



RF – Rogalandforskning. <http://www.rf.no>

Christin Berg og Ståle Opedal

Evaluering av ny tilskuddsordning til lokale idrettslag – en forstudie

Arbeidsnotat RF – 2001/050

Prosjektets tittel: Evaluering av ny tilskuddsordning til lokale idrettslag
Oppdragsgiver: Kulturdepartementet

ISBN: 82-490-0103-6
Gradering: Åpen

RF – Rogalandforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001

Forord

Dette notatet er første underveisrapportering fra evalueringen av ny tilskuddsordning til lokale idrettslag. Siktemålet med tilskuddsordningen er å bedre rammevilkårene for frivillig, medlemsbasert virke for barn og ungdom. RF-Rogalandsforskning evaluerer tilskuddsordningen på oppdrag for Kulturdepartementet. Notatet er ført i pennen av Cristin Berg og Ståle Opedal. Hilmar Rommetvedt har kommentert innholdet i notatet, mens Jon Moxnes Steineke har foretatt en drøfting av forholdet mellom frivillighet og finansiering med utgangspunkt i økonomisk teori (vedlegg V).

Tilskuddsordningen ble iverksatt i år 2000 da det etter vedtak i statsråd i april ble avsatt 81, 2 mill kr til tilskudd til lokale idrettslags arbeid for barn og ungdom. I mai ble det foretatt en fordeling av tilskuddsmidlene mellom idrettsrådene i kommunene. Deretter laget idrettsrådene innstilling til Norges idrettsforbund om fordeling av midlene på idrettslagene i den enkelte kommune. Utbetalinger til lagene ble deretter foretatt av Norges idrettsforbund utover høsten 2000.

For evalueringen betyr dette at oppmerksomheten er rettet mot det som har skjedd fra fordelingen av tilskuddsmidlene mellom idrettsrådene i kommunene, fram til fordeling på idrettslagene i den enkelte kommune. Ved å studere et utvalg kommuner har vi kunnet følge prosessen fra utlysning av midlene til en begynnende diskusjon i lagene om bruken av midlene. Det er dermed selve prosessen som er i fokus i evalueringen, ikke det som på lengre sikt måtte avleire seg som effekter av ordningen på frivillighet, aktivitet og deltakelse i idrettslagene. Derfor har vi valgt å kalle dette for en forstudie.

Vi vil takke alle informantene i de utvalgte kommunene, idrettsrådene, idrettslagene og idrettskretsene som velvillig har stilt opp for intervjuer. Også en takk til representanter for Kulturdepartementet og Norges idrettsforbund og Olympiske komite som har stilt opp for intervjuer og bistått med skriftlig materiale.

Stavanger 01. mars 2001

Ståle Opedal
prosjektleder

Innhold

Sammendrag	4
1 INNLEDNING	12
1.1 Formål og problemstillinger	12
1.2 Bakgrunn for tilskuddsordningen	14
1.3 Metode og data	20
1.4 Notatets oppbygning	23
2 LOKAL PROSESS OM FORDELING AV TILSKUDDSMIDLENE	24
2.1 Innledning	24
2.2 Organisering, deltaking og konfliktforhold	25
2.3 Synspunkter på retningslinjene for fordeling av støtten mellom idrettsrådene	31
2.4 Hva slags problemer har gjort seg gjeldende?	32
3 LOKALE FORDELINGSNØKLER OG PRIORITERINGER	33
3.1 Innledning	33
3.2 Lokale valg av fordelingsnøkler og prioriteringer	33
3.3 Synspunkter på de overordnede retningslinjene for fordeling av støtten på lagene	37
3.4 Problemområder	39
4 BRUK AV TILSKUDDSMIDLENE OG FREMTIDIGE EFFEKTER	42
4.1 Innledning	42
4.2 Bruken av støtten i idrettslagene	42
4.3 Forventninger om effekter for idrettslagene	44
4.4 Mulige effekter for idrettsrådene, kommunenes støtte til idretten og NIFs prioriteringer	47
5 KONKLUSJONER, PROBLEMFELT OG FORSLAG	50
5.1 Konklusjoner	50
5.2 Noen problemfelt	53
5.3 Bør tilskuddsordningen endres nå?	55
5.4 Veggen videre i evalueringen	56
REFERANSER	58

VEDLEGG I – INTERVJUGUIDE/IDRETTSORGANISASJONENE.....	60
VEDLEGG II – INTERVJUGUIDE/KOMMUNENE.....	64
VEDLEGG III - UTVALG AV CASE-KOMMUNER	68
VEDLEGG IV – TABELLER TIL KAPITTEL 2 OG 3.....	73
VEDLEGG V – FRIVILLIGHET OG FINANSIERING: HVILKE SAMMEN- HENDER KAN FORVENTES UTFRA ØKONOMISK TEORI?	75

Sammendrag

I denne første fasen av *prosessevalueringen* har vi fokusert på hva som har skjedd lokalt. Den primære oppgaven har vært å kartlegge og analysere de lokale prosessene som tilskuddsmidlene har utløst og å undersøke hva slags prioriteringer som er foretatt.

Siden det er første året med en slik støtteordning, er det begrenset hva vi kan si om effekter på rammevilkårene for frivillig og medlemsbasert virke for barn og ungdom. I forbindelse med *resultatevalueringen* har vi spurt ulike aktører om hvilke effekter de forventer av støtteordningen. Vi har også sett på de overordnede mål som er knyttet til ordningen og kartlagt aktuelle datakilder. Til sist har vi foretatt en mer teoretisk drøfting av forholdet mellom statlig støtte og stimulering av lokalt frivillig engasjement. Disse elementene er det redegjort nærmere for i selve notatet.

Problemstillingene i denne fasen av prosessevalueringen har vært tredelt:

- Hva slags organisering, deltaking og konfliktmønstre har fordelingen av tilskuddsmidlene utløst lokalt? Hvordan oppleves statens fordeling av tilskuddene mellom idrettsrådene? Hva slags problemer har oppstått?
- Hvilke kriterier har idrettsrådene lagt til grunn når det gjelder valg av fordelingsnøkler og prioriteringer i forhold til idrettslagene? Hvordan oppleves de overordnede retningslinjene for fordeling av tilskuddsmidlene på idrettslagene?
- Hva skjer i idrettslagene som mottar støtte? Hvordan har lagene tenkt å bruke pengene? Hvilke forventninger har de til ordningens effekter?

Forstudien er basert på skriftlig materiale fra et utvalg på 186 kommuner og dybdestudier av 12 kommuner. Som ledd i dybdestudien er det gjennomført intervjuer i 20 idrettslag, 11 idrettsråd og med representanter for kommunale myndigheter på politisk og administrativ side. Det er også gjennomført intervjuer i 9 av idrettskretsene, samt med representanter for Kulturdepartementet og NIF sentralt.

Generell vurdering

Tilskuddsordningen synes å ha fått en lovende start. Den har aktivisert lokalleddet og skapt engasjement i de lokale idrettsorganisasjonene. Et mangfold av lokale prosesser og prioriteringer viser at idrettsrådene og –lagene har tatt i bruk de frihetsgrader som ligger i støtteordningen. Viljen til å ta ansvar for egen situasjon kan bidra til å styrke lokalleddets evne til å artikulere sine interesser – både innad i NIF og i forhold til lokalsamfunn og kommunale myndigheter. Det er også en forventning lokalt om at en mindre presset økonomisk situasjon etter hvert kan gjøre lagene til en mer attraktiv arena for frivillig engasjement.

Den lokale prosessen

Den nye tilskuddsordningen er gjennomgående blitt positivt mottatt i idrettsrådene og -lagene. Det er brukt uttrykk som “gave fra staten”, “endelig var det lokalnivåets tur”, “enestående at lokalidretten selv skal stå for prioriteringene”, “nå vil frivilligheten igjen kunne blomstre” og “nå blir det forhåpentlig færre kakelotterier”.

Idrettsrådene har utnyttet den frihet de har hatt til selv å organisere den lokale fordelingsprosessen. Enten har idrettsrådet, ved styret, egenhendig vedtatt tildelingskriterier og foretatt fordeling på idrettslagene uten å involvere lagene, eller så har idrettsrådet ved styret involvert lagene utover den representasjon lagene har i styret. Da kan det være snakk om fellesmøte(r) med alle lagene i regi av idrettsrådets styre, brev eller spørreskjema fra rådet til lagene, og høringsrunder der forslag fra rådets styre er sendt lagene. Langt de fleste idrettsrådene har valgt den siste modellen. Av 186 undersøkte kommuner har 75 prosent av idrettsrådene involvert lagene ved fordeling av støtten. Tross et sterkt ønske om å få støtten raskest mulig ut til lagene, så har altså det store flertall av idrettsrådene prøvd å gjennomføre en demokratisk prosess. Mange av idrettsrådene som denne gang valgte en enkel prosess, har uttrykt ambisjoner om en mer grundig lokal prosess ved neste fordeling av tilskuddsmidler.

Idrettslagene har i varierende grad blitt trukket med i den lokale prosessen. Enten har de stått på sidelinjen (om de ikke har vært representert i styret i rådet), eller så har de deltatt og influert på valg av fordelingsnøkler og prioriteringer. Dermed er også forankringen av tilskuddsordningen svært forskjellig i idrettslagene. Noen har knapt hørt om ordningen, mens andre har deltatt aktivt og har stor kjennskap til ordningen. Noen steder, særlig i de større byene, har det vært vanskelig å mobilisere idrettslagene. Da idrettskretsen i Oslo gikk ut til lagene og ba dem søke om støtte, var det bare 32 prosent som sendte søknad. Også i Trondheim var svarprosenten meget lav. Mest problematisk synes det å ha vært å mobilisere små lag i de store byene.

Da det er snakk om fordeling av kroner og ører er det ikke urimelig å vente *konflikter*. Imidlertid synes konfliktnivået å ha vært relativt lavt. Sannsynligvis henger dette sammen med at støtten har kommet i tillegg til den budsjetterte inntekten til lagene. Pengene er i liten grad planlagt brukt til bestemte formål, dermed har det heller ikke stått så mye på spill for lagene. Helt fri for debatt og tautrekking har likevel ikke den lokale prosessen vært. Tre konfliktdimensjoner har gått igjen flere steder: 1) Mellom store fleridrettslag og små særvidrettslag der sistnevnte har uttrykt bekymring for at støtten primært kommer de store lagene til gode. 2) Mellom lagidretter og individuelle idretter der representanter for sistnevnte har pekt på at ordningen premierer de store lagidrettene som drives relativt rimelig. Og 3) mellom tilhengere og motstandere av lokal prioriteringsfrihet. Noen er godt fornøyd med at lokalledet i stor grad selv bestemmer over bruken av støtten, andre igjen vil helst ikke ha dette ansvaret.

De lokale prioriteringene

Lokalt er det valgt forskjellige modeller når det gjelder fordeling av den statlige støtten på idrettslagene. Noen har valgt en enkel “per hode” modell der antall medlemmer har vært utslagsgivende. Andre har laget detaljerte fordelingsmodeller der en rekke ulike målgrupper og aktiviteter er prioritert. Ca 1/3 av idrettsrådene har valgt en “per hode”

modell der støtten er fordelt med samme beløp på barn og ungdom i idrettslagene. Ca 2/3 av idrettsrådene har valgt en eller annen form for prioritering ved fordeling av støtten. Ca 40 prosent av dem som har benyttet en prioriteringsmodell, har valgt en kombinasjon av “per hode” støtte og støtte til bestemte aktiviteter og grupper. En kombinasjonsmodell som går igjen er 50 prosent “per hode” støtte, mens 50 prosent er fordelt til bestemte grupper eller aktiviteter.

Variasjonen lokalt er i seg selv en indikator på at idrettsrådene ikke har følt seg bundet til en og samme mal for fordelingen av støtten. De fleste har i stedet, innenfor rammen av de overordnede retningslinjene, tatt handlingsfriheten i bruk og valgt de løsninger de i samråd med idrettslagene mener passer best lokalt.

Av de idrettsrådene som har foretatt en prioritering er det to forhold som er viet stor oppmerksomhet: Det ene er at *ungdom* (13-19) er prioritert sterkere enn barn. Nær 60 prosent av idrettsrådene har valgt en slik løsning. Vi vet ikke hvor mye dette utgjør i kroner og ører, men en vanlig modell har vært å gi 2/3 til de unge og 1/3 til barna. Det andre forholdet som har fått høy prioritet er oppstart og drift av *idrettsskoler* for barn. Over 2/3 av idrettsrådene har valgt å gi ekstra støtte til denne aktiviteten, enten det har skjedd på basis av tilbud idrettslaget allerede har, eller på basis av tilbud de planlegger å etablere. Også utøvere med *spesielle behov* og *utdannings- og opplæringstiltak* i idrettslagene er blitt prioritert ved den lokale tildelingen. Nær 40 prosent av de idrettsrådene som har gjort slike prioriteringer, har valgt å tilgodese utøvere med spesielle behov. Utdannings- og opplæringstiltak er prioritert av ca 1/3 av idrettsrådene.

I den andre enden av skalaen, dvs forhold som i liten grad er prioritert, finner vi *likestillingstiltak* (16 prosent av idrettsrådene) og såkalte *åpne tilbud* (21 prosent). I sistnevnte kategori faller ulike tilbud som idrettslagene tilbyr ikke-organiserte. Det kan være snakk om “åpent hus-arrangementer” eller ulike former for sosiale tilstellinger. Heller ikke *ny aktivitet* og nye tilbud i idrettslagene er i særlig grad prioritert. Dette kan blant annet ses i lys av at nye idrettslag og idrettsmiljøer i liten grad er trukket med i de lokale tildelingsprosessene.

Bruken av støtten i idrettslagene og mulige fremtidige effekter

Internt i lagene er det i hovedsak *styrene* som har drøftet hvordan støtten skal fordeles og brukes. Senhøstes 2000 var flertallet av de 20 utvalgte idrettslagene i gang med interne prosesser rundt bruken av støtten. Innad i lagene er det benyttet enten “per hode” modeller eller ulike former for prioritering. Det er ikke noen entydig sammenheng mellom de kriterier idrettsrådene har lagt til grunn, og den fordeling som lagene ser for seg internt. Der idrettslaget har vært representert i idrettsrådets styre er det i hovedsak samsvar mellom det idrettsrådet har lagt til grunn og det idrettslaget ønsker å gjøre.

De fleste lagsrepresentantene betrakter støtten som en form for *aktivitetsstøtte* til barn og ungdom. De ønsker ikke at støtten skal gå inn i et eller annet administrativt sluk og/eller bli en “sovepute” for idrettslaget. De fleste ser for seg at de store lagidrettene med mange barn og ungdom i rekkene er de som får mest av støtten. Hvordan støtten er tenkt brukt, varierer stort. I noen lag vil støtten gå til å *kompensere* for inntektsbortfall som følge av et ønske om å redusere treningsavgifter eller inntekter fra kakeotterier og loppemarkeder. Andre vil la støtten komme i *tillegg* til annen inntekt, og bruke den på

alt fra lønn/honorarer, utvidelse av klubbhuset, jenteprosjekter, sosiale arrangementer til kurs, utstyr og bedring av tilbudet til funksjonshemmede. Fellestrekket er at støtten direkte eller indirekte er tenkt å komme barn og ungdom til gode.

Informantene forventer ingen store endringer i idrettslagene som følge av støtten. Til det er støtten for begrenset, og utviklingen i lagene for prisgitt andre forhold enn penger. Mange tror likevel at ordningen vil virke positivt inn på motivasjonen blant de *frivillige*, og at det blir lettere å rekruttere og beholde frivillige. Med en mindre presset økonomisk situasjon kan laget framstå som mer attraktivt og oppgavene mer lystbetonte, særlig om det kuttes ned på *kakelotterier* og lignende. En del er imidlertid i tvil om det blir færre kakelotterier. Dels fordi de er usikre på om ordningen vil fortsette, dels fordi lotteriene har en sosial funksjon. Informantene har mer tro på at støtten vil føre til mer *aktivitet* og deltakelse og styrke *lokalledet* i idretten. De fleste mener også at en åpen støtteordning er den beste måten å sikre "*rettferdighet*" på. Men enkelte er bekymret for at lagene i for stor grad blir forskjellsbehandlet fra kommune til kommune. Mer *profesjonalisering* i lagene og *organisatoriske* tilpasninger i lagene for å maksimere støtte, er det få som har tro på. Derimot er mange av lagsrepresentantene redde for økt byråkrati dersom de blir pålagt mye arbeid med søknadsskriving, statistikk og rapportering.

Det er en utbredt oppfatning at støtteordningen har virket vitaliserende på idrettsrådene. Mange ser for at rådene blir en sterkere enhet i den enkelte kommune. Når det gjelder reduksjon i de kommunale bevilgninger som følge av den statlige støtten, har vi så langt ikke avdekket konkrete tilfeller. Da baserer vi oss på budsjett- og regnskapstall fra de 12 case-kommunene og en sjekk av kommuner hvor dette angivelig skal ha forekommet.

Noen problemfelt

Selv om tilskuddsordningen har fått en varm velkomst lokalt, har det også oppstått enkelte problemer knyttet til selve *prosessen* og til *fordelingen*. Siden evalueringen også er tenkt i bidra i arbeidet med å sikre og videreutvikle ordningen, er det naturlig å sette et fokus på de problemer som måtte dukke opp.

I forhold til *prosessen* kan disse punktene nevnes:

- *Langdryg prosess*. Fordelingen av midlene i tre trinn, først til idrettsrådene, deretter til lagene og til sist fordeling innad i det enkelte idrettslag, gjør prosessen ganske langdryg. Det var fortsatt støtteberettigede lag som i desember 2000 ikke var tilført midler. Og da gjenstod den interne prosessen i laget om bruken av pengene. Noe av dette kan forklares med at ordningen er ny. Spørsmålet melder seg likevel om det kan gjøres noe for å sørge for en raskere prosess.
- *Variierende forankring i idrettslagene*. Styrene i idrettsrådene har i forskjellig grad involvert idrettslagene ved fordeling av støtten. Enkelte steder har det også vært vanskelig å få lagene på banen, særlig i de største byene. Kunnskapsnivået om tilskuddsordningen varierer derfor sterkt. Spørsmålet er om det kan gjøres noe for å informere bedre om ordningen enn det som hittil er gjort.
- *Administrativ merbelastning*. Mange av idrettsrådene, særlig i de større byene, har merket at både organiseringen av den lokale tildelingsprosessen og innhenting av

diverse opplysninger om lagene, samt avklaring av skjønnsspørsmål, har krevd ekstra innsats for å få det hele i havn.

Ved *fordelingen* av støtte på idrettslagene lokalt har det dukket opp enkelte problemer mange av ren praktisk karakter. De kan sammenfattes på denne måten:

- *Fastsettelse av antall medlemmer.* Den saken som nok har medført mest bryderi for idrettsrådene er at NIFs statistikk (NAIS) grupperer medlemmene fra 0-12, 13-16 og 17 år og oppover. Dette gjorde det problematisk å finne fram til antall medlemmer i alderen 17-19 år. Noen av idrettsrådslederne har pekt på at de nå forholder seg til tre forskjellige krav om rapportering av medlemmer: Rapportering til kommunene (noen opererer her med aldersgruppene 0-6, 7-12, 13-25), rapportering til NIF der aldersinndelingen er 0-12, 13-16, 17 og eldre og rapportering i forhold til tilleggsmidlene der gruppene er 6-12 og 13-19. Mange har pekt på behovet for en omlegging som sikrer enten samordning av de ulike rapporteringskravene, eller at det lages et registreringssystem som lett kan operere med de ulike aldersgruppene.
- *Hva er et medlem?* Det har også vært en god del variasjon med hensyn til å få avgjort hva som er et medlem. Enkelte idrettsråd har valgt å telle antall personlige medlemskap. Selv om barnet eller den unge er medlem av flere avdelinger i et og samme fleridrettslag, teller han eller hun likevel bare som ett medlem. Enkelte fleridrettslag har protestert mot en slik ordning, og har ment at den favoriserer særvidrettslagene. Andre idrettsråd har derfor valgt å telle antall medlemskap i den enkelte idrett. Den tredje varianten har vært å telle kun aktive medlemskap, dvs det er innført et skille mellom passive og aktive medlemmer. Her har aktive medlemmer vært de som deltar på treninger og konkurranser.
- *Medlemmer i flere kommuner, hva da?* Ett og samme idrettslag kan rekruttere medlemmer på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Dermed kan dette laget komme dårligere ut om idrettsrådet utelukkende baserer sin fordeling på basis av bosatte medlemmer i den enkelte kommune.
- *Hybridene og gråsonetilfellene.* Noe tid og krefter er lagt ned av idrettsrådene og idrettskretsene for å få avgjort hvem som er støtteberettiget eller ikke. I noen kommuner har idrettsrådet tatt utgangspunkt i de lag og foreninger som tildeles kommunale driftstilskudd. Der inngår også ofte lag som ikke er medlemmer i NIF. Blant annet har det vært spørsmål om fjellsportslag, 4H og skytterlag under det Frivillige skyttervesen kunne komme inn under ordningen. Videre er det gått noen runder for å få avklart om tilbud som Friskis og Svettis, danseskoler og golfklubber kunne få støtte. Her har sakene blitt avgjort utfra om de er medlemmer av NIF eller ikke, og om de representerer fortjenestefri virksomhet eller ikke. Det har også vært noe diskusjon om hva som er en støtteverdig idrettsskole. Enkelte steder har en ment at oversikten til NIF ikke har dekket alle de skoler som en mente burde få støtte.
- *Hva er aktivitet?* Mange idrettsråd har lagt ned mye innsats for å kartlegge aktiviteten i idrettslagene. De har imidlertid slitt noe med å finne ut av hva de skal legge i begrepet aktivitet, om de skal velge en bred definisjon eller en smal definisjon. Begrepets elasticitet har dels ført til at definisjonene kan variere fra kommune til kommune, dels har det noen steder vært vanskelig å få inn

opplysninger som idrettsrådene kunne benytte. Denne problematikken går inn i diskusjonen hvorvidt det er praktisk mulig å få til en aktivitetsrapportering som er rimelig dekkende, troverdig, relevant og objektiv. Det sier litt om utfordringene når det selv innen den enkelte kommune kan være et problem å komme fram til en definisjon og en registreringsform som er dekkende for lagenes aktiviteter.

Bør tilskuddsordningen endres nå?

De fleste problemfeltene nevnt over er av praktisk karakter og har sammenheng med at støtteordningen har vært inne i en oppstarts- og innkjøringsfase. Bør det likevel gjøres endringer i de overordnede retningslinjene for fordeling av støtten?

Retningslinjene for fordeling av støtten mellom idrettsrådene

Vi har ikke fanget opp den store reaksjonen på at antall barn og ungdom ble benyttet som kriterium for å avgjøre fordelingen mellom idrettsrådene. Fordelingen på dette nivået har stort sett blitt tatt for gitt, og så har idrettsrådet, lagene og kretsene konsentrert seg om den videre fordelingen på lagene. Når reaksjonene er så vidt få, kan de trolig tas til inntekt for at tildelingsmåten ikke har provosert særlig mange, og at det er en forståelig, enkel og objektiv måte å fordele støtten på.

I den grad vi har støtt på argumenter mot å fordele støtten etter antall barn og ungdom i befolkningen går det på manglende premiering av *medlemsandel og aktivitet* for barn og ungdom. Enkelte av de mindre kommunene i distriktene har anført at de ikke får uttelling for at de er flinke til å mobilisere barn og ungdom, både som medlemmer i idrettslaget og i form av aktiviteter for barn og ungdom. Det er også pekt på at kommunale myndigheter vil være mindre tilbøyelige til å kutte i sin egen støtte til den lokale idretten dersom fordelingen av støtten i sterkere grad knyttes opp mot medlemsandel og aktivitet. Kutter kommunen i sin støtte, kan det bety nedgang i antall medlemmer og mindre aktivitet, noe som i neste omgang kan bety lavere uttelling når det gjelder den statlige støtten. Slik kan kommunene “bindes opp” til å opprettholde eller øke sin støtte.

Det kan derfor anføres argumenter for å benytte registrert aktivitet ved fordelingen. Men så lenge det ikke foreligger tilstrekkelig god aktivitetsregistrering, er det vanskelig å se for seg at det er mulig å innføre aktivitet som fullgodt kriterium ved neste fordeling.

Retningslinjene for fordeling av støtten mellom idrettslagene

Den relativt åpne støtteordningen med noen få overordnede retningslinjer, har mange tilhengere lokalt. Det er også tilhengere av å øke det lokale selvstyret ved å forenkle de overordnede retningslinjene. Og det er tilhengere av å øremerke støtten i sterkere grad mot bestemte aktiviteter enn nå. Fordelen med de nåværende retningslinjene er at ulike hensyn kan ivaretas lokalt. De som har ønsket en detaljert fordeling av støtten på ulike grupper og aktiviteter, har valgt en slik løsning. Og de som har ønsket en mest mulig åpen fordeling til idrettslagene har satset på en slik modell.

Men da må en også akseptere *lokale forskjeller* – at friheten til lokal behovstilpasning kan resultere i forskjellige løsninger. I en kommune kan idrettslagene bli premiært for å ha idrettsskole, i en annen ikke. Når både prosesser og prioriteringer kan være ulike, kan

også effektene av ordningen på idrettslagene over tid bli ganske forskjellige. Hvis det er greit, er ordningen og de overordnede retningslinjene bra slik de er nå.

Vi vil likevel peke på to problemstillinger som kan vurderes i forbindelse med neste fordeling av tilskuddsmidler:

- I Kulturdepartementets overordnede retningslinjer står det at likestillingsaspektet og utøvere med spesielle behov skal ivaretas ved fordelingen lokalt. Denne studien viser at idrettsrådene i begrenset grad har vært opptatt av likestillingsaspektet ved fordelingen til idrettslagene. Flere av idrettsrådene har prioritert utøvere med spesielle behov, men slett ikke alle. I retningslinjene står det at disse gruppene “skal ivaretas”. Hvis dette betyr at alle idrettsrådene og –lagene må tilgodese disse gruppene spesielt, er ikke retningslinjene blitt fulgt som forutsatt. Da må departementet vurdere ved neste korsveg å innskjerpe at disse gruppene skal tilgodeses spesielt. Skal imidlertid de lokale idrettsorganisasjonene selv få avgjøre om det er behov for å prioritere disse gruppene eller ikke, bør en vurdere å ta ut disse retningslinjene, alternativt bytte ut “skal” med “bør” i retningslinjene.
- Mange av idrettsrådene har benyttet *registrert aktivitet* i idrettslagene som et kriterium ved fordeling av støtten. Flere har tenkt å gjøre det ved neste fordeling. På den måten er støtten brukt til å premiere ulike aktiviteter lokalt. Dersom det er viktig at aktivitet inngår som et felles kriterium, bør det vurderes å ta med et *generelt* krav (eller henstilling) til idrettsrådene om at de legger vekt på aktiviteten i idrettslagene ved fordeling av støtten. Idrettsrådene kan da selv avgjøre hvilke *konkrete* aktiviteter de ønsker å vektlegge. Sterkere vektlegging av aktivitet kan imidlertid ha den ulempe at idrettslagenes arbeid med statistikk, søknader og rapportering langt på veg “spiser opp” den statlige støtten. Dermed kan støtteordningen skape administrative oppgaver som den i utgangspunktet var ment å minske omfanget av.

Vegen videre i evalueringen

Dette arbeidsnotatet gir først og fremst en beskrivelse av prosesser rundt fordelingen av tilleggsmidlene til idrettslagene, samt idrettslagenes tanker om hvordan de ønsker å benytte støtten. Disse undersøkelsene inngår som ledd i arbeidet med å etablere et referansepunkt for å kunne måle resultatene av tilskuddsordningen. Vi ser imidlertid for oss at vi må utvikle et klarere design for resultatevalueringen der vi benytter foreløpige funn, teori og mål og forventninger til støtteordningen for å utvikle et sett måleindikatorer. Her må vi ta høyde for hvilke datakilder som er tilgjengelige.

Det primære fokuset framover vil ligge på *idrettslagene*. Under gir vi en punktvis framstilling av sentrale arbeidsoppgaver i 2001:

- *Kvalitativ studie av idrettslagene*. Mange av idrettslagene er inne i diskusjoner om bruken av tilleggsmidlene. For å fange opp noe av denne diskusjonen ser vi for oss intervjuer og observasjoner av møter i et utvalg idrettslag i case-kommunene. Vi kommer også til å benytte kunnskapen idrettskretsene har om bruken av midlene.
- *Spørreskjema til lederne av idrettsrådene*. Det vil bli sendt ut et spørreskjema til leder av idrettsrådet i alle kommuner som har idrettsråd. En del av lederne for

rådene har også tillitsverv på lagsnivå. Det gjør det mulig å stille spørsmål om rådets håndtering av tilleggsmidlene og hva som skjer på lagsnivå. For å fange opp endringer over tid, tar vi sikte på å gjenta undersøkelsen i 2003

- *Idrettslagsundersøkelsen til ISF.* For en nærmere kartlegging av utviklingen i idrettslagene legger vi opp til å benytte data fra lagsundersøkelsen som Institutt for samfunnsforskning (ISF) skal gjennomføre i 2001. Vi har allerede fått tilgang på dataene fra lagsundersøkelsen i 1999. Lagsundersøkelsen inneholder en rekke opplysninger om medlemmer, aktiviteter, organisering av idrettslaget, frivillig innsats og økonomi. Dels er det mulig å bruke disse dataene direkte for å belyse noen av problemstillingene, dels er det ønskelig med supplerende spørsmål for å fange opp spesifikke forhold knyttet til tilskuddsordningen.

