart argumenteres prinsipielt for å opprettholde dagens arbeidsdeling. Statens oppgave er å trekke opp overordnede mål og de store linjene. Innenfor denne rammen har idretsorganisasjonen både rett til, og best forutsetninger for, å finne de mer detaljerte virkemidlene.

Et viktig moment i denne sammenhengen er også at staten tradisjonelt i utgangspunktet kun har gitt overordnede føringer overfor idretten. Utvalget mener at denne praksisen i all hovedsak må videreføres. Staten bør ikke gå bort fra prinsippet om at spillemidlene skal være en støtte til idrettens primæraktiviteter.

5.7.4 Ressursutnyttelsen kan bedres

Staten kan selvfølgelig ikke gripe direkte inn med føringer vedrørende idrettens organisering. NIFs organisering og ressursutnyttelse er likevel av interesse med tanke på mulighetene for å nå både statens og idrettens mål på aktivitetsområdet. Idretsorganisasjonen bør derfor selv ha fokus på hvordan ressursene kan utnyttes best mulig. Etter utvalgets oppfatning er dagens system *for* ressurskrevende.

Et eksempel på dette er at dagens system er preget av særorganisering på alle nivå. Utvalget mener at idretten selv bør vurdere om det kan være hensiktsmessig med administrative forenklinger, i første rekke på nasjonalt nivå. I dag er det svært mange særforbund som sliter økonomisk og dermed ikke fungerer fullt ut tilfredsstillende overfor sine medlemmer. NIF bør intensivere sitt arbeid for å få til samarbeid mellom særforbund. Dette vil kunne bidra både til å frigjøre ressurser og til å få mer robuste og

velfungerende organisasjoner. Dette kan tenkes oppnådd gjennom at særforbund slås sammen, men også ved et administrativt samarbeid, der særforbundene formelt består som egne juridiske enheter.

Utvalget vil påpeke at norsk idrett samlet er en stor og relativt komplekst sammensatt organisasjon. Det må være et klart mål å unngå unødvendig dobbeltorganisering. Det kan derfor med fordel foretas administrative forenklinger for å bidra til en bedre samlet ressursutnyttelse. Det forutsettes at dette lar seg gjennomføre uten at det går ut over norsk idretts fundament

som en medlemsbasert, demokratisk bevegelse. Utvalget mener også at en bør være tilbakeholden med å bygge opp nye organisasjonsledd som betinger økte økonomiske og administrative ressurser. Videre vil utvalget således peke på at idrettskretsene primært bør søke sin finansiering fra offentlig forvaltning på regionalt nivå. Dette er i utgangspunktet ikke et statlig ansvarsområde.

Oppsummert mener utvalget det bør være viktig for idretten selv å foreta organisatoriske forenklinger, og derigjennom bidra til å frigjøre ressurser til sine primæroppgaver.



Anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet

6.1 Innledning

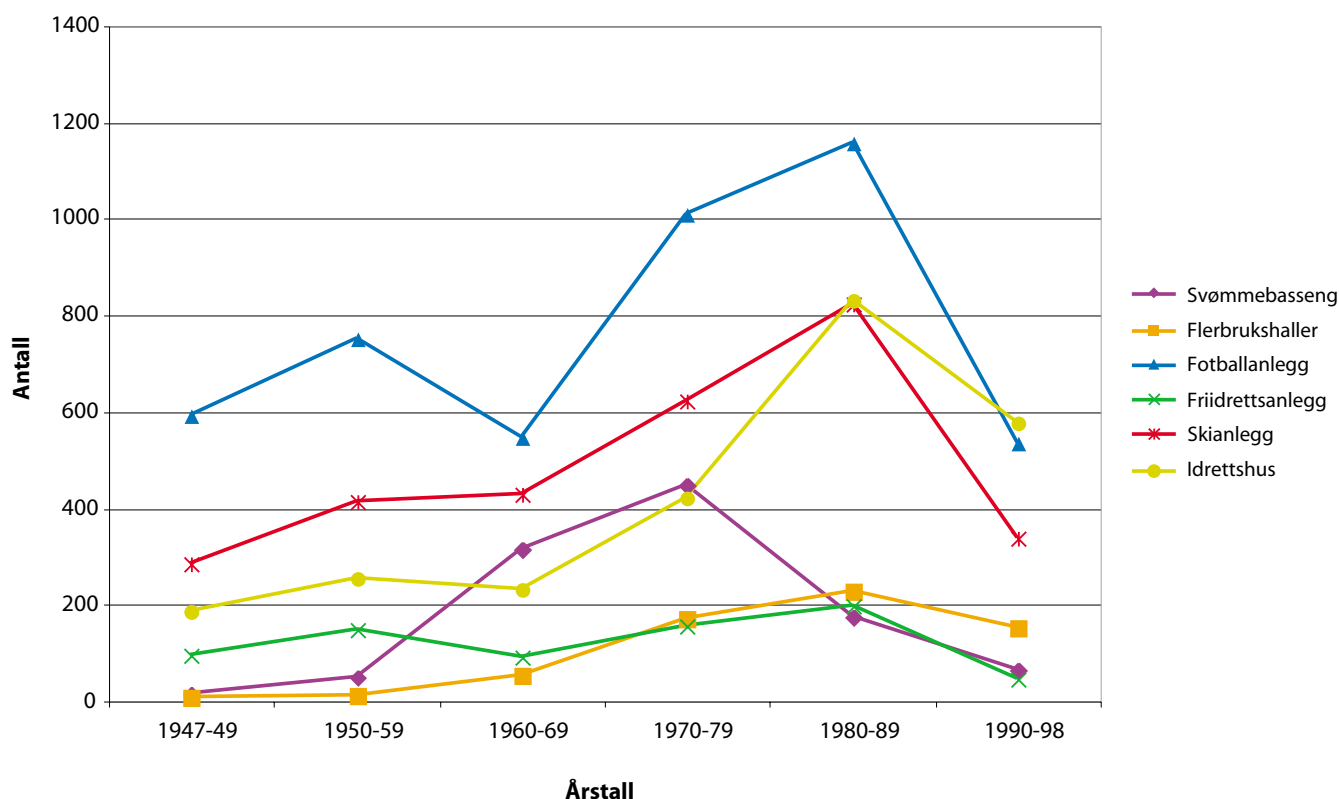
På slutten av 1800-tallet begynte den organiserte idretten å vokse frem, og de første idrettsanleggene ble bygget. Det var en relativt jevn, men sakte utbygging av idrettsanlegg fra den organiserte idrettens barndom og frem til annen verdenskrig. De fleste av anleggene var på denne tiden svært enkle, men det ble også anlagt mer permanente anlegg, som hoppbakker, skytebaner, fotballbaner og etter hvert gymnastikksaler og turnhaller.

Rundt 1950 ble utbyggingsaktiviteten intensivert. Den økte innsatsen på anleggsområdet må ses i sammenheng med etableringen av Norsk Tipping AS og opprettelsen av Statens ung-

doms- og idrettskontor (STUI) i 1946. De første årene etter frigjøringen handlet om gjenreising. Baner og anlegg var forfalt i løpet av krigsårene.

Etter dette fulgte en nybyggingsfase, hvor nyetablering av en rekke anleggstyper fant sted. Det er imidlertid grunn til å merke seg at utbyggingstakten var spesielt høy i perioden 1970 til 1990 (se figur). Behovet for bygging av nye anlegg er fortsatt til stede, noe som årlig kommer til uttrykk gjennom et stort antall søknader om spillemidler. Et annet sentralt poeng er at mange av de anlegg som ble bygd i tidligere fase, nå har behov for rehabilitering.

Figur 6 Utbyggingstakt for enkelte anleggstyper for perioden 1947 – 1998



Kilde: KRISS/St. meld. nr. 14 (1999-2000) Idrettslivet i endring

Endringene i utbyggingstakten kan skyldes flere forhold. For noen av disse anleggstypene og i noen geografiske områder kan begrenset nybygging skyldes at behovet er dekket. Omfanget av søknader tilsier imidlertid at dette ikke er en plausibel forklaring for alle nevnte anleggstyper.

De senere årene har staten prioritert rehabilitering og tilskudd til mindre kostnadskrevende anlegg. En mindre andel av spillemidlene har blitt stilt til disposisjon for utbygging av nye anlegg. I samme periode har kostnadsnivået økt betraktelig. Utgiftene knyttet til utbygging av større, kostnadskrevende anlegg er vesentlig høyere enn tidligere. I tillegg har det vært en befolkningsvekst i pressområder. I disse områdene er tilgangen til arealer begrenset, noe som

bidrar til høyere tomtekostnader og kamp om arealer i forhold til andre formål.

Ser man ovennevnte elementer i sammenheng med en mer anstrengt kommuneøkonomi, er det rimelig å anta at dette har hatt betydning for antall nye anlegg som bygges.

6.2 Anleggsmassen i Norge

Samlet sett finnes det i Norge i dag i overkant av 50 000 anleggsenheter⁴ (Kultur- og kirkedepartementets register for idrettsanlegg og spillemiddelsøknader, KRISS). Anleggsmassen spenner over et vidt spekter av anleggstyper (se tabell). Det er bygd flere mindre kostnadskrevende anlegg for fysisk aktivitet i sin alminnelighet enn større og mer spesielle idrettsanlegg.

Tabell 4 Antall anlegg per anleggskategori (begrenset utvalg) i fylkeskommunene 2001

	Friluftsliv	Skyteanlegg	Skianlegg	Isanlegg	Idrettshus	Friidrett	Flerbrukshall	Fotball	Svømme
Østfold	243	159	114	10	119	22	27	203	41
Akershus	262	165	444	22	241	71	58	343	75
Oslo	128	18	116	14	94	26	33	207	54
Hedmark	279	258	588	17	220	59	22	315	56
Oppland	391	204	487	24	182	71	30	247	75
Buskerud	447	149	616	8	193	56	35	225	76
Vestfold	175	48	113	5	132	29	37	179	33
Telemark	191	123	259	4	150	49	34	192	40
Aust-Agder	188	96	34	2	107	26	22	101	25
Vest-Agder	444	144	122	1	143	42	31	134	52
Rogaland	462	103	41	5	201	104	67	309	92
Hordaland	420	171	118	4	227	82	48	264	98
Sogn og Fjordane	391	181	146	1	100	74	18	146	55
Møre og Romsdal	918	255	262	3	287	94	43	379	96
Sør-Trøndelag	186	236	281	4	228	46	38	286	43
Nord-Trøndelag	57	290	235	2	236	58	25	214	47
Nordland	436	221	277	8	210	70	35	270	117
Troms	125	107	219	5	84	22	25	209	79
Finnmark	19	80	101	1	50	25	24	106	50
TOTAL	5762	3008	4673	140	3204	1026	652	4329	1204

Kilde: KRISS, 2002

⁴ En anleggsenhet er et anlegg med idrettsfunksjon (kunstgressbane, skiløype etc).

Det er grunn til å være oppmerksom på at antall anlegg ikke nødvendigvis er identisk med det antall som er åpne og tilgjengelige for allmennheten. Eksempelvis inneholder oversikten over svømmeanlegg både de tradisjonelle svømmehallene og institusjons- og hotellbassenger.

Oversikten viser at det er etablert et stort antall anlegg her i landet, men at det samtidig er til dels store regionale og lokale variasjoner. Dette illustrerer at anleggsdekningen i et land som Norge nødvendigvis vil være forskjellig, og at måloppnåelse i forhold til den statlige anleggs politikken må sees i sammenheng med blant annet befolkningsstruktur. Det er imidlertid grunn til å fastslå at de aller fleste kommuner har relativt god anleggsdekning når det gjelder de mest sentrale anleggstypene.

6.3 Nærmere om noen sentrale og prioriterte anleggstyper

Det er i all hovedsak de tradisjonelle anleggstypene staten har bidratt til utbygging av. Gjennom Idrettsmeldingen og behandlingen av denne ble noen anleggstyper gitt høy prioritet. I det følgende gis det en kort beskrivelse av disse.

6.3.1 Flerbrukshaller

Flerbrukshallene er i hovedsak anlegg for de tradisjonelle hallidrettene. Det er håndball, basketball, volleyball, innebandy, turn og gymnastikk og til dels fotball som opptar mye trenings tid på ettermiddags- og kveldstid i slike anlegg. Noen haller har også aktiviteter som tennis og badminton. Flerbrukshallene varierer i størrelse (16x24m, 19x32 m og 22x44m).

6.3.2 Fotballanlegg

Fotball har i lang tid vært den største sær idretten i Norge. Fotball utøves av svært mange, både i organisert og egenorganisert form. Fotball spilles på naturgressbaner, kunstgressbaner og grusbaner. Den totale brukstiden på de forskjellige banetyperne er svært ulik. Det

regnes med en brukstid i fotballsesongen på 720 timer for en kunstgressbane, mens brukstiden for naturgress er beregnet til om lag 200 timer. Departementet har på dette grunnlag signalisert en prioritering av kunstgressbaner. For ytterligere å øke brukstiden har det også vært anbefalt lys på disse anleggene. Norges Fotballforbund har vedtatt å anbefale at alle nye anlegg bygges med kunstgressflate.

Departementet har videre ment at bygging av baner for 7-er fotball⁵ i mange sammenhenger er et viktig supplement til fotballbaner med vanlige konkurransemål. For barn opp til 12 år foregår kampene på 7-er baner, og denne bane størrelsen egner seg godt for egenorganisert aktivitet. De minste fotballanleggene (balløkker og ballbinger) innen søkergruppen nærmiljøanlegg, er også svært etterspurte anlegg.

6.3.3 Turløype, turvei, tursti

Fotturer i skog og mark, skiturer, jogging og sykling er de aktivitetene som har størst oppslutning i befolkningen. Turløyper, turveier og turstier er anlegg som er åpne og gir nærmest ubegrensede muligheter for aktivitet. Departementet har derfor prioritert disse anleggstypene.

6.3.4 Svømmebasseng

Svømming er en av de aktivitetene som folk i stor grad organiserer selv, og som har stor oppslutning. Departementet har på bakgrunn av Idrettsmeldingen prioritert bygging og rehabilitering av 25m svømmebasseng. De fleste svømmebasseng i Norge er imidlertid mindre, og i mange tilfeller lokalisert til institusjoner som skoler, rehabiliteringssentre eller hoteller. Dette er anlegg som i mange tilfeller ikke er åpne for allmennheten.

6.3.5 Åpne isflater/kunstisflater

Skøyteaktiviteter er lavterskeltilbud for store deler av befolkningen. Skøyteaktiviteter figurerer likevel ikke på listen over de mest utbredte

⁵ Fotball med 7 spillere på laget.

aktivitetene. Noe av årsaken til dette er sannsynligvis mangel på anlegg, eller liten tilgjengelighet til de skøytebanene som er i drift. For denne type aktiviteter må også klimaforholdene tas i betraktning.

Dette er en type anlegg hvor en med begrensede ressurser kan bidra til stor aktivitet. Mindre, mobile kunstianlegg som plasseres sentralt i lokalmiljøet, har derfor de senere årene vært en prioritert anleggstype fra statens side.

6.3.6 Sosiale rom

Det er en kjensgjerning at gode, trygge sosiale fellesskap er en viktig motivasjonsfaktor for idrett og fysisk aktivitet. Undersøkelser viser at spesielt ungdom framhever dette.

Departementet har derfor valgt å understreke viktigheten av å etablere sosiale rom i tilknytning til anleggstyper der dette er naturlig. Slike fasiliteter bidrar til å gjøre anleggene mer brukervennlige, både for barn, ungdom og voksne.

I tillegg til nevnte anleggstyper kan det nevnes at de siste tiårene også har blitt bygd en del anlegg av typene idrettshus, skianlegg, friidrettsanlegg, skyteanlegg (mest ombygging og rehabilitering), tennisanlegg og friluftsanlegg.

