



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 26

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Den norske idrettsmodellen





DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 26

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Den norske idrettsmodellen

Innhold

1	Innledning	7					
1.1	Samfunnsendringer og demografiske utviklingstrekk	8	4.2.1	Sosiale forskjeller		33	
1.1.1	Befolkningsutvikling – alderssammensetning	8	4.3	Utviklingstrekk		35	
1.1.2	Regional befolkningsutvikling	9	5	Tilskudd og økonomiske overføringer til idrettsformål ...		36	
1.1.3	Flerkulturell befolkning	9	5.1	Kommunale tilskudd til idrettsformål		36	
1.1.4	Inntekt og sosial ulikhet	10	5.2	Spillemidler til idrettsformål		36	
1.2	Idrett og fysisk aktivitet i Norge – kort tilstandsrapport	11	5.2.1	Bortfallet av automatinntekter		37	
1.3	Behov for en framtidsrettet idrettspolitikkt	12	5.3	Grasrotandelen		37	
2	Sammendrag	13	5.4	Merverdiavgiftskompensasjon		38	
2.1	Overordnede mål	13	5.4.1	Merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner		38	
2.2	Sentrale målgrupper	14	5.4.2	Kompensasjon av merverdiavgift ved bygging av idrettsanlegg		38	
2.3	Viktige satsingsområder	14	5.5	Samlet utvikling i tilskudd og økonomiske overføringer til idrett		39	
3	Idrett og fysisk aktivitet – en statusbeskrivelse	15	6	Statlig idrettspolitikkt – status ..		41	
3.1	Fysisk aktivitet i befolkningen – en oversikt	15	6.1	Spillemidler til aktivitetsformål		41	
3.2	Befolkningens fysiske aktivitetsnivå	16	6.1.1	Tilskudd til Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF)		42	
3.3	Nærmere om barn og ungdom	18	6.1.2	NIFs organisering og visjon		42	
3.3.1	Idrett og fysisk aktivitet for barn ..	18	6.1.3	Det statlige tilskuddet til NIF		43	
3.3.2	Idrett og fysisk aktivitet for ungdom	18	6.1.4	Mål for tilskuddet til NIF		43	
3.3.3	Ungdoms deltakelse i idrettslag ...	19	6.1.5	Vurdering av måloppnåelse		43	
3.3.4	Årsaker til redusert deltakelse i idrettslag	19	6.2	Spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet		44	
3.3.5	Andre arenaer for ungdoms fysiske aktivitet	22	6.2.1	Nærmere om tilskuddsordningen		44	
3.4	Nærmere om idrett og fysisk aktivitet hos voksne	22	6.2.2	Bruk av idrettsanlegg		45	
3.4.1	Idrett og fysisk aktivitet for personer med nedsatt funksjonsevne	24	6.2.3	Anleggsdekning og lokalisering ...		48	
3.4.2	Idrett og fysisk aktivitet blant minoriteter	25	6.2.4	Eierstruktur – hvem bygger og eier idrettsanlegg?		50	
3.5	Sosial ulikhet – betydning for deltakelse i idrett og fysisk aktivitet	26	6.2.5	Tilskudd til anlegg i perioden 2000–2011		52	
3.6	Kommersielle treningssentre	27	6.2.6	Sammenheng mellom søknadssum og tilskudd		55	
4	Frivillighet – en forutsetning for norsk idrett	30	6.2.7	Anleggspolitisk program		55	
4.1	Omfanget av frivillig innsats i befolkningen	30	6.2.8	Vurdering av måloppnåelse		57	
4.1.1	Minoritetsbefolkningens deltakelse i frivillig virke	31	7	Idrett og næring		59	
4.2	Frivillig innsats i norsk idrett	32	7.1	Avtaler og samarbeid mellom idrettens organisasjonsledd og næringslivet		59	
			7.1.1	Sponsoravtaler og idrettens markedsinntekter		59	
			7.1.2	Avtaler om forvaltning av idrettslags kommersielle virksomhet		60	