1 Innledning

1.1 Formål og problemstillinger

Tilskuddsordningen til de lokale idrettslagenes arbeid for barn og ungdom er begrunnet i et ønske fra Stortinget og regjeringen om å legge til rette for aktivitet og deltakelse i, og etter initiativ fra, medlemsbaserte organisasjoner som arbeider for barn og ungdom. Ordningen er ment å bedre rammevilkårene for frivillig, medlemsbasert virke for barn og ungdom. Å styrke frivilligheten ses dels som et gode i seg selv, dels som en betingelse for å styrke primæraktiviteten i lagene. Tilskuddsordningen kan gjøre det mulig å fokusere sterkere på primæraktivitetene og mindre på administrativt arbeid og på å skaffe inntekter. Tilskuddene gis som grunnstøtte til lokale idrettslag som driver (idrettslig) virksomhet for barn og ungdom.

Hovedspørsmålet for evalueringen er dermed om ordningen *bedrer rammevilkårene for lokalt, frivillig og medlemsbasert virke for barn og ungdom, og om aktiviteten og deltakelsen styrkes*. Evalueringen er en kombinert resultat- og prosessevaluering. Da tilskuddsordningen er inne i sitt første virkeår, er det nødvendigvis begrenset hva en kan identifisere av effekter av ordningen. Fokus er derfor satt på perioden fra fordelingen av støtten mellom idrettsrådene i mai 2000 fram til idrettslagene mottar støtte utover høsten 2000. Både lokal deltakelse og prioriteringer er belyst gjennom skriftlig materiale fra 186 kommuner og dybdestudier i 12 utvalgte kommuner.

Problemstillingene i denne første fasen av *prosessevalueringen* er tredelt:

- Hva slags organisering, deltaking og konfliktmønstre har fordelingen av tilskuddsmidlene utløst lokalt? Hvordan oppleves statens fordeling av tilskuddene mellom idrettsrådene? Hva slags problemer har oppstått?
- Hvilke utfall i idrettsrådene kan identifiseres når det gjelder valg av fordelingsnøkler og prioriteringer i forhold til idrettslagene? Hvilke idrettslag får støtte? Hvem får ikke støtte? Hvordan tolkes og oppleves de overordnede retningslinjene og anbefalingene for fordeling av tilskuddsmidlene på idrettslagene?
- Hva skjer i idrettslagene som mottar støtte? Hvordan har lagene tenkt å bruke pengene? Hvilke forventninger har de til ordningens effekter?

Denne første fasen av *prosessevalueringen* har primært dreid seg om å dokumentere det som har skjedd lokalt, og å identifisere fortrinn og problemer knyttet til ordningens nåværende utforming. Her hører også en kort diskusjon om i hvilken grad det nå bør gjøres endringer i ordningen.

I forhold til *resultatevalueringen* har vi startet arbeidet med å etablere et referansepunkt som vi kan ta utgangspunkt i jakten på mulige endringer som følge av tilskuddsordningen. Begrunnelsen for tilskuddsordningen bygger på ganske krevende forutsetninger om årsak-/virkningsforhold: Statlig støtte til idrettslagene er antatt å

reduere visse former for inntektsbringende arbeid (kakeotterier, loppemarkeder og lignende). Dette kan i neste omgang gjøre det mer attraktivt for frivillige i nærmiljøet å engasjere seg i idrettslagenes virksomhet, som i neste omgang kan føre til en styrking av lagenes primæraktiviteter og evne til inkludere en større del av lokalbefolkningen. Til sist er tanken at en styrking av frivillig, medlemsbasert virke vil bidra til at idrettslagene i sterkere grad oppfyller allmenntilgode mål. Disse er, som vi skal se siden i dette kapitlet, knyttet til idrettslagenes betydning for sosial tilhørighet i nær-/lokalsamfunn, for demokratisk skoloring og medvirkning, for helse og sikring av trygge oppvekstmiljøer og evne og mulighet til å artikulere ulike gruppers interesser. Statlig støtte kan dermed tenkes å få betydning for:

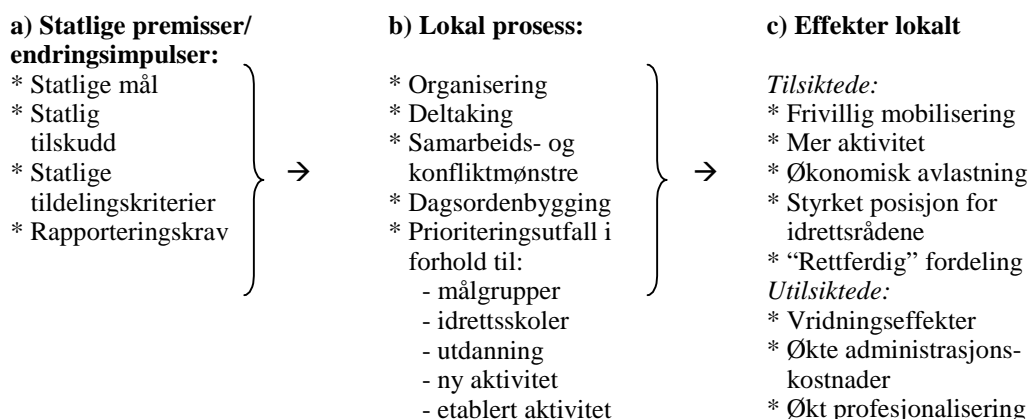
- idrettslagenes (og andres) økonomiske disposisjoner (*den økonomiske rollen*),
- idrettslagets rolle som arena for frivillig engasjement og sosial tilhørighet (*den sosiale integrasjonsrollen*),
- idrettslagets rolle som arena for demokrati, medvirkning og interesseartikulering (*den demokratiske rollen*) og
- idrettslagets rolle som arena for fysisk og idrettslig aktivitet (*den fysiske rollen*).

Å etterprøve en såpass komplisert handlingslogikk er ingen lett affære. Arbeidet vårt på dette feltet har dels bestått i å gi problemstillingene en bedre teoretisk forankring. Et foreløpig teorinotat om forholdet mellom økonomisk støtte og frivillig engasjement er gitt i vedlegg. Dels har arbeidet bestått i å utvikle måleindikatorer som kan benyttes for å fange opp endringer lokalt som følge av tilskuddsordningen. Her inngår for det første kartlegging av ulike *aktørers forventninger* om effekter i de utvalgte kommunene.

Dernest kartlegger vi landsrepresentative indikatorer vi kan bruke for å følge utviklingen i idrettslagene. Da tenker vi på endringer i idrettslagenes *inntekter*, herunder kommunenes og NIFs støtte til den lokale idretten, lokale innsamlinger og medlems- og treningsavgifter. Også endringer på *utgiftssiden* er det relevant å følge, samt *medlems- og aktivitetsutviklingen* i lagene og omfanget av *frivillig innsats*. Det samme gjelder eventuelle endringer i *frivilliges arbeidsoppgaver* i idrettslagene. Også utviklingen i *antall ansatte* i idrettslagene og eventuelle *strukturelle tilpasninger* i lagene i forhold til barne- og ungdomsarbeidet, er aktuelle indikatorer. Både idrettslagsundersøkelsen til Institutt for samfunnsforskning (ISF), vår egen planlagte spørreskjemaundersøkelse til idrettsrådene, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes oversikter over kommunale ytelser til den lokale idretten og lagenes rapportering til NIF, gir inntak på dette feltet.

En stor utfordring knytter seg til å isolere effekter av tilskuddsordningen fra andre årsaker til endringer (omlegging av budsjettstrukturen ved fordeling av spillemidlene, omstilling i NIF og tiltak i NIF for å følge opp nytt strategidokument bare for å nevne noen). Men gjennom å kombinere dybdestudier i noen utvalgte kommuner med landsrepresentative undersøkelser på råds- og lagsnivå antar vi at vi kan avdekke relevante sammenhenger mellom tilskuddsordningen og utviklingen i idrettslagene.

Sett i lys av figur 1 på neste side tar dette notatet primært for seg punkt b, den lokale prosessen, og forholdet mellom punkt a, statlige endringsimpulser og punkt b. Arbeidet med å etablere et referansepunkt og en baseline for resultatevalueringen tar utgangspunkt i punkt c i figuren, dvs hvilke effektkategorier som er aktuelle.



Figur 1 Vegene fra statlige tilskudd til lokale effekter

I dette innledningskapitlet gir vi først en ganske inngående beskrivelse av bakgrunnen for tilskuddsordningen og de overordnede mål og forventninger som er knyttet til ordningen. For den som kjenner innholdet i disse offentlige dokumenter, kan et alternativ være å gå direkte til avsnittet om metode s. 20 eller til kapittel 2.

1.2 Bakgrunn for tilskuddsordningen

1.2.1 Frivillighetsmeldingen

Forsterket statlig støtte til lokale frivillige lag og foreninger er begrunnet og konkretisert i flere stortingsmeldinger i siste halvdel av 1990-tallet. I St meld nr 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*, er utgangspunktet at et aktivt og levende sivilsamfunn er en grunnleggende forutsetning for ytterligere utvikling av velferdssamfunnet. I “frivillighetsmeldingen” er det understreket at “når hensikten er å styrke den enkeltes engasjement, er det viktig at en størst mulig del av de statlige overføringene tilflyter lokalledene i de frivillige sammenslutningene” (s. 7). Videre heter det at “når staten finansierer paraplyorganisasjoner, kan det oppstå en fare for at de deltakende medlemsorganisasjonene mister innflytelse over papaplyenheten” (ibid s. 8). Det ble dermed uttrykt et klart ønske i meldingen om at det nå var nødvendig å styrke lokalnivået i de frivillige organisasjonene.

Frivillighetsmeldingen trekker opp tre prinsipper for frivillig virke, medlemsbasert virke, verdibasert virke og fortjenestefri velferdsproduksjon. Tanken er at de statlige støtteordningene skal tilpasses disse prinsippene der grunnstøtte bør gis til medlemsbasert virke, mens aktivitetsstøtte og produksjonsstøtte bør benyttes ved henholdsvis verdibasert samvirke og fortjenestefri velferdsproduksjon.

Siden tilskuddsordningen til lokale idrettslag er en grunnstøtteordning er det nærliggende å se nærmere på begrunnelsene for å gi slik støtte. I frivillighetsmeldingen

heter det at “hensikten primært er å stimulere lokale aktiviteter gjennom deltakelse i demokratisk oppbygde sammenslutninger” (ibid s. 8). Begrunnelsen for å gi statlig grunnstøtte er primært relatert til organisasjonenes allmenntilgjengelige funksjoner: Å styrke *demokratiet* der det heter at “..organisasjonenes aktivitet er underordnet i forhold til *måten* organisasjonene drives på” (ibid s. 29). Videre heter det at “..målsetningen bak grunnstøtte ikke er å skaffe flest mulig medlemmer til organisasjonene. Det er aktivitet og deltakelse staten søker å fremme” (ibid s. 31). Videre er en i meldingen opptatt av den *samfunnsnytte* organisasjonene bidrar med - for eksempel bedre helse og/eller trygge oppvekstmiljøer. Også den *sosiale tilhørighet* frivillige organisasjoner kan bidra med blir framholdt som viktig for å støtte frivillige organisasjoner. Til sist blir det poengtert at den statlige støtten skal gi organisasjonene mulighet for å *artikulere interesser* på vegne av et mangfold av grupper.

Frivillighetsmeldingen sier også noe om *måten* denne støtten bør gis på: “For å opprettholde et mangfold av [...] aktiviteter bør medlems- og foreningsstøtte inneholde få føringer på organisasjonenes ressursbruk, og vridningseffektene av offentlige kontrollordninger bør begrenses mest mulig” (ibid s. 8). Videre heter det at grunnstøtten skal gi “organisasjonene anledning til å utfolde seg på egne premisser og realisere egne mål (ibid). Det skal dermed være en åpen støtte der bruken skal avgjøres lokalt.

Sammenfattet legges det i frivillighetsmeldingen vekt på å avklare prinsipper for statlig støtte til frivillige lag og foreninger der grunnstøtte til medlemsbasert virke skal stimulere til lokal aktivitet og deltakelse i vid forstand, dvs det skal fra statens side legges få føringer på anvendelsen av støtten i lagene og foreningene.

1.2.2 Tilleggsmeldingen til frivillighetsmeldingen

I tilleggsmeldingen til St meld nr 27 (1996-97) er det nærmere konkretisert hvordan staten kan bidra til å gi organisasjonene bedre rammevilkår (jf St meld nr 44 (1997-98). Her skisseres en statlig tilskuddsordning til frivillige organisasjoners lag og foreninger som skal understøtte organisasjonenes *primæraktiviteter* (s. 4, vår utheving). Men “..regjeringen holder fast ved at [...] deltakelse i demokratiske organisasjoner er en viktig *læringsprosess og et gode i seg selv*” (ibid s. 7, vår utheving). I meldingen gjøres også enkelte andre prioriteringer i forhold til St meld nr 27. Blant annet står det at “regjeringen tar særlig sikte på å lette arbeidsvilkårene til lokale lag og foreningers *medlemsbaserte virke*” (ibid s. 7, vår utheving). Det presiseres også at det er “aktivitet og deltakelse i, og etter initiativ fra, medlemsbaserte foreninger som arbeider for *barn og ungdom*” som er det sentrale (ibid s. 4, vår utheving). I likhet med frivillighetsmeldingen er det organisasjonenes *lokallag* som i første rekke skal styrkes. Det heter også at den “.. statlige støtten er ment som et håndslag til *frivillig mobilisering i nær- og lokalmiljøet*” (ibid s. 7, vår utheving).

Det foretas også en presisering av hovedmålet om å støtte deltakelse og aktivitet i frivillige lag og foreninger. For det første heter det at “..regjeringen finner det formålstjenlig å rette støtten mot *lagsinitiativ* som har som målsetting å øke den *etablerte aktiviteten* i organisasjonene, eller *videreutvikle* organisasjonenes aktivitetsspekter gjennom kvalitativt nye tilbud” (ibid s. 7, vår utheving). For det annet heter det at “regjeringen ønsker å bidra til en *lettelse* av lokale lags økonomiske

situasjon, slik at mer av organisasjonenes ressurser kan rettes mot primæraktivitetene, og i mindre grad til administrativt arbeid og til å skaffe inntekter (ibid s. 7, vår utheving). Tanken er dermed at et styrket inntektsgrunnlag skal kunne gi mer tid til aktivitetsrettet arbeid, som igjen ideelt sett bør kunne innebære en kvalitativ og kvantitativ bedring av aktivitetstilbudet i laget.

Selv om det er organisasjonenes primæraktiviteter regjeringen ønsker å støtte, presiseres det også at "...regjeringen ønsker å støtte aktiviteter rettet mot andre enn organisasjonenes medlemmer" (ibid s. 7). På den måten vil regjeringen bidra til økt aktivitet "både i organisasjonene og i lokalmiljøet generelt, ved at organisasjonene gis økonomisk mulighet til å iverksette tiltak som søker å inkludere en større andel av befolkningen enn de som i dag er medlemmer" (ibid). Det føyes til at regjeringen derfor ikke vil etablere et entydig innhold for aktivitetsbegrepet.

I meldingen gjøres det også noen betraktninger om hvilken effekt grunnstøtten kan ha: "det kan [...] tenkes at effekten av statlig støtte kun vil være å hindre frafall, og å bidra til å opprettholde dagens aktivitetsnivå" (ibid s. 7). Og videre: "...dette bør likevel ikke forhindre at den overordnede målsettingen er knyttet til et ønske om å bidra til *økt aktivitetsomfang* i lokalt baserte frivillige organisasjoner (ibid s. 7, vår utheving).

Sammenfattet gir tilleggsmeldingen en del signal om hva en vil med en ny tilskuddsordning: Styrke det frivillige engasjement i lokal- og nærmiljøer og styrke organisasjonenes primæraktiviteter rettet mot barn og ungdom. Selv om primæraktivitetene framheves legges det vekt på en vid tolkning av aktivitetsbegrepet der også demokratisk deltakelse og skoloring inngår sammen med aktiviteter og tilbud for andre enn medlemmene i organisasjonen. Støtten er dermed tenkt å styrke både frivilligheten, primæraktivitetene og ivareta mer allmenngyldige prinsipper.

Stortinget sluttet seg til prinsippene i de to meldingene og konkluderte med å vedta den nye tilskuddsordningen (jf Innst S nr 101 (1998-99)). Stortingets flertall formulerte sin forventning til tilskuddsordningen på denne måten: "Det overordnede målet med støtteordningen er å bedre rammebetingelsene for lokale lag og foreninger, for derigjennom å styrke lokalledets primæraktiviteter" (ibid, s. 20). Stortingets flertall gikk videre inn for å kanalisere midlene gjennom organisasjonenes sentrallidd i stedet for som foreslått i tilleggsmeldingen; gjennom fylkeskommunene og kommunene.

1.2.3 Idrettsmeldingen og retningslinjene for tildeling av støtte

I St meld nr 14 (1999-2000) er den nye tilskuddsordningen på *idrettsfeltet* nærmere beskrevet. Der er den sett i sammenheng med at mange av idrettslagene sliter med dårlig økonomi, at mye av tiden i idrettslagene går med til å skaffe inntekter, at lagene har problemer med å rekruttere og beholde tillitsvalgte, ledere og trenere, og at frafallet er stort blant de unge medlemmene i idrettslagene. Gjennom tilskuddsordningen er forventningen at lagene og deres tillitsvalgte kan bruke mer av tiden på *direkte aktivitetsskapende arbeid*, og mindre tid på å skaffe inntekter slik at det blir mer attraktivt å påta seg tillitsverv innen idretten. Ved at lagene gis økonomisk støtte kan de opprettholde og videreutvikle *aktivitetstilbudet* samtidig som de vil ivareta mer *allmennyttige* hensyn i forhold til nærmiljø og lokalsamfunn. Her er det også presisert

hva som menes med barn (6-12) og unge (13-19). Et flertall i Stortinget uttalte imidlertid at “etablert praksis tilsier at øvre aldersgrense for tilskudd bør settes til 25 år og ikke begrenses til 18 år for den nye ordningen” (Innst S nr 101 – 1998-99, s. 20).

I og med at tilskuddet vil bli gitt som grunnstøtte, presiseres det at ordningen vil være relativt åpen slik at den gir rom for vurdering av lokale behov. Lagene selv bør imidlertid føre en *debatt* omkring hvordan midlene best kan benyttes på lokalt nivå. *Rapporteringskravene* vil være begrensede. Idrettsrådene skal levere enkle regnskaper for anvendelsen av midlene der NIF skal lage en nasjonal oversikt til departementet. Antall barn og ungdom i kommunene og registrerbar rapportert aktivitet er de kriterier som foreslås brukt ved fordeling av tilskuddene til idrettsrådene.

I idrettsmeldingen går det også frem at det vil bli innført en ny budsjettstruktur for overføring av spillemidler til NIF. Ved slik omlegging vil én av fire rammetilskuddsposter til NIF være en egen post for barn og ungdom. Budsjettstrukturen skal innføres parallelt med ny tilskuddsordning til lokale idrettslag, som også er rettet mot barn og ungdom. Det sier seg selv at endring i budsjettstrukturen, sammen med den pågående omorganisering av NIF, gir evalueringen store utfordringer med tanke på å skille mellom ulike endringsimpulser.

Sammenfattet gir idrettsmeldingen uttrykk for brede forventninger til den nye tilskuddsordningen. Den er forventet å stimulere det frivillige engasjementet i nær- og lokalmiljøene, aktiviteten i lagene, og derigjennom yte bidrag til de mer allmenntilgjenge funksjoner idrettslagene kan ha lokalt. Evalueringsstandardene må med andre ord dekke et bredt spekter av mulige effekter på lokalt nivå. Når mye er overlatt til lokal behovstilpasning blir det desto viktigere å finne ut hva som skjer lokalt.

1.2.4 Sentral målstyring eller lokal autonomi?

Gjennomgangen over viser en tydelig linje fra prinsippene for tildeling av statlig støtte som ble slått fast i frivillighetsmeldingen, fram til den endelige utformingen av den nye tilskuddsordningen til lokale idrettslag.

De overordnede retningslinjene for fordeling av støtten mellom idrettsrådene og til idrettslagene er utformet gjennom et samarbeid mellom NIF sentralt og Kulturdepartementet. Ser vi på innholdet i de satsingsområder NIF har prioritert i sitt strategidokument for perioden 1999-2003 er det betydelig samsvar mellom disse og de overordnede mål og forventninger staten knytter til den nye tilskuddsordningen. Et av hovedmålene til NIF er blant annet å jobbe for at en større andel av det frivillige arbeidet går med til tilrettelegging for fysisk aktivitet og mindre til innteksbringende tiltak og administrasjon. Det skal også jobbes for jevnere ressursfordeling mellom jenter

og gutter, øke tilbudet til grupper med funksjonshemming og arbeide for å få flere ungdommer som trenere, dommere og ledere¹.

Selv om det også er forskjeller på mål- og forventningssiden, har primært diskusjonen mellom NIF sentralt og Kulturdepartementet gått på hvilke *føringer* som skulle legges på bruken av tilskuddsmidlene fra sentralt hold. Altså hva som skulle være balanseforholdet mellom sentral og lokal styring av midlene.

Kulturdepartementet har ønsket en ganske åpen ordning utover de krav som er stilt om at tilskuddet skal tilfalle idrettslag som driver (idrettslig) virksomhet for barn og ungdom, samt at likestillingsaspektet og utøvere med spesielle behov (bl a funksjonshemmede) skal ivaretas. På den måten er ansvaret for å gjøre prioriteringer lagt på idrettsrådene og lagene i den enkelte kommune. Gjennom å ta i bruk den demokratiske beslutningsstrukturen lokalt er det forventet at idrettsrådene og lagene kommer fram til beslutninger som samler støtte blant de involverte og berørte. På den måten kan tilskuddsordningen styrke det lokale selvstyret og innebære en impuls til å ta den lokale demokratiske strukturen mer aktivt i bruk (blant annet ved å styrke idrettsrådene). Dermed kan bruken av midlene bli tilpasset de lokale behovene og det kan skapes konsensus og legitimitet rundt bruken av pengene. På den måten kan ordningen bidra til å opprettholde og stimulere til mangfold lokalt. Lokalledet kan også bli styrket og dermed være bedre i stand til å artikulere sine interesser innad i NIF-organisasjonen og utad i forhold til nærmiljø/lokalsamfunn og kommunale myndigheter.

NIF sentralt har i sterkere grad gjort seg til talsmann for å målrette bruken av tilskuddene. Ved å øremerke pengene til bestemte aktiviteter lokalt (idrettsskoler, opplæring/utdanning, nye aktiviteter) er oppfatningen at pengene vil få sterkere effekt enn om de risles utover lagenes ulike aktiviteter og oppgaver. Slik sett kan NIF sentralt tolkes dithen at aktivitetsstøtte er en mer effektiv støtteform enn grunnstøtte til lokalledet. Tilskuddsordningen kan på den måten knyttes tettere opp til den strategi som NIF har lagt til grunn for utviklingen av idretten de nærmeste årene. Her er det definert bestemte satsingsområder som skal avspeile felles behov i idretts-Norge. Gjennom øremerking av midlene i samsvar med mål- og resultatstyringskonseptet som innføres i NIF, kan det styringsmessig bli lettere å få organisasjonens mange ledd og enheter til å marsjere i samme retning. Blir frihetsgradene lokalt store, kan det bli mer uhåndterlig å få styringsmessig gjennomslag for felles strategier som NIFs ulike ledd og enheter er blitt enige om. Et annet argument som er framført, er at øremerking av støtten vil gjøre det lettere å gjennomføre resultatoppfølging og benytte aktivitetsoppnåelsen som grunnlag for tildeling av ny støtte. På den måten kan det tas i bruk incentiver som premierer de som er flinke til å få i gang bestemte aktiviteter.

¹ Det gjør det selvsagt ikke lettere for evalueringen at NIF har vedtatt en strategi som på mange områder peker i samme retning som de overordnede statlige mål og forventninger som er knyttet til den nye tilskuddsordningen. Vi vil kunne stå overfor store utfordringer med hensyn til å kunne skille mellom ulike tiltak, enten det er tilskuddsordningen per se, eller det er tiltak NIF iverksetter for å følge opp sitt strategidokument.

1.2.5 Retningslinjer og anbefalinger om fordeling av midlene

I mai 2000 ble idettsorganisasjonene formelt orientert om den nye tilskuddsordningen (brev av 12.05.00 fra Kulturdepartementet til NIF, med kopi til særforbund, idrettskretser og idrettsråd). Der ble det orientert om overordnede retningslinjer for fordeling mellom idrettsrådene i kommunen og retningslinjer for idrettsrådenes fordeling av midlene videre til idrettslagene. I tillegg til departementets retningslinjer ble det presisert at idrettsrådene skulle ta hensyn til lokale behov og NIFs anbefalinger ved fordeling av støtten på lagene. NIFs anbefalinger forelå en uke etter (jf brev av 22.05.00). I tillegg til idrettsrådene, særforbund og idrettskretser ble også idrettslagene sendt kopi av brevet fra NIF.

I tabellen nedenfor har vi stilt opp de overordnede retningslinjene fra Kulturdepartementet og anbefalingene fra NIF. Dette er ikke gjort for å lete etter evt motsetninger, men for å vise hvilke overordnede signal idrettsrådene har stått overfor i den lokale diskusjonen om fordeling av den statlige støtten.

Tabell 1.1 Oversikt over overordnede retningslinjer og anbefalinger knyttet til den nye tilskuddsordningen.

Overordnede retningslinjer fra KD	Anbefalinger fra NIF
a) Støtte skal kun gis til idrettslag som driver (idrettslig) virksomhet for barn (6-12 år) og/eller ungdom (13-19)	a) Idrettslag som ikke aktiviserer barn eller ungdom er ikke støtteberettiget
b) Alle lag som tilfredsstiller pkt a), har rett på støtte	b) Alle lag som driver aktivitet for barn og/eller unge skal motta støtte. Virksomhet rettet mot ungdom bør prioriteres. Dette gjelder så vel ordinær virksomhet rettet mot egne medlemmer, nye aktivitetstilbud mot egne medlemmer og åpne tilbud mot barn og ungdom som ikke er medlemmer i dag. Idrettslag som har barneidrettstilbud som følger bestemmelsene om barneidrett bør vektlegges ved tildelingen, eksempelvis idrettslag som driver og/eller samarbeider om drift av godkjente idrettsskoler for barn eller som planlegger å starte opp idrettsskole. Vi anbefaler at det gis oppstartstilskudd til nye idrettsskoler etter NIFs anbefalte modeller. Nye idrettsskoler i hver kommune bør få uttelling tilsvarende tidligere sentralt finansierte idrettsskoler.
c) Midlene skal brukes til aktivitet både for barn og ungdom. Det enkelte idrettsråd sikrer at minst 1/3 av midlene tilfaller hver målgruppe	c) Idrettsrådet må tildele minst 1/3 av midlene til hver av målgruppene blant alle idrettslagene i kommunen samlet sett. Idrettsforbundet ser helst at 2/3 av summen rettes mot unge 13-19 år
d) Likestillingsaspektet skal ivaretas, dvs jenter og gutter skal motta støtte i henhold til relativ andel av virksomheten	d) I dag er det på landsbasis færre jenter enn gutter som deltar i den organiserte idretten og vi oppfordrer idrettsrådene om å premiere idrettslag som er flinke til å tilrettelegge likeverdige aktivitetstilbud for gutter og jenter. Tilleggsmidlene kan brukes til å forbedre likestillingsaspektet, ikke bare opprettholde det

	eksisterende. Støtteordningen bør gjenspeile relativ andel av aldersgruppen i kommunen og ikke bare dagens medlems-sammensetning i idretten.
e) Utøvere med spesielle behov (bl.a. funksjonshemmede) skal ivaretas ved fordelingen	e) Idrettslag som legger til rette aktivitet som inkluderer utøvere med spesielle behov skal tilgodeses, ikke utøverne selv, men lagene. Integrering av funksjonshemmede i norsk idrett er tingvedtatt og forplikter alle nivå til å ta et felles ansvar for funksjonshemmedes deltakelse.