Det er i stor grad de tradisjonelle idrettsanleggene som bygges i Norge. Det har i begrenset grad vært drevet utviklingsarbeid med sikte på å skape nye anleggstyper som møter endrede treningsformer og nye ønsker og behov i befolkningen. Departementet tok derfor initiativ til en idé- og arkitektkonkurranse i 2001. Konkurransen er gjelder aktivitetsanlegg i to klasser; aktivitetsbygg og utendørsanlegg. Erfaringene fra dette arbeidet virker lovende, og vil forhåpentligvis gi nyttig kunnskap og innsikt for fremtiden.

6.4 Anleggsdekning

Sentralt i utvalgets arbeid står vurdering av måloppnåelse innen aktivitets- og anleggspolitiken. Anleggsdekning blir av den grunn et viktig element som må vurderes når det gjelder spille-

midlenes innretning for bygging av infrastruktur. I St. meld. nr. 14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring* heter det:

”Antall innbyggere per anlegg blir ofte sett på som et uttrykk for god eller dårlig anleggsdekning. Det er imidlertid grunn til å være oppmerksom på at en kvalitativ vurdering av anleggsdekning også må ses i sammenheng med forhold som geografiske avstander, bosettingsmønster og variasjoner i forhold til bl.a. lokale behov og klimatiske forskjeller (s. 28)”.

Stortingsmeldingen konkluderer likevel med at antall innbyggere per anlegg gir en god indikasjon på den mulighet som befolkningen har når det gjelder tilgang til anlegg i ulike deler av landet. Utvalget ser ingen grunn til å være av en annen oppfatning, men vil understreke at god eller dårlig anleggsdekning nødvendigvis må være en relativ størrelse, og at det således vil være naturlig at det foretas sammenligninger fylkeskommuner og kommuner i mellom.

Gitt dagens kommunestruktur, befolkningsstruktur og aktivitetsprofil mener utvalget at det ikke er naturlig å etterstrebe én norm hva gjelder anleggsdekning i kommunene. Et slikt standpunkt bygger på erkjennelsen av at det aldri vil kunne være lik anleggsdekning for sentrale anleggstyper (for eksempel flerbrukshaller, svømmebasseng og fotballanlegg) mellom små kommuner og de største byene. Utvalget anser heller ikke dette som et mål i seg selv.

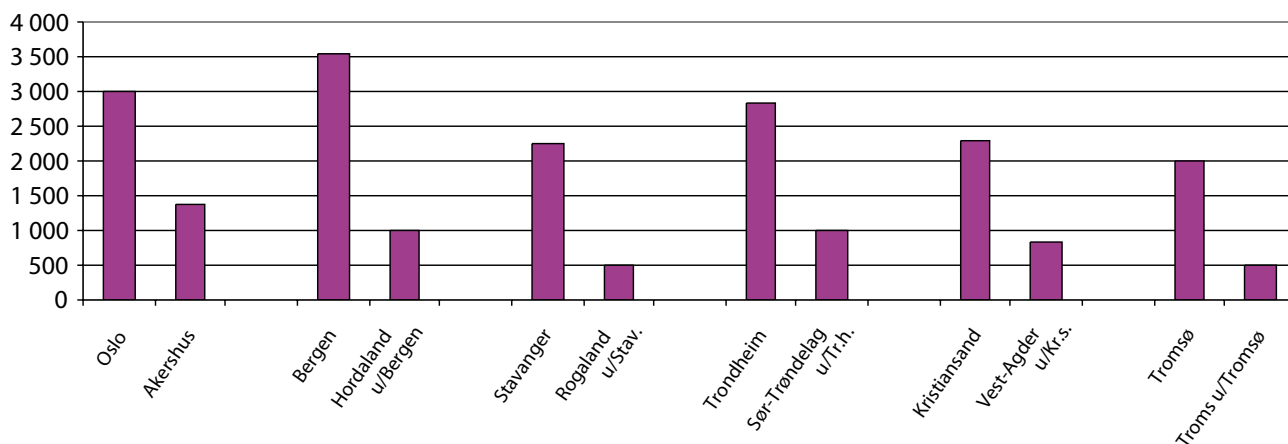
På samme måte vil tilrettelegging for mindre særidretter som krever større, kostnadskrevene anlegg måtte lokaliseres til mer tett befolkede områder, eller i nærheten av miljøer som gir tilfredsstillende bruk. Oversikter av denne karakter er imidlertid viktige som utgangspunkt for behovsvurderinger.

I dag foretas behovsvurderinger i hovedsak innenfor kommunenes grenser. Det er også viktig at det i større grad foretas vurderinger og prioriteringer på regionalt nivå basert på anleggsdekningen i kommunene.

Det har de senere årene vært påpekt at anleggsdekningen i pressområdene er dårligere enn hva tilfellet er ellers i landet. Dette gjelder særlig viktige basisanlegg som flerbrukshaller⁶, svømmebasseng og fotballanlegg. Figuren

nedenfor viser at anleggsdekningen når det gjelder fotballanlegg⁷ er dårligere i alle de største byene enn gjennomsnittet i omliggende områder.

Figur 7 Antall innbyggere per fotballanlegg i de største byene og i utvalgte fylker 2002



Kilde: KRISS, 2002

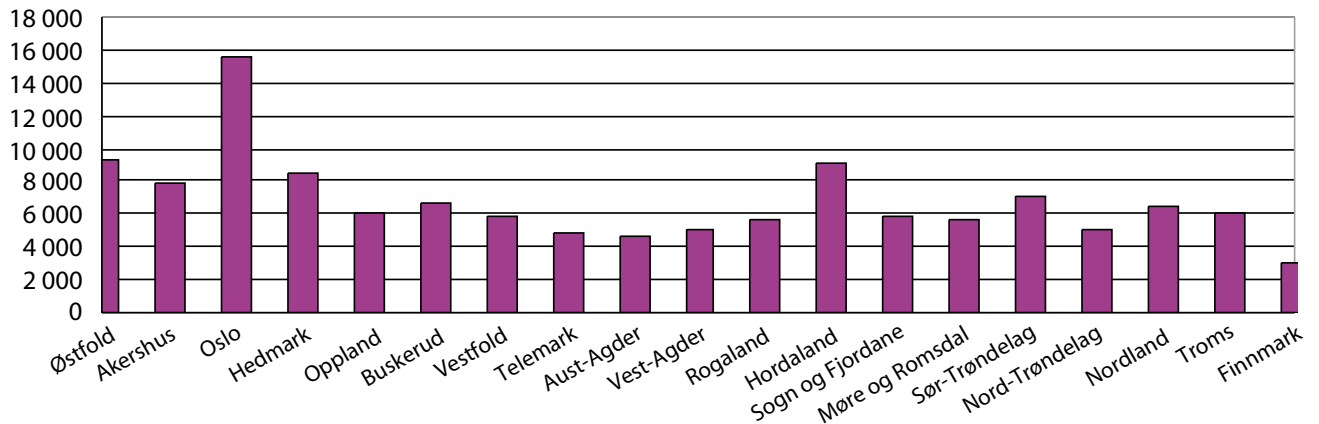
Det er grunn til å være oppmerksom på at fotballanlegg er en anleggskategori som omfatter en rekke anleggstyper både hva gjelder underlag og størrelse. Bildet er derfor mer komplisert enn hva som fremgår av figuren. Utvalget mener likevel dataene illustrerer en skjevhet i anleggsmassen som bør søkes utjevnet. For Oslos vedkommende er det allerede satt i gang en større utbygging av kunstgressbaner, som vil bidra til en langt bedre situasjon i hovedstaden for denne anleggstypen.

På samme måte viser tilsvarende oversikt for flerbrukshaller at vi har en særlig utfordring i enkelte av de store byene. Det er grunn til å understreke at anleggsdekningen for denne anleggstypen aldri vil kunne ha samme måltall som for fotballanleggene. For denne anleggstypen er det interessant å observere at skjevhetene er langt mindre enn hva tilfellet var for fotballanlegg.

6 Flerbrukshall er definert som en idrettshall som kan brukes vekselvis til ulike idrettsaktiviteter uten klargjøring/omgjøring med tap av brukstid, dvs. den kan ha løpende vekselbruk (V-597, s. 43)

7 Kategorien fotballanlegg rommer en rekke anleggstyper som f. eks: fotball-/treningsanlegg (naturgress), fotball-/treningsanlegg (grus), kunstgress for fotball, fotballhaller og i tillegg ulike størrelser av nevnte spilleflater.

Figur 8 Antall innbyggere per flerbrukshall i fylkene 2002

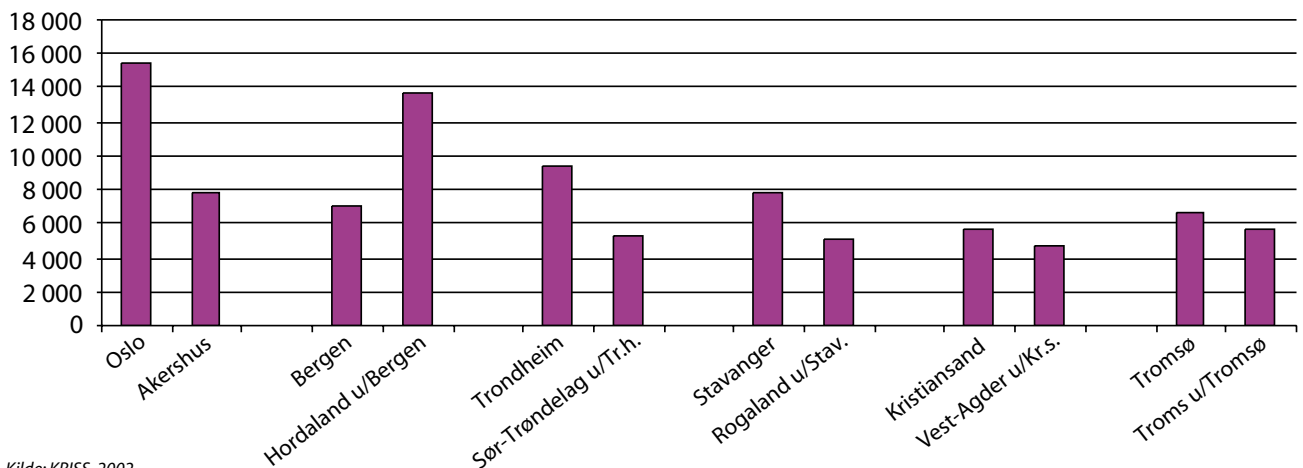


Kilde: KRISS, 2002

Også her er anleggsdekningen dårligst i Oslo. Situasjonen i Hordaland er heller ikke spesielt god, mens Kristiansand, Tromsø, Vest-Agder og Troms må sies å ha relativt gode muligheter for aktivitet i haller.

Figuren nedenfor viser situasjonen i anleggsdekning for de største byene og de respektive fylkeskommunene.

Figur 9 Antall innbyggere per flerbrukshall i de største byene og i utvalgte fylker 2002



Kilde: KRISS, 2002

Tilgjengelighet til enkelte svært kostnads- eller arealkrevende anlegg, som eksempelvis isanlegg og golfanlegg, må nødvendigvis være forskjellig i ulike deler av landet. Dette gjelder særlig større golfanlegg (18-hull) og ishaller. Samtidig er det grunn til å reflektere over at det kan foretas mindre anleggstilpasninger for omtrent alle idrettsaktiviteter. Det er forskjell på mindre isflater og store, kostnadskrevende isanlegg. De fleste lokalsamfunn av en viss størrelse burde vinterstid kunne gi et tilbud om isaktiviteter ved enkel og lite kostnadskrevende

tilrettelegging, mens derimot utbygging av større, kostnadskrevende isanlegg må være gjenstand for mer grundige behovsvurderinger.

I innledningen til dette kapitlet har utvalget gjort rede for hvordan man har valgt å forstå anleggsdekning. Tilgjengelighet til anlegg har imidlertid også med avstand å gjøre. I følge statistikk fra Statistisk sentralbyrå (2002) har mange nordmenn relativt god tilgang til trenings- og mosjonstilbud.

Tabell 5 Avstand til ulike anleggstyper for personer 16–79 år. 2001. Prosent

	Under 4 km	Under 25 km	N
Idrettsplass, fotballbane, stadion	73	97	1721
Større utmarksareal	82	96	1727
Svømmehall, eller basseng	51	92	1751
Idrettshall	58	91	1728
Tilrettelagt badeplass	44	83	1733
Lysløype	50	84	1722
Skytebane	20	69	1615
Park, grøntområde i tettsted	65	82	1705
Tennisbane	34	61	1669
Alpinanlegg	12	44	1708
Golfbane	11	51	1669

Kilde: SSB, 2002

Tabellen til venstre viser at avstanden til ulike anleggstyper for store deler av befolkningen er mindre enn 25 km. Etter utvalgets oppfatning er dette akseptabelt, tatt i betraktning landets variasjon i befolkningstetthet og bosettingsmønster. I følge Levekårsundersøkelsen 2001 er ikke forskjellene i tilgjengelighet (avstand til anlegg) spesielt stor når en sammenligner storbyer, mindre byer og tettsteder. Ikke overraskende har derimot de som bor i spredtbygde strøk noe lengre vei til ulike treningstilbud. Likevel er det minst en av fem av disse som har mindre enn 4 km til idrettsplass, større utmarksarealer, lysløype eller tilrettelagt badeplass.

OPPSUMMERING:

- Anleggsdekningen i Norge er generelt sett brukbar, men det er klare variasjoner kommuner i mellom.
- Anleggsdekningen er dårligst i pressområdene.
- Tilgjengelighet (avstand) til anlegg er relativt god når det gjelder de tradisjonelle anleggene, men dårligere for mer spesielle anleggstyper.
- Det er de tradisjonelle anleggskategoriene (flerbrukshaller, svømmebasseng, fotballanlegg og turveier/turstier) som dominerer, og det utvikles og bygges i meget begrenset utstrekning nye anleggstyper.
- Det bygges færre nye ordinære idrettsanlegg nå enn tidligere.
- Deler av anleggsmassen i Norge er av eldre årgang, og har behov for rehabilitering.

6.5 Bruk av idrettsanlegg

Det har de senere årene vært et økende fokus på *bruk* av anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet. Kunnskap om slike forhold er viktig for å begrunne offentlige tilskudd til utbygging av anlegg, og for å kunne prioritere anleggstyper som er viktige for målgruppene barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år). For å gi et innblikk i bruken av anlegg, har

utvalget funnet grunn til å differensiere mellom mindre og større, kostnadskrevende anlegg.

6.5.1 Mindre kostnadskrevende anlegg

Med mindre kostnadskrevende anlegg menes anlegg som lar seg realisere ved hjelp av begrensede ressurser. Eksempler på slike anlegg er enkle skianlegg, enkle isanlegg, min-

dre fotballanlegg, balløkker, turveier og turstier. Dette er anlegg som er åpne for allmennheten.

Aktivitetsdata viser at fysisk aktivitet i skog og mark er den mest utbredte aktivitetsformen i befolkningen, både sommer og vinter. Det i seg selv er en bekreftelse på at enkle skianlegg (lysløyper m.m.), turveier og turstier er anlegg som bidrar til mye aktivitet. Når det gjelder mindre idrettsanlegg, er dette også anleggstyper som ofte er mye i bruk, særlig når disse er lokalisert i eller i nærheten av boområder. For denne type anlegg har undersøkelser (Feedback Research 1999) også vist at det har en positiv effekt å lokalisere anleggene i tilknytning til skoler (Feedback Research 1999).

6.5.2 Større, kostnadskrevende anlegg

Det er forbundet relativt høye kostnader til bygging, drift og vedlikehold av idrettshaller, svømmebasseng, friidrettsanlegg og idrettsplasser med fotballbane. I så måte blir det svært viktig at anleggene brukes, og at de kommer prioriterte målgrupper til gode.

Resultatene fra en landsomfattende undersøkelse⁸ viser at svømmehaller og flerbrukshaller er i hyppig bruk (Protinus, 2002). Så langt foreligger det ikke tilsvarende undersøkelser for andre relevante anleggstyper som fotballhaller og ishaller. Utvalget mener det vil være viktig at denne type kunnskap også utvikles for et større spekter av anleggstyper.