7.1.3	Bygging og drift av store idrettsanlegg	61	10.10	Nasjonalanlegg	79
7.2	Markeds- og rettighetsbestemmelser	61	10.11	Krav til byggverk; holdbarhet, estetikk og miljø	79
7.2.1	Rettigheter til og samarbeid om idrettsarrangement	61	10.12	Universell utforming	79
7.2.2	Idrettens markedsavtaler	62	10.13	Grensedragning mot kommersielt virke	80
7.2.3	Private team innenfor idretten	62	10.14	Tiltak	81
7.2.4	Idrettsbegivenheter av samfunnsmessig betydning	63	11	Framtidig statlig aktivitetspolitikk	83
7.3	EØS-loven – statsstøttereglene	63	11.1	Utviklingstrekk og utfordringer	83
8	Økonomisk grunnlag – spillemidler	65	11.2	Idrettens organisering og frivillige fundament	84
8.1	Historikk og begrunnelse	65	11.3	Spillemidler til NIF; mål og prioriteringer	84
8.2	Finansieringen av idrettsformål	65	11.3.1	En åpen og inkluderende idrett	85
8.3	Endring i tippenøkkelen	65	11.3.2	Nærmere om sentrale prioriteringer	85
9	Idrettspolitik for fremtiden – mål og verdigrunnlag	66	11.3.3	Ungdomsidrett	86
9.1	Hvorfor er idrett viktig?	66	11.3.4	Barneidrett	90
9.2	Idrett som en del av kulturpolitikken	66	11.3.5	Idrett for personer med nedsatt funksjonsevne	91
9.3	Fysisk aktivitet gir helsegevinst	68	11.3.6	Toppidrett	92
9.4	For et aktivt og inkluderende samfunn	68	11.3.7	Innretning, oppfølging og kontroll av statlige midler	93
9.5	Overordnede mål	69	11.4	Tilskudd til lokale lag og foreninger	94
9.6	Sentrale målgrupper	69	11.4.1	Erfaringer med ordningen	95
9.6.1	Barn og ungdom	69	11.4.2	Prioriteringer framover	96
9.6.2	Personer med nedsatt funksjonsevne	70	11.5	Tilskudd til samisk idrett	96
9.6.3	Inaktive	70	11.6	Tiltak	96
9.7	Viktige satsingsområder	70	12	Idrettens samfunnsbetydning ..	97
9.8	Økonomisk grunnlag	71	12.1	Idrett er inkludering	97
10	Anlegg for idrett og fysisk aktivitet	72	12.1.1	Inkludering i idrettslag	99
10.1	Mål for anleggspolitikken	72	12.2	Idrett og fysisk aktivitet som bidrag til bedret folkehelse	100
10.2	Behovet for anlegg	72	12.2.1	Folkehelse i samhandlingsreformen	101
10.3	Idrettsanlegg i kommunene	72	12.2.2	Ny lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)	102
10.3.1	Betydningen av en søknadsbasert ordning	73	12.2.3	Nærmere om samarbeid med frivillige organisasjoner	102
10.3.2	Viktigheten av behovsvurderinger	73	12.2.4	Nærmere om frisklivssentraler	103
10.4	Kriterier for fordeling av spillemidler	74	12.3	Idrett og fysisk aktivitet i skolen ..	104
10.4.1	Dagens kriterier	74	12.3.1	Kroppøving i skolen	105
10.4.2	Kriteriegruppens forslag	75	12.4	Idrett og fysisk aktivitet for inaktive voksne	106
10.4.3	Nye kriterier	75	12.4.1	Tiltak for inaktive	106
10.5	Prioriterte anleggstyper	75	12.5	Tiltak	107
10.6	Tilskuddssatser	76	13	Fysisk aktivitet og friluftsliv	108
10.7	Nærmiljøanlegg	76	13.1	Tilskudd til friluftaktiviteter	109
10.8	Drift av idrettsanlegg	77	13.2	Tiltak	110
10.9	Særskilte satsinger – anleggs-politisk program	78			