NIF har i sitt brev lagt til at idrettslag som prioriterer utdanning av ledere og trenere innen barne- og ungdomsidrett bør få uttelling gjennom tildelingen. Også nye aktiviteter i tillegg til idrettsskoler og utdanning, bør sammen med ordinær aktivitet danne grunnlaget for idrettsrådets tildeling av midler til idrettslagene. Det er føyd til at selv om medlemskap blant barn og ungdom i mange tilfelle kan være en god indikator på aktivitet, er det prinsipielt ikke en ordning som skal fordeles utfra medlemskap.

I forhold til den lokale tildelingsprosessen har NIF poengtert at ideen er at idrettslagene selv skal være med å bestemme den lokale tildelingen og at barn og ungdom skal høres. Også nye idrettslag/idrettsmiljøer bør trekkes med. Idrettsrådene bes også å innhente status på aktivitet/planer/nye tiltak for barn og ungdom og utarbeide forslag til lokale retningslinjer/prioriteringer, og legge dette fram for lagene i møte. På den måten blir det bare møte, samtidig som demokrati og medvirkning for alle idrettslag blir vektlagt. I forhold til rapportering gjøres det klart at idrettslagene ved neste års tildeling må dokumentere at relevant aktivitet er gjennomført i tråd med intensjonene.

De statlige retningslinjene og NIFs anbefalinger gir noen signal i forhold til *hva* og *hvem* som skal tilgodeses gjennom ordningen. Spørsmålet vårt i forstudien er hvordan idrettsrådene og idrettslagene har forholdt seg til disse retningslinjene og anbefalingene. Som vi har sett tidligere i dette kapitlet er det knyttet overordnede statlige mål og forventninger til ordningen – blant annet å stimulere det frivillige engasjementet i nærmiljøet, bidra til aktivitet i bred forstand for barn og ungdom og styrke idrettslagenes bidrag i forhold til allmenntilgode hensyn som demokrati, sosial tilhørighet, helse og trygge oppvekstmiljø og at lokalledet blir bedre i stand til å artikulere sine interesser. *Hvordan er forholdet mellom overordnede statlige mål og forventninger til ordningen, konkrete anbefalinger og lokale behov blitt avveid i den lokale fordelingsprosessen?*

1.3 Metode og data

Forstudien er som før nevnt, basert på skriftlig materiale fra 186 kommuner og dybdestudier i 12 utvalgte kommuner. Det er også gjennomført intervjuer med 9 av organisasjonssjefene på idrettskrets nivå. Disse tiltakene har gjort materialet mer representativt enn om vi utelukkende skulle basert oss på de 12 kommunene. De 12 kommunene vil utgjøre casene også i det videre arbeid med dybdestudien. Vi har derfor lagt vekt på selve utvelgelsen av kommunene.

Case-kommunene kan deles inn i tre grupper. Til sammen dekker de ca 1,1 mill av Norges innbyggere:

1. *Storbyer*: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger
2. *Mellomstore kommuner*: Befolkningsstørrelse er lik “større” kommuner i tråd Kommunal monitors inndeling (9000 innb. og over), men likevel moderat befolkning i forhold til de kommunene med størst befolkning: Her er Karmøy og Bodø valgt ut.
3. *Mindre kommuner*: Befolkningsstørrelse lik “mellomstore” kommuner definert etter inndelingen brukt i Kommunal monitor (3000 til 9000 innb.). Blant kommunene vi har valgt ut varierer befolkningen fra rundt 3600 innbyggere til 7150 innbyggere: Her er Gausdal, Gol, Meløy, Overhalla, Sande i Vestfold og Trysil valgt ut.

Ved å velge ut små og store kommuner får vi også stor spredning når det gjelder *lagsstrukturen* lokalt; hvor mange lag det er, hva slags type lag som finnes og om de har idrettsråd eller ikke. Både kommuner med *idrettsråd* og uten idrettsråd er representert i utvalget av kommuner. På lagssiden er kommuner med alt fra ett idrettslag til over 600 idrettslag representert. Den lokale prosessen og de lokale prioriteringene knyttet til bruken av tilskuddsmidlene vil sannsynligvis kunne variere med slike forskjeller. I tillegg til variasjon i lagsstrukturen er det også betydelig variasjon mellom kommunene når det gjelder *andelen* av befolkningen som er med i den organiserte idretten.

Videre er det lagt vekt på å velge ut forholdsvis like kommuner når det gjelder kommunens *frie inntekter* (rundt medianen 14928 kr til 21067 kr) og henholdsvis *høye og lave netto driftsutgifter til idrettsformål* (< 71 kr. og > 266 kr). Spørsmålet her er om kommunenes økonomiske situasjon har noen betydning for hvordan kommunen reagerer på den nye tilskuddsordningen, om den kutter, opprettholder eller øker tilskuddene til den lokale idretten.

Dernest er det lagt vekt på å få *geografisk spredning* i utvalget av kommuner. Kommunene dekker alle landsdelene med unntak av Sørlandet, og dekker til sammen 10 av fylkene. Hvorvidt det er geografiske forskjeller vet vi ikke, men vi får en form for kontroll gjennom å spre kommunene geografisk.

Vi har også valgt ut kommuner utfra ulikheter i hvordan den kommunale forvaltningen er organisert. Her vil *sektorisert organisering bety at kommunen har eget utvalg for kultur og egen kulturetat*. *Blandet organisering* innebærer at kommunen har eget utvalg for kultur eller egen kulturetat, mens *samordnet organisering* innebærer at kommunen har slått sammen kulturfeltet med andre felt i et og samme utvalg, for eksempel kultur og undervisning. Kan hende er kommuner med sektororganisering bedre i stand til å mobilisere forsvar for idretten slik at kommuner med denne type organisering er mindre tilbøyelige til å kutte i den kommunale støtten til idretten som følge av den nye tilskuddsordningen. Nærmere informasjon om de 12 kommunene er gitt i eget vedlegg.

Rapporteringen i dette notatet baserer seg på flere datakilder:

- *Intervjuer* med styreleder og/eller daglig leder i ca 20 *idrettslag* i de 12 case-kommunene. I de største byene er representanter for 2-3 lag intervjuet, mens ett lag

er intervjuet i de minste kommunene. Lagene er alle fleridrettslag der både små og store lag er valgt ut i de største byene. Valget av fleridrettslag er begrunnet i et ønske om å få innblikk i hvilke diskusjoner som har utspilt seg mellom ulike avdelinger/grupper i laget om bruken av tilskuddsmidlene. Vi vil vurdere å utvide dybdestudien med flere lag til også å omfatte et utvalg særvidrettslag.

- Intervjuer med leder av *idrettsrådet* i case-kommunene. I Oslo fungerer kretsen som idrettsråd, mens det er bydelsvise samarbeidsutvalg i den enkelte bydel. I Overhalla er det ikke idrettsråd slik at leder for Overhalla IL er den som er blitt intervjuet.
- Intervjuer med representanter for *kommunale myndigheter* i de 12 case-kommunene: Intervju med politisk leder av det utvalg som idretten sorterer under i kommunestyret, og intervju med idrettskonsulent og/eller kultursjef/idrettssjef.
- Intervjuer med representanter for Kulturdepartementet og NIF sentralt.
- Intervjuer med 9 av organisasjonssjefene på *kretsnivå*.
- *Dokumentstudie*: Vi har gått i gjennom innstillinger fra 186 kommuner i 10 av kretsene for å kartlegge den lokale prosessen og lokale prioriteringer. De 186 kommunene utgjør 72 prosent av kommunene i de 10 kretsene. Totalt utgjør de 43 prosent av alle norske kommuner og gir dermed et rimelig dekkende bilde over hva som har skjedd lokalt når det gjelder prosess og idrettsrådenes prioriteringer
- *Annen skriftlig dokumentasjon*: 1) Korrespondanse mellom NIF sentralt og kretsene, samt noe korrespondanse mellom kretsene og enkelte idrettsråd, 2) Enkelte møtereferater fra møter i idrettsrådene, 3) Regnskaps- og budsjettall innhentet fra de 12 case-kommunene som viser utviklingen i den kommunale støtten til idretten i den enkelte kommune, kommunale retningslinjer for tildeling av kommunale driftstilskudd til den lokale idretten, samt kommunale delplaner for idretten, 4) Korrespondanse mellom Kulturdepartementet og NIF sentralt om utformingen av den nye tilskuddsordningen.
- *Observasjoner* på enkelte utvalgte konferanser og seminarer som omhandlet den nye tilskuddsordningen.

I kartleggingen av den lokale prosessen og prioriteringsutfallene har vi lagt oss på en åpen tilnærming. Vi har laget to intervjuguider som har veiledet intervjuene, men vi har forsøkt å invitere informantene til å gi en bred orientering om hva som er skjedd lokalt i forbindelse med den nye tilskuddsordningen. En slik åpenhet gjør det mulig å avdekke sammenhenger og forhold som vi ikke på forhånd tok høyde for. Intervjuguidene finnes som vedlegg til dette notatet.

De datakildene som er referert over inngår primært i kartleggingen av den lokale prosessen. Når det gjelder resultatevalueringen vil det også inngå spørreskjemadata på råds- og lagsnivå, samt registerdata fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og den årlige aktivitetsrapportering som NIF står for. Det jobbes med en omlegging av rapporteringen i NIF noe som kan bedre kvaliteten på dataene.

1.4 Notatets oppbygning

Kapittel 2 tar for seg den lokale prosessen i omkring fordeling av den statlige støtten på idrettslagene. Kapittel 3 tar for seg de lokale prioriteringsutfallene og idrettslagenes synspunkter på de overordnede retningslinjene. Kapittel 4 tar for seg lagenes synspunkter på bruk av midlene, og hvilke forventninger de har til framtidige effekter. I kapittel 5 gjør vi en oppsummerende drøfting der vi peker på fortrinn og problemfelt som har oppstått i forbindelse med oppstarten av tilskuddsordningen. Her hører også en kort diskusjon om i hvilken grad det nå bør gjøres endringer i ordningen.

2 Lokal prosess om fordeling av tilskuddsmidlene

2.1 Innledning

I dette kapitlet foretar vi en kartlegging og analyse av den lokale prosessen knyttet til fordeling av den statlige støtten². Tidsmessig avgrensner vi oss til perioden fra våren 2000 til utpå høsten 2000 - fra fordeling av rammebeløpene mellom idrettsrådene fram til vedtak om fordeling av støtten på idrettslagene i den enkelte kommune.

I og med at det er snakk om en grunnstøtteordning er tanken at idrettsrådene skal organisere en *lokal debatt* om fordelingen og bruken av pengene. På den måten er også ansvaret for å foreta prioriteringer plassert lokalt innenfor de retningslinjer som er satt av Kulturdepartementet. Utover et ønske om at ordningen bør anspore til debatt, er det få føringer for hvordan den lokale diskusjonen bør organiseres. Selv om NIF har gitt sine anbefalinger om organisering av den lokale debatten, kan tilskuddsordningen tenkes å initiere forskjellige responser når det gjelder organisering og deltakelse.

I kartleggingen og analysen av den lokale prosessen har vi fokusert på disse problemstillingene:

- Hva slags organisering, deltaking og konfliktmønstre har fordelingen av tilskuddsmidlene utløst lokalt? I hvilken grad er idrettslagene trukket med i diskusjonen om støtten? Hvilke forskjeller og likheter gjør seg gjeldende?
- Hvordan oppleves statens fordeling av tilskuddene mellom idrettsrådene?
- Hva slags problemer har gjort seg gjeldende i de lokale prosessene?
- Sammenfattende; har idrettsrådene klart å forankre ordningen og sikre oppslutning om fordeling av støtten, samtidig som de har sikret rask framdrift for å få støtten ut i lagene? Er den demokratiske strukturen lokalt tatt aktivt i bruk?

² Det begrepet som har festet seg lokalt om de statlige tilskuddsmidlene er "tilleggsmidlene". Det har nødvendigvis sammenheng med at det her er snakk om "friske penger" som kommer i tillegg til annen offentlig støtte (jf forrige kapittel). Et annet begrep som er lansert er "statens idrettslagsmidler". Vi har brukt enten begrepet tilleggsmidler eller ord som statlig støtte eller tilskuddsmidler i teksten. Begrepet tilleggsmidler kan imidlertid gi andre assosiasjoner enn den som er nevnt over. En forhåpning med den statlige støtten er jo at den skal kunne erstatte noe av den inntekten lagene har fra kakeotterier og lignende. Slik begrepsbruken er nå kan støtten snarere koples til noe som kommer i tillegg, dvs omsetningen til laget øker. I forhold til kommunene kan derimot begrepet "tilleggsmidler" ha en signaleffekt i den forstand at det er støtte som kommer i tillegg til den kommunale støtten.

Nedenfor presenterer vi først kartleggingen av den lokale prosessen i 186 kommuner i 10 av kretsene. Datamaterialet er her idrettsrådenes skriftlige opplysninger om fordeling av støtten på lagene. Deretter har vi gått mer i dybden med utgangspunkt i noen av de 12 kommunene som utgjør våre case-kommuner.

2.2 Organisering, deltaking og konfliktforhold

Den nye tilskuddsordningen har gjennomgående blitt positivt mottatt i idrettsrådene og lagene. Rådene fordi de har fått en viktig rolle som fordelingsmyndighet og lagene fordi støtten bedrer lagenes økonomiske stilling. Det er brukt uttrykk som “gave fra staten”, “hardt tiltrengt støtte til lokalnivået”, “endelig var det lokalnivåets tur”, “enestående at lokalidretten selv skal stå for prioriteringene”, “nå vil frivilligheten igjen kunne blomstre” og “nå blir det forhåpentlig færre kakelotterier” Velviljen lokalt til den nye tilskuddsordningen er dermed stor.

For å få et innblikk i hvordan den lokale prosessen har forløpt må vi gå tilbake til begynnelsen av år 2000. Idrettsrådene ble relativt tidlig informert om den rollen de ville ha ved fordeling av tilskuddsmidlene. Allerede mens diskusjonen gikk om utformingen av de overordnede retningslinjer for fordeling av midlene mellom idrettsrådene, ble kretsene og idrettsrådene holdt underrettet. Dette for å være forberedt når støtten ble fordelt. Opplysninger om ordningen ble kanalisert gjennom NIF-linja til alle kretsene, som så informerte idrettsrådene om ordningen. Dels ble idrettsrådene orientert av kretsen på egne møter/årsmøter, dels sendte kretsene orienteringsbrev til alle idrettsrådene om ordningen. Dels ble nyhetsblad eller informasjonsbulletiner brukt for å orientere idrettsrådene. Kretsenes oppgave har både vært å veilede idrettsrådene utfra deres behov, følge opp idrettslag som ikke har idrettsråd og følge opp NIFs anbefalinger i møter og samtaler med representanter for idrettsrådene.

Organiseringen av informasjonsarbeidet har imidlertid variert mellom kretsene. For eksempel valgte Hedmark idrettskrets å drøye med sitt orienteringsbrev til idrettsrådene til etter at brevene fra Kulturdepartementet og NIF forelå. Også idrettskretsene i Vestfold og Buskerud valgte en mer begrenset form for orientering til idrettsrådene. Idrettskretsene i Hordaland, Rogaland og Oppland valgte for sin del tidlig å informere om den nye tilskuddsordningen på samlinger eller møter med idrettsrådene.

Også idrettslagene ble flere steder orientert om støtteordningen før fordelingen av støtten mellom idrettsrådene i mai måned. Den mest vanlige måten har vært orienteringer på idrettsrådenes årsmøter. Oppmøtet har imidlertid vært svært varierende fra idrettslagenes side. Langt fra alle lagene visste dermed så mye om ordningen i forkant av fordelingen av støtten.

Tross varierende kunnskap om ordningen, var det likevel bygget opp en viss beredskap rundt om i landet for hvordan en skulle håndtere tilleggsmidlene.

2.2.1 Prioriteringsdebatten lokalt

Etter at brevene fra Kulturdepartementet og NIF forelå i slutten av mai, satte de fleste idrettsrådene umiddelbart i gang arbeidet med å organisere en lokal beslutningsprosess.

Allerede i juni måned var mange av idrettsrådene på banen med tanke på å få fordelt støtten så raskt som mulig ut til idrettslagene. Noen var godt forberedt, for andre ble det en slags bråvåkning der en raskt skulle fylle en helt ny rolle.

Selve prosessen er organisert på ulike måter. Enten har idrettsrådet, ved styret, egenhendig vedtatt tildelingskriterier og foretatt innstilling om fordeling på lagene uten å involvere lagene. Opplysninger om lagene er da gjerne innhentet i form av den rapporteringen lagene har gjort til kommunen i forbindelse med fordeling av kommunale kulturmidler. Eller så har idrettsrådet ved styret, involvert lagene i en eller annen form utover den representasjon lagene har i styret. Da kan det være snakk om fellesmøte med alle lagene i regi av idrettsrådets styre, brev eller spørreskjema fra rådet ut til lagene, høringsrunder der forslag fra rådets styre er sendt lagene mv.

Under gjengir vi resultatene av en kartlegging av den lokale beslutningsprosessen basert på en dokumentstudie av idrettsrådenes fordeling av tilskuddsmidlene.

Tabell 2.1 Lokal organisering av prosessen knyttet til fordeling av den statlige støtten³

	Sum	Prosent	N*
A) Antall idrettsråd som har fordelt støtten uten å involvere idrettslagene på noen måte	32	17 %	186
B) Antall idrettsråd som har involvert idrettslagene ved fordeling av støtten (brev, møter og ol.)	139	75 %	186
Idrettsrådenes involvering av idrettslagene:			
1. Holdt fellesmøte med IL for å vedta kriterier for fordeling av støtten?	116	83 %	139
2. Sendt brev til IL om ordningen (inkl. også skjema for kartlegging av aktivitet, planer)	91	65 %	139
3. Annen form for involvering av IL	12	9 %	139
C) Det er lagt spesiell vekt på å involvere barn og ungdom ved fordelingen	4	3 %	139
D) Det er lagt spesiell vekt på å involvere nye idrettslag/idrettsmiljøer ved fordelingen	2	1 %	139
E) Idrettsrådet har stilt krav om rapportering av hva pengene er brukt til	30	22 %	139
<i>Antall kommuner tallene er basert på</i>	<i>186</i>		

* Av de 186 kommunene var det 171 som hadde oppgitt skriftlige opplysninger om organisering av den lokale prosessen og hvilke kriterier de hadde lagt til grunn. For 15 av kommunene var det ikke oppgitt slike opplysninger.

³ I vedlegg framgår resultatene i tabellen for hver av de 10 idrettskretsene som er med i undersøkelsen.

Tabellen viser at 17 prosent av idrettsrådene har valgt å foreta egenhendig fordeling av støtten uten å involvere lagene på noen måte utover den representasjon de har i styret. Her snakker vi kun om idrettsråd hvor ikke alle lagene i kommunen er representert i styret. Langt flere idrettsråd, ca 75 prosent, har involvert idrettslagene i en eller annen forstand ved utforming av kriterier for tildeling av støtten.

Den mest vanlige formen for involvering har vært å avholde *fellesmøte* mellom styret for rådet og representanter for idrettslagene. Av de som har involvert lagene på en eller annen måte, er det hele 86 prosent som har avholdt ett eller flere fellesmøter. 65 prosent av styrene i idrettsrådene har også sendt *brev* eller kommunisert skriftlig på annen måte med representanter for lagene i kommunen. Her har vi inkludert alt fra informasjonsbrev til spørreskjema hvor idrettsrådet har bedt om opplysninger fra det enkelte lag. I en del kommuner har også idrettsrådet sendt brev til det enkelte lag om hvor mye de får tildelt og hva som ligger til grunn for tildelingen.

Det er ikke bare idrettslagene som er søkt involvert i prosessen. I flere kommuner uten eget idrettsråd, har idrettslaget (ene) blitt enige om tildelingskriterier sammen med kulturkontoret i kommunen. Andre steder er det idrettskretsen som har fordelt støtten til idrettslag i kommuner uten idrettsråd, ofte etter møter med berørte idrettslag.

Ca 9 prosent av idrettsrådene har også tatt i bruk *andre former* for kommunikasjon og involvering av lagene. Det kan dreie seg om høringsrunder der styret har sendt forslag til tildelingskriterier på høring til lagene. Det kan også dreie seg om omtale i interne nyhetsbulletiner og lokale medier. Denne siste involveringsformen er sannsynligvis underkommunisert siden nokså få av idrettsrådene har nevnt den eksplisitt i innstillingene de har sendt til NIF sentralt.

I og med at det er en støtte som retter seg mot barn og ungdom er det ikke urimelig å tenke seg at de som blir mest berørt av ordningen også får et ord med i laget når det gjelder fordeling av støtten. Vi ser imidlertid at svært få av idrettsrådene (ca 3 prosent) har lagt spesiell vekt på å involvere barn og ungdom i den lokale prosessen. Det samme gjelder nye idrettslag eller idrettsmiljøer som måtte ha oppstått i lokalsamfunnet.

Det er også et klart mindretall av idrettsrådene (22 prosent) som har stilt krav til idrettslagene om å rapportere om hva pengene brukes til. Det store flertall av rådene har valgt å ha tillit til det enkelte lag om at det følger opp de retningslinjer som gjelder. Herunder inngår også tillit til idrettslagene om at de har tilstrekkelig god internkontroll som forhindrer misbruk av tilskuddsmidlene.

Vi kan utdype ytterlighetene i hvordan den lokale prosessen er blitt organisert ved å ta utgangspunkt i noen konkrete eksempler (jf tabell 2.2).

Tabell 2.2 Oversikt over den lokale prosessen i noen eksempelkommuner.

A) Lukket modell	B) Åpen modell
Eksempelkommuner: Sandefjord, Stavanger, Sandnes	Eksempelkommuner: Harstad, Lillehammer
<p>Lokal prosess:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deltakelse fra idrettsrådets side på informasjonsmøte/ledermøte arrangert av kretsen (Stavanger/Sandnes) - Drøfting i styret og vedtak av tildelingskriterier - Fordeling på basis av rapporterte medlemstall mv til kommunen ved fordeling av kommunalt tilskudd - Utbetaling fra NIF uten særskilt brev fra idrettsrådet til det enkelte idrettslag om begrunnelse for tildeling 	<p>Lokal prosess:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deltakelse fra idrettsrådets side på informasjonsmøte arrangert av kretsen - Drøfting i styret for å komme fram til forslag om fordeling - Informasjonsmøte med lagene der styret i rådet ber om innspill til kriterier. Eget møte i Lillehammer med ungdomsrepresentanter - Innhenting av opplysninger om aktiviteten i lagene ved hjelp av registreringsskjema (Lillehammer) - Styrebehandling før nytt møte med lagene om styrets behandling - Endelig styrebehandling i rådet om fordeling av midlene - Annonsering og forhåndstale i lokale media om ordningen og hvem som har rett til støtte

Tabellen viser at beslutningsprosessen har vært svært forskjellig i disse kommunene. Noen steder er de demokratiske organene (råd, styrer) i sterk grad blitt aktivisert, mens andre har tatt disse i bruk i begrenset grad. Noen steder har lagene spilt en avgjørende rolle i utformingen av tildelingskriteriene, mens de andre steder har vært på sidelinjen, i alle fall de lagene som ikke har vært representert i idrettsrådets styre.

Det må føyes til at mange av idrettsrådene har uttrykt ambisjoner om en mer grundig lokal prosess ved neste korsvei der tilskuddsmidler skal fordeles. Denne gang var det en god del av idrettsrådene som prioriterte rask behandling for å få pengene fortest mulig ut til lagene. Også ferietid - mye av organiseringen av den lokale prosessen skjedde i feriemånedene - la visse begrensinger på deltakelsen fra idrettslagene.

Dermed er også forankringen av tilskuddsordningen ganske forskjellig på lagssiden, vel og merke slik det ser ut senhøstes 2000. Ved tre anledninger har vi intervjuet styreleder og/eller daglig leder hvor vi har fått spørsmål om vi vet hvorfor idrettslaget de representerer har fått flere titalls tusen kroner inn på konto. I andre idrettslag har en deltatt på en rekke forskjellige måter, for eksempel gjennom representasjon i styret for rådet, gjennom fellesmøte(r) med rådet, gjennom debatt i styrende organer i idrettslaget

(hovedstyre/styrer for avdelinger/grupper), gjennom innspill til fordelingskriterier mv. Med andre ord er det en stor spennvidde fra lag som knapt har hørt om ordningen, til lag som har deltatt i de lokale prosessene. Sistnevnte har inngående kjennskap til premissene for ordningen og har gjerne influert på selve kriteriene lokalt.

Disse forskjellene har klar sammenheng med hvor inkluderende styrene i idrettsrådene har vært i sitt arbeid med tildelingskriteriene. Mye har vært avhengig av hvilken beslutningsprosess idrettsrådene har lagt opp til. Men variasjonen i deltaking har også sammenheng med at mindre lag ikke har hatt de samme ressursene til å respondere på invitasjoner fra idrettsrådene. Mest problematisk synes det å ha vært å mobilisere små idrettslag i de store byene. Og spør vi om trenere og medlemmer har kjennskap til ordningen er det få som mener at ordningen har trengt særlig dypt ned i lagene. Foreløpig synes det å være noen få personer på styre- og ledelsesnivå i lagene som kjenner til ordningen og premissene for den⁴. Dette må også ses i lys av at mange av lagene har fått pengene inn på konto ganske sent høsten 2000, og knapt har rukket å diskutere i styre og på andre nivåer hvordan man skal bruke pengene. Denne debatten har for alvor først startet på tampen av høsten.

Idrettsrådene i de *store byene* har vært stilt overfor helt andre utfordringer enn de mindre kommunene. På mindre steder med eget idrettsråd har ofte alle idrettslagene i kommunen vært representert i idrettsrådet. Dermed har det vært lettere i føre dialog med lagene, i alle fall på ledelsesnivå. I de større byene har idrettsrådene hatt ansvar for å organisere en lokal prosess som kanskje omfatter flere hundre idrettslag. Dermed har også styret i idrettsrådet fått en ganske stor administrativ merbelastning. Mye tid har gått med til å innkalle og avholde møter med lagene og innhente opplysninger fra lagene. I Trondheim har rådet selv regnet ut at de har brukt ca 110 timer på å gjennomføre fordelingen av tilskuddsmidlene på lagene i byen.

Det er likevel interessant å merke seg at storbyene har valgt ganske forskjellige modeller når det gjelder deltaking og medvirkning fra lagene. I både Bergen og Trondheim er det gjennomført fellesmøter med idrettslagene der tildelingskriteriene ble vedtatt. I Oslo og Stavanger ble det derimot ikke gjennomført slike møter. Også i større kommuner som Bodø og Karmøy ble det avholdt fellesmøte med idrettslagene.

I Trondheim og Oslo ble alle idrettslagene tilsendt søknadsskjema der de ble bedt om å fylle ut informasjon om antall barn og ungdom og ulike aktiviteter for denne målgruppen. Begge steder var det dårlig respons på denne henvendelsen. I Oslo svarte 192 lag av totalt ca 600 lag, dvs en svarprosent på ca 32 prosent. Kretsen gikk til og med til det skritt å sende brev til alle lagene med spørsmål om de ikke gidder å lese brevene de får fra Oslo idrettskrets. I Trondheim var det mellom 70-80 lag av totalt ca 200 lag som svarte på henvendelsen fra idrettsrådet, med andre ord en svarprosent mellom 35 og 40 prosent. Mens kretsen i Oslo (som er idrettsråd i Oslo) valgte å fordele

⁴ Foreløpig har vi begrenset med data om hvor dypt ordningen stikker i det enkelte idrettslag. Når vi har intervjuet representanter for lagene har det vært på styre- og ledelsesnivå, dvs det er deres meninger som kommer til uttrykk.

støtte kun til de som hadde søkt og var støtteberettiget, valgte idrettsrådet i Trondheim først å purre lagene for deretter egenhendig å kartlegge medlemssituasjonen i de lagene som ikke hadde søkt. I Stavanger ble hele tildelingen basert på tilgjengelig statistikk, dvs uten å be om å få søknader om støtte fra idrettslagene.

Mangel på respons fra lagene er imidlertid ikke bare knyttet til de større byene. Også i en del andre kommuner har det vært til dels vanskelig å få idrettslagene på banen, enten i form av oppmøte på fellesmøter, eller å fylle ut søknader om støtte. Ingen av informantene går god for en påstand om at dette skyldes at lagene har penger nok. Forklaringen rettes først og fremst mot at ordningen er ny, jungeltelegrafene har ikke for alvor gått om at her er penger å hente. Også krav om utfylling av søknadsskjemaer har nok skremt en del idrettslag fra å søke om støtte fra tilskuddsordningen.

2.2.2 Konflikt dimensjoner

Hva slags *konflikt dimensjoner* har så dukket opp i prioriteringsdebatten lokalt? Det første og viktigste som kan sies, er at konfliktnivået synes å ha vært relativt lavt selv om det her har dreid seg om fordeling av kroner og ører. Sannsynligvis henger dette sammen med at støtten har kommet i tillegg til den budsjetterte inntekten til lagene. Pengene er i liten grad planlagt brukt til bestemte formål, dermed har det heller ikke stått så mye på spill for lagene. Det er også tatt i bruk enkelte former for konfliktdemping fra idrettsrådenes side. Et slikt tiltak har vært å sende brev til lagene om hvor mye penger det vil få, men uten å begrunne hvordan en er kommet fram til beløpet, eller å si noe om hvor mye andre lag har fått tildelt.