Nevnte undersøkelse gir viktig kunnskap om bruken av idrettshallene og svømmebassengene. I nærmere 90 % av svømmehallene er skolene hovedbruker på formiddagstid, mens 60 % av flerbrukshallene benyttes mer enn 4-5 timer på dagtid. Resultatene viser at det er en vekselbruk mellom skole på dagtid og idrettslag på kveldstid.

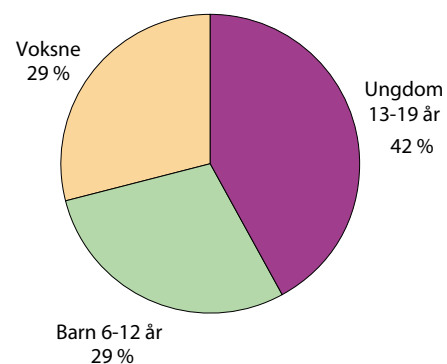
Når det gjelder svømmebassengene, er voksne hovedbrukere i 18 % av anleggene, barn opptil

12 år i 49 %, mens ungdom i aldersgruppen 13-19 år er den største brukergruppen i 13 % av svømmeanleggene.

Ser en nærmere på hvor mange mennesker som er i svømmehallene i løpet av en normal-kveld, viser ovennevnte undersøkelse at 43 % av svømmehallene brukes av mellom 11 og 50 personer på kveldstid, mens 21 % har et besøk på over 50 per kveld. Dette er gode tall tatt i betraktning av at om lag 75 % av svømmeanleggene er mindre enn 25 m.

For flerbrukshallene tegnes et noe annet bilde (se figur). Dette er en type anlegg som i langt større grad brukes av den organiserte idretten.

Figur 10 Prosentvis fordeling av brukergrupper i flerbrukshaller mellom kl. 15.00 og 21.00 på hverdager 2002. N=503



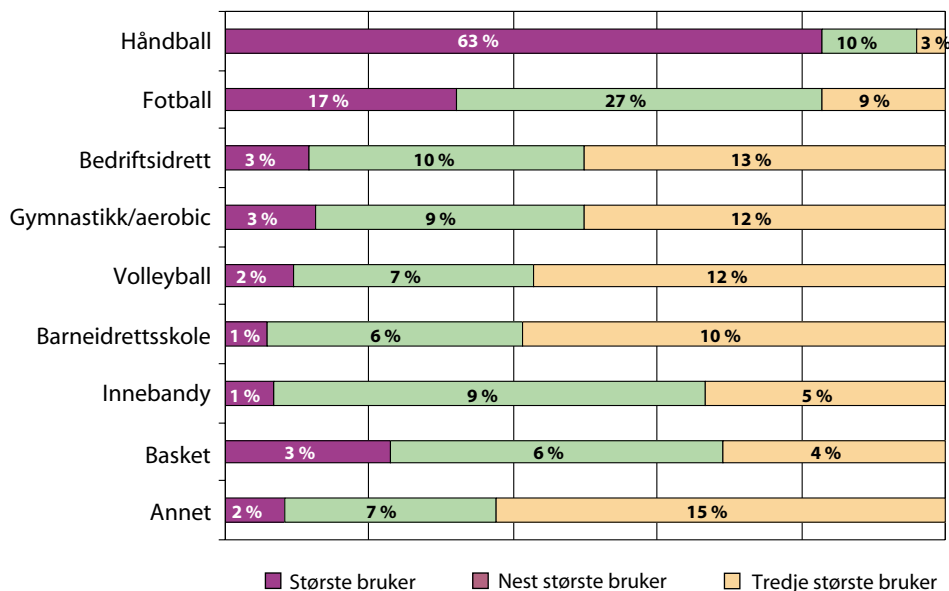
Kilde: Protinus, 2002

Figuren viser at ungdom i alderen 13-19 år er den største brukergruppen i hallene mellom kl. 15.00 og 21.00 på hverdager. Dette er situasjonen i alle fylker bortsett fra i Oslo, der voksne utgjør den største brukergruppen (39 %).

I flerbrukshallene er det de tradisjonelle hallidrettene som dominerer. Figuren nedenfor viser at håndball er den dominerende aktiviteten i 63 % av hallene i undersøkelsen. Fotball er største bruker i 17 % av hallene og nest største bruker i 27 % av hallene.

⁸ En landsomfattende undersøkelse ble gjennomført av Protinus høsten 2002. Målet med undersøkelsen var å frembringe kunnskap om leiepriser og bruk av flerbrukshaller og svømmehaller. Svarprosenten var på 85%. Undersøkelsen omfatter 584 flerbrukshaller og 989 svømmebasseng.

Figur 11 Hovedbrukere på hverdager etter kl. 15.00 i flerbrukshallene 2002. N=503



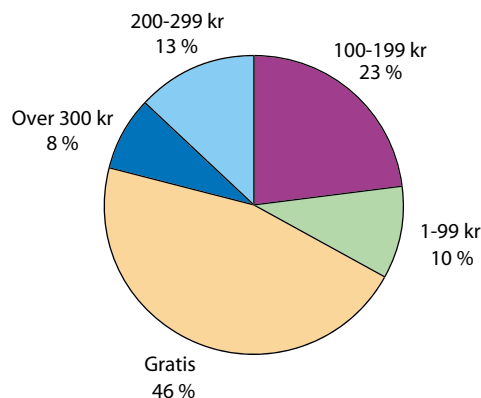
Kilde: Protinus, 2002

I tallmaterialet fra undersøkelsen fremkommer også en del geografiske variasjoner som er interessante. I Finnmark er fotball hovedaktiviteten i 50 % av anleggene, mens det samme er tilfelle i 43 % av de haller som ligger i kommuner med færre enn 5000 innbyggere. Dette kan tyde på at fotball slipper til i idrettshallene på de steder hvor anleggsdekningen er relativt god.

6.5.3 Leiepriser

De senere årene har det vært fokus på leieprisene i anleggene. Mange idrettslag oppgir leie av anlegg som en av de største utgiftspostene. Nevnte landsomfattende undersøkelse (Protinus, 2002) viser imidlertid at 46 % av idrettshallene leies ut gratis til barn og ungdom. Gjennomsnittsprisen⁹ for å leie en flerbrukshall en time på en hverdag mellom kl. 17.00 og 18.00 er beregnet til kr 99,50.

Figur 12 Pris for å leie en flerbrukshall 1 time på en hverdag mellom kl. 17.00 og 18.00 for et idrettslag (barn/ungdom) 2002. N=461



Kilde: Protinus, 2002

Resultatene fra undersøkelsene gir et positivt bilde med hensyn til idrettslagenes utgifter til leie av flerbrukshaller. Prisnivået i flerbrukshallene må kunne karakteriseres som relativt moderat.

⁹ Gjennomsnittsprisen er beregnet ut fra de som har oppgitt pris. Andelen som har svart "vet ikke/ikke svar" (7%) eller "leies ikke ut" (1%) er ikke tatt med.

Det er imidlertid også her store variasjoner, både i forhold til hvor hallene er plassert og i forhold til eierskap. Gjennomsnittsprisen for leie av hallene per time for barn og ungdom er høyest i Hedmark (191,7 kr) og Oslo (192,9 kr), mens Troms og Finnmark har lavest gjennomsnittspriser (hhv. 39 kr og 20,7 kr)¹⁰. Det er videre grunn til å registrere at det er høyere gjennomsnittspriser i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, og at idrettshaller eid av idretten selv eller stiftelser koster 3,5 ganger mer å leie enn hva tilfellet er for offentlig eide idrettshaller.

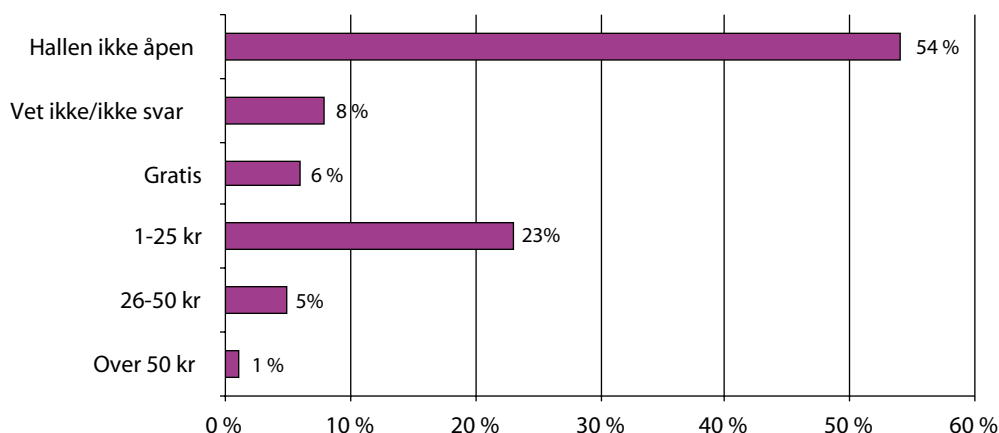
Det kan synes som om idrettslagene bør være tilbakeholdne med å påta seg eier- og driftsansvar for større, kostnadskrevenne anlegg. Det er en krevende prosess å få slike anlegg til å bære seg økonomisk, og leieprisen er i mange tilfeller en av få kilder til inntekter. Utvalget

mener det er en viktig utfordring for offentlige myndigheter på lokalt nivå å bidra til en infrastruktur for idrett og fysisk aktivitet, og derigjennom sikre tilgjengelighet for sentrale målgrupper.

Leieprisene må også ses i sammenheng med anleggsdekningen. Datamaterialet kan tyde på at det i pressområdene (hvor anleggsdekningen er dårligst) skapes et marked, og at lagenes evne og vilje til å betale er avgjørende for omfanget og innretningen på aktivitetstilbudet. Dette er en uheldig situasjon.

Undersøkelsene viser at de gjennomsnittlige kostnadene for å benytte svømmeanlegg er lave. Figurene nedenfor viser hvor mye barn og voksne må betale for å benytte en svømmehall en lørdag formiddag¹¹.

Figur 13 Inngangsbillett for barn i svømmehall en lørdag formiddag 2002. N 302. I prosent.

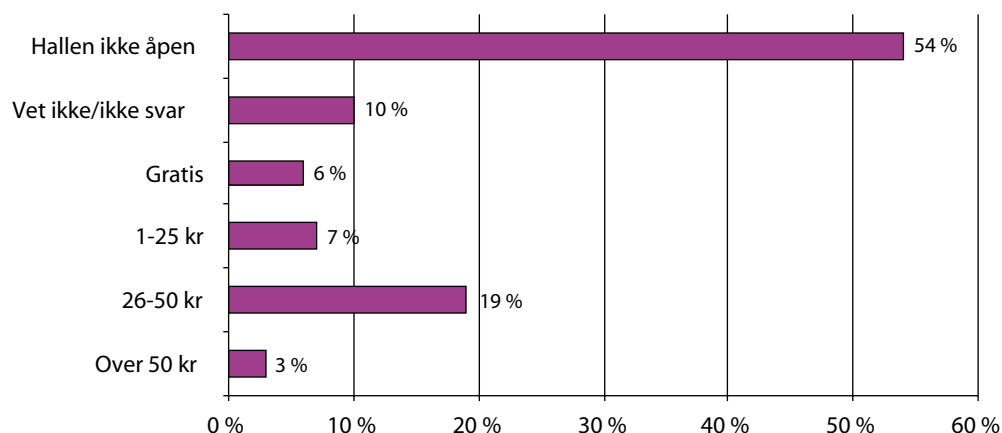


Kilde: Protinus, 2002

10 De store forskjellene i leiepris mellom fylkene kan skyldes ulik eierstruktur i utvalget når det gjelder flerbrukshaller og svømmehaller. I Hedmark og Oslo er den offentlige eierandelen lavere enn i Finnmark og Troms.

11 På grunn av avrundinger og kategoriseringer summeres det ikke til 100%. Gjelder begge figurene.

Figur 14 Inngangsbillett for voksne i svømmehall en lørdag formiddag 2002. N 310



Kilde: Protinus, 2002

Det er grunn til å legge merke til at over halvparten av svømmebassengene ikke er åpne lørdag formiddag. Dette er et tidspunkt hvor de fleste har tid til å benytte seg av svømmehallen, og gjerne sammen med familien.

Ser en nærmere på geografiske forskjeller, er gjennomsnittsprisen for voksne lavest i Finnmark (13,8 kr) og høyest i Oslo (48,5 kr). Oslo er imidlertid det fylket hvor prosentvis færrest (36 %) av svømmebassengene er stengt lørdag formiddag, mens tilsvarende tall for Finnmark er langt høyere (68 %). Gjennomsnittsprisene for barn er lavest i

Finnmark (2,90 kr), og høyest i Nord-Trøndelag (26,50 kr). Gjennomsnittsprisen for bruk av svømmehall er høyere i basseng med lengde over 25 m.

Utvalget er tilfreds med at det er skaffet til veie kunnskap omkring nevnte forhold, og at leieprisene i snitt ikke ser ut til å stenge sentrale målgrupper ute av anleggene. Det kan imidlertid være lokale variasjoner som avviker fra dette bildet. Det er i den forbindelse grunn til å understreke viktigheten av fortsatt å ha fokus på tilgjengelighet og kostnader forbundet med bruk.

OPPSUMMERING:

- De fleste mindre kostnadskrevende anlegg som mottar spillemidler er åpne og benyttes av en stor andel av befolkningen.
- Undersøkelser viser at også store, kostnadskrevende anlegg (eks. flerbrukshaller og svømmebasseng) benyttes av en stor andel av befolkningen. I særlig grad er flerbrukshallene et anlegg som kommer målgruppene barn og ungdom til gode gjennom de tradisjonelle hallidrettene.
- Leieprisene i ovennevnte anlegg synes i hovedsak å ligge på et akseptabelt nivå, men det er store lokale og regionale variasjoner.
- Idrettsanlegg som eies og drives av det offentlige har klart lavere leiepriser enn hva tilfellet er når idrettslag eller stiftelser eier og driver anleggene.

6.6 Eierskap og drift av idrettsanlegg

Eier- og driftsmodellene for idrettsanleggene varierer. Variasjonene kan i første rekke relateres til hvilke typer anlegg vi snakker om, og hvor i landet vi befinner oss. I følge Kultur- og kirkedepartementets register for idrettsanlegg og spillemiddelsøknader (KRISS), er ca. 70 % av lysløypene i landet eid av idretten, mens tilsvarende tall for fotballanleggene er nærmere 50 %. I all hovedsak eier det offentlige resten av disse anleggene.

Det kan synes som om type eierskap har en nær sammenheng med kostnadene forbundet med investeringer og drift. Idretten vil være en sentral aktør på eier- og driftssiden når anleggene kan realiseres ved hjelp av spillemidler og dugnad. Når det gjelder fotballanleggene, er det derfor grunn til å anta at kunstgressbaner i større grad eies og drives av det offentlige, mens det motsatte bildet tegnes når en ser på grusbaner.

Antakelsen bekreftes når vi ser på idrettshaller og svømmebasseng. For disse anleggstypene fremgår det av KRISS at henholdsvis 71 % og 86 % eies av det offentlige. Når det gjelder svømmebassengene, er idretten ikke registrert som eier i noen tilfeller, mens 11 % av idrettshallene er eid av idretten.

Eierskap varierer altså mellom ulike anleggstyper. En nærmere undersøkelse i KRISS viser i tillegg relativt store variasjoner mellom ulike regioner. Forholdene for eksempel i Oppland og Oslo er svært ulike på mange områder. Dette kommer til uttrykk når det gjelder eierskap og drift av idrettsanlegg. I Oslo står det offentlige som eier av ni av ti fotballbaner, mens dette bare er tilfelle for hver fjerde fotballbane i Oppland.