14	Internasjonalt idretts-samarbeid	111	16.1.4	Vurdering av det norske antidopingarbeidet innenfor idretten	120
14.1	Internasjonalt arbeid	111	16.1.5	Prioriteringer framover	121
14.2	Idrettssamarbeid i Europarådet ...	111	16.2	Doping som samfunnsproblem (doping utenfor den organiserte idretten)	121
14.3	EU som ny aktør i europeisk idrettssamarbeid	111	16.3	Kampfiksing	122
14.4	Idrettens internasjonale arbeid ...	112	16.4	Kampaktiviteter som tillater knockout	122
15	Store internasjonale idrettsbegivenheter	114	16.5	Andre aktuelle områder	122
15.1	Hvorfor arrangere internasjonale mesterskap?	114	16.5.1	Seksuell trakassering og overgrep	122
15.2	Ansvarsdeling mellom stat og idrett	115	16.5.2	Arbeidet mot homohets i idretten	122
15.3	Behovet for anlegg for å gjennomføre internasjonale mesterskap	115	16.5.3	Forebygging av spiseforstyrrelser	123
15.4	Idrettsbegivenheter som betinger statlig medvirkning	116	17	Forsknings- og utviklingsarbeid	124
15.5	Prioriterte arrangementer	116	17.1	Departementets ansvar for idrettsforskning	124
16	En etisk og verdibasert idrett	118	17.2	FoU på idrettsområdet – status	124
16.1	Antidopingarbeidet innenfor idretten	118	17.3	Prioriterte områder	125
16.1.1	Utviklingen av det internasjonale antidopingarbeidet	119	17.4	Innretning på framtidig FoU-arbeid	125
16.1.2	Organiseringen av antidopingarbeidet i Norge	119	17.5	Idrett og høyere utdanning	126
16.1.3	Norges deltakelse i det internasjonale antidoping-samarbeidet	120	18	Økonomiske og administrative konsekvenser	127
			18.1	Administrative konsekvenser	127
			18.2	Spillemidler til idrettsformål	127
			18.3	Økonomiske konsekvenser	128



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 26

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Den norske idrettsmodellen

*Tilråding fra Kulturdepartementet 8. juni 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

En framtidsrettet statlig idrettspolitik skal legge til rette for at befolkningen har mulighet til å delta i idrett og fysisk aktivitet på alle nivåer.

Idrett er en viktig del av livet til svært mange nordmenn. Idrett engasjerer og begeistrer. Deltaelse i idrett og fysisk aktivitet er en kilde til glede, overskudd og mestring. Idrett handler også om sosiale fellesskap, om gode oppvekstvilkår og om god helse.

I årene som har gått siden sist en melding om idrett ble fremmet for Stortinget har det skjedd endringer i folks aktivitetsvaner, i omfanget av frivillig arbeid og i befolkningssammensetningen som gjør det naturlig å gjennomgå statens målsettinger og virkemiddelbruk på idrettsområdet.

Forholdet mellom idrett, egenorganisert fysisk aktivitet og kommersielle interesser er endret. For det første har idretten selv et betydelig samarbeid med eller møter konkurranse fra kommersielle aktører. Videre gir befolkningens store interesse for idrett og fysisk aktivitet et grunnlag for næringsvirksomhet i et langt større omfang enn for bare få år siden.

Regjeringen mener det derfor er viktig å få belyst og vurdert hvilke konsekvenser dette bør få for målene, men kanskje i særlig grad virkemiddelbruken, innenfor den statlige idrettspolitikken. På dette grunnlaget fremmer regjeringen en stortingsmelding som vil trekke opp rammene for statlig politikk på idrettsområdet.

I hele perioden siden opprettelsen av Norsk Tipping AS har den delen av selskapets overskudd som tilfaller idrettsformål dannet det økonomiske grunnlaget for den statlige idrettspolitikken.

De økonomiske rammene som staten har hatt til disposisjon fra spillemidlene til idrettsformål de senere årene, har ikke vært tilstrekkelig til å imøtekomme lokale behov, forventninger og investeringsvilje.

Dette gjelder særlig i forhold til tilskudd til anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet. I løpet av det siste tiåret har det oppstått et betydelig etterslep på anleggssiden. Med etterslep menes differansen mellom tilskudsbehovet i kommunene og tilgjengelige midler på statlig hold.

1.1 Samfunnsendringer og demografiske utviklingstrekk

I denne meldingen vil det ikke bli gjort noen omfattende gjennomgang av utviklingstrekk i samfunnet generelt eller i sivilsamfunnet. Endringer innenfor eller med direkte kobling til området idrett og fysisk aktivitet vil bli nærmere redegjort for i de kapitlene der dette er relevant.

Det kan likevel være grunn til å trekke fram noen helt overordnede endringstrekk ved det norske samfunnet som ikke er direkte relatert til idrett, men som vil ha betydning for utviklingen av en framtidig statlig idrettspolitik.

Langsiktige demografiske og sosiale trender vil kunne påvirke aktivitetsomfang og innretning i vesentlig grad. Dette vil også kunne ha innvirk-

ning på hvilke organisatoriske sammenhenger den enkelte vil utøve fysisk aktivitet innenfor, noe som igjen kan ha betydning for den statlige idrettspolitikken.