Helt fri for debatt og tautrekking har ikke den lokale prosessen vært. Disse konflikt dimensjonene har gått igjen i flere av de kommuner vi har undersøkt⁵:

- *Mellom store fleridrettslag og små sær-idrettslag.* En del småklubber, eksempelvis seilflyklubber, pistolklubber og lignende, har uttrykt bekymring for at støtten primært kommer de store lagene til gode - de med mange barn og ungdom i rekkene. Enten man lokalt har tatt utgangspunkt i en "per hode" tildeling eller etter aktivitet, har de små ment at de sitter igjen med "smuler" når de store har fått sitt. Deres ankepunkt er at ordningen i for liten grad stimulerer til det lokale mangfold der det er plass for både store og små idretter.
- *Mellom lagidretter og individuelle idretter.* Både innad i fleridrettslag eller allianselag og mellom sær-idrettslag har det vært framført argumenter om at ordningen primært premierer lagidrettene. Det er pekt på at mange av lagidrettene for barn og ungdom ofte koster mindre å drive enn enkelte av de individuelle idrettene. Når en så tar utgangspunkt i antall barn og ungdom og/eller aktivitet for

⁵ Begrepet konflikt kan virke i sterkeste laget for å karakterisere de lokale diskusjonene og debattene om fordeling av den statlige støtten. Her er begrepet brukt for å dekke alt fra ulike synspunkter på bruken av støtten til mer dyptgående motsetninger mellom ulike aktører i den lokale idretten.

denne målgruppen, og ikke hva det koster å drive de ulike idrettene, kan enkelte av de individuelle idrettene komme dårligere ut, er det hevdet.

- *Mellom tilhengere og motstandere av lokal prioriteringsfrihet.* Selv om mange av informantene er positive til at pengene skal gå til lokalledet og at en lokalt i stor grad selv skal bestemme bruken av dem, er det også de som foretrekker sterkere føringer fra Kulturdepartementet og/eller NIF sentralt. Dels er et slikt syn motivert utfra et ønske om å målrette bruken av pengene i sterkere grad, dels utfra en ønske om å unngå at sammenlignbare lag i ulike kommuner behandles ulikt fordi rådet har valgt forskjellige tildelingskriterier. Det er også begrunnet utfra et ønske om å slippe å bruke tid og ressurser lokalt for å bli enige om fordelingen av midlene. Det kan identifiseres tre ulike grupperinger lokalt: 1) De som vil ha ordningen slik den er nå med noen overordnede retningslinjer fra sentralt hold, men med stort lokalt armslag, 2) de som vil ha enda større lokalt armslag og 3) de som vil ha klarere føringer fra Kulturdepartementet og/eller NIF sentralt.

Det er likevel viktig å føye til at vi ikke har kommet over tilfeller hvor konflikter har ført til fastlåste situasjonen hvor en ikke har vært i stand til å treffe vedtak om fordeling av støtten. I noen tilfeller har det vært stor uenighet på fellesmøter mellom styret i idrettsrådet og idrettslagene, men da har styret enten maktet å sy sammen et kompromiss eller valgt å skjære i gjennom og treffe en beslutning på egen hånd.

2.3 Synspunkter på retningslinjene for fordeling av støtten mellom idrettsrådene

Et tema vi ikke har vært innom hittil er den lokale responsen på fordelingen av støtten mellom idrettsrådene. Ved denne tildelingsrunde ble antall barn og ungdom (6-19 år) benyttet som kriterium for å avgjøre rammen til den enkelte kommune. Senere vil det bli vurdert å benytte aktivitet i en eller annen form som kriterium.

Lokalt har vi ikke fanget opp den store reaksjonen på denne fordelingsmåten, verken av negativ eller positiv karakter. Langt på veg er fordelingen på dette nivået blitt tatt for gitt, og så har idrettsrådet, lagene og kretsene konsentrert seg om den videre fordelingen på lagene. Når reaksjonene er for så vidt få kan det trolig tas til inntekt for at tildelingsmåten ikke har støtt så veldig mange, og at det er en forståelig, enkel og objektiv måte å fordele støtten på.

I den grad vi har støtt på argumenter mot denne “per hode” tildelingen går det på manglende premiering av aktivitet (medlemsandel og aktiviteter for barn og ungdom). Enkelte av de mindre kommunene i distriktene har anført at de ikke får uttelling for at de er flinke til å mobilisere barn og ungdom, både som medlemmer i idrettslaget og i form av aktiviteter for barn og ungdom. Det er også pekt på at kommunale myndigheter vil være mindre tilbøyelige til å kutte i sin egen støtte til den lokale idretten om fordelingen av den statlige støtten i sterkere grad knyttes opp mot medlemsandel og aktivitet. Kutter kommunen i sin støtte kan det bety nedgang i antall medlemmer og mindre aktivitet noe som i neste omgang kan bety lavere uttelling når det gjelder den statlige støtten. På den måten kan kommunene “bindes opp” til å opprettholde eller øke sin støtte.

For å illustrere argumentet om å benytte aktivitet som tildelingskriterium, kan en tenke seg en kommune A som har relativt få barn og ungdom i befolkningen. Medlemsandelen i det lokale idrettslaget er imidlertid høy og idrettslaget har en rekke aktiviteter for barn og ungdom. Dette koster penger. Men siden utgangspunktet er en “per hode” tildeling etter antall barn og ungdom totalt i befolkningen i kommunen, blir det relativt lite midler å fordele på medlemmene (siden de er så mange), samtidig som støtten i begrenset grad dekker de kostnader det lokale idrettslaget har med alle sine aktiviteter for barn og ungdom. I kommune B derimot som har en høy andel barn og ungdom i befolkningen, men få organiserte medlemmer i den lokale idretten, blir det langt mer å fordele på medlemmene og aktivitetene. De får en langt høyere kostnadsdekning, med andre ord en form for premiering av ikke å ha mobilisert en høyere andel barn og ungdom i (idrettslige) aktiviteter.

2.4 Hva slags problemer har gjort seg gjeldende?

Selv om tilskuddsordningen har fått en varm velkomst lokalt har det også vært enkelte problemer knyttet til selve *prosessen*. Vi kan sammenfatte disse i noen få punkter:

- *Langdryg prosess*. Overføringen av midlene i tre trinn, først på idrettsrådene, deretter på lagene og til sist fordeling innad i det enkelte idrettslag, gjør prosessen ganske langdryg. Fra fordelingen av støtten på rådene våren 2000 var det fortsatt støtteberettigede lag i desember som ennå ikke var tilført midler. Og da gjenstod den interne prosessen i laget om bruken av pengene. Noe av dette kan forklares med at ordningen er ny og det tar noe tid før den er kjørt inn på et smidig spor. Spørsmålet melder seg likevel om det kan gjøres noe for å sørge for en raskere prosess.
- *Variierende forankring i idrettslagene*. Selv om prosessen har tatt tid er likevel tilskuddsordningen i varierende grad forankret på lagsnivå. Dels har det vært vanskelig for noen av idrettsrådene å få lagene på banen, særlig i de største byene, dels har noen av idrettsrådene kjørt et eget løp uten å involvere lagene i utformingen av tildelingskriterier. Kunnskapsnivået om tilskuddsordningen er dermed høyst varierende på lagsnivå. Her står en sannsynligvis overfor en situasjon hvor det neppe kan bli nok informasjon. Spørsmålet som melder seg er om det kan legges opp til en informasjonsstrategi som i det minste sørger for å få klart fram at dette er en støtte som skal gå til barn og ungdom. Men det må føyes til at en også her trolig står overfor et problem som er nært forbundet med at det er en ny ordning.
- *Administrativ merbelastning*. Mange av idrettsrådene, særlig i de større byene, har merket at både organiseringen av den lokale tildelingsprosessen og innhenting av diverse opplysninger om lagene, samt avklare skjønsspørsmål, har krevd ekstra med frivillig innsats for å få det hele i havn.

3 Lokale fordelingsnøkler og prioriteringer

3.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer vi en kartlegging og analyse av de fordelingsnøkler og prioriteringer som idrettsrådene har foretatt.

Som vi så i første kapittel er det gitt overordnede retningslinjer og anbefalinger om fordeling av støtten på idrettslagene. Men det er også understreket at lokale behov skal spille en viktig rolle ved fordelingen av støtten. Både sentrale retningslinjer og lokale behov skal dermed oppfylles ved fordeling av tilskuddsmidlene.

I dette kapitlet fokuserer vi på disse problemstillingene:

- Hva slags fordelingsnøkler har idrettsrådene valgt? Hvilke prioriteringer er foretatt i forhold til idrettslagene - hvilke grupper og aktiviteter er prioritert?
- Hvordan tolkes og oppleves de overordnede retningslinjene og anbefalingene for fordeling av tilskuddsmidlene på idrettslagene? Hva slags problemer har oppstått?
- Sammenfattet; Hvordan er sentrale retningslinjer og anbefalinger avveid i forhold til lokale behov og ønsker? Hva slags forskjeller og likheter gjør seg gjeldende?

I det følgende tar vi først for oss hvilke fordelingsnøkler og prioriteringer som er gjort lokalt. Deretter gjør vi rede for synspunkter på de overordnede retningslinjene før vi kort drøfter betydningen til sentrale føringer og anbefalinger i forhold til lokal behovstilpasning.

3.2 Lokale valg av fordelingsnøkler og prioriteringer

Ser vi på valget av fordelingsnøkler lokalt er mangfoldet stort. Noen har valgt en enkel “per hode” modell, mens andre igjen har laget detaljerte fordelingsmodeller der en rekke ulike målgrupper og aktiviteter er prioritert. Variasjonen er i seg selv en indikator på at idrettsrådene ikke har følt seg bundet til en og samme mal for fordelingene. De fleste har i stedet, innenfor rammen av de overordnede retningslinjene, tatt handlefriheten i bruk og valgt de løsninger de i samråd med lagene mener passer best lokalt. Slik sett har de fleste rådene tatt på ordet den myndighet og det ansvar de er pålagt gjennom den nye tilskuddsordningen. De har langt på veg forholdt seg lojale til de overordnede retningslinjene, men ikke latt de være en tvangstrøye.

På neste side har vi gått igjennom hvilke modellvalg som er foretatt i de undersøkte kommunene.

Tabell 3.1 *Idrettsrådenes valg av fordelingsmodell og prioriteringer*

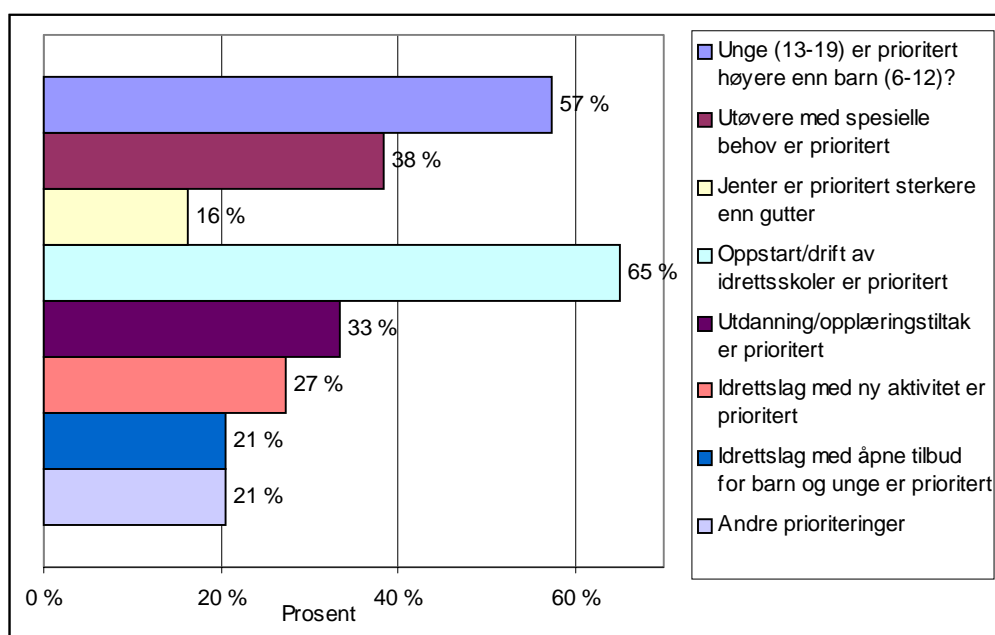
	Sum	Prosent	N
A) Det er foretatt en “ren” per hode tildeling basert på antall barn og ungdom i idrettslagene	54	29 %	186*
B) Det er foretatt prioritering av bestemte grupper eller bestemte aktiviteter	117	63 %	186
Prioriteringer som er foretatt:			
1. Unge (13-19)er prioritert høyere enn barn (6-12)	67	57 %	117
2. Utøvere med spesielle behov, f eks funksjonshemmede, er prioritert	45	38 %	117
3. Jenter er prioritert sterkere enn gutter	19	16 %	117
4. Oppstart/drift av idrettsskoler er prioritert	76	65 %	117
5. Utdanning/opplæringstiltak er prioritert	39	33 %	117
6. Idrettslag med ny aktivitet er prioritert	32	27 %	117
7. Idrettslag med åpne tilbud for barn og ungdom er prioritert (åpne tilbud, sosiale tilbud)	24	21 %	117
8. Andre prioriteringer:	24	21 %	117
C) Det er gitt “grunnstøtte” til IL uavhengig av medlemmer og aktivitet	28	24 %	117
D) Idrettsrådet har avsatt prosjektmidler som IL kan søke på (prosjektstøtte)	25	21 %	117
E) Idrettsrådet har holdt tilbake støtte med tanke på aktivitet i egen regi	3	3 %	117
F) Idrettsråd som har kombinert ulike “tildelingsmodeller” per hode/aktivitet/grupper	45	38 %	117
<i>Antall kommuner tallene er basert på</i>	<i>186</i>		<i>117</i>

* Av de 186 kommunene var det 171 som hadde oppgitt skriftlige opplysninger om organisering av den lokale prosessen og hvilke kriterier de hadde lagt til grunn. For 15 av kommunene var det ikke oppgitt slike opplysninger.

Av tabellen ser vi at ca 1/3 av kommunene har valgt en “per hode” modell, dvs de har funnet ut hvor mange barn og ungdom det er i hvert idrettslag, og fordelt støtten likt på disse (per capita-fordeling). Men som vi så i forrige kapittel er det brukt forskjellige metoder lokalt for å telle antall “hoder”. Noen har brukt NIFs egen statistikk NAIS, andre den rapportering som er gitt kommunene ved fordeling av driftstilskudd, mens andre igjen har gått ut til lagene og bedt dem foreta en manuell telling av barn og ungdom mellom 6-19 år. Noen få kommuner har også brukt annet materiale enn medlemmer. Hamarøy idrettsråd har for eksempel benyttet befolkningstall der de har sett på antall barn og ungdom for hver av skolekretsene i kommunene. Siden idrettslagene stort sett følger skolekretsgrensene har de funnet det best å gjøre det slik.

Videre ser vi at 2/3 av kommunene har valgt en eller annen form for prioritering ved fordeling av støtten. På neste side har vi laget en figur som viser prioriteringene.

Figur 3.1 Oversikt over hvilke prioriteringer som er gjort lokalt (N=117)



Av de idrettsrådene som har foretatt en prioritering er det to forhold som er viet særskilt oppmerksomhet: Det ene er at unge (13-19) er prioritert sterkere enn barn. Nær 60 prosent av idrettsrådene har valgt en slik løsning. Vi vet ikke hvor mye dette utgjør i kroner og ører, men en vanlig modell har vært å gi 2/3 til de unge og 1/3 til barna. Det andre forholdet som har fått høy prioritet er oppstart og drift av idrettsskoler for barn. Over 2/3 av idrettsrådene har valgt å gi ekstra støtte til denne aktiviteten, enten det har skjedd på basis av tilbud idrettslaget allerede har, eller om de planlegger å sette i gang et slikt tilbud. NIF sentralt har vært sterkt opptatt av at denne aktiviteten måtte ivaretas ved fordelingen av tilleggsmidlene. Dette fordi den sentrale ordningen med oppstartstilskudd har opphørt. Tallene tyder på at de har fått gjennomslag lokalt.

Også utøvere med spesielle behov (blant annet funksjonshemmede) og utdannings- og opplæringstiltak i idrettslagene er blitt prioritert ved den lokale tildelingen. Nær 40 prosent av de idrettsrådene som har gjort prioriteringer, har valgt å tilgodese utøvere med spesielle behov. Ofte har idrettsrådet tatt utgangspunkt i tiltak og prosjekter som idrettslaget har for denne gruppen, eller hvilke tiltak laget planlegger å iverksette. Utdannings- og opplæringstiltak er prioritert av ca 1/3 av idrettsrådene.

I den andre enden av skalaen, dvs forhold som i liten grad er prioritert, finner vi likestillingstiltak (16 prosent av idrettsrådene) og såkalte åpne tilbud (21 prosent). I sistnevnte kategori faller ulike tilbud som idrettslagene tilbyr ikke organiserte. Det kan være snakk om “åpent hus” arrangementer eller ulike former for sosiale tilstøtelser. Heller ikke ny aktivitet og nye tilbud i idrettslagene er i særlig grad prioritert. Dette kan blant annet ses i lys av det forhold vi så i forrige kapittel, nemlig av nye idrettslag og idrettsmiljøer i liten grad er trukket med i de lokale tildelingsprosessene.

I kategorien “andre prioriteringer” finner vi flere varianter. For eksempel har Jevnaker idrettsråd valgt å prioritere barn sterkere enn unge. En del idrettsråd, særlig i Oppland, har valgt å ta utgangspunkt i aktive medlemmer, dvs det er disse som har vært

utslagsgivende ved fordelingen. Aktive medlemmer har vært de som deltar i treninger og konkurranser. Også andre varianter fins. Noen idrettsråd har valgt å prioritere individuelle idretter sterkere enn lagidretter med begrunnelsen at de førstnevnte gjerne koster mer. Sørums idrettsråd har for sin del valgt å gi samme beløp til de fire fleridrettslagene i kommunen. Idrettsrådet i Inderøy har prioritert et samarbeidsprosjekt de har med skolen lokalt kalt “Glad aktivitetsprosjektet”. Også andre idrettsråd har tilgodesett prosjekter som binder skole og lokal idrett sammen. Det kan i det hele tatt listes opp en rekke ulike lokale prioriteringsvarianter.

Vi sjekket også enkelte andre forhold. Det ene er i hvilken grad idrettsrådene har gitt grunnstøtte til idrettslagene uavhengig av hvor mange barn og ungdom de har i rekkene. En slik framgangsmåte kan være en stimulans til å opprettholde et mangfold av lag og tilbud, og være en måte å unngå at noen lag kanskje får noen ganske få kroner for det ene eller de få medlemmene som måtte falle i rett alderskategori. Av tabellen ser vi at 24 prosent av idrettsrådene har gitt en eller annen form for grunnstøtte. Beløpene varierer sterkt fra noen hundrelapper til flere tusen. For eksempel har idrettsrådet i Tysnes gitt kr 591,- i grunnbeløp, mens Dovre idrettsråd har gitt kr 4000,- i grunnbeløp. Flere av idrettsrådene har brukt ordningen med grunnbeløp for å kunne gi et symbolsk beløp til de lag som ikke har svart på invitasjon om å sende søknad og som rådet vet har tilbud for barn og ungdom.

En rekke idrettsråd har valgt å ta utgangspunkt i idrettslagenes planlagte aktiviteter for barn og ungdom. Noen av idrettsrådene har i den forbindelse innført en ordning med prosjektstøtte der lagene er blitt oppfordret til å komme opp med gode ideer og søke om støtte. Ca 21 prosent av idrettsrådene har benyttet en slik modell.

Vi har også kommet over noen få idrettsråd som har holdt tilbake midler som de skal benytte i egen regi. Meløy idrettsråd har for eksempel tildelt seg selv kr 5000,- til gjennomføring av en dommer- og trenerskole som de selv skal stå for. Vefsn idrettsråd har for sin del tildelt seg selv kr 11 200,- uten at det står noe hva de skal brukes til.

I tabell 3.1 benyttet vi en hovedinndeling i to modeller: En “per hode” modell og en prioriteringsmodell. Ved en slik inndeling går vi imidlertid glipp av at mange idrettsråd har valgt kombinerte modeller. En pott er fordelt som “per hode” støtte, mens en pott har gått til bestemte prioriteringer. Her er det mange varianter, men en som har gått igjen er at 50 prosent av støtten er fordelt som “per hode” støtte, mens 50 prosent er fordelt til bestemte grupper eller aktiviteter. Men her er mangfoldet stort. Av tabellen ser vi at nær 40 prosent av idrettsrådene har valgt slike kombinerte modeller.

Som vist i innledningen er spennvidden stor når det gjelder fordelingsmodeller lokalt. Tabell 3.2 gir en illustrasjon av variasjonsbredden.

Tabell 3.2 Oversikt over den lokale prosessen i noen eksempelkommuner.

A) “Per hode”modell	B) Prioriteringsmodell
Eksempelkommuner: Bodø, Røros, Skaun	Eksempelkommuner: Oslo, Trondheim, Lørenskog
<p>Tildelingskriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fordeling etter antall barn og ungdom i det enkelte idrettslag 	<p>Tildelingskriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Per hode” tildeling der unge har fått 2/3 mens barn har fått 1/3 - Utdanningstiltak (f.eks i Oslo kurs for trenere, aktivitetslederkurs og aktiv ungdomskurs) - Nye idrettsskoler - Drift av gamle idrettsskoler - Andre barneidrettstiltak (Trondheim og Lørenskog) - Spesielle ungdomstiltak (Trondheim og Lørenskog) - Utøvere med spesielle behov - Likestillingstiltak (Trondheim) - Antall aktive på treninger og konkurranser (Lørenskog)

Som vi ser av tabellen er det ganske betydelige forskjeller mellom fordelingsmodellene. Andre kommuner har gått enda lengre i å foreta detaljerte fordelinger. For eksempel har Nesodden kommune premiert de lagene som har aktiviteter som er åpne for alle. I tillegg har de premiert samarbeidstiltak på tvers av de ulike idrettene rettet mot unge, samt idrettslige aktiviteter som legger opp til at barn og voksne trener sammen.

Det er ganske mange av de idrettsrådene som har valgt en “per hode” modell i år som har uttalt at de ønsker å gå over til en prioriteringsmodell neste år.

3.3 Synspunkter på de overordnede retningslinjene for fordeling av støtten på lagene

Både forrige kapittel og dette viser at den nye støtteordningen har aktivisert lokalledet. Ulike prosesser er gjennomført lokalt og de valgte fordelingsmodellene viser at lokale behov og hensyn har vært viktige. Fellesnevneren er at idrettsrådene har kommet fram til vedtak om fordeling av støtten og at denne er fordelt på gruppen barn og ungdom eller aktiviteter for denne målgruppen. Materialet fra de 186 kommunene viser at minst 1/3 av støtten er tilfalt hver målgruppene barn og ungdom. Idrettsrådenes handlinger reflekterer at både overordnede retningslinjer og anbefalinger og lokale behov er søkt

ivaretatt. Det er ikke snakk om noe enten eller, men et både og. Det kan også forklare at reaksjonene jevnt over er positive til støtteordningen og de retningslinjer som er knyttet til den. En er glad for at lokalleddet skal få pengene, og at de lokale organisasjonene i stor grad selv får bestemme over bruken. Det er dermed ganske *stor støtte* lokalt for å opprettholde ordningen slik den er nå med de retningslinjer som er knyttet til ordningen. Men det er også tilhengere av å øke det lokale selvstyret ytterligere ved å forenkle de overordnede retningslinjene. Og det er tilhengere av å øremerke støtten i sterkere grad mot bestemte aktiviteter enn nå.

Fordelen med en såpass åpen modell som den nåværende er at ulike hensyn kan ivaretas lokalt. De som har ønsket en detaljert fordeling av støtten på ulike grupper og aktiviteter har gjort nettopp det, slik vi har sett tidligere i dette kapitlet. Og de som har ønsket en mest mulig åpen fordeling til idrettslagene har gjort det i sine løsninger. Slik sett har tilskuddsordningen i sin nåværende form en fleksibilitet som sikrer lokal tilpasning. Forskjellen er at de idrettsråd som har gått inn for detaljerte fordelingsmodeller har fått en ganske stor jobb med å finne fram til modeller som både tar hensyn til bestemte målgrupper på tvers av ulike aktiviteter (slik som unge, kvinner og funksjonshemmede) og samtidig til gode se bestemte aktiviteter (slik som idrettsskoler, utdanning, opplæring mv). Men de som har ønsket en slik modell har i stor grad fått det til. Lokalnivået har selv bestemt. Har de ønsket å premiere bestemte aktiviteter har de gjort det, ellers har de latt være. De som både har ønsket å gi “per hode” støtte og aktivitetsstøtte har valgt en slik løsning.

Men da må en også akseptere *lokale forskjeller* – at friheten lokalt kan ende ut i vidt forskjellige løsninger fra den ene kommunen til den andre. I den enkelte kommune kan friheten resultere i en fordeling som oppleves rettferdig og riktig. Men sett på tvers av ulike kommuner kan resultatet se ganske forskjelligartet ut. Når både prosesser og prioriteringer kan være forskjellige, kan også effektene av ordningen på idrettslagene over tid bli ganske forskjellige. Målene som realiseres kan være forskjellige. Hvis det er greit er ordningen bra slik den er nå. Er det derimot et sterkere ønske om å få de lokale idrettslagene til å marsjere i takt mot ett eller flere bestemte mål, kan ordningen være mer problematisk. Men her må det føyes til at både de overordnede retningslinjene til Kulturdepartementet og anbefalingene til NIF sentralt skinner igjennom de lokale prioriteringene som idrettsrådene har gjort.

Enkelte av idrettsrådslederne kunne godt tenkt seg at innslaget av skjønnsvurderinger var mindre. For dem hadde det kanskje vært enklere om det stod mer presist på hvilken måte ulike grupper skulle tilgodeses og om bestemte aktiviteter skulle prioriteres. Da ville de spart tid, fordelingsvedtaket kunne gjøres raskere og bruken av midlene kunne vært mer i samsvar med de overordnede mål idretten selv har formulert i sitt strategidokument. Men da ville en ikke oppnådd den vitalisering av lokalleddet som ligger i den råderett de lokale organisasjonene selv har over den statlige støtten. Hensynet til overordnet styring og lokalt selvstyre kan vanskelig maksimeres på en og samme gang.

Vi har tidligere i dette kapitlet sett at *likestillingsarbeid* ikke er det som er prioritert høyest av idrettsrådene. Flere av idrettsrådene har prioritert *utøvere med spesielle behov*, men slett ikke alle. I de overordnede retningslinjene fra Kulturdepartementet står det at disse gruppene “skal ivaretas”. Hvis dette betyr at alle idrettsrådene skulle

tilgodese disse gruppene spesielt, er ikke de overordnede retningslinjene blitt etterlevd som forutsatt. Da må en eventuelt ved neste korsveg innskjerpe at disse gruppene skal tilgodeses spesielt. Skal imidlertid de lokale organisasjonene selv få avgjøre om det er behov for å prioritere disse gruppene eller ikke, bør en kanskje bytte ut “skal” med “bør” i de overordnede retningslinjene som omtaler disse to gruppene.

Som vi har sett har en god del av idrettsrådene benyttet *registrert aktivitet* i idrettslagene som et kriterium ved fordeling av støtten. På den måten kan støtten brukes til å stimulere bestående aktivitet eller brukes aktivt for å få lagene til å komme opp med bestemte aktiviteter (støtte til planlagte aktiviteter).

Hvis det er viktig at også aktivitet inngår som tildelingskriterium kan det eventuelt inngå som et generelt krav til idrettsrådene i de overordnede retningslinjene. Idrettsrådet kunne da selv avgjøre hvilken aktivitet de ønsker å vektlegge i den enkelte kommune. Så lenge det ikke foreligger et nasjonalt system som fullt ut sikrer relevant og dekkende aktivitetsrapportering, kan dette være en måte å få aktivitet inn som et kriterium. I de fleste kommuner vil det være en overkommelig jobb for idrettsrådet å få oversikt over aktiviteten i idrettslagene, selv om dette er en krevende jobb i de største byene. Men det kan også tenkes av idrettsrådene ikke trenger noe ekstra “dytt” for å ta inn aktivitet i de lokale fordelingsmodellene. Som nevnt har mange av de idrettsråd som har valgt en “per hode” modell i år sagt at de vil legge aktivitet til grunn ved neste fordeling.