Det er et gjennomgående trekk at det offentlige eier flere anlegg i byene enn i spredtbygde strøk, og i store byer i større grad enn i mindre byer. Dette forklares ofte med tradisjon og dugnadsånd. Det har i flere sammenhenger vært uttalt at det er lettere for et idrettslag å lage en lysløype på et sted hvor ti medlemmer kan stille med traktorgraver enn i en by hvor noen få kan stille med spader. Tilgang og pris på arealer kan også være avgjørende.

Forklaringene kan imidlertid være mange, og også mer komplekse. Utvalget vil blant annet peke på at man på mindre steder naturlig nok har større oversikt over den kommunale administrasjonen og hvem som arbeider med ulike saker. Det kan gjøre det lettere for ulike lokale aktører å nå frem med ønsker på anleggssektoren.

Når det gjelder finansiering av drift av idrettsanlegg, finnes et utall av modeller i norske kommuner. I noen tilfeller finansierer kommunene selv alle driftsutgiftene, og anleggene stilles gratis til disposisjon for idretten og den enkelte. I andre tilfeller bidrar ikke kommunen med noe til drift, og idretten må selv sørge for nødvendige inntekter for å dekke drift og vedlikehold.

Det foreligger begrenset kunnskap om drift og vedlikehold av idrettsanlegg. Utvalget mener at det kan være interessant og fornuftig å utvikle en eksempelsamling, som kan være til nytte både for kommuner og idrettslag. Samlingen kan gi eksempler på vellykkede driftsformer og ulike måter å organisere den idrettslige aktiviteten på i anleggene.

I tillegg vil det også være interessant å se nærmere på hvordan ulike driftsmodeller påvirker vedlikehold av ulike anlegg. Dette må ses i sammenheng med det stadig økende behovet for midler til rehabilitering av idrettsanlegg.

- Eier- og driftsmodellene i anleggene varierer mellom ulike anleggstyper og geografi.
- Mindre kostnadskrevende anlegg eies i større grad av idretten, mens det offentlige er den dominerende aktøren når det gjelder eierskap og drift av større, kostnadskrevende anlegg.
- Utvikling av eksempelsamlinger når det gjelder drift og vedlikehold bør vurderes og utvikles i samarbeid mellom departementet, kommuner, fylkeskommuner og idrettsorganisasjonen.

6.7 Kostnader og finansiering ved bygging av idrettsanlegg

Det er ulike kostnader forbundet med bygging av de forskjellige anleggstypene. Dette har fått konsekvenser for finansieringen av de respektive anleggstyper. Hovedregelen for tilskudd fra spillemidlene (se kap. 7) er at dette beregnes med 1/3 av kostnaden, opp til et tilskudd på kr 550 000.

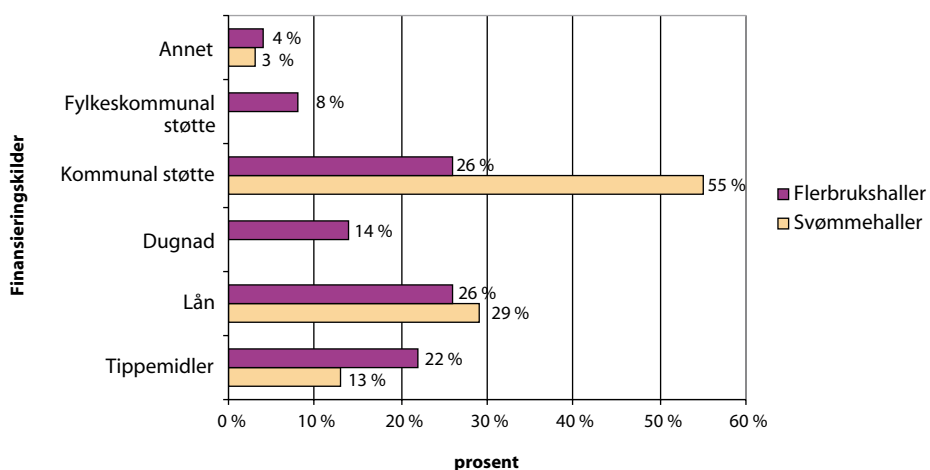
Den opprinnelige tanken var at idrettsanleggene skulle realiseres i et spleiselag mellom stat, kommune og idrett, og at hver aktør dekket ca. 1/3 av kostnadene. Mange idrettsanlegg er realisert på denne måten, der stat og kommune har bidratt med midler, og hvor idrettslag har gitt sitt bidrag gjennom dugnadsinnsats. Enkelte anleggstyper er imidlertid etter hvert blitt så kostbare og kompliserte å bygge at den tradisjonelle måten å finansiere anleggene på

ikke lar seg realisere. Enkelte anlegg har dessuten en slik innretning at den dugnadsinnsats som kan utøves er begrenset. For større, kostnadskrevende anlegg er det derfor fastsatt maksimale stønadssatser.

I dag kan det for eksempel gis tilskudd fra spillemidlene på 2 mill. kroner til en kunstgressbane for fotball, mens det for en flerbrukshall med aktivitetsflate på 22 x 44m kan gis 5 mill. kroner. En kunstgressbane har i dag en kostnad på ca. 6 - 7 mill. kroner. For flerbrukshallene (og da også andre mer kostnadskrevende anlegg) er derimot kostnadene en god del høyere, og spillemidlene utgjør i disse tilfellene derfor også mindre en 1/3.

En undersøkelse av fem svømmehaller og ni flerbrukshaller fra 1996 avdekket følgende profil når det gjaldt finansiering:

Figur 15 Relativ fordeling av finansieringskilder for utbygging av fem svømmehaller i 1994 og ni flerbrukshaller i 1996 i prosent



Kilde: Olsen og Giske, 1996

Figuren viser blant annet at de undersøkte svømmehallene fikk dobbelt så mye finansieringstilskudd fra kommunen som det flerbrukshallene fikk. Den prosentvise fordelingen av kostnader må riktignok ses i sammenheng med de totale kostnadene.

Et annet interessant element i forhold til offentlig støtte er eventuelle geografiske forskjeller i kostnadsnivå for utbygging av idrettsanlegg. I tabellen nedenfor vises kostnader knyttet til utbygging av flerbrukshaller i fire landsdeler.

Tabell 6 Antall søknader, samlet kostnad og gjennomsnittlig kostnad for flerbrukshaller (normalhaller med én spilleflate) i perioden 2000 – 2002 i fire landsdeler

Område	Antall søknader	Samlet kostnad	Gj. snitt. kostnad
Østlandet	29	643 195 000	22 179 138
Vestlandet	27	481 062 000	17 817 111
Trøndelag	3	61 938 000	20 646 000
Nord-Norge	12	198 885 000	16 573 750

Kilde: KKD, 2002

Oversikten viser at gjennomsnittlige kostnader knyttet til bygging av idrettsanlegg varierer noe. Tilsynelatende er det billigere å bygge idrettsanlegg i Nord-Norge enn hva tilfellet er på Østlandet. Bildet er imidlertid noe mer komplisert.

I oversikten over Østlandet er det for eksempel to anlegg fra Oslo med en gjennomsnittlig kostnad på om lag 30 mill. kroner. En av normalhallene i materialet fra Østlandet har en kostnad på 44 mill. kroner, mens kostnadene for en annen i samme område er 17,8 mill. kroner. Nevnte kostnadsforskjeller kan skyldes mange forhold. Noe av forklaringen er knyttet til kostnadsvekst

i perioden 2000 til 2002. Valg av entrepriseform er et annet viktig moment, mens det også ofte viser seg dyrere å bygge idrettshaller i tilknytning til skolene (kvalitetskrav o.l.).

De fleste av hallene i materialet er realisert i tilknytning til skoler. Det kan også være variasjoner mellom hallene i forhold til innhold og fasiliteter (eks. tribuneforhold). All tilgjengelig dokumentasjon tyder på at det ikke er mer kostnadskrevenne å bygge idrettsanlegg i nord enn i sør, men det er heller ikke mulig å konkludere med det motsatte. Tomteknader er ikke tatt med i denne sammenheng, da spillemidlene ikke er ment å dekke den type kostnader.

OPPSUMMERING:

- Mindre kostnadskrevenne anlegg blir ofte realisert gjennom et spleiselag mellom stat, kommune og idrett. Bidraget fra idrettsorganisasjonen har ofte form av dugnad. Spillemidlene utgjør for denne type anlegg ca. 1/3 av de samlede kostnadene.
- For større, kostnadskrevenne anlegg utgjør spillemidlene en mindre del av finansieringsgrunnlaget. For større anleggstyper som idrettshaller og svømmehaller utgjør statlige bidrag i mange tilfeller under 20 - 25%.
- Kostnadsnivået synes å være relativt likt i Norge. Valg av ulike løsninger gjør det imidlertid vanskelig å foreta helt reelle sammenligninger.

7.1 Innledning

Statlig støtte til anleggsformål kanaliseres via fylkeskommune og kommune. Med hjemmel i kgl. res av 3. april 1987 om fordeling av overskuddet i Norsk Tipping AS til idrettsformål, bemyndiget Kultur- og vitenskapsdepartementet (nå Kultur- og kirkedepartementet) fylkeskommunene til å foreta detaljfordelingen av spillemidler for utbygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet.

Rutinen er at søknadene fremmes gjennom kommunen hvor anlegget er planlagt. Fylkeskommunen setter opp en oversikt over innkomne søknader, som oversendes til Kultur- og kirkedepartementet. Departementet fastsetter ut fra dette rammene til fylkeskommunene, som i neste omgang avgjør detaljfordelingen av midlene til kommunene og de enkelte anlegg.

Spillemidlene til anlegg fordeles i rammer til fylkeskommunene i søknadsgrupper: *Ordinære anlegg, rehabilitering*¹² og *nærmiljøanlegg*.

Størrelsen på det beløp som stilles til disposisjon som ramme innenfor de respektive gruppene beregnes på ulike måter. Når det gjelder søknadsgruppen ordinære anlegg, beregnes rammetilskuddet i forhold til kriteriene godkjent søknadssum (50 %), antall innbyggere (25 %) og anleggsfordeling (25 %)¹³.

For søknadsgruppene rehabilitering og nærmiljøanlegg bestemmes det årlig av departementet en prosentvis innvilgelse av godkjent søknadssum. Prosentsatsen for disse søknadsgruppene er lik for alle fylkeskommuner, noe som betyr at fylkeskommuner med høy godkjent søknads-

sum får mer spillemidler enn fylkeskommuner med lav godkjent søknadssum.

Departementet søker gjennom fastsettelsen av rammebeløpene til de respektive fylkeskommuner å sikre en mest mulig rettferdig fordeling av spillemidler. Vurderingene foretas i forhold til variasjoner i lokale behov, innbyggertall, eksisterende anleggsmasse og økonomiske forhold. Departementet har tradisjonelt valgt å forstå antall godkjente søknader som et uttrykk for behov når det gjelder alle søknadsgruppene. Dette må ses i sammenheng med at tilskuddsordningene til idrettsanlegg i kommunene er *søknadsbasert*. Alle aktuelle søkere har i prinsippet de samme muligheter til å fremme søknader.

7.2 Planlegging som redskap i anleggsutbyggingen

Tilskudd betinger lokale prosesser hvor ideer og behov omkring anlegg initieres, og kompetanse om krav knyttet til spillemiddelordningen og kommunale planprosesser. Dette fordi det bare gis tilskudd til anlegg i kommuner som har en godkjent kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet. Dette plankravet ble innført i 1993, for å sikre en lokalpolitisk og behovsstyrt anleggsutbygging. De fleste kommunene har i dag fulgt opp plankravet. Hele 430 av 434 kommuner har en godkjent kommunal plan for anlegg og områder for idrett og friluftsliv.

Behovsvurderinger står særlig sentralt i forhold til utbygging av idrettsanlegg. Det er derfor viktig å se nærmere på hvordan behovsvurderinger foretas i kommunene og i fylkeskommunene.

12 Det kan ytes tilskudd til rehabilitering og ombygning av eldre anlegg når dette vil gi bedre forhold for idrettsutøvelse, og når ombyggingen ikke skyldes mangelfull planlegging, feil drift eller dårlig vedlikehold.

13 Anleggsfordeling er en vektor som gir uttrykk for eksisterende anleggsdekning, hvor anlegget er vektet i forhold til aktivitetspotensial, kostnad og tilskuddssatser.

Nordlandsforskning fremla sommeren 2002 en rapport (Magnussen mfl.) som belyste i hvilken grad man ved hjelp av plankravet har oppnådd en sterkere behovsrelatert styring av anleggsutbyggingen innen idrett og friluftsliv i Norge. Konklusjonene er i hovedtrekk positive, og rapporten viser at plankravet har hatt positiv betydning for de politiske prosessene forut for anleggsutbyggingen. På enkelte områder er det imidlertid klare avvik mellom departementets forventninger og kommunenes respons. Dette gjelder særlig resultatvurdering av foregående plan, analyse av behov for aktivitet, økonomiplan og kartmateriale. Dette kan imidlertid henge sammen med at det er gått relativt kort tid siden disse kravene ble innført (varslet i 1999).

På andre viktige områder, som prioritert handlingsprogram, målsettinger for aktivitet, uprioritert liste over langsiktige anleggsbehov og analyse for behov av anlegg, blir det gitt positive tilbakemeldinger. Nordlandsforskning antyder en rekke mulige alternative tiltak for å realisere det potensialet som plankravet representerer:

- Systematisert veiledning.
- Kompetanseutvikling gjennom erfaringsutveksling.
- Økt politisk involvering.
- Inkorporere plankravet i føringer fra statlige myndigheter. Plankravet fra Kultur- og kirkedepartementet integreres i Miljøverndepartementets helhetlige planstyringssignal til kommunene.
- Regionalisering av planarbeid. Dette kan arte seg som forsøksvirksomhet, der flere kommuner går sammen og utarbeider en plan for idrett og fysisk aktivitet i fellesskap.

Nordlandsforskning understøtter og bekrefter viktigheten av lokale og kommunale planprosesser for å sikre en behovsstyrt anleggsutbygging. Det er riktignok identifisert et forbedringspotensial som det må arbeides videre med.

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingssaktør må ses i sammenheng med planarbeidet. Det er behov for systematisk veiledning av kommunene, en mer samlet plantenkning (en del av det helhetlige plansignalet til kommune-

ne) og ikke minst interkommunalt eller regionalt planarbeid, gjerne på tvers av eksisterende kommune- og fylkesgrenser.

7.3 Spillemidler til anleggsformål

7.3.1 Fordeling på søknadsgrupper

Prosedylene og fordelingsreglene for spillemidler til anleggsformål blir hvert år fastsatt i *Forskrifter og bestemmelser om tilskudd av spillemidlene til anlegg for idrett og friluftsliv*. Disse er hvert år gjenstand for revisjon, og departementet arbeider med å gjøre dem så enkle som mulig for aktuelle søkere. Det er fylkeskommunene som gjennom detaljfordelingen foretar prioriteringer innenfor de respektive søknadsgrupper.

En stadig større andel av spillemidlene til anlegg har blitt fordelt til søknadsgruppene *nærmiljøanlegg* og *rehabilitering*. Dette har innvirket på avsetningen til *ordinære anlegg* (dvs. nyanlegg).

Det samme bildet avtegner seg når det gjelder hovedfordelingen i 2002. Det ble da fordelt nærmere 430 mill. kroner til anleggsformål. Av dette gikk 396 mill. kroner til anlegg i kommunene, 10 mill. kroner til en idé og arkitektkonkurranse for å stimulere til nytenkning rundt anlegg for barn og ungdom, 9 mill. kroner til anlegg for friluftsliv i fjellet, og 13 mill. kroner til nasjonal- og spesialanlegg.