1.1.1 Befolkningsutvikling – alderssammensetning

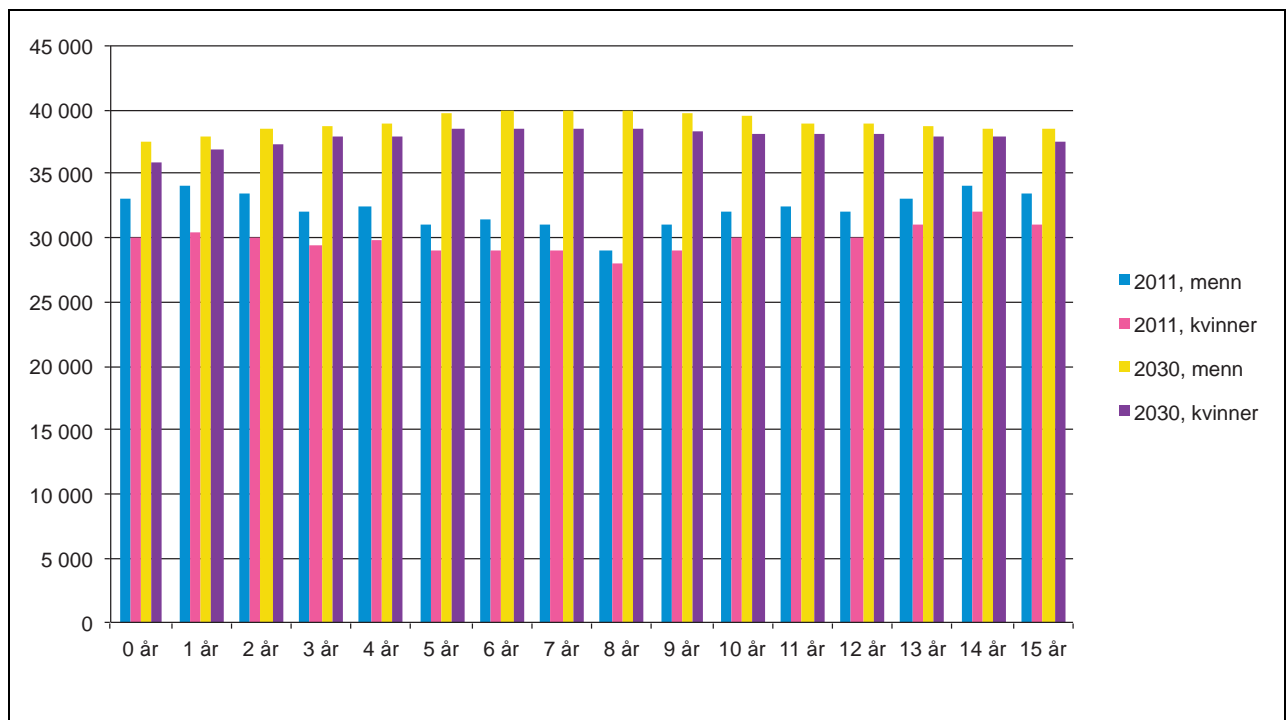
For det første er det interessant å sette søkelyset på den forventede befolkningsutviklingen. Utvikling i folketallet, alderssammensetning, regionale forskjeller i befolkningsutvikling og utviklingen mot et mer flerkulturelt samfunn kan påvirke forutsetningene for en framtidig idrettspolitik.

Statistisk sentralbyrå (SSB) opererer med flere prognosealternativer for befolkningsutviklingen fram mot 2060. De ulike prognosealternati-

Tabell 1.1 Registrert folkemengde 1. januar 2011 og framskrevet 2020–2060. Tall i hele 1000.

Alder	2011	2020	2030	2040	2050	2060
I alt	4 920	5 334	5 802	6 222	6 627	7 033
0–5 år	369	402	426	440	469	492
6–15 år	617	647	705	736	767	815
16–66 år	3 297	3 468	3 646	3 797	4 009	4 203
67 år og eldre	637	817	1 026	1 249	1 382	1 523

Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB), 2011



Figur 1.1 Framskrevet folkemengde etter tid, kjønn og alder.

Kilde: SSB, 2011

vene opererer med forskjellige verdier knyttet til sentrale måleparametre som fruktbarhet, levealder, sentraliseringsgrad og netto innvandring.

Nedenfor har vi valgt å referere SSBs hovedalternativ for befolkningsutviklingen. Hensikten er ikke å tegne et nøyaktig bilde av hvordan utviklingen forventes å bli, men å peke på noen sannsynlige hovedtendenser.