Sterkere vektlegging av aktivitet kan ha den ulempe at idrettslagenes arbeid med statistikk, søknader og rapportering langt på veg “spiser opp” den statlige støtten som følge av mer administrativt arbeid i idrettslagene.

3.4 Problemområder

Ved fordelingen av støtte på idrettslagene lokalt har det dukket opp enkelte problemer, mange av dem er av ren praktisk karakter. De kan sammenfattes på denne måten:

- *Fastsettelse av antall medlemmer.* Den saken som nok har medført mest bryderi for idrettsrådene er at NIFs statistikk (NAIS) grupperer medlemmene fra 0-12, 13-16 og 17 år og oppover. Dette gjorde det problematisk å finne fram til antall medlemmer i alderen 17-19 år. Noen av idrettsrådslederne har pekt på at de nå forholder seg til tre forskjellige krav om rapportering av medlemmer: Rapportering til kommunene for fordeling av driftstilskudd (noen opererer her med aldersgruppene 0-6, 7-12, 13-25). Rapportering til NIF (NAIS) der aldersinndelingen er 0-12, 13-16, 17 og eldre. Og rapportering i forhold til tilleggsmidlene der gruppene er 6-12 og 13-19. Mange har pekt på behovet for en omlegging som sikrer enten samordning av de ulike rapporteringskravene, eller at det lages et registreringssystem som lett kan skille mellom de ulike aldersgruppene. Lokalt er det benyttet minst tre måter å beregne antall medlemmer på: 1) Sendt ut spørreskjema til lagene hvor disse er bedt om å finne ut hvor mange barn og ungdom det er mellom 6-19 år, 2) benyttet NAIS oversikten og sett på antall barn og ungdom mellom 0-16 år. En del av idrettsrådene har antatt at disse tallene gir et rimelig godt grunnlag for å gjøre fordelingen av støtten, 3) Basert seg på medlemstall rapportert til kommunen i forbindelse med fordeling av den kommunale støtten (her finnes ulike lokale varianter).

- *Hva er et medlem?* Det har også vært en god del variasjon med hensyn til å få avgjort hva som er et medlem. Enkelte idrettsråd har valgt å telle antall personlige medlemskap. Selv om barnet eller den unge er medlem av flere avdelinger i et og samme fleridrettslag, teller han eller hun likevel bare som ett medlem. Enkelte fleridrettslag har protestert mot en slik ordning, og har ment at den favoriserer særidrettslagene. Andre idrettsråd har derfor valgt å telle antall medlemskap i den enkelte idrett. Det innebærer at om Ola er medlem av både håndballgruppa og fotballgruppa i ett og samme idrettslag, så er han telt to ganger (medlemskap per idrett). Den tredje varianten har vært å telle kun aktive medlemskap, dvs det er innført et skille mellom passive og aktive medlemmer. Her har aktive medlemmer vært de som deltar på treninger og konkurranser.
- *Medlemmer i flere kommuner, hva da?* Ett og samme idrettslag kan rekruttere medlemmer på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Dermed kan dette laget komme dårligere ut om idrettsrådet utelukkende baserer sin fordeling på basis av bosatte medlemmer i den enkelte kommune. Bare for illustrere det mangfold av situasjoner en kan ende opp i lokalt kan vi vise til Toten. I grenselandet mellom Østre Toten og Vestre Toten er det et tettsted hvor grensen mellom kommunene går tvers gjennom tettstedet. For å håndtere dette problemet har idrettsrådene i de to kommunene kommet fram til at den ene kommunen gir 40 prosent av det totale kommunale driftstilskuddet til idretten, mens den andre kommunen dekker 60 prosent. Noe lignende ser de for seg med tanke på fordeling av tilleggsmidlene.
- *Hybridene og gråsonetilfellene.* Noe tid og krefter er lagt ned av idrettsrådene og idrettskretsene for å få avgjort hvem som er støtteberettiget eller ikke. I noen kommuner har idrettsrådet tatt utgangspunkt i de lag og foreninger som tildeles kommunale driftstilskudd. Der inngår også lag som ikke er medlemmer i NIF. Blant annet har det vært spørsmål om fjellsporlag, 4H og skytterlag under det Frivillige skyttervesen kunne komme innunder ordningen. Videre er det gått noen runder for å få avklart om tilbud som Friskis og Sveltis, danseskoler og golfklubber kunne få støtte. Her har sakene blitt avgjort utfra om de er medlemmer av NIF eller ikke og om de representerer fortjenestefri virksomhet eller ikke. Det har også vært noe diskusjon om hva som er en støtteverdig idrettsskole. Enkelte steder har en ment at oversikten til NIF ikke har dekket alle de skoler som en mente burde få støtte. I tillegg har noen idrettsskoler lokalt fått lavere tilskudd via tilleggsmidlene enn de ellers ville ha fått om NIF hadde opprettholdt den sentrale ordningen med oppstartstøtte. Et eksempel kan hentes fra Hvam IL i Nes kommune der laget mente de kom dårligere ut nå enn de ville gjort med den gamle ordningen med oppstartstilskudd.
- *Hva er aktivitet?* Mange idrettsråd har lagt ned mye innsats for å kartlegge aktiviteten i idrettslagene, enten det er snakk om antall barn og ungdom, aktiviteter for denne målgruppen og hva de planlegger å tilby. Men mange har slitt noe med å finne ut av hva de skal legge i begrepet aktivitet, om de skal velge en bred definisjon eller en smal definisjon. Begrepets elasticitet har dels ført til at definisjonene kan variere fra kommune til kommune, dels har det noen steder vært vanskelig å få inn opplysninger som idrettsrådene kunne benytte. Noen idrettsråd har gått ut med detaljerte spørreskjema, men har både på grunn av lav svarprosent og varierende

svargivning, måttet velge en mer enkel fordelingsmodell. Denne problematikken går inn i diskusjonen hvorvidt det er praktisk mulig å få til en aktivitetsrapportering som er rimelig dekkende, troverdig, relevant og objektiv. Det sier litt om utfordringene når det selv innen den enkelte kommune kan være en utfordring å komme fram til en registreringsform som er dekkende for lages aktiviteter.

4 Bruk av tilskuddsmidlene og fremtidige effekter

4.1 Innledning

I dette kapitlet setter vi fokus på idrettslagene og deres tanker omkring bruk og mulige effekter av den statlige støtten. Støttens betydning for utviklingen i lagene vil være avgjørende for om støtten gir resultater som tilsiktet eller om den fører med seg virkninger som ikke var intendert. Støtteordningen er som tidligere nevnt, sett i sammenheng med at mange av idrettslagene sliter med dårlig økonomi, at mye av tiden går med til å skaffe inntekter og at lagene har problemer med å rekruttere og beholde tillitsvalgte, ledere og trenere. Gjennom støtteordningen er ønsket at rammevilkårene for frivillig, medlemsbasert virke for barn og ungdom blir styrket.

I denne omgang avgrenser empirien oss til noen spørsmål om bruk av støtten i idrettslagene og hvilke tanker de gjør seg omkring mulige fremtidige effekter. Her inngår også mulige effekter støtten kan få for idrettsrådene, den kommunale støtten og NIFs prioriteringer. Spørsmålene om bruk av støtten er i grenselandet av hva det går an å få svar på. Senhøstes 2000 var flertallet av de utvalgte 20 lagene i gang med interne prosesser rundt bruken av støtten⁶. Bare i et fåtall av lagene var det truffet autoritative vedtak om bruken av pengene. Desto viktigere blir det å ha et fokus på lagene framover når støtten blir behandlet i styrer og på årsmøter.

Nedenfor tar vi først for oss de tanker lagene har om bruken av pengene. Deretter tar vi for oss hvilke forventninger ulike aktører har til mulige fremtidige effekter av støtten for idrettslagene, idrettsrådene, kommunenes støtte og NIFs prioriteringer.

4.2 Bruken av støtten i idrettslagene

De to forrige kapitlene viser at idrettslagene i varierende grad er trukket med i den lokale prosessen, og at de er tildelt støtte etter forskjellige fordelingsmodeller. Kunnskap om ordningen og de overordnede føringer på bruken av støtten, varierer dermed fra lag til lag. Felles for alle lagsrepresentantene er at de ser støtten som en oppmuntring og kjærkommen hjelp i forhold til utvikling av lagets virksomhet.

⁶ Vi har i denne omgang valgt ut 20 store og små fleridrettslag i de 12 case-kommunene. Her inngår store lag som Heming IL i Oslo og Gneist IL i Bergen, og små idrettslag som Tasta IL i Stavanger og Nidelv IL i Trondheim. I de minste kommunene har valget ofte gitt seg selv siden det gjerne bare har vært ett stort fleridrettslag. I de mellomstore kommunene har vi valgt et stort idrettslag som ofte er supplert med et mindre fleridrettslag i samme kommune. Særidrettslag inngår hittil ikke i undersøkelsen.

Internt i idrettslagene er det i hovedsak *styrene* som har drøftet hvordan støtten skal fordeles og brukes. I de større fleridrettslagene eller allianselagene er det hovedstyre som har drøftet valg av fordelingsnøkler. Flere ser for seg modeller der noe av støtten går til fellestiltak på tvers av idrettene (gjerne i regi av hovedstyret), mens resten deles ut på avdelinger og grupper i laget. Valget av fordelingsnøkler varierer. Både “per hode” fordeling og prioriteringsmodeller er tatt i bruk internt i lagene. Noen har brukt samme fordelingsmåte som ved fordeling av det kommunale driftstilskuddet. De fleste så for seg at størstedelen av støtten ville gå til de store lagidrettene (fotball/håndball).

I noen lag vil også hovedstyret stille krav om *rapportering* til avdelinger og grupper om hvordan pengene er brukt. Hittil er støtten i liten grad blitt integrert i lagenes handlingsplaner og mål for utvikling av laget. Dels fordi ordningen er ny, men primært fordi en usikker på om ordningen vil vedvare. På regnskapssiden skiller de større lagene mellom barn og ungdom og seniorenene. Noen av de små lagene opererer imidlertid ikke med et slikt skille. Dermed har noen stilt spørsmål ved om den interne kontrollen er god nok til å sikre at støtten kommer barn og ungdom til gode.

Et spørsmål knytter seg til i hvilken grad idrettslagene ser seg bundet av de *føringer* som er lagt på bruken av pengene. Er det sammenheng mellom det idrettsrådet har prioritert og det idrettslaget har tenkt å bruke støtten til? Her er bildet blandet. Der idrettslaget har vært representert i idrettsrådets styre er det i hovedsak sammenheng mellom de prioriteringer idrettsrådets styre har gjort og det idrettslagets styre ønsker å gjøre. Men ikke alltid. En del idrettsråd har valgt en “per hode” modell ved fordelingen av støtten, og da er prioriteringsdiskusjonen i større grad overlatt til det enkelte idrettslag. I disse situasjonene varierer det i hvilken grad lagets styrende organer har skjelt til overordnede retningslinjer og anbefalinger. Premisset om at dette er en støtte til barn og ungdom sitter imidlertid godt hos det store flertall av de som er intervjuet. Når det gjelder likestillingsarbeid og tiltak for utøvere med spesielle behov, er kjennskapet langt mer varierende, samtidig som det er høyst ulike oppfatninger om dette er relevante satsingsområder for idrettslaget.

Blant idrettslag i de større byene varierer det i hvilken grad idrettsrådets prioriteringer reflekteres i den interne diskusjonen i idrettslagene. I en by vil ett av de undersøkte idrettslagene følge idrettsrådets retningslinjer ved den interne fordeling av støtten (mest til unge, utøvere med spesielle behov, idrettskoler og utdanning). Et annet idrettslag i samme by vil for sin del bruke støtten til å redusere treningsavgiftene. De ser tiltaket som en måte å øke tilgjengeligheten til laget på for de sosiale grupper som måtte ha problemer med høye treningsavgifter. Dermed kan de trekke til seg grupper som de kanskje ellers ville hatt problemer med å rekruttere. Felles for mange av idrettslagene i byene er at de ser på anlegg som en vel så stor flaskehals som mangel på penger.

Vi har også flere eksempler i vårt utvalg av idrettslag der laget har fått tildelt støtte etter “per hode” modellen, men hvor de selv ser for seg en fordeling internt i laget der prioriteringene følger overordnede anbefalinger om bruk av støtten. Men de aller fleste lagsrepresentantene føler ikke at de er påtvunget noen bestemt bruk av pengene ut over kravet om at det er støtte til barn og ungdom og aktivitet for denne målgruppen. Resultatet er at noen av lagene har valgt prioriteringsmodeller, mens andre har fordelt

støtten etter hvor mange barn og ungdom det er i den enkelte avdeling eller gruppe i idrettslaget.

Med i bildet hører imidlertid at idrettslagene i all hovedsak oppfatter støtten som *aktivitetsstøtte* og ikke det som enkelte har kalt driftsstøtte. Flertallet har det langt framme i “pannen” at dette er noe som direkte eller indirekte må komme barn og ungdom til gode, og ikke gå inn i et mer eller mindre diffust administrativt sluk. Mange er også opptatt av at støtten ikke skal være en “sovepute” for laget. Oppfatningen av aktivitetsbegrepet varierer imidlertid. Noen av de store lagene ser på ansettelse av daglig leder, kontorhjelpe eller treningskoordinator i en eller annen stillingsbrøk, som den rette vegen å gå for å skape mer aktivitet for barn og ungdom. De ser dermed ikke bruk av tilskuddsmidlene til ansettelser eller honorar til trenere, som noen måte å blåse opp administrasjonsutgiftene på. Her må det føyes til at svært få av lagsrepresentantene ser for at støtten går til ansettelser.

Hva er det så idrettslagene konkret sier de vil *bruke* pengene til? Her hadde noen klare meninger, andre hadde knapt ofret temaet en tanke. Stikkordsmessig kom dette fram i intervjuene: Bruke støtten til å betale hall-leie, til å kutte treningsavgifter, til å dekke opp frafall av inntekter fra kakelotterier og loppemarkeder, til å utvide klubbhuset (for å arrangere åpne kvelder), bygging av hytte på fjellet som ledd i treningsopplegg og sosiale treff, prosjekter for å rekruttere flere jenter (tilbudsutvikling/kampanjer), lønne treningskoordinator, leie inn kontorhjelpe, honorere foreldretrenere, til sosiale fellesaktiviteter på tvers av idrettene, åpent hus-arrangementer, reiser/Dana-cup (gjøre det mer attraktivt for unge å delta), arrangere samlinger, utvikle nye tilbud for barn og ungdom, ruste opp allidrettsavdelingen, satse på idrettsskolen (bedre tilbud), sende ledere og trenere på kurs, kjøpe nytt utstyr, bedre tilbudet til funksjonshemmede, “smøre hele maskineriet” og mer penger til ordinære treninger og konkurranser. Mange ideer og tanker gjorde seg gjeldende. Et fellestrekk er at bruken er ment å direkte eller indirekte komme barn og ungdom (særlig unge) til gode. Et annet fellestrekk er at bruken er tenkt å gå både til idrettslig og fysisk aktivitet og sosiale aktiviteter.

4.3 Forventninger om effekter for idrettslagene

Vi lot også representanter for idrettsrådene og –lagene reflektere rundt mulige effekter av støtten på lagets virksomhet. Det er forventet at støtten vil kunne påvirke lagenes økonomiske disposisjoner ved at den mest ubehagelige delen av arbeidet med å skaffe inntekter, kuttes ned. Det kan igjen bety at mer tid og krefter kan brukes på de mer lystbetonte aktivitetene i idrettslagene. Dermed kan også lagene framstå som mer attraktive for nye medlemmer og frivillige i lokalmiljøene. Og oppnås en vitalisering av det frivillige engasjementet kan det bety at idrettslaget får en viktigere rolle som sosial møteplass i lokalsamfunnet og som demokratisk arena.

Men hva trodde så representantene for den lokale idretten? Det ene var at støtten neppe ville få noen revolusjonerende effekt. Til det var støtteleiløpet for lite. For flere av lagene ville ikke støtten utgjøre mer enn 2-3 prosent av den samlede omsetningen. For dem var det viktig å få forventningene ned på et realistisk plan, og ikke anta noen sterk vitalisering av frivilligheten eller noen sterk kursomlegging i idrettslagene. Avgjort et

positivt håndslag fra staten, men ordningen må ikke opphøyres som den eneste og avgjørende “redningsplanke” for den lokale idretten.

Deretter spurte vi informantene mer konkret om mulige tilsiktede og positive effekter av tilskuddsordningen og mulige utilsiktede og negative:

- *Mer frivillig engasjement?* En tilsiktet effekt av tilskuddsordningen vil være mer frivillig engasjement for barn og ungdom i idrettslagene. Mange av idrettslagene har dårlig økonomi og vanskeligheter med å rekruttere og holde på folk i tillits- og styreverv. Her var informantene temmelig klare i sin tro: De forventet at mer statlig støtte på den ene siden ville resultere i mer frivillighet på den andre. En mindre presset økonomisk situasjon for laget kunne gjøre det mindre slitsomt for ledere, tillitsvalgte og trenere. Laget kunne framstå som mer attraktivt og arbeidet mer lystbetont, noe som kunne øke motivasjonen og bedre rekrutteringen.
- *Færre kakeletterier?* Tilskuddene kan føre til at idrettslagene bruker mer av tiden på barn og ungdom (medlemmene) i stedet for å bruke tiden på ulike former for pengeinnsamling (kakeletterier, loppemarkeder, flyttesjauer). Et flertall av informantene var likevel i tvil om de ville kutte ned på disse aktivitetene. Av to grunner: 1) *Manglende forutsigbarhet.* Et av de mest vanlige motspørsmålene vi har fått når vi har vært i kontakt med idrettslagene er om vi tror støtteordningen vil fortsette. Så lenge lagene ikke vet med stor sikkerhet at ordningen vil fortsette vil de heller ikke kutte ut pengeinnsamling gjennom kakeletterier og lignende. 2) *Kakeletteriets sosiale funksjon.* Noen av informantene var opptatt av at de hadde en etablert tradisjon med kakeletterier og loppemarkeder, og at disse aktivitetene var en fast del av idrettslagets kultur. Det var ikke noe de over natten så for seg at de ville endre på. Aktiviteten hørte med for å samle folk. Og de var heller ikke sikre på at foreldrene ville strømme til idrettslaget straks laget ble kvitt disse oppgavene.
- *Økt aktivitet og deltakelse?* En mulig effekt av den statlige støtten til idrettslagene er en økning i aktiviteten. Som vi har sett tidligere har mange av de utvalgte lagene vært opptatt av at støtten er en aktivitetsstøtte for barn og ungdom og ikke en generell driftsstøtte. Mange mente derfor at støtten ville kunne stimulere aktivitetsnivået i laget, og da ikke bare idrettslige og fysiske aktiviteter, men også styrke lagets rolle som sosial møteplass. Enkelte ønsket også å trekke særlig unge mer aktivt med i styre og stell i laget for å gi de større innflytelse på lagets virksomhet. På den måten kan de styrke medvirkningen og idrettslagets rolle som skole i demokrati.
- *Styrket lokalledd?* Mer penger og myndighet til lokalleddet kan bety en vitalisering av dette leddet. Flere av informantene var opptatt av at lokalleddet kan styrke sin posisjon innad i NIF og utad i forhold til lokalsamfunn og kommunale myndigheter. Større ansvar kan også virke mobiliserende på deltakelsen i lagene. Tillitsvalgte, ledere og medlemmer kan i større grad selv ha en “hånd på rattet”. Det kan i seg selv gjøre idrettslaget til en mer attraktiv arena for utfoldelse og engasjement.
- *Rettferdig fordeling?* En nokså åpen tilskuddsordning kan gi rom for lokal tilpasning etter behov og sikre “rettferdig” fordeling av støtten. Flere av informantene er opptatt av at tilskuddsordningen i sin nåværende form gir rom for lokale “vriker” som

de fleste kan enes om er rettferdige. Dermed kan også ansvaret for å etablere rettferdige beslutninger bli tydeliggjort. Det er de lokale organisasjonenes eget ansvar, og ikke et ansvar det går an å skyve fra seg. Selv om svært mange lokalt, både i idrettsråd og i lagene, er fornøyde med å ha stor selvråderett over tilskuddsmidlene, er det også de som uttrykker en viss bekymring over at friheten kan føre til *forskjellsbehandling*. Eksempelvis kan et idrettslag i en kommune bli premiært for å ha idrettsskole, mens laget i nabokommunen ikke får det samme. Opplevs dette som problematisk er det en fare for at ordningen kan tape legitimitet.

Tilskuddsordningen kan også ha *utilsiktede og negative effekter*. I denne runden forela vi informantene tre mulige negative effekter:

- *Vil lagene profesjonaliseres?* Mer penger til idrettslagene kan føre til at idrettslagene i større grad ansetter folk⁷. Som vi så over er det flere av lagsrepresentantene som mente at den statlige støtten ville komme i *tillegg* til andre inntekter (dvs ikke erstatte kakelotteriene). Ordningen kan på den måten øke lagenes omsetning og gi økte muligheter for laget til å ansette ledere, tillitsvalgte og trenere/instruktører. Noen av lagsrepresentantene så da også for seg at støtten kunne gå til ansettelse. Men de fleste mente at ordningen neppe ville få en slik effekt. Enten fordi de var negative til den effekt ansettelse ville kunne få på de som yter ubetalt frivillig innsats for laget. Eller fordi støtten ikke var stor nok til å brukes på avlønning. Også usikkerhet om støtteordningens framtid virket ifølge flere av informantene, inn på lysten til å ansette folk.
- *Aktivitetmessige vridninger?* Et mer ensidig aktivitetstilbud i idrettslagene kan bli resultatet om lagene kun satser på aktiviteter som gir uttelling ved fordeling av støtten. Få av lagsrepresentantene så imidlertid for seg at de ville foreta strukturelle grep for å maksimere støtte. Både fordi de ikke ønsket å skape usunn konkurranse om barn og ungdom. Og fordi støttens omfang ikke var av en slik størrelse at man "*lå våken om nettene for å spekulere ut måter for å hente ut mest mulig støtte*".
- *Mer byråkrati?* Et poeng fra statens side er at tilskuddsordningen skal være enkel og utformes slik at den krever minimalt med arbeid knyttet til søknadsskriving og rapportering. Spørsmålet er om en lykkes med dette eller om tilskuddene på et vis blir "spist" opp av økte administrasjonskostnader, rapportering og utgifter til administrativt arbeide i idrettslagene. Her varierer oppfatningene til lagsrepresentantene med de krav de er pålagt av idrettsrådet. De som er blitt pålagt å fremskaffe statistikk, fylle ut søknader og fått krav om å rapportere hva pengene brukes til, er redd for at støtteordningen bare skaper flere av de ubehagelige oppgaver som ordningen var ment å redusere. Andre igjen er glade for at de har fått en støtte som det ikke følger med en masse krav om skjemautfyllinger og lignende.

⁷ Profesjonalisering er et komplekst begrep. Her har vi nøyd oss med å spørre om tilleggsmidlene vil føre til at laget vil ansette flere folk, eller om de vil heve stillingsbrøken til folk som allerede er ansatt.

4.4 Mulige effekter for idrettsrådene, kommunenes støtte til idretten og NIFs prioriteringer

Fordelingen av tilleggsmidlene til foreninger og lag, gir kommunenes idrettsråd ansvar for en svært konkret og avgrenset oppgave. Idrettsrådene har gjennomgående tatt positivt i mot dette ansvaret, på tross av at oppgaven kan ha kommet brått på for noen idrettsråd og kan ha vært arbeidskrevende.

I NIFs retningslinjer for idrettsrådene står det at idrettsrådet skal være samordningsutvalg for idrettslagene og ta opp saker av felles interesse. Dette innebærer blant annet å kartlegge og planlegge idrettens behov i kommunen, samordne og prioritere idrettens planer på kort og lang sikt, og fungere som idrettens talerør overfor kommunen. Undersøkelsene våre tyder på at idrettsrådet fungerer nokså ulikt fra kommune til kommune. I evalueringen er en av oppgavene å undersøke i hvilken grad idrettsrådene oppnår økt autoritet og legitimitet gjennom å fungere som innstillende instans for tilleggsmidlene.

Studien viser at idrettslagene har måttet forholde seg aktivt til rådene for å kunne påvirke fordelingen av støtten. I enkelte kommuner ser vi at dette har vært nødvendig for at idrettslaget i det hele tatt skulle få støtte. Som vi har nevnt tidligere er det idrettsråd som kun har fordelt midler til de lagene som har søkt om midler. Enkelte idrettsråd har også stilt krav om at laget først betaler medlemskontingenten til rådet før det kan få støtte.

Noen idrettsråd har allerede et lignende ansvar gjennom arbeid delegert i forbindelse med tildeling av kommunens kulturmidler. I kommunene der vi har foretatt nærmere undersøkelser, finner vi blant annet at kommunens involvering av idrettsrådet i planarbeid og konkrete arbeidsoppgaver, bidrar til å skape aktivitet i idrettsrådet. I tillegg vil tilleggsmidlene gi idrettsrådet stor frihet i prioriteringer og valg av satsningsområder lokalt. Alle disse tingene kan aktivisere og gi rådene større autoritet.

Dersom idrettsrådet oppnår økt autoritet lokalt, hvilken betydning har dette for andre relasjoner? Et vel fungerende idrettsråd vil trolig ha innflytelse også utenfor idretten, dvs. i lokalmiljøet, overfor kommunen og innenfor hierarkiet i NIF. Ser vi nærmere på idrettens egen organisasjon, har idrettsrådene etablert et eget kontaktutvalg for idrettsråd KUrIR som skal arbeide for styrke idrettsrådet som organisasjonsledd. Kanskje kan dette bidra til å flytte tyngdepunktet i NIF-organisasjonen nærmere lokalnivået.

En samordnet idrett med idrettsrådet som talerør, kan dessuten bidra til et økt fokus omkring lokalidretten og skape økt interesse for aktivitetene som drives.

Plan og bygningsloven pålegger myndighetene "å drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten (...) Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen (Plan og bygningsloven §16). Slik sett har kommunene en konkret interesse av å kunne forholde seg til et idrettsråd som samordner idrettens interesser i kommunen. Undersøkelsen i case-kommunene understreker dette.

Tilleggsmidlene er ment som et tilskudd i tillegg til midler idretten allerede får. Vi vil derfor måtte undersøke om f.eks kommunene reduserer tilskuddet til idretten når den blir tilført midler fra annet hold.

Kommunenes bevilgninger til idretten vil vi følge gjennom flere datakilder. For det første vil vi undersøke den generelle utviklingen i bevilgninger til idrettsformål i kommunene gjennom kommuneregnskapene (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjenestes kommunedatabase). I oppfølgingen vil vi også benytte ISFs panelundersøkelse av idrettslag som blant annet kartlegger lagenes inntektskilder.

Vi har erfaring med at det kan variere fra kommune til kommune hvordan idrettsutgiftene føres i kommuneregnskapet. I de tolv kommunene som vi følger tettere opp, har vi derfor bedt om regnskapsdata fra 1997, 1998, 1999 og budsjettdata for 2000 og 2001, i tråd med tabellen under. Vi har lagt vekt på å få fram kommunens ulike former for tilskudd og kostnader til idrettsformål.

Kommunens utgifter og inntekter til idrettsformål

A. Driftsutgifter til idrettsformål:	Regnskap 1997	Regnskap 1998	Regnskap 1999	Budsjett 2000	Budsjett 2001
- Driftstilskudd idrettslag					
- Tilskudd til lag med egne anlegg					
- Utgifter drift kommunale anlegg					
- Tilskudd til idrettsrådets drift					
- Diverse andre idrettsformål (f.eks. idrettsstipend, - utveksling, støtte til mesterskap, husleierefusjon)					
Brutto driftsutgifter					
B. Driftsinntekter knyttet til idrett:	Regnskap 1997	Regnskap 1998	Regnskap 1999	Budsjett 2000	Budsjett 2001
- Inntekter til kommunen fra utleie av haller					
- Inntekter til kommunen fra idrettsarrangementer					
- Andre inntekter					
Brutto driftsinntekter					
C. Investeringer idrett	Regnskap 1997	Regnskap 1998	Regnskap 1999	Budsjett 2000	Budsjett 2001
- Totale kommunale investeringstilskudd til idrett					
D. Kommunens totale investerings- og driftsutgifter (skole, helse og sosial, osv.)	Regnskap 1997	Regnskap 1998	Regnskap 1999	Budsjett 2000	Budsjett 2001
- Totale kommunale driftsutgifter					
- Totale kommunale investeringsutgifter					

Så langt har vi ikke avdekket kutt i bevilgningene til idrettsformål som følge av tilleggsmidlene. I løpet av budsjettprosessen for 2001 har det imidlertid versert rykter om kommuner som har redusert bevilgningene til idrettslagene i kommunen. Ved nærmere undersøkelse ser det imidlertid ut til at dette så langt kun er "tomme rykter". I en kommune, Hemnes i Nordland svarer kultursjefen at kommunens stramme økonomi har gjort at kommunen har budsjettert med nedskjæringer til idrettsformål. Kultur er fordelt på to utvalg, det ene behandler barne- og ungdomstilbudet og det andre voksentilbudet. Kuttene skjer primært innenfor kulturtilbud for voksne. Arendal idrettsråd har meldt inn til NIF at kommunen har foretatt store reduksjoner i bevilgninger til idretten og knytter dette til tilleggsmidlene. Nærmere undersøkelser tyder på at det også for denne kommunen ser ut til at kuttene skyldes at kommunen har

svært stram økonomi. Generelt ser det ut til at kulturbudsjettet, inkludert idrett, også må ta sin del av nedskjæringene i kommuner med presset økonomi. En kan imidlertid spørre seg om vissheten om at idretten får tilført statlig støtte gjennom tilleggsmidlene, gjør det “lettere” å kutte på bevilgninger til idrettsformål nå i forhold til tidligere.