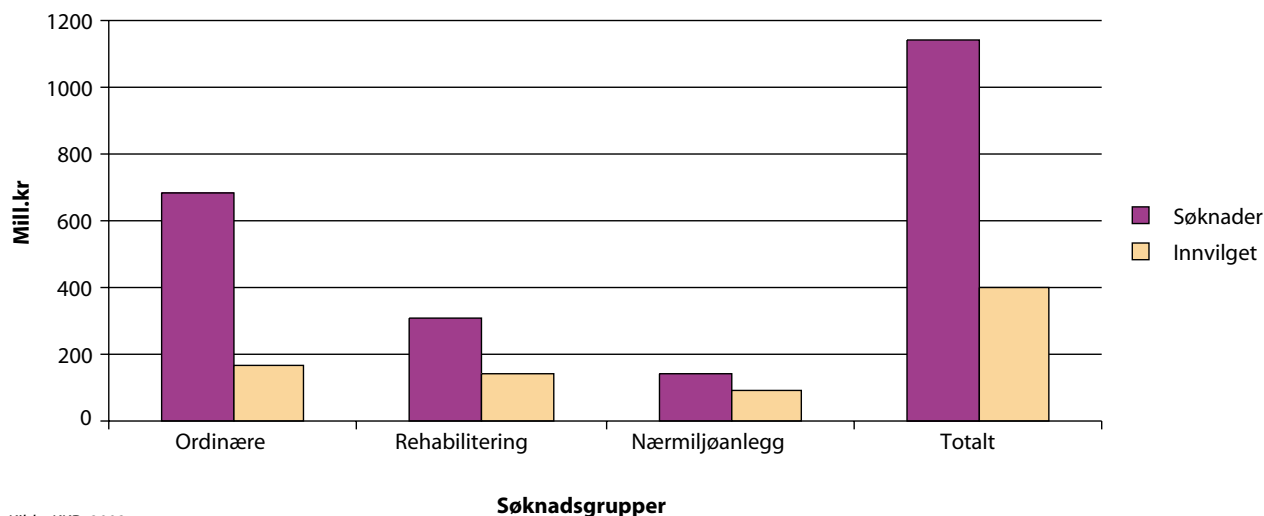
Midlene til anlegg i kommunene fordelte seg som følger på søknadsgruppene i 2002:

Ordinære nyanlegg	170 mill. kroner
Rehabilitering	140 mill. kroner
Nærmiljøanlegg	90 mill. kroner

Staten har ikke mulighet til å imøtekomme behovene på anleggssektoren, som kommer til uttrykk gjennom mengden av søknader. Særlig gjelder dette tilskudd til nye anlegg. Bare i 2002 var det søknader om tilskudd for 1,1 milliard kroner (se figur 16).

Figuren viser at en mindreandel av det totale antallet søknader om spillemidler til anleggsfor-

Figur 16 Søknadssummer og innvilgelse for ulike søknadsgrupper i mill.kr 2002



Kilde: KKD, 2002

mål innvilges. Andelen søknader som innvilges i forhold til hvor mange søknader som fremmes, er minst for søknadsgruppen *ordinære anlegg*. Situasjonen er bedre for søknadsgruppene *rehabilitering* og *nærmiljøanlegg*. Disse søknadsgruppene har vært prioritert, og det har vært gitt en prosentvis lik innvilgelse i alle fylker. I praksis har nesten alle prosjekter som det har vært søkt om midler til kunnet realiseres og motta midler innen rimelig tid.

Slik bildet ser ut i dag, er behovet for midler klart størst når det gjelder utbygging av ordinære anlegg. Eventuelle justeringer i spillemiddelordningen bør ta hensyn til dette.

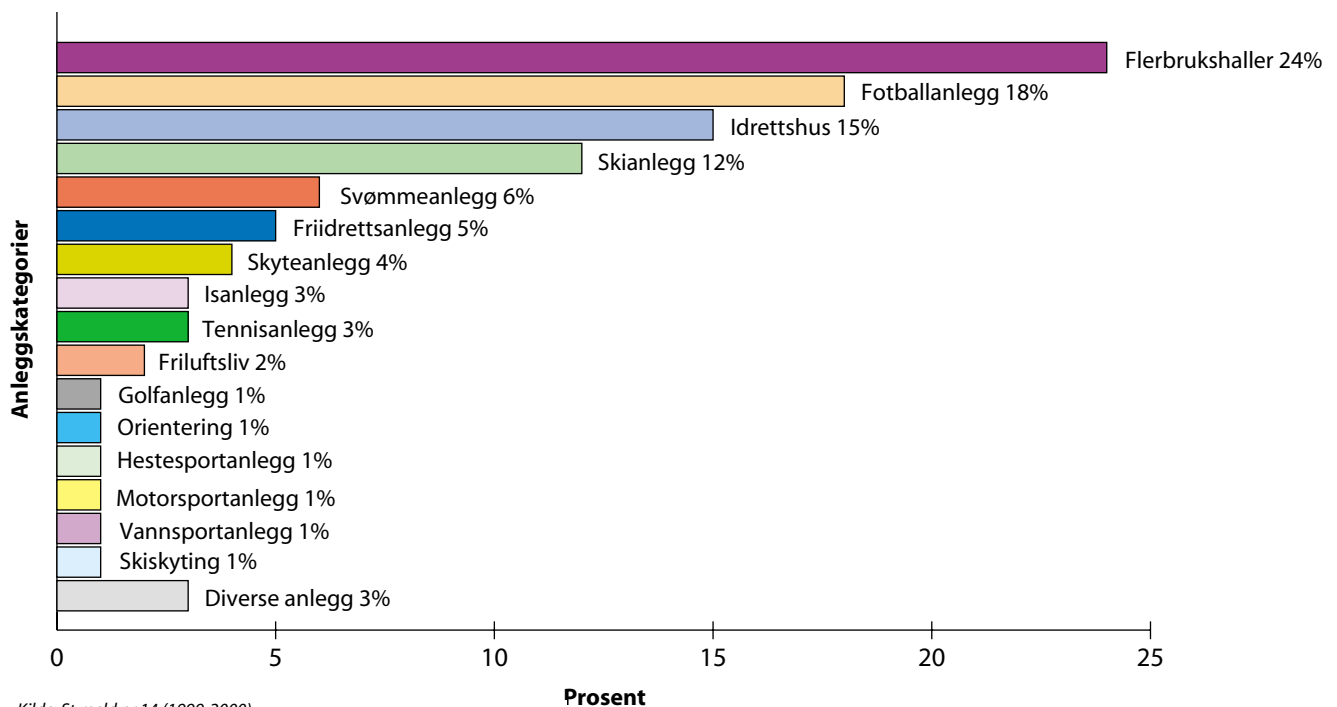
7.3.2 Fordeling på anleggskategorier

Et utgangspunkt ved fordeling av spillemidler til anlegg er at ordningen er søknadsbasert, og at det er knyttet maksimale tilskuddssatser til de enkelte anleggstypene. Ved å sette slike tilskuddssatser skapes forutsigbarhet i forhold til et eventuelt statlig økonomisk bidrag.

For noen anleggstyper, der kostnadsnivået erfaringsmessig ligger så høyt at søknadsbeløpet kommer over kr 550 000, er det fastsatt maksimale stønadsbeløp.

Det er i dag nærmere 100 stønadsberettigede anleggstyper. Hovedtyngden av spillemidlene har historisk sett gått til de tradisjonelle anleggene: Fotballanlegg, flerbrukshaller, svømmehaller, skianlegg, turstier og idrettshus.

Figur 17 Prosentvis fordeling av spillemidler på anleggs kategorier for perioden 1988-98



Figuren viser at hovedtyngden av spillemidlene går til anleggstyper som kommer de sentrale målgruppene til gode. I Idrettsmeldingen ble da også flerbrukshaller, fotballanlegg og svømmebasseng trukket frem som høyt prioriterte anleggstyper. Dette ble gjort med henvisning til brukerundersøkelser, som klart viser at slike anlegg er viktige for den organiserte medlemsbaserte idretten, og i utstrakt grad brukes av barn og ungdom.

Idrettsmeldingen gav imidlertid også prioritet til anlegg som turveier, turstier, turløyper, åpne isflater og kunstisflater, med begrunnelse i at dette er anlegg som er åpne for alle og som i stor grad benyttes. I tillegg er det et faktum at slike anlegg er mindre kostnadskreven, og at det skapes mye og god aktivitet for relativt små investeringer.

Dagens system med definerte stønadsberettigede anleggstyper kan være segmenterende ettersom det ikke er rom for tilskudd til anleggstyper som ikke er definert. I praksis betyr det at det blir vanskelig å møte anleggsbehov som skapes av nye trender innen idrett og fysisk aktivitet med tilskudd fra spillemid-

lene. Samtidig gir systemet små muligheter for nytenkning når det gjelder utforming av anlegg. En idrettshall er og blir en idrettshall – i tradisjonell forstand. Samtidig vet vi at anleggenes utforming har betydning for hvordan og hvilke aktiviteter som utøves.

Med sikte på en mer nyskapende anleggspolitikk iverksatte Kultur- og kirke departementet en idé- og arkitektkonkurranse i 2001. Denne konkurransen ble meget positivt mottatt, og det kom inn nærmere 80 idéer. Enkelte av disse tas i løpet av 2003 videre i en arkitektkonkurranse. Utvalget mener det bør vurderes hvordan nye tanker og ideer omkring anlegg på idrettsfeltet kan ivaretas og stimuleres innen spillemiddelordningen.

7.3.3 Tilskuddssatser

Det er ikke overraskende at det er de store og mer kostnadskreven anleggene som mottar hovedtyngden av anleggsmidlene. Noen av disse anleggstypene har da også høyere maksimale tilskuddssatser enn hva de generelle reglene tilsier. Noen eksempler:

Flerbrukshaller (aktivitetsflate 22 x 44 m)
1/3 inntil kr 5 000 000

Kunstgress for fotball (flate 68 x 106 m)
1/3 inntil kr 2 000 000

Fotballhaller (spillflate 40 x 60 m)
1/3 inntil kr 3 600 000

Svømmebasseng (25 x 12,5 m)
1/3 inntil kr 5 000 000

Selv om tilskuddssatsene er høyere for noen anleggstyper, utgjør tilskuddet i de fleste tilfeller langt fra 1/3 av kostnadene. Dette skyldes at kostnadene for bygging av anlegg har økt kraftig de senere årene, mens tilskuddssatsene bare har vært gjenstand for mindre justeringer. En flerbrukshall, fotballhall eller et svømmebasseng (jf. størrelsene skissert ovenfor) har i dag ofte kostnadsanslag på 25 – 35 mill. kroner. Tilskuddet fra spillemidlene utgjør av den grunn i mange tilfeller bare ca. 1/6 av den totale finansieringen.

Dette bildet gir grunnlag for refleksjon. Det kan være fristende å konkludere med at tilskuddssatsene bør økes, slik at spillemidlene utgjør en større del av finansieringsgrunnlaget. I så måte er det nødvendig å foreta en vurdering av om spillemidlene skal være et klart og sterkt incitament for anleggsbygging, eller om spillemidlene er å oppfatte som en toppfinansiering. Når det gjelder dette spørsmålet, er det vanskelig å gi et entydig svar. I enkelte kommuner fungerer faktisk spillemidlene som en viktig faktor for initiering og etablering av infrastruktur, mens det andre steder er vanskelig å få frem søknader og skaffe den nødvendige finansiering.

Tilskudd fra spillemidlene har vært et viktig element for etablering av infrastruktur for idrett og fysisk aktivitet. I hvilken grad en ytterligere

økning av tilskuddssatsene vil ha effekt i form av styrket anleggsutbygging i alle områder av landet, er derimot usikkert. Et flatt påslag på tilskuddssatsene vil åpenbart styrke finansieringsgrunnlaget, men kanskje først og fremst i de geografiske områder som allerede i dag klarer å utnytte ordningen. En antakelse er at det vil være de samme kommuner og fylkeskommuner som i dag klarer å få frem søknader som vil dra fordel av at tilskuddssatsene eventuelt øker. Som vist i kapittel 6, er anleggsdekningen når det gjelder flerbrukshaller dårligere i Oslo enn ellers i landet. Det er derimot ikke gitt at en økning av tilskuddssatsen for flerbrukshaller alene vil føre til at det bygges flere slike anlegg i Oslo. En like sannsynlig konsekvens er at nyetablering av anlegg fortsatt vil foregå i de deler av landet som er best dekket.

Tilskuddssatsene er gjenstand for noe differensiering i forhold til geografi og økonomi. I Idrettsmeldingen blir det pekt på at kommunenes evne til å investere i anlegg er ulik. Tilskuddssatsene er derfor gitt et tillegg for enkelte kommuner (det er bare mulig å få et av tilskuddene nedenfor):

- Kommuner i Namdalen og Nordland får et tillegg på 20 %.
- Kommuner i Troms og Finmark får et tillegg på 25 %.
- Kommuner med svak¹⁴ økonomi gis et tillegg på 10 %.
- Kommuner med lavt¹⁵ innbyggertall gis et tillegg på 10 % til små flerbruks- og svømme-haller.

Prioriteringen av kommuner i landets nordlige deler har dels historiske årsaker¹⁶, men må også ses i sammenheng med den distriktspolitikken som ble drevet for noen tiår tilbake. I en

14 Kommuner som ligger mer enn 10% under landsgjennomsnittet for kommunenes frie inntekter, korrigert for variasjon i utgiftsbehovet.

15 Under 2000 innbyggere, og som ikke har frie inntekter på mer enn 50% av landsgjennomsnittet.

16 I retningslinjene for fordeling av tippemidler fra 1952 het det at hensikten bak fordelingsprinsippene var å "oppnå at idrettsungdommen utover det hele land etter hvert får den samme anledning til å dyrke idrett, uansett egen eller vedkommende kommunes økonomi, på samme måte som ungdommen i de tettbygde større industrikommuner og byer hvor den kommunale økonomi er sterkere og hvor idrettslaga har lettere adgang til å få inntekter på sine arrangementer (Goksøyr m.fl.1996 s. 91)".

tidlig fase av Statens ungdoms og idrettskontors (STUI) historie rådde oppfatningen om at storbyene var velstående og rike på idrettsanlegg. Dette synet går igjen i samtlige vedtak som ble gjort om støtte til idrettsanlegg (Goksøyr m.fl. 1996).

Nord-Norgetillegget, som gir ekstra tilskudd til kommuner nord for Namdalen, har vært med på å opprettholde et bilde av spillemidlene som et distriktspolitisk virkemiddel. Dette har over tid gitt kommuner nordover i landet en relativt god dekning av idrettsanlegg. Tidligere oversikter viser at det ikke finnes dokumentasjon som tilsier at det er dyrere å bygge idrettsanlegg i Nord-Norge enn hva tilfellet er ellers i landet. Utvalget har derfor vanskelig for å se idrettsfaglige argumenter for at Nord-Norgetillegget bør videreføres. En slik særordning vil i tilfelle bare kunne argumenteres ut fra distriktspolitiske hensyn.

Dagens system legger *ikke* opp til differensiering av tilskuddssatsene i forhold til andre elementer som:

- andre økonomiske forhold (byggekostnader etc.)
- lokale behov
- eksisterende anleggsmasse.

Nevnte elementer legges i stedet til grunn ved beregningen av rammer til fylkeskommunene for ordinære anlegg. Fylkeskommunene har dessuten selv mulighet til å differensiere innenfor de maksimale stønadssatsene som er gitt. I praksis har det imidlertid vist seg at dette er en mulighet fylkeskommunene i liten grad benytter. Systemet med faste tilskuddssatser har dermed et noe egalitært preg, og det har vært viktig å fremheve en mest mulig relativ likhet i de direkte tilskuddene til anleggene.