I mars 2012 rundet vi 5 millioner personer bosatt i Norge. SSB har beregnet at ved et prognosealternativ med middels fruktbarhet, levealder, sentralisering og nettoinnvandring vil den årlige befolkningsveksten ligge på omlag 0,5 prosent de kommende årene. Det er forventet at folketallet vil passere 5,3 millioner i 2020 og i 2050 blir innbyggertallet på om lag 6,6 millioner.

Befolkningen blir også eldre. I 1950 var vel 8 prosent over 67 år, mens dagens andel er vel 13 prosent. Andelen er forventet å øke ytterligere, til 19 prosent i 2030 og 22 prosent i 2050. Samtidig er andelen barn og unge under 15 år synkende og er forventet å synke fra om lag 20 prosent i 2011 til 17 prosent i 2050.

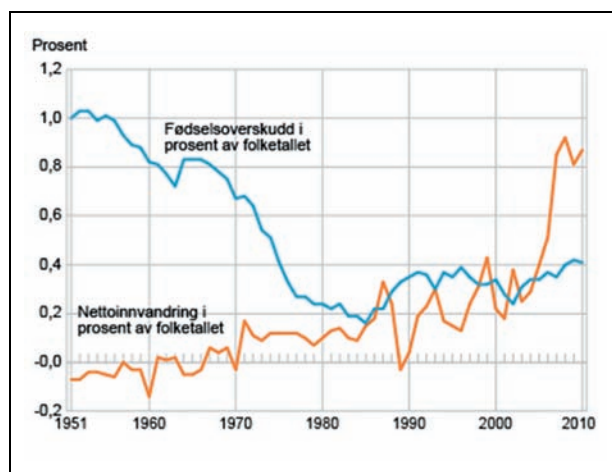
Lave barnetall sammen med en stadig høyere levealder fører til en endring av balansen mellom ulike aldersgrupper. Samtidig er det viktig å understreke at selv om andelen av barn og ungdom i befolkningen vil gå ned, vil det i følge SSBs prognoser være om lag 145 000 flere barn og ungdom i aldersgruppen under 15 år i 2030 enn i dag.

Livsløpet er også under omforming ved at flere unge etablerer seg senere med arbeid og familie, samtidig som eldre lever lenger. En stigende andel av voksenlivet tilbringes dermed utenfor det ordinære arbeidslivet.

1.1.2 Regional befolkningsutvikling

SSB legger til grunn at folketallet vil øke i alle landets fylker de neste femten årene. De fire største byene har hatt sterk folketilvekst de siste ti årene, og har en årlig befolkningsvekst som ligger over landsgjennomsnittet. I Oslo økte folketilveksten, sett i forhold til folketallet ved begynnelsen av året, fra 0,8 prosent i 2001 til 2,1 prosent i 2010. I Stavanger var tilsvarende tall 0,8 og 1,8 prosent. Økningen var noe svakere for Bergen og Trondheim. Fram til 2030 forventes veksten å være sterkest i Rogaland, Oslo og Akershus.

Både nettoinnvandringen og mobilitet mellom regionene bidrar til at en stadig større andel av befolkningen bor i eller i nærheten av de største byene. Andelen av befolkningen som bor i kommuner med sterkest befolkningsvekst har økt



Figur 1.2 Fødselsoverskudd og innvandring i prosent, 1951–2010.

Kilde: SSB, 2010

jevnt, fra 50 prosent i 1980 til 55 prosent i 2006 og forventes å øke ytterligere.

SSBs befolkningsframskrivninger viser altså at det kan forventes økt sentralisering og økende befolkningspress på allerede relativt folkerike områder.

1.1.3 Flerkulturell befolkning

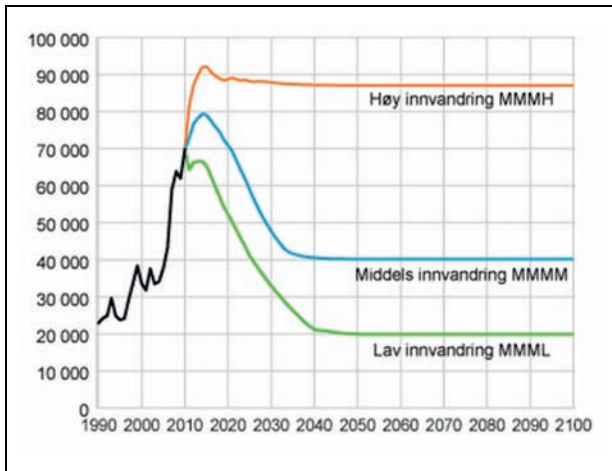
SSB definerer innvandrerbefolkningen til å bestå av personer med to utenlandsfødte foreldre, det vil si personer som har innvandret til Norge, og personer som er født i Norge med to foreldre som er født i utlandet.