La oss også trekke fram en av våre casekommuner, Overhalla, i denne sammenhengen. Vi registrerer i oversikten fra kommunen at det er budsjettert med store kutt til idrettsformål i 2001, hele kr 160 000, på tross av en generell budsjettøkning i kommunens driftsutgifter på nesten 10 millioner kroner. Her er imidlertid svaret at reduksjonen i bevilgningene til idrettsformål skyldes at kommunens tilskudd til nedbetaling av renter og lån til idrettslaget er avsluttet slik det var avtalt på forhånd.

Tilleggsmidlene har erstattet en tidligere støtteordning til oppstart av idrettsskoler. Selv om begrunnelsen kan være en annen, har mange sett på dette som kutt i NIFs støtte til de lokale idrettslagene. Da den sentrale ordningen opphørte ba NIF idrettsrådene om å støtte oppstart av godkjente idrettsskoler i kommunen. NIF skriver i brev datert 29. mai 2000 at det i forbindelse med “ny tilskuddsordningen til barne- og ungdomsidrett (...) overføres til deres idrettsråd søknader om oppstartingsstøtte til idrettsskole for barn fra lag i deres kommune” Det bes om at søknadene “...kommer til behandling i forbindelse med fordeling av tilleggsmidler”.

En del idrettsråd har reagert på dette. Idrettsrådet i Fyresdal spør NIF i et brev datert 15. juni 2000, med kopi til Kulturdepartementet: *“korleis kan NIF be idrettsrådet om å passe på at kommunene ikkje kuttar i støtta til idretten som fylgje av denne ordninga – når det er akkurat det dei gjer sjølve?”* Dette illustreres ved at resultatet for Fyresdal vil være at midlene som idrettsrådet har fått til fordeling, kun vil tilfalle idrettslaget som skal starte opp den allerede godkjente idrettsskolen. Andre idrettsråd har reagert på samme måte.

5 Konklusjoner, problemfelt og forslag

I denne første fasen av *prosessevalueringen* har vi fokusert på hva som har skjedd lokalt. Den primære oppgaven har vært å kartlegge og analysere de lokale prosessene som tilskuddsmidlene har utløst og å undersøke hva slags prioriteringer som er foretatt.

Siden det er første året med en slik støtteordning, er det begrenset hva vi kan si om effekter på rammevilkårene for frivillig og medlemsbasert virke for barn og ungdom. I forbindelse med *resultatevalueringen* har vi spurt ulike aktører om hvilke effekter de forventer av støtteordningen. Vi har også sett på de overordnede mål som er knyttet til ordningen og kartlagt aktuelle datakilder. Til sist har vi foretatt en teoretisk drøfting av forholdet mellom statlig støtte og stimulering av lokalt frivillig engasjement. Disse elementene er det redegjort nærmere for i selve notatet.

Problemstillingene i denne fasen av prosessevalueringen har vært tredelt:

- Hva slags organisering, deltaking og konfliktmønstre har fordelingen av tilskuddsmidlene utløst lokalt? Hvordan oppleves statens fordeling av tilskuddene mellom idrettsrådene? Hva slags problemer har oppstått?
- Hvilke kriterier har idrettsrådene lagt til grunn når det gjelder valg av fordelingsnøkler og prioriteringer i forhold til idrettslagene? Hvordan oppleves de overordnede retningslinjene for fordeling av tilskuddsmidlene på idrettslagene?
- Hva skjer i idrettslagene som mottar støtte? Hvordan har lagene tenkt å bruke pengene? Hvilke forventninger har de til ordningens effekter?

Forstudien er basert på skriftlig materiale fra et utvalg på 186 kommuner og dybdestudier av 12 kommuner. Som ledd i dybdestudien er det gjennomført intervjuer i 20 idrettslag, 11 idrettsråd og med representanter for kommunale myndigheter på politisk og administrativ side. Det er også gjennomført intervjuer i 9 av idrettskretsene, samt med representanter for Kulturdepartementet og NIF sentralt.

5.1 Konklusjoner

Tilskuddsordningen synes å ha fått en lovende start. Den har aktivisert lokalleddet og skapt engasjement i de lokale idrettsorganisasjonene. Et mangfold av lokale prosesser og prioriteringer viser at idrettsrådene og –lagene har tatt i bruk de frihetsgrader som ligger i støtteordningen. Viljen til å ta ansvar for egen situasjon kan bidra til å styrke lokalleddets evne til å artikulere sine interesser – både innad i NIF og i forhold til lokalsamfunn og kommunale myndigheter. Det er også en forventning lokalt om at en mindre presset økonomisk situasjon etter hvert kan gjøre lagene til en mer attraktiv arena for frivillig engasjement.

Den lokale prosessen

Den nye tilskuddsordningen er gjennomgående blitt positivt mottatt i idrettsrådene og -lagene. Det er brukt uttrykk som “gave fra staten”, “endelig var det lokalnivåets tur”, “enestående at lokalidretten selv skal stå for prioriteringene”, “nå vil frivilligheten igjen kunne blomstre” og “nå blir det forhåpentlig færre kakelotterier”.

Idrettsrådene har utnyttet den frihet de har hatt til selv å organisere den lokale fordelingsprosessen. Enten har idrettsrådet, ved styret, egenhendig vedtatt tildelingskriterier og foretatt fordeling på idrettslagene uten å involvere lagene, eller så har idrettsrådet ved styret involvert lagene utover den representasjon lagene har i styret. Da kan det være snakk om fellesmøte(r) med alle lagene i regi av idrettsrådets styre, brev eller spørreskjema fra rådet til lagene, og høringsrunder der forslag fra rådets styre er sendt lagene. Langt de fleste idrettsrådene har valgt den siste modellen. Av 186 undersøkte kommuner har 75 prosent av idrettsrådene involvert lagene ved fordeling av støtten. Tross et sterkt ønske om å få støtten raskest mulig ut til lagene, så har altså det store flertall av idrettsrådene prøvd å gjennomføre en demokratisk prosess. Mange av idrettsrådene som denne gang valgte en enkel prosess, har uttrykt ambisjoner om en mer grundig lokal prosess ved neste fordeling av tilskuddsmidler.

Idrettslagene har i varierende grad blitt trukket med i den lokale prosessen. Enten har de stått på sidelinjen (om de ikke har vært representert i styret i rådet), eller så har de deltatt og influert på valg av fordelingsnøkler og prioriteringer. Dermed er også forankringen av tilskuddsordningen svært forskjellig i idrettslagene. Noen har knapt hørt om ordningen, mens andre har deltatt aktivt og har stor kjennskap til ordningen. Noen steder, særlig i de større byene, har det vært vanskelig å mobilisere idrettslagene. Da idrettskretsen i Oslo gikk ut til lagene og ba dem søke om støtte, var det bare 32 prosent som sendte søknad. Også i Trondheim var svarprosenten meget lav. Mest problematisk synes det å ha vært å mobilisere små lag i de store byene.

Da det er snakk om fordeling av kroner og ører er det ikke urimelig å vente *konflikter*. Imidlertid synes konfliktnivået å ha vært relativt lavt. Sannsynligvis henger dette sammen med at støtten har kommet i tillegg til den budsjetterte inntekten til lagene. Pengene er i liten grad planlagt brukt til bestemte formål, dermed har det heller ikke stått så mye på spill for lagene. Helt fri for debatt og tautrekking har likevel ikke den lokale prosessen vært. Tre konfliktdimensjoner har gått igjen flere steder: 1) Mellom store fleridrettslag og små særvidrettslag der sistnevnte har uttrykt bekymring for at støtten primært kommer de store lagene til gode. 2) Mellom lagidretter og individuelle idretter der representanter for sistnevnte har pekt på at ordningen premierer de store lagidrettene som drives relativt rimelig. Og 3) mellom tilhengere og motstandere av lokal prioriteringsfrihet. Noen er godt fornøyd med at lokalledet i stor grad selv bestemmer over bruken av støtten, andre igjen vil helst ikke ha dette ansvaret.

De lokale prioriteringene

Lokalt er det valgt forskjellige modeller når det gjelder fordeling av den statlige støtten på idrettslagene. Noen har valgt en enkel “per hode” modell der antall medlemmer har vært utslagsgivende. Andre har laget detaljerte fordelingsmodeller der en rekke ulike

målgrupper og aktiviteter er prioritert. Ca 1/3 av idrettsrådene har valgt en “per hode” modell der støtten er fordelt med samme beløp på barn og ungdom i idrettslagene. Ca 2/3 av idrettsrådene har valgt en eller annen form for prioritering ved fordeling av støtten. Ca 40 prosent av dem som har benyttet en prioriteringsmodell, har valgt en kombinasjon av “per hode” støtte og støtte til bestemte aktiviteter og grupper. En kombinasjonsmodell som går igjen er 50 prosent “per hode” støtte, mens 50 prosent er fordelt til bestemte grupper eller aktiviteter.

Variasjonen lokalt er i seg selv en indikator på at idrettsrådene ikke har følt seg bundet til en og samme mal for fordelingen av støtten. De fleste har i stedet, innenfor rammen av de overordnede retningslinjene, tatt handlefriheten i bruk og valgt de løsninger de i samråd med idrettslagene mener passer best lokalt.

Av de idrettsrådene som har foretatt en prioritering er det to forhold som er viet stor oppmerksomhet: Det ene er at *unge* (13-19) er prioritert sterkere enn barn. Nær 60 prosent av idrettsrådene har valgt en slik løsning. Vi vet ikke hvor mye dette utgjør i kroner og ører, men en vanlig modell har vært å gi 2/3 til de unge og 1/3 til barna. Det andre forholdet som har fått høy prioritet er oppstart og drift av *idrettsskoler* for barn. Over 2/3 av idrettsrådene har valgt å gi ekstra støtte til denne aktiviteten, enten det har skjedd på basis av tilbud idrettslaget allerede har, eller på basis av tilbud de planlegger å etablere. Også utøvere med *spesielle behov og utdannings- og opplæringstiltak* i idrettslagene er blitt prioritert ved den lokale tildelingen. Nær 40 prosent av de idrettsrådene som har gjort slike prioriteringer, har valgt å tilgodese utøvere med spesielle behov. Utdannings- og opplæringstiltak er prioritert av ca 1/3 av idrettsrådene.

I den andre enden av skalaen, dvs forhold som i liten grad er prioritert, finner vi *likestillingstiltak* (16 prosent av idrettsrådene) og såkalte *åpne tilbud* (21 prosent). I sistnevnte kategori faller ulike tilbud som idrettslagene tilbyr ikke-organiserte. Det kan være snakk om “åpent hus-arrangementer” eller ulike former for sosiale tilstøtninger. Heller ikke *ny aktivitet* og nye tilbud i idrettslagene er i særlig grad prioritert. Dette kan blant annet ses i lys av at nye idrettslag og idrettsmiljøer i liten grad er trukket med i de lokale tildelingsprosessene.

Bruken av støtten i idrettslagene og mulige fremtidige effekter

Internt i lagene er det i hovedsak *styrene* som har drøftet hvordan støtten skal fordeles og brukes. Senhøstes 2000 var flertallet av de 20 utvalgte idrettslagene i gang med interne prosesser rundt bruken av støtten. Innad i lagene er det benyttet enten “per hode” modeller eller ulike former for prioritering. Det er ikke noen entydig sammenheng mellom de kriterier idrettsrådene har lagt til grunn, og den fordeling som lagene ser for seg internt. Der idrettslaget har vært representert i idrettsrådets styre er det i hovedsak samsvar mellom det idrettsrådet har lagt til grunn og det idrettslaget ønsker å gjøre.

De fleste lagsrepresentantene betrakter støtten som en form for *aktivitetsstøtte* til barn og ungdom. De ønsker ikke at støtten skal gå inn i et eller annet administrativt sluk og/eller bli en “sovepute” for idrettslaget. De fleste ser for seg at de store lagidrettene med mange barn og ungdom i rekkene er de som får mest av støtten. Hvordan støtten er tenkt brukt, varierer stort. I noen lag vil støtten gå til å *kompensere* for inntektsbortfall som følge av et ønske om å redusere treningsavgifter eller inntekter fra kakelotterier og

loppemarkeder. Andre vil la støtten komme i tillegg til annen inntekt, og bruke den på alt fra lønn/honorarer, utvidelse av klubbhuset, jenteprosjekter, sosiale arrangementer til kurs, utstyr og bedring av tilbudet til funksjonshemmede. Fellestrekket er at støtten direkte eller indirekte er tenkt å komme barn og ungdom til gode.

Informantene forventer ingen store endringer i idrettslagene som følge av støtten. Til det er støtten for begrenset, og utviklingen i lagene for prisgitt andre forhold enn penger. Mange tror likevel at ordningen vil virke positivt inn på motivasjonen blant de *frivillige*, og at det blir lettere å rekruttere og beholde frivillige. Med en mindre presset økonomisk situasjon kan laget framstå som mer attraktivt og oppgavene mer lystbetonte, særlig om det kuttes ned på *kakelotterier* og lignende. En del er imidlertid i tvil om det blir færre kakelotterier. Dels fordi de er usikre på om ordningen vil fortsette, dels fordi lotteriene har en sosial funksjon. Informantene har mer tro på at støtten vil føre til mer *aktivitet* og deltakelse og styrke *lokalledet* i idretten. De fleste mener også at en åpen støtteordning er den beste måten å sikre "*rettferdighet*" på. Men enkelte er bekymret for at lagene i for stor grad blir forskjellsbehandlet fra kommune til kommune. Mer *profesjonalisering* i lagene og *organisatoriske* tilpasninger i lagene for å maksimere støtte, er det få som har tro på. Derimot er mange av lagsrepresentantene redde for økt byråkrati dersom de blir pålagt mye arbeid med søknadsskriving, statistikk og rapportering.

Det er en utbredt oppfatning at støtteordningen har virket vitaliserende på idrettsrådene. Mange ser for at rådene blir en sterkere enhet i den enkelte kommune. Når det gjelder reduksjon i de kommunale bevilgninger som følge av den statlige støtten, har vi så langt ikke avdekket konkrete tilfeller. Da baserer vi oss på budsjett- og regnskapstall fra de 12 case-kommunene og en sjekk av kommuner hvor dette angivelig skal ha forekommet.

5.2 Noen problemfelt

Selv om tilskuddsordningen har fått en varm velkomst lokalt, har det også oppstått enkelte problemer knyttet til selve *prosessen* og til *fordelingen*. Siden evalueringen også er tenkt i bidra i arbeidet med å sikre og videreutvikle ordningen, er det naturlig å sette et fokus på de problemer som måtte dukke opp.

I forhold til *prosessen* kan disse punktene nevnes:

- *Langdryg prosess*. Fordelingen av midlene i tre trinn, først til idrettsrådene, deretter til lagene og til sist fordeling innad i det enkelte idrettslag, gjør prosessen ganske langdryg. Det var fortsatt støtteberettigede lag som i desember 2000 ikke var tilført midler. Og da gjenstod den interne prosessen i laget om bruken av pengene. Noe av dette kan forklares med at ordningen er ny. Spørsmålet melder seg likevel om det kan gjøres noe for å sørge for en raskere prosess.
- *Variierende forankring i idrettslagene*. Styrene i idrettsrådene har i forskjellig grad involvert idrettslagene ved fordeling av støtten. Enkelte steder har det også vært vanskelig å få lagene på banen, særlig i de største byene. Kunnskapsnivået om tilskuddsordningen varierer derfor sterkt. Spørsmålet er om det kan gjøres noe for å informere bedre om ordningen enn det som hittil er gjort.

- *Administrativ merbelastning.* Mange av idrettsrådene, særlig i de større byene, har merket at både organiseringen av den lokale tildelingsprosessen og innhenting av diverse opplysninger om lagene, samt avklaring av skjønsspørsmål, har krevd ekstra innsats for å få det hele i havn.

Ved *fordelingen* av støtte på idrettslagene lokalt har det dukket opp enkelte problemer mange av ren praktisk karakter. De kan sammenfattes på denne måten:

- *Fastsettelse av antall medlemmer.* Den saken som nok har medført mest bryderi for idrettsrådene er at NIFs statistikk (NAIS) grupperer medlemmene fra 0-12, 13-16 og 17 år og oppover. Dette gjorde det problematisk å finne fram til antall medlemmer i alderen 17-19 år. Noen av idrettsrådslederne har pekt på at de nå forholder seg til tre forskjellige krav om rapportering av medlemmer: Rapportering til kommunene (noen opererer her med aldersgruppene 0-6, 7-12, 13-25), rapportering til NIF der aldersinndelingen er 0-12, 13-16, 17 og eldre og rapportering i forhold til tilleggsmidlene der gruppene er 6-12 og 13-19. Mange har pekt på behovet for en omlegging som sikrer enten samordning av de ulike rapporteringskravene, eller at det lages et registreringssystem som lett kan operere med de ulike aldersgruppene.
- *Hva er et medlem?* Det har også vært en god del variasjon med hensyn til å få avgjort hva som er et medlem. Enkelte idrettsråd har valgt å telle antall personlige medlemskap. Selv om barnet eller den unge er medlem av flere avdelinger i et og samme fleridrettslag, teller han eller hun likevel bare som ett medlem. Enkelte fleridrettslag har protestert mot en slik ordning, og har ment at den favoriserer særvidrettslagene. Andre idrettsråd har derfor valgt å telle antall medlemskap i den enkelte idrett. Den tredje varianten har vært å telle kun aktive medlemskap, dvs det er innført et skille mellom passive og aktive medlemmer. Her har aktive medlemmer vært de som deltar på treninger og konkurranser.
- *Medlemmer i flere kommuner, hva da?* Ett og samme idrettslag kan rekruttere medlemmer på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Dermed kan dette laget komme dårligere ut om idrettsrådet utelukkende baserer sin fordeling på basis av bosatte medlemmer i den enkelte kommune.
- *Hybridene og gråsonetilfellene.* Noe tid og krefter er lagt ned av idrettsrådene og idrettskretsene for å få avgjort hvem som er støtteberettiget eller ikke. I noen kommuner har idrettsrådet tatt utgangspunkt i de lag og foreninger som tildeles kommunale driftstilskudd. Der inngår også ofte lag som ikke er medlemmer i NIF. Blant annet har det vært spørsmål om fjellsportslag, 4H og skytterlag under det Frivillige skyttervesen kunne komme inn under ordningen. Videre er det gått noen runder for å få avklart om tilbud som Friskis og Sveltis, danseskoler og golfklubber kunne få støtte. Her har sakene blitt avgjort utfra om de er medlemmer av NIF eller ikke, og om de representerer fortjenestefri virksomhet eller ikke. Det har også vært noe diskusjon om hva som er en støtteverdig idrettsskole. Enkelte steder har en ment at oversikten til NIF ikke har dekket alle de skoler som en mente burde få støtte.
- *Hva er aktivitet?* Mange idrettsråd har lagt ned mye innsats for å kartlegge aktiviteten i idrettslagene. De har imidlertid slitt noe med å finne ut av hva de skal legge i begrepet aktivitet, om de skal velge en bred definisjon eller en smal

definisjon. Begrepets elastisitet har dels ført til at definisjonene kan variere fra kommune til kommune, dels har det noen steder vært vanskelig å få inn opplysninger som idrettsrådene kunne benytte. Denne problematikken går inn i diskusjonen hvorvidt det er praktisk mulig å få til en aktivitetsrapportering som er rimelig dekkende, troverdig, relevant og objektiv. Det sier litt om utfordringene når det selv innen den enkelte kommune kan være et problem å komme fram til en definisjon og en registreringsform som er dekkende for lagenes aktiviteter.

5.3 Bør tilskuddsordningen endres nå?

De fleste problemfeltene nevnt over er av praktisk karakter og har sammenheng med at støtteordningen har vært inne i en oppstarts- og innkjøringsfase. Bør det likevel gjøres endringer i de overordnede retningslinjene for fordeling av støtten?

Retningslinjene for fordeling av støtten mellom idrettsrådene

Vi har ikke fanget opp den store reaksjonen på at antall barn og ungdom ble benyttet som kriterium for å avgjøre fordelingen mellom idrettsrådene. Fordelingen på dette nivået har stort sett blitt tatt for gitt, og så har idrettsrådet, lagene og kretsene konsentrert seg om den videre fordelingen på lagene. Når reaksjonene er så vidt få, kan de trolig tas til inntekt for at tildelingsmåten ikke har provosert særlig mange, og at det er en forståelig, enkel og objektiv måte å fordele støtten på.

I den grad vi har støtt på argumenter mot å fordele støtten etter antall barn og ungdom i befolkningen går det på manglende premiering av *medlemsandel og aktivitet* for barn og ungdom. Enkelte av de mindre kommunene i distriktene har anført at de ikke får uttelling for at de er flinke til å mobilisere barn og ungdom, både som medlemmer i idrettslaget og i form av aktiviteter for barn og ungdom. Det er også pekt på at kommunale myndigheter vil være mindre tilbøyelige til å kutte i sin egen støtte til den lokale idretten dersom fordelingen av støtten i sterkere grad knyttes opp mot medlemsandel og aktivitet. Kutter kommunen i sin støtte, kan det bety nedgang i antall medlemmer og mindre aktivitet, noe som i neste omgang kan bety lavere uttelling når det gjelder den statlige støtten. Slik kan kommunene “bindes opp” til å opprettholde eller øke sin støtte.

Det kan derfor anføres argumenter for å benytte registrert aktivitet ved fordelingen. Men så lenge det ikke foreligger tilstrekkelig god aktivitetsregistrering, er det vanskelig å se for seg at det er mulig å innføre aktivitet som fullgodt kriterium ved neste fordeling.

Retningslinjene for fordeling av støtten mellom idrettslagene

Den relativt åpne støtteordningen med noen få overordnede retningslinjer, har mange tilhengere lokalt. Det er også tilhengere av å øke det lokale selvstyret ved å forenkle de overordnede retningslinjene. Og det er tilhengere av å øremerke støtten i sterkere grad mot bestemte aktiviteter enn nå. Fordelen med de nåværende retningslinjene er at ulike hensyn kan ivaretas lokalt. De som har ønsket en detaljert fordeling av støtten på ulike grupper og aktiviteter, har valgt en slik løsning. Og de som har ønsket en mest mulig åpen fordeling til idrettslagene har satsset på en slik modell.

Men da må en også akseptere *lokale forskjeller* – at friheten til lokal behovstilpasning kan resultere i forskjellige løsninger. I en kommune kan idrettslagene bli premiert for å ha idrettsskole, i en annen ikke. Når både prosesser og prioriteringer kan være ulike, kan også effektene av ordningen på idrettslagene over tid bli ganske forskjellige. Hvis det er greit, er ordningen og de overordnede retningslinjene bra slik de er nå.

Vi vil likevel peke på to problemstillinger som kan vurderes i forbindelse med neste fordeling av tilskuddsmidler:

- I Kulturdepartementets overordnede retningslinjer står det at likestillingsaspektet og utøvere med spesielle behov skal ivaretas ved fordelingen lokalt. Denne studien viser at idrettsrådene i begrenset grad har vært opptatt av likestillingsaspektet ved fordelingen til idrettslagene. Flere av idrettsrådene har prioritert utøvere med spesielle behov, men slett ikke alle. I retningslinjene står det at disse gruppene “skal ivaretas”. Hvis dette betyr at alle idrettsrådene og –lagene må tilgodese disse gruppene spesielt, er ikke retningslinjene blitt fulgt som forutsatt. Da må departementet vurdere ved neste korsveg å innskjerpe at disse gruppene skal tilgodeses spesielt. Skal imidlertid de lokale idrettsorganisasjonene selv få avgjøre om det er behov for å prioritere disse gruppene eller ikke, bør en vurdere å ta ut disse retningslinjene, alternativt bytte ut “skal” med “bør” i retningslinjene.
- Mange av idrettsrådene har benyttet *registrert aktivitet* i idrettslagene som et kriterium ved fordeling av støtten. Flere har tenkt å gjøre det ved neste fordeling. På den måten er støtten brukt til å premiere ulike aktiviteter lokalt. Dersom det er viktig at aktivitet inngår som et felles kriterium, bør det vurderes å ta med et *generelt* krav (eller henstilling) til idrettsrådene om at de legger vekt på aktiviteten i idrettslagene ved fordeling av støtten. Idrettsrådene kan da selv avgjøre hvilke *konkrete* aktiviteter de ønsker å vektlegge. Sterkere vektlegging av aktivitet kan imidlertid ha den ulempe at idrettslagenes arbeid med statistikk, søknader og rapportering langt på veg “spiser opp” den statlige støtten. Dermed kan støtteordningen skape administrative oppgaver som den i utgangspunktet var ment å minske omfanget av.

5.4 Veggen videre i evalueringen

Dette arbeidsnotatet gir først og fremst en beskrivelse av prosesser rundt fordelingen av tilleggsmidlene til idrettslagene, samt idrettslagenes tanker om hvordan de ønsker å benytte støtten. Disse undersøkelsene inngår som ledd i arbeidet med å etablere et referansepunkt for å kunne måle resultatene av tilskuddsordningen. Vi ser imidlertid for oss at vi må utvikle et klarere design for resultatevalueringen der vi benytter foreløpige funn, teori og mål og forventninger til støtteordningen for å utvikle et sett måleindikatorer. Her må vi ta høyde for hvilke datakilder som er tilgjengelige.

Det primære fokuset framover vil ligge på *idrettslagene*. Under gir vi en punktvis framstilling av sentrale arbeidsoppgaver i 2001:

- *Kvalitativ studie av idrettslagene*. Mange av idrettslagene er inne i diskusjoner om bruken av tilleggsmidlene. For å fange opp noe av denne diskusjonen ser vi for oss

intervjuer og observasjoner av møter i et utvalg idrettslag i case-kommunene. Vi kommer også til å benytte kunnskapen idrettskretsene har om bruken av midlene.

- *Spørreskjema til lederne av idrettsrådene.* Det vil bli sendt ut et spørreskjema til leder av idrettsrådet i alle kommuner som har idrettsråd. En del av lederne for rådene har også tillitsverv på lagsnivå. Det gjør det mulig å stille spørsmål om rådets håndtering av tilleggsmidlene og hva som skjer på lagsnivå. For å fange opp endringer over tid, tar vi sikte på å gjenta undersøkelsen i 2003
- *Idrettslagsundersøkelsen til ISF.* For en nærmere kartlegging av utviklingen i idrettslagene legger vi opp til å benytte data fra lagsundersøkelsen som Institutt for samfunnsforskning (ISF) skal gjennomføre i 2001. Vi har allerede fått tilgang på dataene fra lagsundersøkelsen i 1999. Lagsundersøkelsen inneholder en rekke opplysninger om medlemmer, aktiviteter, organisering av idrettslaget, frivillig innsats og økonomi. Dels er det mulig å bruke disse dataene direkte for å belyse noen av problemstillingene, dels er det ønskelig med supplerende spørsmål for å fange opp spesifikke forhold knyttet til tilskuddsordningen.

Referanser

- Anheier, H. (2000) "Managing non-profit organisations: towards a new approach" *Arbeidsnotat nr.1* (januar) Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Science (LSE).
- Berg, C., T.M. Myrvold og H. Rommetvedt (2001) "Kommunal organisering og bevilgninger til idretten" *Arbeidsnotat RF-2001/001* RF-Rogalandforskning, Stavanger.
- Brekke, K.A., S. Kverndokk og K. Nyborg (2000) "An economic model of moral motivation" *Diskusjonsnotat nr. 290* (desember) Forskningsavdelingen Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Coates, D. (1998) "Public sector crowding out of private provision of public goods: the influence of differences in production costs" *Public Finance Review* 26.5; 460-479.
- Coston, J.M. (1998) "A model and typology of government-NGO relationships" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27.3; 358-382.
- Enjolras, B. og Ø. Seippel (1999) "Frivillighet, kommersialisering og profesjonalisering. Utfordringer i norsk idrett" *ISF-rapport 99:9* Institutt for Samfunnsforskning, Oslo.
- Government of Canada Privy Council Office (1999) *Working together: a government of Canada/voluntary sector joint initiative – report of joint tables* (august) Appendix C <URL> http://www.pco-bcp.gc.ca/volunteer/paper/PaperC_e.htm
- Innst. S. nr. 101 (1998-1999) Innstilling fra familie, kultur og administrasjonskomiteen om statens forhold til frivillige organisasjoner. Stryking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner.*
- Keser, C. og F. van Winden (2000) "Conditional cooperation and voluntary contributions to public goods" *Scandinavian Journal of Economics* 102.1; 23-39.
- Lorentzen, H. (1990) "Staten, markedet og de frivillige organisasjonene" *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 6.3; 177-193.
- Lorentzen, H. (1995) "Frivillighet i velferdsstaten", 51-69 i Klausen og Selle red. *Frivillig organisering i Norden* Oslo: TANO.
- Lorentsen, H. (1998) "From membership to market: voluntary organisations in Norway" *Nytt fra Norge* (mars) Utenriksdepartementet, Oslo
- Lorentzen, H. og K. Hoas (2000): "*offentlig styring av frivillige organisasjoner med barne- og ungdomsorganisasjonene som case*. Rapport 13:2000. Bergen/Oslo: Institutt for Samfunnsforskning og LOS senteret.