OPPSUMMERING:

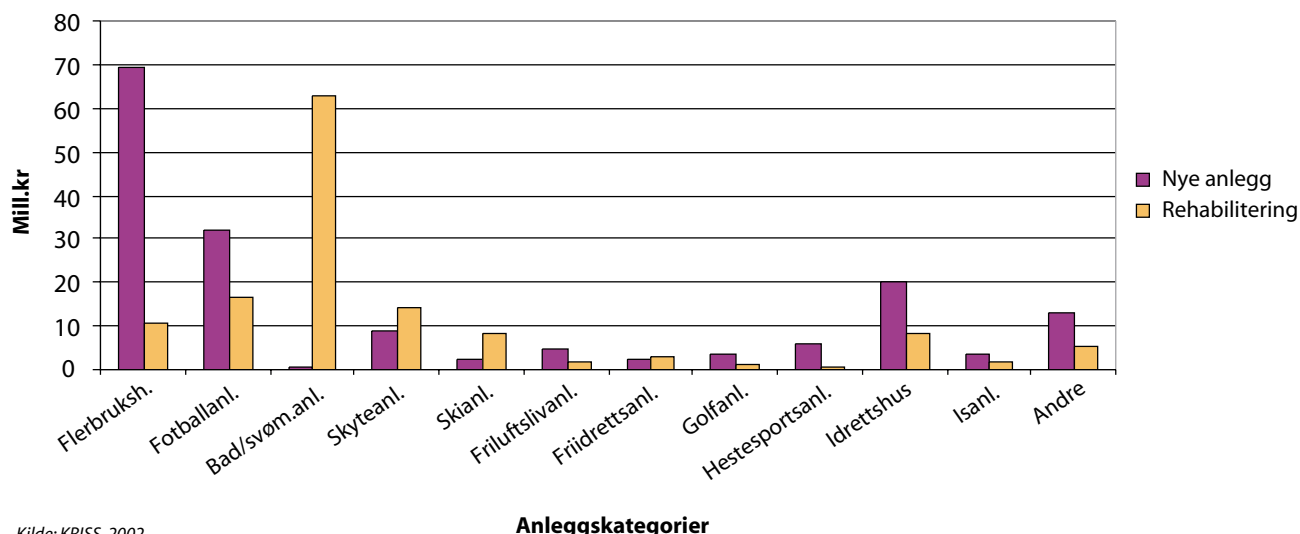
Dagens system med "like" tilskuddssatser gir samme utgangspunkt for alle kommuner for å få tilskudd til å etablere en tilfredsstillende infrastruktur for idrett og fysisk aktivitet. Oversikter viser at anleggsmassen er relativt likt fordelt. Det antas derfor at det ikke er grunn til å gjøre radikale grep i dagens ordning, da den virker å fungere relativt tilfredsstillende.

7.4 Forholdet mellom anleggs-kategorier og søknadsgrupper

Når det gjelder spillemidler til anleggskategorier, er det klare forskjeller mellom søknadsgruppene ordinære anlegg og rehabilitering.

Figuren på neste side viser at det er de tradisjonelle anleggene som får hovedtyngden av midlene.

Figur 18 Tildelte spillemidler til ulike anleggs kategorier og søknadsgrupper i 2002 i mill. kr



Kilde: KRISS, 2002

Flerbrukshaller er viktige anlegg som også danner grunnlag for mye god aktivitet for målgruppene barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år). For andre anleggstyper kan det være vanskelig å nå opp i prioriteringen. De fleste fylkeskommuner mottar årlig en ramme på mellom 5 – 10 mill. kroner til denne type anlegg, og er en naturlig begrensning når prioritering skal foretas. Større rammer vil riktignok kunne bøte på noe av problemet.

Når det gjelder nybygging av idrettsanlegg, brukes hovedtyngden av midlene på flerbrukshaller, fotballanlegg og idrettshus. Dette er anlegg som kommer barn og ungdom til gode. Dette er da også de mest kostnadskrevende anleggene (i tillegg til svømmeanleggene).

På rehabiliteringssiden fremkommer det imidlertid elementer som det er grunn til å reflektere over. En stor del av rehabiliteringsmidlene går til svømme- og skyteanlegg. Dette kan skyldes flere forhold, men det er slik at dette var anleggstyper som det ble bygd mange av i perioden 1950 – 1970. Mange av anleggene er derfor blitt gamle og trenger opprustning. I noen tilfeller er det derimot også grunn til å peke på kommunenes vilje og evne til å vedlikeholde anleggene.

Det er ikke alltid slik at det er lagt gode planer for drift og vedlikehold. Spesielt for svømmeanleggene er det dessuten grunn til å peke på at daværende Sosial- og helsedepartementet i 1996 kom med nye forskrifter for badeanlegg. Dette resulterte i at en rekke svømmeanlegg må rustes opp for fortsatt å holdes åpne.

Det er i dag lettest å komme i posisjon for tilskudd ved å ha et prosjekt i søknadsgruppen rehabilitering. Dette skyldes det som tidligere er nevnt om prosentvis innvilgelse og rammer i fylkeskommunene.

En skal ikke se bort fra at denne prioriteringen av søknadsgruppen har bidratt til at man på kommunalt nivå velger å rehabilitere anleggene fremfor å tenke nedleggelse eller nybygging. For noen anleggstyper (eks. ombygging av gressbaner til kunstgress for fotball) er dette en intendert og ønsket situasjon, mens det for andre anleggstyper (svømmebasseng, skytebaner, hoppbakker m.m.) er viktig at det foretas grundige kostnads- og behovsvurderinger. Ikke minst er det viktig å vurdere om det er hensiktsmessig å rehabilitere eldre og lite tidsmessige anlegg framfor å bygge nytt.

- Forholdet mellom søknadsgruppene ordinære anlegg og rehabilitering bør vurderes nærmere. Det kan være slik at inndelingen bidrar til at større utbygginger og rehabiliteringer ikke ses i sammenheng, og dermed blir gjenstand for separate vurderinger.
- På regionalt og lokalt nivå er det viktig at det skapes en tydelig grense mellom rehabilitering og vedlikehold, og at det foretas grundige kostnads-, hensiktsmessighets- og behovsvurderinger i forhold til nybygg, nedleggelse eller rehabilitering.

7.4.1 Spillemidler til ordinære anlegg

Rammene til fylkeskommunene til ordinære anlegg beregnes ut fra følgende kriterier:

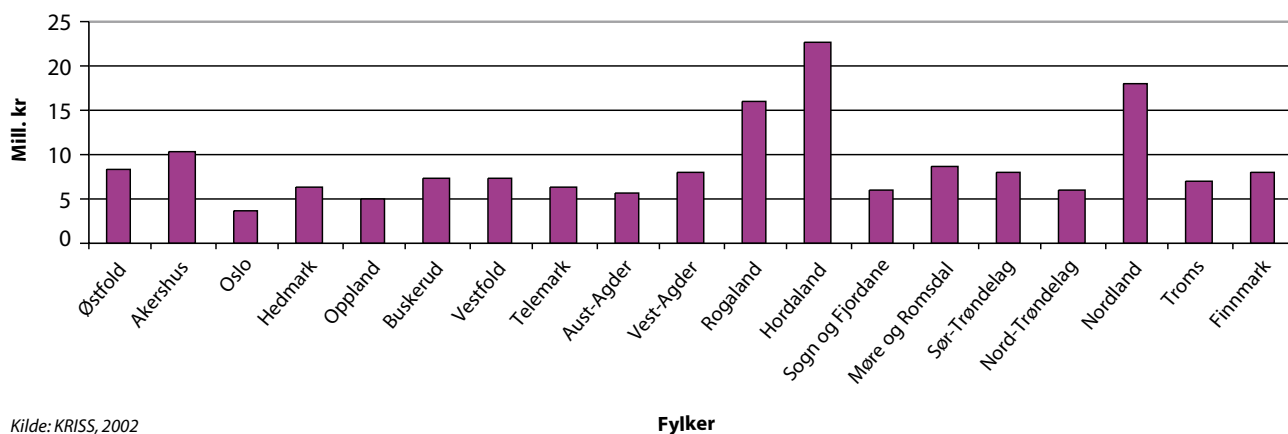
- Godkjent søknadssum (50 %)
- Antall innbyggere (25 %)
- Anleggsfordeling (25 %)

På mange måter kan man si at påslaget på tilskuddssatsene søker å ivareta hensynet til økonomiske forhold i kommunene, mens kriteriene for fordeling av rammer til fylkeskommunene søker å ivareta de andre nevnte hensyn: Lokale behov, demografiske forhold og eksisterende anleggsmasse.

I fylker som Oslo, med mange innbyggere, få søknader og lav anleggsdekning, gis det en større prosentvis innvilgelse til ordinære anlegg enn hva tilfellet er i eksempelvis Nordland som tradisjonelt har hatt mange søknader, og har relativt sett god anleggsdekning.

Selv om befolkningstette områder mottar en større prosentvis innvilgelse, gjenspeiler ikke fordelingen av spillemidler en prioritering av befolkningstette områder med lav anleggsdekning. Til det er antallet søknader for lite.

Figur 19 Fylkesvis fordeling av tildelte spillemidler til ordinære anlegg i 2002 i mill. kr.



Kilde: KRISS, 2002

Når det gjelder spillemidler til ordinære anlegg, viser oversikten at det ikke nødvendigvis er slik at det er de områder med dårligst anleggsdekning som mottar mest spillemidler. Det er åpenbart slik at de kommuner og fylkeskommuner som av ulike årsaker fremmer mange søknader også får utløst mest midler.

Tilskuddsordningene til idrettsanlegg er søknadsbaserte, og har den grunnleggende forutsetning at det er lokalt at behovene oppstår og prosjektene skal bringes frem til realisering.

Større anleggssatsinger (en samlokalisering av kunstgressbane, idrettshall m.m.) vil i de fleste

tilfeller ”ta hele den fylkeskommunale rammen”, og dette gjør det vanskelig å prioritere og realisere slike prosjekter. Det er derfor grunn til å se på mulighetene for tilpasninger av dagens system som bedre kan imøtekomme slike behov. På samme måte kan det være enkelte anlegg for mindre idretter som bør være gjenstand for andre behovsvurderinger enn de tradisjonelle anleggene. Ishaller kan være et eksempel på en slik anleggstype.

Det er tidligere pekt på at tilskudd fra spillemidlene utgjør en relativt liten andel av de totale kostnadene for en rekke større, kostnads-krevende anlegg (svømmehaller, flerbrukshall-ler). Tilskuddssatsene har de senere årene vært gjenstand kun for marginale justeringer, og det bør vurderes å øke tilskuddssatsene for prioriter- terte anleggstyper.

I Idrettsmeldingen er noen anleggstyper frem- hevet som viktigere i forhold til de statlige målene enn andre. Utvalget mener at de priori- teringer som her er foretatt (flerbrukshaller, fot- ballanlegg, turløype, turstier, turveier, svømme- basseng og åpne isflater/kunstisflater) danner et godt utgangspunkt for den videre satsing.

Det er grunn til å tro at økte tilskuddssatser vil virke positivt i mange kommuner. Utvalget finner imidlertid grunn til å understreke at det sannsynligvis også bør tenkes på andre virke- midler for å bedre anleggsdekningen i en del tett befolkede områder.

7.4.2 Spillemidler til rehabilitering av idrettsanlegg

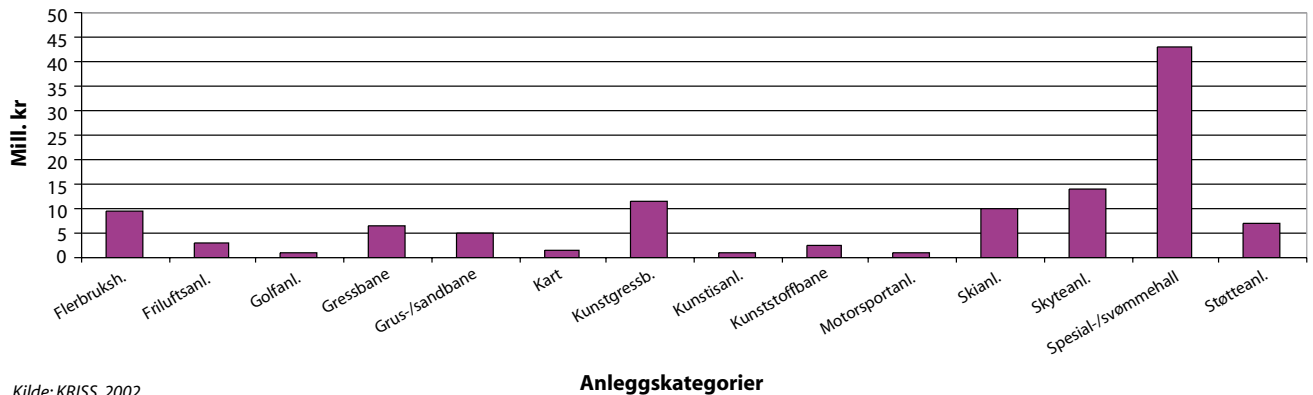
I tråd med de signaler som er gitt i Idretts- meldingen er det grunn til å se nærmere på hvilke anleggs kategorier som mottar midler gjennom søknadsgruppen rehabilitering.

I 2002 ble omlag 50% av søknadene om rehabili- tering innvilget. Det kan i dag ytes tilskudd til rehabilitering og ombygging av eldre anlegg når dette vil gi bedre forhold for idrettsutøvelse. Rehabilitering av eldre anlegg er fortsatt en uttalt prioritert oppgave. Samtidig er det understreket at det ikke er aktuelt å rehabilitere alle anlegg som har blitt bygd i Norge de siste 50 år. Slik ordningene er i dag, må behovet for rehabi- litering i første rekke vurderes gjennom arbei- det med de kommunale planene. Departementet har også understreket at kom- munene spesielt bør tilgodese de anleggene som kommer sentrale målgrupper til gode. I etterkant av Idrettsmeldingen ble stønads- satsene for rehabilitering av enkelte anleggs- typer økt.

Departementet har de senere årene klart gitt uttrykk for at man vil godkjenne nedleggelse av anlegg dersom det ikke lenger er behov for det, eller dersom det vil være uforholdsmessig kost- bart å få opp anlegget til nødvendig standard. Det er i den forbindelse uttalt at departementet i slike tilfeller ikke vil utløse krav om tilbakebe- taling av bevilgede spillemidler, selv om regel- verket i utgangspunktet tilsier en slik tilbake- betaling.

Det er nødvendig å foreta en nærmere vurde- ring av anleggsmassen innenfor flere særidret- ter for å avklare hvilke konkurranse- og tre- ningsanlegg det bør satses på i framtiden. Store, kostnads-krevende anlegg som benyttes av et mindre antall idrettsutøvere, må avstemmes og sees i sammenheng med nasjonale og regionale behov. Departementet har på denne bakgrunn innledet samtaler med relevante særforbund.

Figur 20 Tildelte spillemidler til rehabilitering fordelt på anleggs kategorier i 2001 i mill. kr



Kilde: KRISS, 2002

Figuren viser at det er anleggskategoriene svømmeanlegg, skyteanlegg og skianlegg som her mottar hovedtyngden av midlene. Den relativt høye summen til svømmeanlegg må ses i forhold til de elementer som er pekt på tidligere i dokumentet. Svømmeanleggene som mottar støtte i form av spillemidler skal være åpne for allmennheten, og kommer åpenbart en stor del av befolkningen til gode.

Når det gjelder skyteanlegg, er det imidlertid grunn til å spørre seg om dette bør være en prioritert anleggstype. Slike vurderinger og prioriteringer skal, slik systemet er utformet i dag, foretas av fylkeskommunene. Skyteanleggene får imidlertid en relativt stor andel spillemidler dersom en ser de to søknadsgruppene ordinære anlegg og rehabilitering i sammenheng.

Det kan ikke utelukkes at det fremmes en del søknader innenfor søknadsgruppen rehabilitering fordi tildelingsprosenten her er høyere. Det er også lettere å komme i posisjon for midler innenfor denne søknadsgruppen enn hva tilfellet er for ordinære anlegg.

Det er tidligere i dokumentet tatt til orde for at søknadsgruppene ordinære anlegg og rehabilitering bør ses i en nærmere sammenheng. Det samlede behovet må vurderes når prioriteringer gjøres lokalt og regionalt. Det er eksempelvis mulig at rehabilitering av gamle kommunale bad burde vært sett i en større interkommunal sammenheng, og at et nytt svømmeanlegg (med eksempelvis flere fasiliteter) kunne imøtekommet behovet for flere kommuner. I slike

sammenhenger kunne det faktisk vise seg å være samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge et nytt anlegg fremfor større rehabiliteringer av to til tre gamle svømmeanlegg.