Per 1. januar 2011 utgjør innvandrere 12,2 prosent av befolkningen i Norge, eller i overkant av 600 000 personer. Det er størst andel innvandrere i Oslo, hvor disse til sammen utgjør 27 prosent av befolkningen.

Det er registrert innvandrere med opprinnelse fra 216 ulike land. De største gruppene av innvandrere kommer fra Polen, Sverige, Pakistan, Somalia, Tyskland, Irak og Danmark. Den samlede innvandringen er forventet å øke en del fram til 2014 for deretter å gå ned.

Vi vet at når det gjelder både deltakelse i frivillige organisasjoner og vaner i forhold til fysisk aktivitet, skiller deler av minoritetsbefolkningen seg fra gjennomsnittet i befolkningen. Forskning viser at der innvandrerbefolkningen er underrepresenterte i de tradisjonelle norske frivillighetssegmentene, så deltar de på andre måter.

Et mer flerkulturelt samfunn påvirker derfor prioriteringene mellom ulike grupper i samfunnsstrukturen, og kan ha betydning for idrettspolitikken.



Figur 1.3 Innvandring: registrert og framskrevet i tre alternativer.

Kilde: SSB

1.1.4 Inntekt og sosial ulikhet

Det har vært en generell velstandsutvikling i Norge i perioden etter forrige idrettsmelding. Dette har resultert i at majoriteten i befolkningen har opplevd inntektsøkning og økt kjøpekraft. Gjennomsnittsnordmannen har fått styrket sin personlige økonomi vesentlig den siste 10-årsperioden.

Sammenlignet med resten av Norden har norske husholdninger et klart høyere inntektsnivå også når en tar hensyn til at prisnivået her til lands er noe høyere enn i våre naboland. I tillegg har forskjellen i inntekt mellom norske familier og andre familier i Norden økt de siste årene. Ifølge

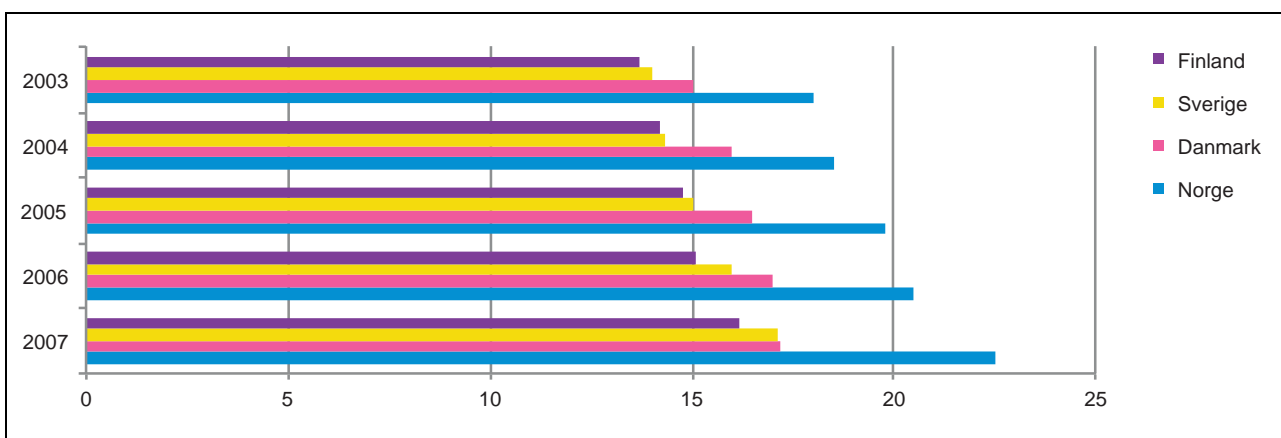
Eurostat lå den kjøpekraftjusterte (KKP) medianinntekten til norske husholdninger i 2007 mellom 30 og 40 prosent høyere enn medianinntektene til danske, svenske og finske husholdninger

Parallelt med, og som et resultat av denne økonomiske utviklingen og forbruksmønsteret, har både tilbudet av varer og tjenester relatert til idrett og fysisk aktivitet økt. De aller fleste har råd og tid/mulighet til å skaffe seg og benytte mye utstyr for å drive ulike former for fysisk aktivitet.