- Lovdata (1997) *Plan og bygningslov av 12. mai 1995 nr. 22*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Norges idrettsforbund (1999) *Strategidokument for tingperioden 1999 – 2003. Vedtatt av idrettsstyret 29. okt 1999*.
- Rose-Ackerman, S. (1996) “Altruism, nonprofits, and economic theory” *Journal of Economic Literature* 34.2; 701-728.
- Selle, P. (1995) “Idretten og det offentlege: ein familie?”, 336-353 i Klausen og Selle red. *Frivillig organisering i Norden* Oslo: TANO.
- Socialministeriet (1998) “Betænkning om frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund” Socialministeriet, København. Lastet ned fra <URL> <http://www.sm.dk/netpublikationer/frivillig/index.html> i desember 2000.
- SOU (2000:49) *Samtal inför ett nytt årtusende* Milleniekomiteéns sluttbetenkning, Stockholm.
- Steineke, J.M. (1999) “Frivillig arbeid i forandring – driftsmodeller for eldresentre drevet av Nasjonalforeningen for folkehelsen” *RF-rapport nr. 1999/326* Rogalandsforskning, Stavanger.
- St.meld. nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* Kulturdepartementet, Oslo.
- St.meld. nr. 14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring*.
- St.meld. nr. 44 (1997-1998) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner. Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner*.
- Wollebæk, D., P. Selle og H. Lorentzen (2000) *Frivillig innsats – sosial integrasjon, demokrati og økonomi* Bergen: Fagbokforlaget.
- Young, D.R. (2000) “Alternative models of government-nonprofit sector relations: theoretical and international perspectives” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29.1; 149-172.

Vedlegg I – Intervjuguide/idrettsorganisasjonene

Informanter:

Målgruppe: Leder/nestleder av idrettsråd, daglig leder idrettslag, ledere på idrettskrets nivå. Egen intervjuguide for informanter i kommunene. Skriftlig bakgrunnstoff vil være idrettsrådets innstilling til fordeling, evt møtereferater fra møter i råd og idrettslag, planer og rapportering fra råd og idrettslag.

Idrettsprosjektene ved RF:

1) Evaluering av ny tilskuddsordning til lokale idrettslag, 2) Kommunal prioritering av idretten lokalt. Redegjøre kort for informanten om innholdet i prosjektene. Informere informanter som både er rådsmedlemmer og daglige ledere i idrettslag om at de dels vil få spørsmål knyttet til vervet som rådsmedlem, dels som daglig leder (behov for å skifte "hatt" undervegs).

Opplysninger om informanten:

- verv i idrettsorganisasjonen (e):.....
- antall år med frivillig innsats for idretten:.....
- stilling ved siden av verv i idretten:.....
- politisk verv:.....

A. Idrettslagenes deltakelse i diskusjonen lokalt om tildelingskriterier og bruken av tilskuddsmidlene

1. Kjenner du til *kriteriene* for idrettsrådets tildeling av penger til laget du representerer?
2. I hvilken grad har idrettslaget vært *involvert* i diskusjonen lokalt om utforming av tildelingskriterier?
3. Hvordan vurderer du lagets *handlefrihet* i bruken av pengene?
4. Hva slags *beslutningsprosess* har laget lagt opp i forhold til disponering av tilskuddsmidlene i idrettslaget?
5. Hva vil idrettslaget *bruke* (har brukt) pengene til?
 - Til ordinære konkurranseaktiviteter
 - Til ordinære treningsaktiviteter
 - Til andre aktiviteter utover ordinært treningstilbud (sosiale aktiviteter)
 - Til utvikling av nye tilbud for barn og ungdom
 - Til å bedre tilbudet for funksjonshemmede
 - Til å rette opp evt skjevhet i ressursfordelingen mellom jenter og gutter
 - Til oppstart/drift av idrettsskoler for barn
 - Til opplæring/utdanning av ledere/trenere/instruktører for barn og ungdom
 - Til å betale ledere, trenere, instruktører, styremedlemmer

- Til å redusere eller opprettholde medlemskontingenten på samme nivå
 - Tilleggsmidlene er innlemmet i den generelle inntektpotten uten nærmere spesifisering av hva det skal brukes til? Brukes til å rette opp regnskapet
6. Har idrettslaget tenkt å *endre strategi* når det gjelder arbeid for å samle inn penger?
- Nei, eneste virkning av tilleggsmidlene er at omsetningen til laget øker
 - Idrettslaget vil redusere arbeidet med pengeinnsamling basert på frivillig innsats fra for eksempel foreldre
 - Idrettslaget vil redusere arbeidet med å skaffe støtte fra sponsorer
 - Idrettslaget vil redusere engasjementet for å skaffe inntekter fra kommunen
 - Idrettslaget vil bruke mer tid på medlemskontakt og rekruttering av nye medlemmer
7. Vil idrettslaget *endre strategi* når det gjelder medlemsrekruttering fordi tilskuddsordningen kan gjøre det mer "lønnsomt" å satse på barn og ungdom framfor tilbud for voksne, samt elitesatsing?
8. Tar idrettslaget for gitt at det også vil få midler fra tilskuddsordningen neste år slik at midlene tas med i idrettslagets planlegging og budsjettering av aktivitet for 2001?

B. Lokal tildelingspolicy og beslutningsprosess i idrettsrådene

9. Hvilke *tildelingskriterier* har idrettsrådet lagt til grunn for fordelingen av midlene?
10. Hvilke idrettslag har *fått* tilskuddsmidler? Hvem har ikke fått? Hvor har det oppstått gråsoner? Hvem er tapere/vinnere?
11. Hva er *fordelingen* på barn, på unge? I hvilken grad er det tatt hensyn til likestillingsaspektet, utøvere med spesielle behov (funksjonshemmede), samt innvandrerbarn og -unge?
12. Er det *øremerket midler* til idrettskoler, utdanning og/eller ny aktivitet ved tildeling av tilskuddet til idrettslagene?
13. Er det tatt hensyn til om laget er *innovativt (tenker nytt)*, er aktivt og nyskapende (dvs et element av innsatsstyrt finansiering) ved tildeling av tilskuddet?
14. *Til kretsnivået*: Er det store forskjeller mellom idrettsrådene når det gjelder utforming av tildelingskriterier?
15. Hva slags *beslutningsprosess* har idrettsrådet (ene) lagt opp til i forbindelse med fordeling av årets tilskuddsmidler?
- Organisering av arbeidet med kriterier for tildeling?
 - Hvem har deltatt i arbeidet?
 - Diskusjon/konflikt i forhold til fordeling av tilskuddsmidlene? (samarbeids- og konfliktmønstre)
 - Hvilke aktører har hatt størst innflytelse på valget av tildelingskriterier?
16. I hvilken grad har NIF, idrettskretsen og særforbund bidratt til å påvirke fordeling/bruk av tilskuddsmidlene i *idrettsrådene* og *idrettslagene*?
17. I hvilken grad vil du si at tildelingen av tilskuddene oppleves å være "*rettferdig*"? I forhold til målgrupper, aktiviteter, type idrettslag (fleridrettslag, sær-idrettslag)?
18. Har idrettsrådets behandling av tilskuddsmidlene ført til *styrket autoritet* for idrettsrådet?

19. Hva slags *rapporteringskrav* har idrettsrådet satt til idrettslagene som har fått tilskudd? Kan det neste år dokumenteres at relevant aktivitet er gjennomført i samsvar med intensjonene (jf brev fra KD og NIF)

Idrettsrådet og kommunen

20. Hvordan benytter kommunen idrettsrådet? (Høringsinstans, samarbeid i saker osv.)
21. Er det saker kommunen har gitt idrettsrådet beslutningsmyndighet for? Hvilke?
22. Hva slags støtte gir kommunen til idretten (sjekk i forhold til skjema)?
23. Hvor ofte vil du si at idrettsrådet har kontakt med kommunen (administrativt, politisk)?
24. Tar idretten kontakt med kommunene direkte, eller foregår kontakten stort sett gjennom idrettsrådet?
25. Har idrettsrådets behandling av tilskuddsmidlene ført til styrket autoritet for idrettsrådet?
26. Har idrettslaget fanget opp *signaler* som kan tyde på at kommunene eller NIF sentralt vil redusere sine tilskudd til idrettslagene som følge av ny tilskuddsordning?

C. Informantens forventninger til tilskuddsordningen – tilsiktede/utisiktede effekter som følge av ordningen

27. Hvilke *forventninger* har du til at den nye tilskuddsordningen? (Får en slump penger fra staten)
- Vil bedre de økonomiske rammevilkårene for idrettslagene
 - Vil føre til mer aktivitet og medlemskontakt
 - Vil føre til mer frivillig engasjement i lagene, lettere å få med foreldre og andre
 - Vil gjøre det lettere å rekruttere (og holde på) frivillige til styrearbeid, ledere og trenere
 - Vil føre til mer innflytelse for idrettsrådene
 - Vil føre til nedprioritering av arbeid for å skaffe inntekter fra sponsorer og inntekter via kakesalg og basarer
 - Vil føre til at det blir mer "lønnsomt" å satse på frivillig engasjement og mindre behov for å "kommersialisere" idrettslagene?
28. Hvilke *utisiktede effekter* kan tilskuddsordningen tenkes å få for idrettslagene?
- Idrettslaget mister noe av sin *sosiale funksjon* ved at foreldre og andre frivillige reduserer sin innsats i forhold til pengeinnsamling til idrettslaget (deltakelse i kakeotterier ol)
 - Vil føre til økt *profesjonalisering* på bekostning av frivillig mobilisering (pga tilskuddsmidlene benyttes til avlønning og opplæring av ledere og trenere)
 - Vil føre til økt *byråkratisering*, mer arbeid med søknader, statistikk og rapportering
 - Vil føre til at kommuner og NIF *skrur igjen* "sine" pengekraner?
 - Prinsippet om at "alle får", bare de har barn og unge i rekkene, vil føre til manglende premiering av dyktighet, dvs ordningen virker *sementerende* på det bestående aktivitetstilbudet
 - Vil føre til økt *konkurransen* mellom idrettslagene om barn og ungdoms gunst noe som vil motvirke samarbeid mellom idrettslagene
29. Hvor *viktig* mener du tilskuddsordningen er for å løse de problemer idrettslagene sliter med?

D. Sentrale føringer (Storting, KD, NIF sentralt) lagt på den lokale tildelingen og bruken av tilskuddsmidlene

30. Er de overordnede signalene klare i forhold til hva støtten er ment å føre til (jf KDs brev per 12.05.00 og NIFs brev 22.05.00)?
31. Opplevs retningslinjene for fordeling av tilskuddene på den enkelte kommune (per capita ramme) å være rettferdige slik fordelingen ble i år?
32. Opplevs det lokale handlingsrommet i idrettsrådet å være stort/lite i forhold til lokal disponering av tilskuddsmidlene?
33. Tror du tilskuddsordningen vil bidra til å styrke det lokale leddet i idrettsbevegelsen og dermed det lokale selvstyret?

E. Forbedrings- og utviklingsmuligheter i forhold til tilskuddsordningens nåværende innretning

34. Tilsier erfaringene fra årets tildelingsrunde at tilskuddsordningen bør justeres? I så fall på hvilken måte (endrede kriterier, muligheten for å legge registrerbar aktivitet til grunn ved tildelingen)?

Vedlegg II – Intervjuguide/kommunene

Intervjuguide til intervjuer med representanter for kommunale myndigheter (Politisk leder av utvalg hvor idrett inngår, idrettskonsulent og/eller kultursjef/idrettssjef)

Bakgrunn

Navn på informant:

Representant for:

Telefon:

Dato for intervju:

IPs bakgrunn:

Opplysninger om kommunen

1. Gi en beskrivelse av kommunen sett fra idrettens ståsted.
2. Gi en beskrivelse av andre aktivitetstilbud i kommunen, knyttet til organisasjonsliv og kultur:

Kommunens organisering

3. Hvilke deler av kommunen tar seg av idrettssakene i (*Navn*) kommune?
Administrativt:
Politisk :
4. Hva er kommunens politiske organisering av kulturformål?
 - Eget hovedutvalg for kultur
 - Hovedutvalg for kultur og ...
 - Formålsorganisering. Følgende formål:
 - Funksjonsorganisering. Følgende funksjoner:
5. Hva er kommunens administrative organisering av kulturformål?
 - Eget hovedutvalg (komite) for kultur
 - Hovedutvalg for kultur (komite) og ...
 - Formålsorganisering. Følgende formål:
 - Funksjonsorganisering. Følgende funksjoner:
6. Når endret kommunen sist politisk organisering? (siste/nest siste, prosess)
7. Hva besto endringene i?
8. Hva vil du si dette har betydd for idrettsektoren?
 - samarbeidsrelasjoner (med lag, råd, andre deler av kommunen)
 - bevilgninger
 - treningstider/haller/bruk av anlegg
 - investeringsprosjekter

9. Når endret kommunen sist administrativ organisering? (siste/nest siste, prosess)
10. Hva besto endringene i?
11. Hva vil du si dette har betydd for idrettsektoren?
 - samarbeidsrelasjoner (med lag, råd, andre deler av kommunen)
 - bevilgninger
 - treningstider/haller/bruk av anlegg
 - investeringsprosjekter

Saksgang og arbeid med idrettssaker

12. Hvor stor del av avdelingens personal ressurser blir anslagsvis benyttet til å følge opp idrettssaker?
13. I det politiske utvalget idrett sorterer under, hvor mye stor del utgjør idrettssakene? (antall saker, tid, krefter)
14. Har ressursbruken endret seg etter kommunen endret organisering eller ev. som følge av andre forhold? Hvordan?
15. Hvilke idrettssaker har vært til politisk behandling det siste året?
16. I hvilken grad mener du at: (hvordan? Eksempler)
 - administrasjonen har innflytelse på sakene som fremmes
 - politikere har innflytelse på sakene som fremmes
 - idrettsråd har innflytelse på sakene som fremmes
 - idrettslag har innflytelse på sakene som fremmes
17. Er det saker der administrasjon og politikere prioriterer ulikt? Beskrivelse.
18. I hvilken grad påvirker idretten (råd, lag) denne prioriteringen?
19. Er dette noe som har endret seg etter kommunen endret organisering? Hvordan?
20. Hvilket inntrykk har du av idrettens posisjon administrativt i kommunalavdelingen i forhold til andre formål
21. Hvilket inntrykk har du av idrettens posisjon politisk i utvalget i forhold til andre formål
22. Har du inntrykk av at kommunen bevilger mer, mindre eller like mye midler til idrettsformål etter at kommunen endret organisering eller ev. som følge av andre forhold?

Idretten og idrettsrådets innflytelse

23. Hvor ofte er kommunen i kontakt med idrettsrådet i kommunen?
24. Hvordan benytter kommunen idrettsrådet? (Høringsinstans, samarbeid i saker osv.)
25. Er det saker som kommunen har gitt idrettsrådet beslutningsmyndighet for? Hvilke?
26. Hvor ofte vil du si at administrasjonen i kommunen har kontakt med idrettsrådet?
27. Hvor ofte vil du si at politikere i kommunen har kontakt med idrettsrådet?

28. Hvor ofte har kommunens administrasjon kontakt med
 - idrettslag direkte?
 - idrettsrådet direkte?
29. Har kommunens politikere mest kontakt med idrettslag eller idrettsråd?
30. Hvor ofte har kommunens politikere kontakt med
 - idrettslag direkte?
 - idrettsrådet direkte?
31. Har kommunens politikere mest kontakt med idrettslag eller idrettsråd?

Kommunens støtte til idretten

32. Hvordan støtter kommunen idretten i kommunen? (tjenester, økonomisk osv)
33. I hvilken grad bidrar dette til idrettslig aktivitet i kommunen?
34. Er det noen idrettsgrener som får mer støtte enn andre? Hvorfor?
35. I hvilken grad bidrar kommunen til å skape og opprettholde et aktivt idrettsrådet i kommunen?

Kommunens idrettspolitikk

36. Hvilke saker kommunens fremste idrettspolitiske saker?
37. Er det stor enighet om disse sakene?
38. Hva er synet til ulike politiske partier på disse sakene?
39. Er det andre idrettspolitiske saker der de politiske partiene har ulikt syn? Beskriv?
40. Hvor aktiv vil du si at idretten i kommunen er i forhold til det å følge med, fremme og påvirke saker relevant for idretten?

KDs tilskudd til lokale idrettslag

41. Kulturdepartementet har fra og med i år (2000) satt av en andel av spillemidlene til direkte tilskudd til lokale idrettslag. Kommunens idrettsråd skal stå for tildelingen av midlene. Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til å bedre rammevilkårene for frivillig, medlemsbasert virke for barn og ungdom i lokale idrettslag.
Kjenner du til denne tilskuddsordningen?
42. Hva vil dette bety for
 - kommunens idrettspolitikk
 - idrettslag i kommunen
 - forholdet mellom idretten og kommunen
43. Betyr dette noe for kommunens politikk overfor lokale idrettslag? (tildelingskriterier, volum osv.)

Til slutt

44. Driver du selv med organisert eller uorganisert fysisk aktivitet?
45. Er du eller har du drevet med organiserte idrettsaktiviteter som utøver eller som frivillig?

Vedlegg III - Utvalg av case-kommuner

Mindre kommuner

Befolkningsstørrelse definert etter inndelingen brukt i kommunal monitor (3000-8999 innb.), frie inntekter rundt medianen (14928 kr -21067 kr), og henholdsvis høye og lave netto driftsutgifter til idrettsformål (< 71 kr. og > 266 kr)

0713 Sande Vestfold Sektorisert	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	6948	6969	6942	6981	6973	7053	7153
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	242	400	327	327	311	293	289
Netto driftsutg. til idrett pr. cap. Kat.	3	4	4	4	4	4	4
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	11957	13345	13918	13876	13742	14890	15183
Politisk organisering	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget
Administrativ organisering	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen
Medlemsskap i idrettslag i % av bef.	77	77	77	77	77	76	75
2000 Kultur og friluftsutvalget							
2000 Kultur og friluftsetaten							
Eget idrettsråd							

Deltaker i KOSTRA 2001

1837 Meløy Nordland Sektorsiert	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	7086	7108	7038	7000	6934	6931	6833
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	70	70	76	65	79	53	53
Netto driftsutg. til idrett pr. cap. Kat.	1	1	2	1	2	1	1
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	15629	17592	18226	17879	18568	18534	18512
Politisk organisering	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget
Administrativ organisering	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen
Medlemsskap i idrettslag i % av bef.	41	41	41	41	42	42	42
2000 Kulturutvalg							
2000 Kulturetat							
Eget idrettsråd							

Deltaker i KOSTRA 2001

0428 Trysil Hedmark Blandet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	7304	7324	7294	7306	7213	7154	7105
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	60,31	42,61	27,4	21,3	18,25	27,96	13,72
Netto driftsutig. til idrett pr. cap. Kat.	1	1	1	1	1	1	1
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	15541	16910	15740	16145	16208	17751	17452
Politisk organisering	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen
Administrativ organisering	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Ikke
Medlemsskap i idrettslag i % av bef.	52,53	52,39	52,6	52,52	53,2	53,63	54
2000 Hovedutvalg for kultur og miljø							
2000 Kulturetat							
Eget ikkdriftsråd							

Ikke deltaker i KOSTRA i 2001 men med i 1999

0617 Gol Buskerud Blandet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	4285	4307	4311	4316	4322	4321	4353
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	260	280	288	279	300	329	253
Netto driftsutig. til idrett pr. cap. Kat.	3	4	4	4	4	4	3
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	17504	17935	17452	17352	17444	18318	17609
Politisk organisering	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Ikke	Ikke
Administrativ organisering	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen	Ikke
Medlemsskap i idrettslag i % av bef.	47	47	47	47	47	47	46
2000 Styre for kultur og levekår							
2000 Sektor for kultur og levekår							
Eget idrettsråd							

Deltaker i KOSTRA 2001

1744 Overhalla N.-Trøndel. Samordnet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	3804	3793	3758	3756	3759	3713	3653
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	289	304	280	273	304	248	219
Netto driftsutig. til idrett pr. cap. Kat.	4	4	4	4	4	3	3
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	16208	16527	16888	16575	16900	17177	17527
Politisk organisering	Egen	Egen	Egen	Egen	Ikke	Ikke	Ikke
Administrativ organisering	Eget	Eget	Eget	Eget	Ikke	Ikke	Ikke
Medlemsskap i idrettslag i % av bef.	40	41	41	41	41	41	42
2000 Komité for plan og utv. (rådgivende)							
2000 Kultur underlagt administrativ avd.							
Ikke eget idrettsråd							

Deltaker i KOSTRA 2001

0522 Gausdal Oppland Samordnet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	6391	6337	6317	6341	6262	6237	6223
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	146,5	202,1	24,98	14,72	35,58	28,86	45,43
Netto driftsutig. til idrett pr. cap. Kat.	2	3	1	1	1	1	1
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	14951	15579	14806	15137	15339	15092	15920
Politisk organisering	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Ikke	Ikke
Administrativ organisering	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen	Ikke	Ikke
Medlemsskap i idrettslag i % av bef.	27	27	27	27	28	28	28
2000 Oppvekst og kulturutvalg							
2000 Oppvekst og kulturetat							
Eget idrettsråd							

Deltaker i KOSTRA 2001

Større kommuner

1804 Bodø Nordland Sektorisert	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	37363	37937	38540	39237	39669	39916	40388
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	405,3	346	384,9	339,5	320,4	356,7	347,6
Netto driftsutig. til idrett pr. cap. Kat.	4	4	4	4	4	4	4
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	12122	12189	12619	13192	13247	13522	14688
Politisk organisering	-	-	-	-	-	-	-
Administrativ organisering	-	-	-	-	-	-	-
Medlemsskap i idrettslag i % av bef.	40,36	39,75	39,13	38,43	38,01	37,78	37,34
2000 Komité for oppvekst og kultur							
2000 Opplærings og kulturavdelingen							
Eget idrettsråd							

Ikke deltaker i KOSTRA 2001 men med i 1999

1149 Karmøy Rogaland Sektorisert	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	35154	35489	35645	35658	35783	36041	36260
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	285	222	292	276	296	304	294
Netto driftsutig. til idrett pr. cap. Kat.	4	3	4	4	4	4	4
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	12607	13071	13000	13040	13350	13820	14311
Politisk organisering	Ikke	Ikke	Ikke	Ikke	Ikke	Ikke	Ikke
Administrativ organisering	-	-	Ikke	Ikke	Ikke	Ikke	Ikke
Medlemsskap i idrettslag i % av bef.	30	30	29	29	29	29	29
2000 Hovedutvalg skole og kultur							
2000 Skole og kulturetaten							
Eget idrettsråd							

Ikke deltaker i KOSTRA men med i 2000

Storbyer

1601 Trondh. S.-Trøndel. Sektorisert	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	139630	140656	142188	142927	143829	144670	145778
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	279	240	198	199	203	191	172
Netto driftsutg. til idrett pr. cap. Kat.	4	3	3	3	3	3	3
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	12794	13332	12475	12683	13345	13153	13987
Politisk organisering	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget
Administrativ organisering	-	-	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen
Medlemsskap i idrettslag i % av bef.	73	73	72	71	71	71	70
2000 Kirke og kultur komiteen							
2000 Kommunal direktør for kultur							
Bydrift idrett, park og skog							
Eget idrettsråd							

Deltaker i KOSTRA

1103 Stavanger Rogaland Sektorisert	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	99808	101403	102637	103590	104373	105626	106858
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	470	409	404	391	419	426	403
Netto driftsutg. til idrett pr. cap. Kat.	4	4	4	4	4	4	4
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	12929	13858	14648	15329	16210	16529	16281
Politisk organisering	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget
Administrativ organisering	-	-	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen
Medlemsskap i idrettslag i % av bef.	40	39	39	39	38	38	37
2000 Politisk utv. for krike, idrett og kultur							
2000 Avdeling kultur, idrett og kirke							
Eget idrettsråd							

Ikke deltaker i KOSTRA i 2000 men med i 1999

1201 Bergen Hordaland Sektorisert	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	216066	218144	219884	221717	223238	224308	225439
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	384	372	425	350	334	339	366
Netto driftsutg. til idrett pr. cap. Kat.	4	4	4	4	4	4	4
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	13385	13248	13565	13219	13168	13600	15103
Politisk organisering	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget	Eget
Administrativ organisering	-	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen	Egen
Medlemsskap i idrettslag i % av bef.	59	59	58	58	57	57	57
2000 Komité for kultur idrett og oppvekst							
2000 Avdeling for kultur idrett og skole							
Eget idrettsråd							

Deltaker i KOSTRA

0301 Oslo	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folkemengde	467441	473454	477781	483401	488659	494793	499693
Netto driftsutg. til idrett pr.cap, 1996-kr	318,13	319,65	336,66	316,21	326,07	354,01	313,23
Netto driftsutg. til idrett pr. cap. Kat.	4	4	4	4	4	4	4
Netto komm. driftsutg. pr.cap.,faste 96-kr	26266	25340	25832	26733	27725	28786	29002
Politisk organisering	-	-	-	-	-	-	-
Administrativ organisering	-	-	-	-	-	-	-
Medlemskap i idrettslag i % av bef.	61,797	61,012	60,46	59,757	59,114	58,381	57,808
2000 Samferdsel og miljøkomiteen							
2000 Friluftsetaten							
Styret i Oslo idrettskrets er idrettsråd							

Deltaker i KOSTRA

Vedlegg IV – tabeller til kapittel 2 og 3

Tabell v2.1: *Oversikt over hvordan idrettsrådene i hver av de 10 kretsene har organisert prosessen lokalt.*

	Akershus	Buskerud	Hedmark	Hordaland	Nordland	Nord-Trøndelag	Oppland	Oslo	Rogaland	Sør-Trøndelag	Vestfold	Sum
A) Antall idrettsråd som har fordelt støtten uten å involvere idrettslagene på noen måte	2	3	2	2	5	4	1	0	3	7	3	32
B) Antall idrettsråd som har involvert idrettslagene ved fordeling av støtten (brev, møter og ol.)	12	10	8	21	25	12	18	1	11	11	10	139
Idrettsrådenes involvering av idrettslagene:												
1. Holdt fellesmøte med IL for å vedta kriterier for fordeling av støtten?	9	7	6	20	22	11	14	0	9	8	10	116
2. Sendt brev til IL om ordningen (inkl. også skjema for kartlegging av aktivitet, planer)	12	6	6	10	21	9	15	1	3	6	2	91
3. Annen form for involvering av IL	0	0	4	0	0	1	4	1	0	2	0	12
C) Det er lagt spesiell vekt på å involvere barn og ungdom ved fordelingen	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	4
D) Det er lagt spesiell vekt på å involvere nye idrettslag/idrettsmiljøer ved fordelingen	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
E) Idrettsrådet har stilt krav om rapportering av hva pengene er brukt til	3	3	2	5	2	2	7	0	2	1	3	30
<i>Antall kommuner tallene er basert på</i>	<i>18</i>	<i>14</i>	<i>10</i>	<i>25</i>	<i>30</i>	<i>16</i>	<i>21</i>	<i>1</i>	<i>19</i>	<i>18</i>	<i>14</i>	<i>186</i>

Tabell v3.1: Oversikt over hvordan idrettsrådene i hver av de 10 kretsene har fordelt støtten.