Det er ikke sikkert at så mange søknader om rehabilitering av skyteanlegg hadde blitt imøtekommet, dersom disse måtte ses i sammenheng med tilskudd til nye flerbrukshaller og kunstgressbaner. De sistnevnte anlegg er i større grad sentrale for aktivitet blant målgruppene barn og ungdom.

Når det gjelder tilskudd til rehabilitering av anlegg, trer i tillegg et annet sentralt forhold frem. I 2002 var hele 146 av 347 tildelinger på under kr 200 000. Slike små tildelinger utgjorde i alt 15 mill. kroner. Til rehabilitering av anlegg ble det i 2002 samlet gitt tilskudd på 140 mill. kroner. Dette er et interessant trekk, som må ses i sammenheng med de generelle reglene for tildeling fra spillemidlene.

I dag er det satt en nedre grense på godkjent kostnad på kr 90 000 (for nærmiljøanlegg er denne grensen så lav som kr 20 000). I denne sammenheng aktualiseres problemstillingen om hvor små tilskudd statlige støtteordninger skal utløse, og dermed implisitt spørsmålet om fordelingen av ansvar mellom forvaltningsnivåene.

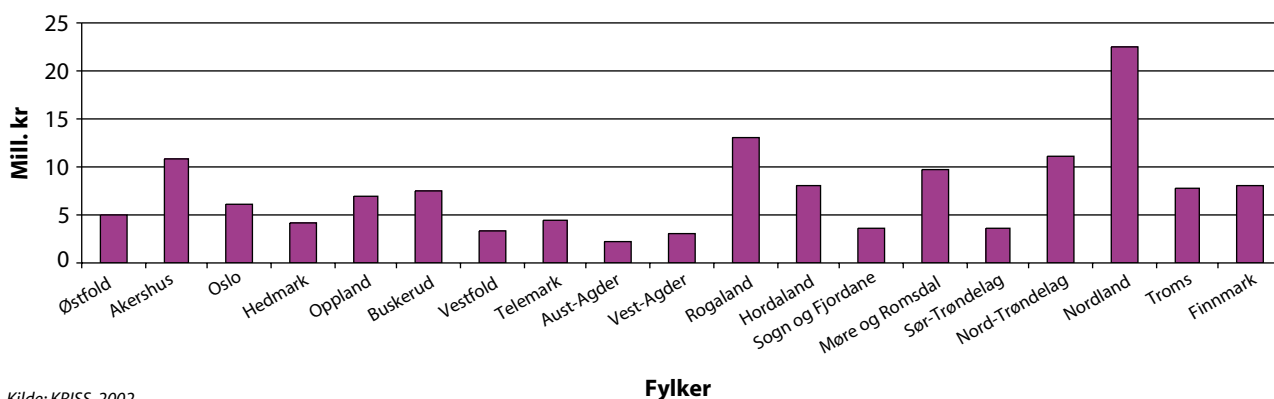
På rehabiliteringssiden er det grunn til å være oppmerksom på at det er en gråsoner knyttet til hva som bør oppfattes som rehabilitering og hva som er vedlikehold. Det er eieren, som oftest er kommunene, som har ansvar for ved-

likehold av anleggene. Det er samtidig slik at et så lavt innslagspunkt kan ha som konsekvens at det stilles mindre midler til disposisjon for "reelle" og større rehabiliteringer. Det kan synes nødvendig å vurdere nedre grense for godkjent kostnad for å kunne søke staten om tilskudd fra spillemidlene.

I figuren nedenfor presenteres en oversikt som

viser den fylkesvise fordelingen av spillemidler til rehabilitering i 2002. Bildet viser at det stort sett er de samme fylkeskommunene som får mest midler til ordinære anlegg, som også på rehabiliteringssiden klarer å benytte seg mest av ordningen. På samme måte som for ordinære anlegg vil det være viktig å klare å frigjøre midler, slik at en kan foreta grep i de områder hvor ordningene blir utilstrekkelige.

Figur 21 Fylkesvis fordeling av spillemidler til rehabilitering i 2002 i mill. kr



Kilde: KRISS, 2002

OPPSUMMERING:

- Det er behov for å se nybygging av anlegg i sammenheng med rehabiliteringer.
- Det bør vurderes å stimulere til interkommunale løsninger. I så måte kunne økte tilskuddssatser for interkommunale løsninger være et egnet virkemiddel.

7.4.3 Spillemidler til nærmiljøanlegg

Det er gitt midler til nærmiljøanlegg over hovedfordelingen siden 1993. Nærmiljøanlegg skiller seg ut fra storparten av de tradisjonelle idrettsanleggene ved at de ikke er tilrettelagt for organisert konkurranseidrett. Intensjonen med disse anleggene er at de skal være allment tilgjengelige og beregnet på egenorganisert fysisk aktivitet. Anleggene skal hovedsakelig lokaliseres i tilknytning til boområder.

Søkere om stønad til spillemidler til nærmiljøanlegg kan være kommuner, fylkeskommuner, idrettslag, velforeninger, borettslag, andelslag

eller andre sammenslutninger som ikke har et fortjenestebasert formål.

Ved bygging av nærmiljøanlegg kan opptil 50 % av kostnadene dekkes av statlig tilskudd begrenset oppad til kr 200 000 for ordinær nærmiljøanleggsordning og kr 40 000 for forenklet ordning, som for øvrig trådte i kraft fra og med 2001.

Spillemidler til ordinær nærmiljøanleggsordning blir fordelt med en lik prosentsats av godkjent søknadssum til alle fylker. Innvilgelsesprosenten på søknader om midler

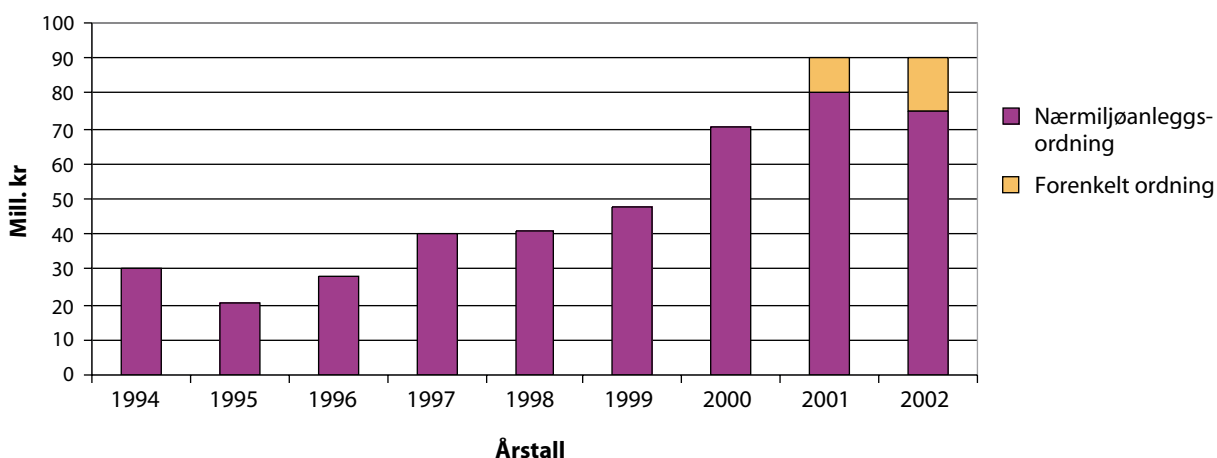
innenfor denne ordningen har for perioden 1994-2000 vært på mellom 80 og 100. Dette betyr at så og si alle søknader om bygging av nærmiljøanlegg har blitt innvilget i løpet av kort tid.

Fra og med 2000 utvidet det daværende Kulturdepartementet den ordinære nærmiljøanleggsordningen til i større grad å gjelde skolens utearealer. Dette med utgangspunkt i at skolen og dens utearealer har fått økt betydning for barns muligheter til å være fysisk aktive. Seksårsreformen og utvidelse av skolefritidsordningen medfører at mange barn tilbringer opptil 8 - 10 timer på skolen daglig. Dessuten er skolen som oftest lokalisert i barnas nærmiljø, og er dermed et sentralt samlingssted også i fritiden.

Utvidelsen av nærmiljøanleggsordningen har medført at antall søknader og godkjent søknadssum for 2001 og 2002 har steget betraktelig sammenliknet med tidligere år. Det har således ikke vært mulig for departementet å opprettholde en like høy innvilgelsesprosent innenfor den ordinære nærmiljøanleggsordningen. For inneværende år var innvilgelsesprosenten for ordinære nærmiljøanlegg 53 %.

Siden 1994 er det til sammen bevilget vel 457 mill. kroner til denne anleggstypen (ordinær og forenklet). For 2002 ble det totalt avsatt 90 mill. kroner, 75 mill. kroner til ordinær nærmiljøanleggsordning og 15 mill. kroner til forenklet ordning knyttet til mindre kostnadskreven nærmiljøanlegg, jf. figuren nedenfor.

Figur 22 Spillemidler til nærmiljøanlegg i perioden 1994-2002 i mill. kr.

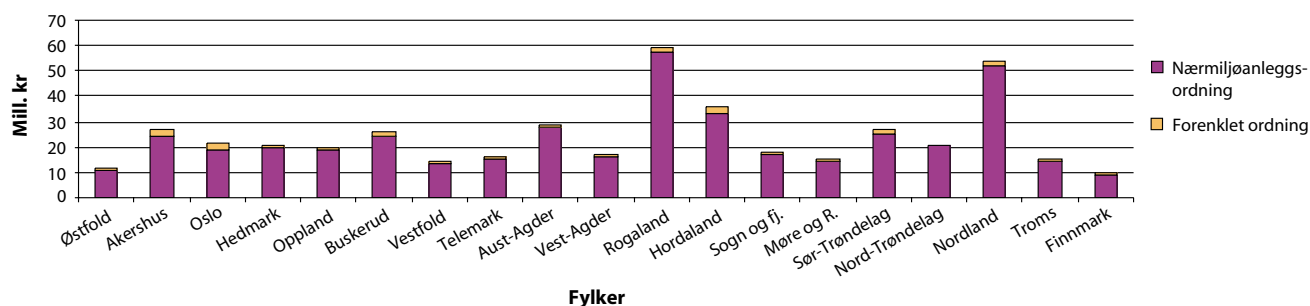


Kilde: KRISS, 2002

Ordningen er som tidligere omtalt søknadsbasert. Økningen i avsatt sum til nærmiljøanlegg

kan enkelt forklares med økning i antall søknader og godkjent søknadssum.

Figur 23 Fylkesvis fordeling av nærmiljøanleggsmidler i 2002 i mill. kr.



Kilde: KRISS 2002

Figuren viser at det er relativt store forskjeller fylkene i mellom hva gjelder andel av spillemidlene avsatt til ordinær nærmiljøanleggsordning. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fant i sin evalueringsstudie av nærmiljøanleggsordningen (2000) at lokal bevisstgjøring, klare ansvarsforhold både politisk og administrativt, kommunikasjon og samhandling mellom sektorer i kommunen, kommuneadministrasjonen og politikere er av stor betydning for iverksettingen lokalt. Nevnte momenter kan være mulige forklaringsfaktorer på fylkenes ulike "satsing" på nærmiljøanlegg.

Innenfor nærmiljøanleggsordningen kan det søkes om spillemidler til flere typer anlegg. I søkerheftet er det listet opp en rekke eksempler på anlegg. Det er fylkeskommunene som foretar den endelige vurderingen og eventuelt godkjenner anleggene. Tradisjonelle lekeplasser (sandkasse, huske, sklie, vippe, klatrehus osv.) er ikke stønadsberettiget.

NIBRs evaluering av nærmiljøanleggsordningen viser at det i første rekke er bygget balløkker, skileikanlegg, nærmiljøkart og flerbruksflater. De senere årene er også mange sandvolleybaner, klatrevegger, skateboardanlegg og streetbasketanlegg bygget.

De to siste årene har en sett en tendens til at stadig flere lekeplassprodusenter søker å utvikle sine produkter slik at de kan falle inn under nærmiljøanleggsordningen. Sett fra en pedagogisk synsvinkel hilses denne utviklingen velkommen. En kan hevde at lekeplassene over for lang tid har sett mer eller mindre like ut, og at deres innretning ikke har invitert til variert fysisk aktivitet.

Det hersker imidlertid ulike oppfatninger om disse produktene skal kunne falle inn under nærmiljøanleggsordningen eller ikke. Slik ordningen er i dag, er det som tidligere nevnt fylkeskommunen som foretar den skjønnsmessige vurderingen av de enkelte søknadene. Resultatet er at et apparat i noen fylker er å betrakte som et lekeapparat som ikke er stønadsberettiget, mens en i andre fylker kan motta nærmiljøanleggsmidler til anlegget. Med andre ord, det blir et definisjonsspørsmål hva

som faller inn under begrepet fysisk aktivitet. Utvalget mener departementet bør vurdere å stramme inn retningslinjene for å få en mer lik praksis landet over.

7.4.3.1 Forenklet nærmiljøanleggsordning

Forenklet nærmiljøanleggsordning er en annen ordning som trådte i kraft fra og med spillemiddelfordelingen i 2001. Innenfor forenklet nærmiljøanleggsordning fordeles midlene mellom fylkene ut fra andel barn og ungdom i aldersgruppen 6-19 år. For 2001 ble det avsatt 10 mill. kroner til denne ordningen, og for 2002 var avsetningen 15 mill. kroner. Forenklet nærmiljøanleggsordning betraktes som et prøveprosjekt med et tidsperspektiv på tre år (2001-2003). Departementet vil foreta en nærmere vurdering etter dette.

Innenfor forenklet nærmiljøanleggsordning kan det søkes om midler hele året, og behandlingstiden i fylkeskommunen skal etter intensjonen være maksimalt fem uker.

Forenklet nærmiljøanleggsordning er et forsøk fra departementets side på å imøtekomme signaler fra lokalt plan om å redusere tiden det tar fra en søknad sendes til midler mottas og anlegget kan stå ferdig for mindre kostnadskreven anlegg. Departementet har videre ønsket at forenklet nærmiljøanleggsordning kan bidra til at barn og ungdom i større grad får muligheten til å medvirke i de prosesser hvor aktiviteter og anlegg utformes. Departementet har ellers tro på at "nyordningen" kan bidra til at enda flere velforeninger, borettslag og idrettslag vil fungere som pådrivere og/eller selv bygge nærmiljøanlegg.

Innenfor forenklet ordning er det ikke laget statistikk over stønadsberettigede anleggstyper. Det skal foretas en fortløpende skjønnsmessig vurdering i fylkeskommunen. Det understrekes imidlertid at fysisk aktivitet skal være i fokus. Tilbakemeldingene fra både kommunene og fylkeskommunene etter at ordningen har fungert ett år, er positive. Nesten alle fylkeskommunene har meldt tilbake at midlene som ble stilt til disposisjon er brukt opp i løpet av kort tid.

Satsing på nærmiljøanlegg har siden 1994 vært et sentralt og effektivt virkemiddel for å sikre barn og ungdom muligheter til idrett og fysisk aktivitet i trygge og gode oppvekstmiljø.

7.5 Generelt om måloppnåelse på anleggsfeltet

Det kan fastslås at de statlige tilskuddsordningene til utbygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet har hatt meget stor betydning for utbyggingen av idrettsanlegg i Norge. KRISS viser at det er etablert nærmere 50 000 anleggslementer i Norge, og anleggsmassen i Norge gir et stort mangfold av aktivitetsmuligheter. Hovedtyngden av disse anleggene er bygd med bidrag fra spillemidlene, og oversikter over anleggsdekning for sentrale anleggstyper virker i de fleste kommuner å være tilfredsstillende.