Når vi også tar med at de kommersielle treningssentrene har utvidet sitt tjenestetilbud vesentlig og at stadig flere benytter disse tilbudene, innebærer dette at befolkningens tilbud om og mulighet til å drive fysisk aktivitet både innenfor og utenfor den organiserte idretten har økt som følge av en styrket kjøpekraft.

Samtidig vet vi at ikke alle har tatt del i den generelle velstandsutviklingen. Sosial ulikhet og skjev fordeling av godene er en utfordring som fortsatt er aktuell. En kartlegging fra 2010 av sosiale forskjeller i frivillig deltakelse i Norge, viser blant annet at sannsynligheten for å være aktivt medlem i en idrettsorganisasjon er størst for personer med høy inntekt, høy utdanning, heltidsansettelse og god helse. (*Vollebæk/Sivesind ISF: Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering*).

Det er derfor også et viktig mål for idrettspolitikken å bidra til å utjevne sosiale forskjeller i deltakelsesmønstrene ved å legge til rette for at så mange som mulig kan delta i idrett og fysisk aktivitet.



Figur 1.4 Medianinntekt nordiske husholdninger, inntekt i 1000 KKP Euro.

Kilde: Eurostat

1.2 Idrett og fysisk aktivitet i Norge – kort tilstandsrapport

Nordmenn trener som aldri før. Tre fjerdedeler av befolkningen oppgir å trene eller drive fysisk aktivitet i mosjonshensyn en eller flere ganger i uka. Vi trener oftere, vi trener hardere og vi trener mer.

Et annet sentralt utviklingstrekk er at idrett og fysisk aktivitet i form av trening og mosjon drives i større grad av alle aldersgrupper i befolkningen.

For voksenbefolkningen foregår denne treningen i første rekke som egenorganisert fysisk aktivitet. Treningssentre har også styrket sin posisjon som arena for voksnes trening. De senere årene har vi også sett at stadig flere og yngre ungdom benytter seg av tilbudene til kommersielle treningssentre.

Idrettslagene har ikke like stor oppslutning blant voksne, men andelen av befolkningen over 15 år som oppgir idrettslag som sin primære treningsarena har vært stabil de siste 25 årene.

Når det gjelder barn og ungdom foregår imidlertid fortsatt mye av treningen innenfor rammene av den organiserte idretten. Rundt 85 prosent er, eller har vært, medlem i et idrettslag. Med

mer enn to millioner medlemskap er Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) Norges største frivillige organisasjon og en viktig premissleverandør for barn og unges fritid.

Samtidig har den generelle utviklingen når det gjelder fysisk aktivitet gått i negativ retning. De som trener, trener mer enn før, men den daglige aktiviteten, hverdagsaktiviteten, er vesentlig redusert de siste 20 årene.

Dette har først og fremst sammenheng med en endring i livsstil og vaner. Stillesittende jobber, en høy andel personbiler, medie- og kommunikasjonsbruk har gitt oss helt andre forutsetninger for fysisk aktivitet enn våre forfedre hadde.

Som et resultat av dette, har andelen av befolkningen som beveger seg for lite økt. Delvis som et direkte resultat av dette ser vi en framvekst av livsstilssykdommer og helseplager.

I behandlingen av nordmenns forhold til idrett og forutsetninger for å drive idrettsaktivitet er det vesentlig å skille mellom *fritidsaktivitet*, idrett, trening og fysisk aktivitet i mosjonshensikt – på fritiden, og *hverdagsaktivitet*, den aktivitet som følger av hverdagens gjøremål.



Figur 1.5

Foto: Beate Patay/Hammer Turn

1.3 Behov for en framtidsrettet idrettspolitik

Den situasjonen og de utviklingstrekkene som er skissert over endrer premissene for den statlige idrettspolitikken. Samtidig endres også rammene den organiserte idretten opererer innenfor.

Befolkningsvekst vil skape behov for at det bygges nye idrettsanlegg, dersom dagens anleggsdekning skal opprettholdes. Vi ser en utvikling der en stadig større andel av befolkningen bosetter seg i tettbygde strøk. Enkelte områder vil oppleve betydelig befolkningsøkning, med de konsekvensene det vil få når det gjelder å tilby innbyggerne gode muligheter til å drive idrett og fysisk aktivitet.

Norge vil de kommende år få en økning i antallet eldre, både i absolutte tall og som andel av totalbefolkningen. Samtidig ser vi at eldre i større grad enn før ønsker og har muligheten til å drive med trening og mosjon. Det må derfor vurderes om dette bør påvirke innretningen på den statlige idrettspolitikken.