	Akershus	Buskerud	Hedmark	Hordaland	Nordland	Nord-Trøndelag	Oppland	Oslo	Rogaland	Sør-Trøndelag	Vestfold	Sum
A) Det er foretatt en “ren” per hode tildeling basert på antall medlemmer i alderen 6-19 år	10	2	4	4	12	6	6	0	1	6	3	54
B) Det er foretatt prioritering av bestemte grupper eller bestemte aktiviteter	8	10	8	19	15	10	13	1	14	11	8	117
Prioriteringer som er foretatt:												
1. Unge (13-19)er prioritert høyere enn barn (6-12)	6	4	4	14	3	7	7	1	11	5	5	67
2. Utøvere med spesielle behov, f eks funksjonshemmede, er prioritert	5	3	3	11	9	5	3	1	2	2	1	45
3. Jenter er prioritert sterkere enn gutter	2	0	1	6	1	3	3	0	0	2	1	19
4. Oppstart/drift av idrettsskoler er prioritert	7	4	6	10	12	8	10	1	9	5	4	76
5. Utdanning/opplæringstiltak er prioritert	4	3	6	3	4	6	8	1	1	2	1	39
6. Idrettslag med ny aktivitet er prioritert	2	3	3	6	9	3	2	0	0	4	0	32
7. Idrettslag med åpne tilbud for barn og ungdom er prioritert (åpne tilbud, sosiale tilbud)	3	3	4	1	2	3	2	0	1	4	1	24
8. Andre prioriteringer:	2	6	0	2	0	2	5	0	3	2	2	24
C) Det er gitt “grunnstøtte” til IL uavhengig av medlemmer og aktivitet	2	1	3	2	3	2	7	0	4	4	0	28
D) Idrettsrådet har avsatt prosjektmidler som IL kan søke på (prosjektstøtte)	0	6	0	2	4	3	3	0	2	3	2	25
E) Idrettsrådet har holdt tilbake støtte med tanke på aktivitet i egen regi	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3
F) Idrettsråd som har kombinert ulike “tildelingsmodeller” per hode/aktivitet/grupper	2	4	4	5	12	3	3	0	2	6	4	45
Antall kommuner tallene er basert på	18	14	10	25	30	16	21	1	19	18	14	186

Vedlegg V – Frivillighet og finansiering: Hvilke sammenhenger kan forventes med utgangspunkt i økonomisk teori?

Av siv øk Jon Moxnes Steineke

“ – I det moderne samfunnet er frivilligheten – enkelt sagt – truet av staten og kommunenes utnyttning på den ene siden og de kommersielle tilbudene på den andre. Hvordan organisasjonene skal forholde seg til dette er det ikke lett å gi noe svar på, men jeg tror at de undervurderer kraften i det moralske fundamentet sitt. De organisasjonene som klarer å holde fast ved sine opprinnelige verdier, og moralske fundamentet, samtidig som de klarer å modernisere dette, vil kanskje kunne komme styrket igjennom krisa. Svaret på hvordan de skal klare dette ligger i hver enkelt organisasjons kjerne. Det ligger i møte mellom organisasjonens historie og den identiteten de velger seg for framtida. Dette krever mye selvrefleksjon. Hvordan skal organisasjonen være bygget opp? Hvordan skal forholdet være mellom det sentrale apparatet og de lokale lagene? Og ikke minst krever det en avklaring på hvordan forholdet skal være mellom “amatørene” og fagfolkene i organisasjonen. Hviler organisasjon på et felles kunnskapsgrunnlag er det veldig viktig at denne kunnskapen blir formidlet ut i alle ledd. Kunnskap skaper organisasjonsidentitet.”

Håkon Lorentzen i Ukeavisen Folket 4.februar 2000

Innledning

Denne delen av forstudien har som målsetting å gi en kortfattet gjennomgang av økonomiske teorier om finansieringen av frivillig virksomhet. Utgangspunktet er den pågående evalueringen av den nye tilskuddsordningen til lokale idrettslag. Den teoretiske gjennomgangen bygger på følgende premisser:

- *tilskuddsordningen er ment å bidra til å bedre rammevilkårene for lokalt frivillig medlemsbasert virke for barn og ungdom*
- *tilskuddsordningen gis som grunnstøtte til idrettslagene*

Drøftingen beveger seg over flere nivåer – fra frivillig virksomhet og samspillet med sentrale offentlige myndigheter til den særegne lokale forankringen til norske idrettslag og spesielle dimensjoner ved den sosiale integrasjonen av ulike medlemsgrupper i den norske idrettsbevegelsen. I begynnelsen knyttes de teoretiske sammenhengene derfor til frivillige organisasjoner generelt, og til forhold knyttet til offentlig finansiering av fortjenestefri velferdsproduksjon.

I denne delen av gjennomgangen foregår drøftingen på institusjonelt nivå: er offentlig og privat finansiering av frivillige organisasjoner et nullsum-spill hvor de totale økonomiske rammene for frivillig virksomhet er uavhengig av finansieringskilden, eller

er det slik at offentlige bidrag fortrenger inntekter og ytelser fra private kilder? Fører offentlige støtte til at omfanget av private bidrag og annen inntektsskapende virksomhet reduseres?

Deretter drøftes kort fordeler og ulemper ved å velge grunnstøtte som finansieringsform for frivillig virksomhet. Karakteristiske fordeler og ulemper for a) bevilgende offentlige myndigheter, b) frivillige organisasjoner og c) resten av det sivile samfunn blir beskrevet.

I siste del av gjennomgangen blir de teoretiske sammenhengene knyttet mer direkte til strukturelle særtrekk ved den norske idrettsbevegelsen. Det medlemsbaserte virket blir særlig drøftet. Bidrar offentlig finansiering til at organisasjonene blir mer innadvendte og rettet mot aktiviteter for egne medlemmer, eller opprettholdes den lokale forankringen til idrettslagenes omgivelser?

Mulige sammenhenger mellom idrettslagenes utadvendte virksomhet (rettet mot lokalsamfunnet), innadrettet virksomhet (de egne medlemsaktivitetene) og offentlig finansiering blir drøftet i lys av forventningene til framtidige effekter av den nye tilskuddsordningen.

Rammevilkår: offentlig versus privat finansiering

Samspeillet mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner er omfattende og kan studeres på ulike nivåer. Vi har valgt å konsentrere oss om forholdet frivillig sektor og offentlige myndigheter på sentralt og lokalt nivå. Vi drøfter ulike teorier som er anvendt for å forklare individuelle motiver for frivillig deltakelse, og drøfter hvordan økonomiske insentiver påvirker omfanget av dugnadsarbeid i bred forstand.

Hvordan virker det på den generelle frivilligheten å føre inn økonomiske insitamenter (betalingslementer eller offentlige økonomiske bidrag) i dugnadspreget virksomhet? Brekke m.fl. (2000) drøfter dugnadsarbeid og betaling som en rasjonell valghandling. Individuer beskrives som sosialt ansvarlige enkeltpersoner som gjennom dugnadsarbeid gir et frivillig bidrag til et kollektivt gode. Det individuelle selvbildet som en sosialt ansvarlig handlende aktør fastsettes ut fra et indre moralsk ideal. Det moralske idealet kan forandres. Offentlig politikk, så som offentlig finansiering av frivillig virksomhet, kan påvirke omfanget av frivillige bidrag og frivilliges egeninnsats ved å innvirke på tids- og budsjettbetingelsene den enkelte kan handle ut fra – men også gjennom å påvirke det moralske idealet for individuelle handlinger. Dette medfører at å innføre økonomiske insentiver i alle fall i teorien kan bidra til å bryte ned det moralske idealet og på denne måten redusere den enkeltes frivillige arbeidsinnsats.

Et eksempel hentet fra Brekke m.fl. (2000) kan illustrere denne motsetningen. Forestill deg at alle medlemmer i et idrettslag innkalles til dugnad for laget et par ganger i året. Alle som ikke deltar, må betale en 'straffeavgift' til laget. På spørsmålet "Anta at du må betale 100 kroner hvis du ikke deltar i dugnaden. Dette er tilstrekkelig (ikke tilstrekkelig) for å leie noen utenfor laget til å utføre dugnadsarbeidet. Ville du ha deltatt oftere, sjeldnere i dugnadsarbeid, eller ville din beslutning om å delta i dugnadsarbeidet være upåvirket?"

Brekke et al. refererer en spørreundersøkelse blant 802 medlemmer i norske frivillige organisasjoner. De individuelle medlemmenes svar fordeler seg som følger:

	<i>Avgiften er tilstrekkelig til å leie noen andre</i>	<i>Avgiften er ikke tilstrekkelig til å leie noen andre</i>
<i>Jeg ville delta oftere</i>	10%	19%
<i>Jeg ville delta sjeldnere</i>	15%	3%
<i>Dette ville ikke påvirket meg</i>	75%	77%
<i>Vet ikke</i>	1%	1%

Dette illustrerer poenget med at frivillig arbeid i overveiende grad oppfattes som en moralsk betinget, sosial forpliktelse. Mer enn 3 av 4 oppgir at omfanget av deres egen dugnadsinnsats vil være upåvirket av muligheten for å bli pålagt en økonomisk 'straffeavgift' om de ikke tok del i dugnadsarbeidet.⁸

Mange av de samme og liknende poenger gjenfinnes i økonomiske teorier om egoistisk versus altruistisk atferd (se Rose-Ackerman 1996 for en omfattende gjennomgang). Frivillig arbeid kan tas som uttrykk for altruisme – uegennyttighet.

Uegennyttighet kan ikke forstås innenfor det tradisjonelle økonomiske modellapparatet. Modeller av altruistisk atferd forutsetter et bredere sett av individuelle nyttefunksjoner. Denne forståelse av hva som motiverer individuelle handling bygger på materiale fra andre samfunnsfag som kognitiv psykologi, økonomisk antropologi og organisasjonssosiologi. Samlet gir de ulike bidragene fra slike fagfelt innsikt i spørsmål som

- Øker eller reduseres den samlede økonomiske rammen for frivillig virksomhet når samlet offentlig finansiering blir større?
- Fortrenger offentlig støtte – det være seg grunnstøtte eller øremerkede midler – private pengegaver til frivillige organisasjoner?

Forskningslitteraturen er uklar på dette området. Ulike bidrag påviser varierende sammenhenger – avhengig av hvordan uegennyttighet forstås å motivere den enkelte frivillige bidragsyter. Med bidragsytere forstås i første omgang enkeltpersoner som kan tenke seg å yte finansiell støtte til frivillige organisasjoner.

⁸ Til dette bildet bør det tillegges at verdien av denne 'straffeavgiften' spiller en stor rolle for den fjerdedelen som justerer sin egen dugnadsinnsats stilt overfor muligheten for en slik straffeavgift. Hvis straffeavgiften er tilstrekkelig til å leie andre til å utføre dugnadsarbeidet vil 3 av 5 (15%, henholdsvis 10%) delta sjeldnere i dugnadsarbeidet. Hvis straffeavgiften allikevel ikke er tilstrekkelig til å få alt dugnadsarbeidet utført av noen andre vil bare 1 av 7 (3%, henholdsvis 19%) delta sjeldnere i dugnadsarbeidet.

Undersøkelser som finner at offentlig støtte *ikke* fortrenger private gaver argumenterer med at det å gi private gaver til frivillige organisasjoner representerer en egenverdi for den enkelte giver – en verdi som går utover den pengemessige. Å gi pengegaver kan for eksempel øke velværet ved at dette er utløp for hva enkeltpersoner føler som moralsk forpliktende. En slik kopling kan for eksempel forklare hvorfor omfanget av private pengebidrag er så stort i religiøse organisasjoner. Denne verdien av økt velvære gjennom pengebidrag beskrives som ‘varm glød’ i faglitteraturen. Varm glød kan forstås som en form for uren altruisme – den enkelte ønsker både å støtte et godt formål samtidig som hun har en personlig glede av å gi - giverhandlingen kan for eksempel bedre selvbildet hennes. Forestillingen om ‘varm glød’ anvendes i beskrivelsen av forholdet mellom offentlig og privat finansiering som et positivt samspill.

Det kan imidlertid også tenkes at dette samspillet tar andre former. Nyere undersøkelser finner at offentlig støtte faktisk kan fortrenge (‘crowding out’) eller forløse (‘crowding in’) ytterligere private gaver og øke eller redusere tilgangen til egenfinansierte midler. En rekke undersøkelser (se Coates 1998 for en gjennomgang) har vist at når enkeltindivider ikke øker egennytten gjennom private pengegaver, men heller gjennom tilgangen på offentlige tjenester i sin alminnelighet, så kan limingen gå opp i spinningen. Omfanget av private gaver til frivillig virksomhet kan gå ned når offentlige bidrag til frivillig virksomhet øker.

Likeledes er det undersøkelser som viser at privat finansiering av frivillig virksomhet bare fortrenses et stykke på vei når offentlige bidrag øker. Denne bidragselastisiteten varierer sterkt fra undersøkelse til undersøkelse internasjonalt. I internasjonale undersøkelser er det mest vanlig å granske bidragselastisiteten i forhold til ideelle sosiale organisasjoner og private helseinstitusjoner.

Coates (1998) viser analytisk at forestillingen om ‘varm glød’ bare kan forstås når man ikke tar hensyn til kostnadene knyttet til å administrere offentlige overføringer til frivillig virksomhet. Dette fører oss over mot neste avsnitt.

Grunnstøtte som offentlig støtteform

Forholdet mellom frivillig virksomhet, begrunnelse og målsettinger for offentlig støtte samt støtteform er utførlig drøftet i stortingsmeldingen om frivillige organisasjoner (St. meld. nr. 27 (1996-97))⁹:

⁹ Det finnes flere ulike typologier for å beskrive samvirket mellom frivillig sektors organisasjoner og offentlig sektor. Se Coston (1998), Halvorsen (1995) og Young (2000) for noen flere eksempler.

Tabell v1: Forholdet mellom frivillig virksomhet, begrunnelser og målsettinger for offentlig støtte, samt støtteform

Frivillig virksomhet:	Medlemsbasert virke	Verdibasert samvirke	Fortjenestefri velferdsproduksjon
Begrunnelser:	Mening/tilhørighet	Egeninnsats/ nettverk	Kompetanse
Målsettinger:	Styrke lokal deltakelse og aktivitet	Utløse frivillige ressurser / egenart for å realisere felles mål	Effektiv velferdsproduksjon
Støtteform:	Grunnstøtte	Aktivitetsstøtte	Driftsstøtte

Kilde: St.meld. nr. 27 (1996-97)

Grunnstøtte gis uten krav om bestemte anvendelser. Dette innebærer både fordeler og ulemper for bevilgende offentlige myndigheter, de frivillige organisasjonene og resten av det sivile samfunnet.

For *offentlige myndigheter* er fordelene ved å gi grunnstøtte mange. Det åpner for nyskaping og muligheter for å gripe tak i nye temaområder. Grunnstøtte kan bidra til å etablere organisasjoner som ellers ikke ville ha eksistert, men som fyller løpende behov i befolkningen. Grunnstøtteformen gir også fleksibilitet i valget av støtteberettigede organisasjoner, og gir myndighetene mulighet for indirekte kontroll på dette området. Grunnstøtteformen innebærer ikke nødvendigvis forpliktelser over tid, men kan være en måte å artikulere innsats på offentlig prioriterte saks- og temaområder.

Samtidig har grunnstøtteformen noen ulemper for bevilgende myndigheter. Det kan være vanskelig å få redegjort for resultatene av den virksomheten som mottar støtte. De frivillige organisasjonene kan bli avhengige av slik støtte for å overleve, og dette kan gjøre det vanskelig å fase ut slike offentlige tilskudd.

For *de frivillige organisasjonene* åpner også grunnstøtteformen for nyskaping og muligheter for å gripe tak i nye temaområder. Grunnstøtte kan bidra til å etablere organisasjoner som ellers ikke ville ha eksistert, men som fyller løpende behov i befolkningen. Formen kan bidra til å dekke organisasjonens løpende utgifter, og frigjøre ressurser til medlemsrettede aktiviteter. Grunnstøtte kan fremme organisasjonsutviklingen, og er en mer stabil finansieringsform enn private gaver og bidrag. Dermed reduseres også behovet for inntektsskapende arbeid blant organisasjonens egne medlemmer.

Også for de frivillige organisasjonene medfører grunnstøtte noen relative ulemper. Formen er sårbar for endringer i offentlig utgiftspolitik. Søknadsprosessen kan være komplisert, og det kan være mangel på samsvar i tildelingskriterier fra ulike offentlige myndigheter.

For *samfunnet for øvrig* medfører offentlig grunnstøtte også noen fordeler og ulemper. Det er lite trolig at det alminnelige publikum har kjennskap til forskjellene på grunnstøtte, aktivitetsstøtte og driftsstøtte, på frie og øremerkede midler. Deler av publikum kan også være uenig i prinsippene for tildeling av grunnstøtte, så som utvalget av mottakerorganisasjoner.

I de aller fleste frivillige organisasjoner vil det frivillige arbeidet være begrunnet ut fra mening/tilhørighet, samt mobilisering av egeninnsats og sosiale nettverk. Økt kommersialisering av frivillig virksomhet kan ha ulike lite ønskelige følger for den sosiale integrasjonen av de frivillige organisasjonene lokalt. Backman og Smith (2000) hevder at økt kommersialisering av frivillige organisasjoner indirekte kan redusere organisasjonenes evne til å bidra til utviklingen av sosial kapital. Kommersialisering kan medføre at sosiale nettverk brytes opp, at personlige relasjoner blir mindre stabile, at bredden i de frivillige organisasjonene blir mindre, og at organisasjonenes evne til å mobilisere frivillig innsats blir mindre.

Dette har implikasjoner for finansieringen av frivillig arbeid. Internt, inn mot egen organisasjon, er det evnen til å utløse frivillige ressurser og til å motivere til egeninnsats som er hovedargumentet for frivillig virksomhet. Organisasjoner og lag som ikke trekker til seg frivillige vil raskt få problemer med å opprettholde aktivitetsnivået med mindre det er mulig å finne andre måter å sikre tilsyn, bemanning og aktivitet på, for eksempel ved et større innslag av lønnet arbeidsinnsats.

Overfor kommunene er det først og fremst argumenter som trekker mer i retning av idrettslagenes bidrag til en mer effektiv velferdsproduksjon som blir løftet frem av organisasjonene. Med en sterkere profesjonalisering av idrettsaktivitetene i eldre aldersklasser kan målsettingen om en effektiv velferdsproduksjon tale for at idrettslagene integreres sterkere mot kommersielle aktiviteter. Ikke minst kan en klar tilknytning til det faglige fellesskapet i samværet med markedsaktører være til nytte for ansatte i de frivillige organisasjonene.

Samtidig kan en slik utadrettethet føre til vridningseffekter, ved at organisasjonene gjør mest mulig for å fylle kriterier for offentlig eller markedsmessige pengebidrag til den frivillige virksomheten på bekostning av de frivillige medlemmenes egne interesser.

Denne motsetningen mellom organisasjonenes innadrettede og utadrettede virksomhet i de frivillige organisasjonene blir drøftet mer utførlig i neste avsnitt.

I kap. 4.2 i forstudien blir det pekt på at idrettslagene i all hovedsak oppfatter støtten som aktivitetsstøtte og ikke som grunnstøtte. De tildelte midlene blir overveiende oppfattet som øremerket tiltak og aktiviteter rettet mot barn og ungdom og særlige medlemsgrupper. De divergerende oppfatningene om støtteformen av de aktuelle tilskuddene blir en sentral del av prosessevalueringen. Økonomiske teorier om øremerking av midler og aktivitetsstøtte som offentlig støtteform blir ikke gjennomgått her.

Finansiering, lokal deltakelse og aktivitet

Innledningsvis velger vi å trekke fram noen funn fra Institutt for Samfunnsforskning/LOS-senteret sin undersøkelse om frivillig innsats i Norge (Wollebæk m.fl. 2000). Her avdekkes noen områder hvor idrettsbevegelsen skiller seg vesentlig fra nedre frivillige organisasjoner.

Det er idrettslagene som rekrutterer mest selektivt av de frivillige organisasjonene i Norge. Her har mange ulike bakgrunnskjennetegn betydning for hvem som frivillig velger å ta del i idrettslagenes arbeid: “deltakelsen er *kjønnsbetinget* ved at menn er mer aktive enn kvinner, den er *aldersbetinget* ved at de over 50 år deltar sjeldnere enn yngre aldersgrupper, den er *statusbetinget* ved at høyt utdannede og høyinntektsgrupper er overrepresenterte, mens arbeidsledige deltar i mindre grad, og den er geografisk betinget ved at aktiviteten er mer omfattende i spredtbygde strøk”.

I idrettslagene i Norge er man medlem for den personlige utfoldelsens skyld (53%), for å oppnå sosial kontakt og hygge (30%) samt for å følge opp barna (11%). Det er betydelige forskjeller mellom aktive og passive medlemmer i idrettslagene i Norge (Wollebæk m.fl. 2000:125-127). De aktive medlemmene av idrettslagene søker sosialt fellesskap og personlig utfoldelse. Mer enn 2 av 3 av de aktive er med for å oppnå personlig utfoldelse, mens den viktigste grunnen for medlemsskap blant de passive medlemmene av idrettslagene er å følge opp barnas aktiviteter. De passive medlemmene utgjør om lag 1 av 3 medlemmer i idrettslagene (N= 188; tab. 4.9 i Wollebæk et al.).

Selv med 2 av 3 aktive medlemmer er det særlig harde kår for det frivillige arbeidet i idretten. Halvorsen m.fl. (2000) redegjør for funn som tyder på at arbeidet for idrettslagene er noe mindre lystbetont enn for andre typer frivillige organisasjoner, og at båndene mellom organisasjonene og de frivillige er svakere for idrettslagene enn for andre organisasjonstyper. Frivillige innen idretten skiller seg ut med en relativt høy andel som føler seg presset til å delta i det frivillige arbeidet. Dette gjør idretten særlig sårbar for endringer i deltakernes motivasjon og livssituasjon. For jo svakere bånd man har til organisasjonen man er aktiv i, desto mer sannsynlig er det at man vil prioritere andre aktiviteter “dersom lysten skulle forsvinne eller det bli knappere med tid og penger”.

Disse særtrekkene får følger for idrettslagenes innadrettede og utadrettede virksomheter:

Innadrettet virksomhet

Den svenske milleniumskomiteen (SOU 2000:49) tar i sin diskusjon om framtidens ideelle lederskap spesielt opp utfordringene idrettsbevegelsen står overfor. Her stilles den aktive konkurranseidretten opp mot alminnelig aktivitetsutøvelse.

Det kan være ulike motiver for å ta del i det frivillige arbeidet. Dette kan dels knyttes til ulike faser i livsløpet. På den ene siden vil en del frivillig arbeid bli utført av en gruppe unge foreldre. Disse følger idrettsaktivitetene så lenge barna er små, men identifiserer seg med organisasjonsarbeidet gjennom barnas deltakelse. Tilskudd som er øremerket barn og ungdom kan virke motiverende for denne gruppen, siden de økonomiske ytelsene er rettet direkte mot barn og ungdom.

Den andre hovedgruppen frivillige i idrettslagene er det milleniumskomiteen omtaler som de middelaldrende, tro tjenere. Dette kan være en person (SOU 2000:49, s. 43) som “kanska inte i yrkeslivet hade så lysande förhållanden, men som kunde förverkliga sig själv genom sin idrottsförening”. Denne gruppen frivillige er mer stabil i sin arbeidsinnsats.

De unge foreldrene er på sin side ikke tro tjenere i forhold til idrettslagene, men heller i forhold til sine barn. Den klassiske tro tjeneren rettet sin interesse mot organisasjonen og siden kunne medlemmer i prinsippet komme og gå – det var idrettslaget som var 'hellig'. I dag er det barna som framstår som helligdommen. Så snart barna mister interessen for idrettsaktivitetene slutter foreldrene å følge opp, også.

Det er de samme hovedgruppene frivillige som Enjolras og Seippel (1999) beskriver i sin kartlegging av de frivillige i idrettslagene i Norge. Her deles de i gruppene foreldre og yrkesaktive eldre. Også her blir ulikhetene i motiver for deltakelse beskrevet: mens foreldrene først og fremst er motivert ut fra sosiale insitamenter (gjennom barna), hevder Enjolras og Seippel at eldre yrkesaktive i større grad vil ha utilitaristiske motiver for sin frivillige deltakelse.

Grunnstøtte til aktiviteter rettet mot barn og ungdom kan antas å være særlig motiverende for medlemsgruppen unge foreldre, som har direkte nytte av tiltakene som mottar slik offentlig finansiering. Det er ulike forventninger til effekten av de nye tilskuddene til de lokale idrettslagene (forstudien, kap. 4.3). På et vis kan støtten påvirke lagenes utadrettede virksomhet ved at de mindre behagelige delene av den inntektsskapende virksomheten reduseres. Kakelotterier og loddsalg kan bli mindre hyppige, til fordel for innadrettede aktiviteter rettet mot medlemmenes egne primære ønsker og interesser for fysisk aktivitet. Teorigjennomgangen har vist at dette i alle fall i teorien kan medføre at de samlede økonomiske rammene for de frivillige organisasjonene reduseres. Det er imidlertid andre deler av organisasjonenes utadrettede virksomhet som er vel så viktige å være oppmerksomme på.

Utadrettet virksomhet

ISF/LOS sin undersøkelse om frivillig innsats fra 1998 avdekket at det var et relativt lavt nivå på pengegivene til idretten i Norge i 1997 (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000:193-231). 1% av de totale pengegivene til de frivillige organisasjonene gikk til idrettsorganisasjoner. Dette utgjorde om lag 18 millioner kroner. 17% av de totale pengene brukt på loddsalg og bingo gikk til idretten. Dette utgjorde om lag 240 millioner kroner. 7% av alle naturalytelsene til de frivillige organisasjonene – 49 millioner kroner – kom idretten i hende. Idrettens egeninnsamlede midler utgjorde i overkant av 300 millioner kroner.

Det frivillige arbeidet er i det store og hele arbeid som utføres gratis "uten at private økonomiske motiver synes å spille noen avgjørende rolle" (Wollebæk et al. : 143). Det er en grunnleggende negativ innstilling til å motta betaling/godtgjørelse for egeninnsats. Imidlertid er det ikke usannsynlig at forventninger om betaling for frivillig arbeid vil tilta over tid. Betaling for utført instruksjons- og treningsarbeid er overrepresentert i forhold til annen type frivillig arbeid i norske frivillige organisasjoner.

Det er så langt vi kjenner til ikke gjennomført noen systematiske undersøkelser av hvilke sammenhenger det er mellom den særlige sosioøkonomiske profilen til de frivillige (aktive medlemmene) i idrettslagene og ulike former for privat og offentlig finansiering av det frivillige arbeidet. Det som imidlertid kommer fram i frivillighetsundersøkelser er at det alminnelige publikum er mer villig til å betale

økonomisk til sosiale, utadrettede aktiviteter som loddsalg og kakelotterier enn til mer upersonlige pengespill. En reduksjon i omfanget av egenfinansieringstiltak kan derfor bidra til å svekke de frivillige organisasjonenes lokale tilhørighet, all den tid organisasjonene opprettholder og utvikler legitimitet i møtet med den alminnelige befolkningen.

For idrettslagene er dette trolig et mindre problem enn for frivillige organisasjoner i sin alminnelighet. Selle (1995) peker på at det er en særlig positiv relasjon mellom det offentlige og idretten. Idretten har hatt nær tilgang til “sentrale lokale beslutningstakere. Personlig overlapping og dobbeltroller lokalt skaper nær kommunikasjon og kontakt, nærmest som i en familierelasjon” både lokalt og sentralt (Selle 1995:347-8).

Noen spørsmål for det videre evalueringsarbeidet

I spillteoretiske tilnærminger er det vesentlig å definere strategiske handlingsvalg (skal/skal ikke bidra med frivillig arbeidsinnsats) ut fra deltakernes strategiske handlingshorisont. Et sentralt poeng i strategiske spill er at gjentatte spill vil få helt ulike forløp avhengig av om spillet gjentas et begrenset eller et ubegrenset antall ganger (se for eksempel Keser og van Winden 2000). De trofaste eldre yrkesaktive frivillige kan betraktes som en gruppe med uendelig tidshorisont sett i forhold til gruppen yngre foreldre, som initielt kan forventes å ha en tidsbegrenset horisont for sin frivillige deltakelse. Keser og van Winden viser at stabile grupper (de trofaste sliterne) i utgangspunktet nok kan bidra mer til et felles gode enn ustabile deltakere som kommer og går (unge foreldre).

Utfordringen i begge disse tilnærmingene blir å etablere insentivordninger som kan motivere unge foreldre til frivillig arbeid uavhengig av livsfase. Dette er et viktig poeng å få fram også for Enjolras og Seippel. De identifiserer tre typer idrettslag basert på følgende variabler: inntektskilder og størrelsen på inntekten, formål (deltakelse, konkurranse), antall medlemmer og antall fulltidsansatte.

- (1) omfatter en gruppe med små konkurranseorienterte sær-idrettslag. De er mer kommersialiserte enn andre lag og til dels også mer profesjonaliserte.
- (2) Omfatter store deltakelsesorienterte fleridrettslag som har ansatte men som er relativt lite kommersialiserte
- (3) Omfatter mellomstore deltakelsesorienterte fleridrettslag som er avhengig av medlemskontingenter, lite profesjonaliserte og kommersialiserte.

I evalueringen videre kan det være relevant å forfølge disse dimensjonene videre, i lys av aktivitetsbredden og strukturen i det aktive medlemskapet i de enkelte lagene.