I Idrettsmeldingen legges det vekt på at den samlede anleggsmassen skal gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet. Oversiktene som er presentert tidligere i rapporten viser at anleggsdekningen er relativt god. Spørsmålet er om det finnes et normativt mål for anleggsdekning. Per i dag er det ikke utviklet et slikt mål. Årsaken er at dette ikke har vært ansett som formålstjenlig, fordi forskjellene i bosettingsmønster, geografi og andre forhold er store i Norge.

Dagens tilskuddsordninger har imidlertid bidratt til at "alle" i Norge, gjennom den anleggsutbygging som er foregått, er gitt mulig-

heten til å drive idrett og fysisk aktivitet.

Hvilke aktivitetsmuligheter som anleggsmassen gir, varierer riktignok i forhold til hvor den enkelte bor. I mindre kommuner med få innbyggere vil nødvendigvis mangfoldet av aktivitetstilbud og variasjonsbredden i anleggsmassen være mindre enn i større tettsteder og byer. På den andre siden er muligheten for å få tilgang til anleggene ofte større.

I dokumentet er det gitt en beskrivelse av hvordan midlene til anleggsformål fordeles mellom tiltak og grupper. Det er et relativt omfattende bilde som tegnes gjennom spillemiddeltildelingen og fordelingsmekanismene. Dagens ordning er må likevel i utgangspunktet sies å gi alle kommuner "like" muligheter for å søke om statlig tilskudd. I denne sammenheng er tiltak forstått som anleggstyper.

Det opereres i dag med ca. 100 stønadsberettigede anleggstyper, men det er i hovedsak de tradisjonelle anleggene som mottar tilskudd. Kartleggingen viser videre at det ikke er noen klar sammenheng mellom de områder som har dårligst anleggsdekning og de fylkeskommuner som mottar de største rammene. Det er i forlengelsen av dette pekt på at evnen til å få frem søknader er varierende.

- Utvalget mener at midlene som stilles til disposisjon for anleggsformål i all hovedsak brukes på anleggstyper som kommer de sentrale målgruppene til gode.
- De tradisjonelle idrettsanleggene er alle viktige elementer i en infrastruktur som skal bidra til idrett og fysisk aktivitet. Det er likevel utvalgets oppfatning at resultatet av virkemidlene i for liten grad ivaretar de mer befolkningsrike områdene av landet. Det er her anleggsdekningen er dårligst, men det er likevel slik at disse områdene mottar en liten andel av spillemidlene.

7.6 Forslag til tiltak for bedre måloppnåelse

Utvalget vil først igjen få understreke at dagens ordninger virker å være velfungerende, og at det er relativt god måloppnåelse på anleggsfeltet. Utvalget er likevel kommet til at det kan være grunn til å se på enkelte justeringer.

Det er samtidig grunn til å være oppmerksom på den kompleksitet som omgir anleggsfeltet, og at det derigjennom er et arsenal av virkemidler å bruke. Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å drøfte alle sider og konsekvenser av eventuelle justeringer og endringer, men heller identifisere noen utfordringer og synliggjøre *mulige* endringer. Departementet vil på denne bakgrunn ha et utgangspunkt for videre arbeid, og vil i samråd med kommunene, fylkeskommunene og idrettsorganisasjonene kunne utvikle ordningene videre.

7.6.1 Programsatsinger

Utvalget mener det kan være grunn til å arbeide for å etablere egne tidsavgrensede programmer i tillegg til de ordinære kanalene for spillemidler. Denne type satsinger vil ha den fordel at de ikke endrer dagens velfungerende ordninger, men at det skapes et supplement som kan stimulere til anleggsutbygging der hvor dagens ordninger er begrensede. I henhold til beskrivelsene på anleggssiden gjelder dette særlig tre forhold:

- Stimulere til mer og bedre anleggsutbygging i befolkningstette områder.
- Sørge for en planmessig og behovsstyrt utbygging av større, kostnadskreven anlegg for mindre særidretter.
- Stimulere til nytenking når det gjelder anleggsutvikling på idrettsfeltet.

Det er utvalgets oppfatning at slike programmer bør etableres gjennom direkte dialog mellom stat og kommune, og i samråd med fylkeskommunene og idrettsorganisasjonen.

7.6.2 Sterkere prioritering av ordinære anlegg

Utvalget ser det som viktig at det tilføres mer midler til utbygging av nye ordinære idrettsanlegg. Utviklingen de senere år viser tydelig at behovet for midler er størst når det gjelder anlegg innen denne søknadsgruppen.

Utvalget mener videre at departementet bør se nærmere på forholdet mellom søknadsgruppene (ordinære anlegg, rehabilitering og nærmiljøanlegg) og innholdet av disse. Det kan synes som om forvaltningspraksisen er noe ulik fylkeskommunene imellom innenfor søknadsgruppen nærmiljøanlegg, og at grensen mellom rehabilitering og vedlikehold kunne vært tydeligere. Dette er forhold som departementet bør ha fokus på i tiden framover.

7.6.3 Videreutvikling av planlegging som redskap i anleggsutbyggingen

Behovsvurderinger står helt sentralt i forhold til utbygging av idrettsanlegg og fordelingen av spillemidler. Utvalget mener det er grunn til å se nærmere på hvordan slike behovsvurderinger foretas, og på hvilken måte disse skal være styrende for prioritering av spillemidler. Dette bringer inn planlegging som redskap og som grunnlag for fordeling av spillemidler. Studien fra Nordlandsforskning vedrørende plankravet virker i den forbindelse å være et godt utgangspunkt (se pkt.7.2).

Fylkeskommunene vil i fremtiden være en *regional utviklingsaktør*. Det er utvalgets oppfatning at det i den forbindelse bør foretas en nærmere vurdering av det regionale forvaltningsnivåets funksjon og rolle på idrettsfeltet. Utvalget antar at den regionale offentlige forvaltningsstrukturen vil ha en funksjon i forhold til planarbeidet på lokalt nivå. Det er nødvendig å sikre gode behovsvurderinger, en mer samlet plantenkning på kommunalt nivå, og i noen tilfeller stimulere til interkommunale løsninger og løsninger på tvers av fylkesgrenser.

7.6.4 Justering av tilskuddssatser

Tilskuddssatsene har i begrenset grad vært gjenstand for justeringer. For de mest kostnads-krevende anleggene utgjør tilskuddet fra spillemidlene mindre enn 20% av samlede kostnader. Utvalget mener det er grunn til å se nærmere på dette. Økning av satsene bør relateres til prioriterte anleggstyper.

7.6.5 Differensiering av tilskuddssatser

Utvalget mener videre at departementet bør vurdere å differensiere tilskuddssatsene. Dette kan være aktuelt for å stimulere til økt anleggsutbygging i tett befolkede områder, og være med på å bidra til interkommunale løsninger.

7.6.6 Vurdere nedre grense for godkjent kostnad

Utvalget mener det er grunn til å vurdere nedre grense for godkjent kostnad som grunnlag for å søke om statlig tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet. Utvalget ser samtidig at det gis positive signaler om tilskuddsordningene til nærmiljøanlegg, og at kommunene oppfatter det som positivt at det også gis tilskudd til mindre kostnadskrevenne rehabiliteringer.

7.6.7 Ordningene bør gi rom for nye ideer og impulser

Utvalget oppfatter systemet med definerte maksimale stønadssatser og godkjente anleggs-kategorier som et godt utgangspunkt. Det er samtidig grunn til å være oppmerksom på at et slikt system kan virke segmenterende. Systemet gir begrensede muligheter for nytenkning og tilpasninger til en ny tid, med andre trender og behov. Det vil derfor være viktig å finne permanente strukturer for videreføring av de ideer og tanker som ligger i idé- og arkitektkonkurransen som departementet nå gjennomfører.

7.6.8 Vurdere nødvendigheten av Nord-Norgetillegget

Gjennom dagens system gis det et tillegg på tilskuddssatsene for de nordligste delene av landet. Utvalget har vanskelig for å se sammenhengen mellom begrunnelsen for dette tillegget og kostnadene for bygging i de ulike deler av landet. Utvalget mener det er grunn til å se nærmere på dette forholdet.



Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets anbefalinger endrer ikke på de grunnleggende forutsetningene for forvaltningen av spillemidler. Anbefalingene vil derfor etter

utvalgets oppfatning ikke få konsekvenser av administrativ eller økonomisk art.

- Berg, Christin; Opedal, Ståle: *Mer frivillig innsats? Evaluering av ny tilskuddsordning til lokale idrettslag*. Arbeidsnotat RF – 2002/101. Stavanger, Rogalandsforskning, 2002.
- Breivik, Gunnar; Vaagbø, Ola: *Utviklingen i fysisk aktivitet i den norske befolkning 1985-1997*. Oslo, Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité, 1998.
- Enjolras, Bernard og Ørnulf Seippel: *Frivillighet, kommersialisering og profesjonalisering. Utfordringer i norsk idrett*. Oslo, Institutt for samfunnsforskning, 1999.
- Enjolras, Bernard og Ørnulf Seippel: *Norske idrettslag 2000. Struktur, økonomi og frivillig innsats*. Oslo, Institutt for samfunnsforskning, 2001.
- Enjolras, Bernard: Pågående forskningsprosjekt på oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet (2001–2004).
- Feedback Research: *Undersøkelse om bruk av idrettsanlegg i kommunene*. Oslo, 1999.
- Goksøyr, Matti; Andersen, Espen; Asdal, Kristin: *Kropp, kultur og tippekamp*. Oslo, Universitetsforlaget, 1996.
- Jones, Ken m.fl: *Fysisk aktivitet i nærmiljøet. Evaluering av Kulturdepartementets nærmiljøanleggsordning*. Oslo, NIBR, prosjektrapport 2000:18.
- Kearny, A.T: *Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF). Analyse av pengebruken sentralt*. Rapport, 1998, Oslo.
- Kultur- og kirkedepartementets register for idrettsanlegg og spillemiddelsøknader (KRIS).
- Magnussen, Tone; Gjertsen, Arild; Røiseland, Asbjørn: *Mellom statlig plankrav og kommunalt spelerom – evaluering av kommunedelplaner for anlegg og område for idrett og friluftsliv*. Bodø, Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 1, 2002.
- Markeds- og Mediainstituttet: *Barne- og ungdomsundersøkelsen*. Oslo, 2002.
- Markeds- og Mediainstituttet: *Småbarnsundersøkelsen*. Oslo, 2002.
- Markeds- og Mediainstituttet: *Norsk Monitor*. Oslo, 2000 og 2002.
- Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité: *Rapport for 2001 til Kultur- og kirkedepartementet*. Oslo, 2002 (a).
- Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité: *Tilstandsrapport for norsk idrett*. Oslo, 2002 (b).
- Protinus: *Landsomfattende undersøkelse om bruk av svømmehaller og flerbrukshaller*. Oslo, 2002.
- Riksrevisjonen: *Forvaltningen av rammetilskuddet til Norges Idrettsforbund*. Dokument nr. 3:12 (1997-98).
- Seippel, Ørnulf: *Idrett og sosial integrasjon*. Institutt for samfunnsforskning, rapport 2002:9, Oslo.
- Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet: *Fysisk aktivitet og helse. Kartlegging*. Rapport nr. 1/2001. Oslo.
- Statistisk sentralbyrå (SSB): *Norsk kulturbarometer 1997*. Oslo–Kongsvinger, 1998.

Statistisk sentralbyrå (SSB): *Norsk kulturbarometer 2000*. Oslo–Kongsvinger, 2001.

Statistisk sentralbyrå (SSB): *Ukens statistikk nr. 8/1999. Levekårsundersøkelsen 1997. Boforhold, fritid og vold*. På: <http://www.ssb.no/emner/00/02/bfv97/t97-wt4a.txt>.

Statistisk sentralbyrå (SSB): *Kultur- og fritidsaktiviteter. Om idrett og friluftsliv, musikk, lesing og andre kulturaktiviteter*. Oslo–Kongsvinger, 2000.

Stortingsmelding nr. 27 (1996-97): *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo, Kulturdepartementet.

Stortingsmelding nr. 14 (1999–2000): *Idrettslivet i endring. Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet*. Oslo, Kulturdepartementet.

Stortingsmelding nr. 44 (1997-98): *Tileggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo, Kulturdepartementet.

Wollebæk, Dag; Selle, Per; Lorentzen, Håkon: *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen, Fagbokforlaget, 2001.

Figur 1	Inntektskilder til NIFs sentrale administrasjon 1999 i prosent.....	15
Figur 2	Andel i befolkningen i ulike aldersgrupper som er medlemmer i NIF 1997 og 2000. N=2200. Prosent.....	15
Figur 3	Andel barn og ungdom i befolkningen som trener og/eller konkurrerer i idrettslag, etter alder 1992–2002. N=1200. Prosent.....	16
Figur 4	Andel barn og ungdom i alderen 8-24 år som trener eller konkurrerer i idrettslag, samlet og etter kjønn 1996-2000. N=1200. Prosent.....	16
Figur 5	Ulike typer frivillige organisasjoners andel av alle frivillige i Norge 1986 og 1998. N=1695. Prosent.....	18
Figur 6	Utbyggingstakt for enkelte anleggstyper perioden 1947 – 1998.....	35
Figur 7	Antall innbyggere per fotballanlegg i de største byene og i utvalgte fylker 2002.....	39
Figur 8	Antall innbyggere per flerbrukshall i fylkene 2002.....	40
Figur 9	Antall innbyggere per flerbrukshall i de største byene og i utvalgte fylker 2002.....	40
Figur 10	Prosentvis fordeling av brukergrupper i flerbrukshaller mellom kl. 1500 og 2100 på hverdager 2002 N=503.....	42
Figur 11	Hovedbrukere på hverdager etter kl. 1500 i flerbrukshallene 2002 N=503.....	43
Figur 12	Pris for å leie en flerbrukshall 1 time på en hverdag mellom kl. 1700 og 1800 for et idrettslag (barn/ungdom) 2002 N=461.....	43
Figur 13	Inngangsbillett for barn i svømmehall en lørdag formiddag 2002. N 302.....	44
Figur 14	Inngangsbillett for voksne i svømmehall en lørdag formiddag 2002. N 310.....	45
Figur 15	Relativ fordeling av finansieringskilder for utbygging av fem svømmehaller i 1994 og ni flerbrukshaller i 1996 i prosent.....	47
Figur 16	Søknadssummer og innvilgelse for ulike søknadsgrupper i mill.kr 2002.....	51
Figur 17	Prosentvis fordeling av spillemidler på anleggs kategorier for perioden 1988-98.....	52
Figur 18	Tildelte spillemidler til ulike anleggs kategorier og søknadsgrupper i 2002 i mill. kr.....	55
Figur 19	Fylkesvis fordeling av tildelte spillemidler til ordinære anlegg i mill. kr 2002.....	56
Figur 20	Tildelte spillemidler til rehabilitering fordelt på anleggs kategorier i 2001 i mill. kr.....	58
Figur 21	Fylkesvis fordeling av spillemidler til rehabilitering i 2002 i mill. kr.....	59
Figur 22	Spillemidler til nærmiljøanlegg 1994-2002 i mill.kr.....	60
Figur 23	Fylkesvis fordeling av nærmiljøanleggsmidler i mill. kr 2002.....	60

Tabell 1	Statens samlede overføringer til idrettsformål 1998-2002	11
Tabell 2:	De ti forbundene med flest aktive medlemmer under 20 år, prosent under 20 år i disse SF-ene, prosent av alle aktive under 20 år og av alle aktive i norsk idrett, 2000.....	14
Tabell 3	Fordeling av tidsbruk til ulike arbeidsoppgave for de frivillige i idrettslagene 1998. N=1695. 1998. Prosent.....	18
Tabell 4	Antall anlegg per anleggskategori (begrenset utvalg) i fylkeskommunene.....	36
Tabell 5	Avstand til ulike anleggstyper for personer 16–79 år. 2001. Prosent.....	41
Tabell 6	Antall søknader, kostnader og gjennomsnittlig kostnad for flerbrukshaller (normalhaller med én spilleflate) i 2000, 2001 og 2002 i fire landsdeler	48