Et kulturelt og etnisk mangfold i befolkningen kan ha innvirkning på aktivitetsomfang og ikke minst hvilke typer aktiviteter som oppfattes som attraktive. Dette vil igjen utfordre vår evne til både å utvikle et attraktivt aktivitetstilbud og en

anleggsporfølje som svarer til befolkningens ønsker og behov.

Det finnes i dag et rikt tilbud av idrettsrelaterte aktiviteter, både i regi av den frivillige, medlemsbaserte idretten og fra ulike private og kommersielle tilbydere. Det innebærer at det både er mulig for flere å finne et aktivitetstilbud, og at det har oppstått en viss konkurranse om de aktive.

Det er viktig for legitimitetsgrunnlaget for den statlige idrettspolitikken at den er tydelig i forhold til hvilke aktører som er berettiget statlig støtte og på hvilke vilkår dette skal skje.

Det viktigste virkemiddelet staten disponerer på idrettsområdet er tilskudd til anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet. Det er viktig at anleggsutbygging tar utgangspunkt i lokale behov i kommunene, og oppdatert kunnskap om bl.a. aktivitetsprofil og behov i befolkningen, særlig blant barn og ungdom.

Samtidig vet vi at det er en økende ubalanse mellom kommuners og idrettslags evne og vilje til å investere i idrettsanlegg, og statens mulighet til å følge opp gjennom tilskudd fra spillemidlene.

Oppsummert viser sentrale utviklingstrekk at det er behov for en helhetlig gjennomgang av den statlige idrettspolitikken, for å legge til rette slik at alle som ønsker kan drive idrett og fysisk aktivitet.

2 Sammendrag

Statens overordnede mål med idrettspolitikken kan sammenfattes i visjonen *idrett og fysisk aktivitet for alle*. Dette er en videreføring av tidligere mål.

Idrett og fysisk aktivitet for alle innebærer at staten gjennom sin virkemiddelbruk skal legge til rette for *at alle som ønsker det* skal ha *mulighet* til å delta i idrett eller drive egenorganisert fysisk aktivitet.

Den viktigste forutsetningen for dette er økt satsing på anlegg for idrett og egenorganisert fysisk aktivitet, herunder friluftsliv. Regjeringen vil legge til rette for en videreutvikling av det beste ved den norske idrettsmodellen. Det innebærer at det skal være et aktivitetstilbud innenfor den organiserte idretten for alle, både de som ønsker å prestere på idrettsbanen og de som primært ønsker å være fysisk aktiv innenfor verdifulle sosiale fellesskap. Ved å inkludere så mange som mulig i barne- og ungdomsidretten er det et mål å skape grunnlag for livslang glede av å drive idrett og fysisk aktivitet. En kvalitativ god og differensiert barne- og ungdomsidrett er også et fundament for toppidretten. Samtidig er det svært viktig for regjeringen å bidra til at samfunnet skal være godt tilrettelagt for egenorganisert fysisk aktivitet.

Idrett og fysisk aktivitet er en kilde til glede, overskudd, fysisk og psykisk mestring. Idrett handler også om deltakelse i sosiale fellesskap. Lokale idrettslag er gjennom sin brede tilslutning i barnegruppen et av sivilsamfunnets viktigste bidrag til gode og trygge oppvekstvilkår.

Idrett rekrutterer bredt og er en av samfunnets viktigste inkluderingsarenaer. Svært mange barn har erfaring fra idretten. Selv om oppslutningen blir gradvis lavere i løpet av ungdomsårene, er idrett en dominerende fritidsaktivitet også for denne aldersgruppen.

Lokale idrettslag er møteplasser på tvers av generasjoner og sosiale skillelinjer. Den organiserte idretten har selv påtatt seg et ansvar og har høye mål om å gi et godt aktivitetstilbud på alle ferdighetsnivåer for personer med nedsatt funksjonsevne.

Svært mange nordmenn ønsker å oppleve idrett ved tilstedeværelse på idrettsarrangementer eller gjennom ulike medier. Det store engasjement, begeistring og samhold idretten utløser, er en kilde til glede og en rikere tilværelse.

Fysisk inaktivitet er et voksende samfunnsproblem. Det er i første rekke en mer stillesittende hverdag som er årsaken til at kun 20 prosent av befolkningen oppfyller myndighetenes anbefalinger om daglig fysisk aktivitet. Andelen som oppgir at de trener eller mosjonerer regelmessig har aldri vært høyere enn i dag.

Idrett, trening og mosjon er derfor et vesentlig bidrag for å nå nasjonale helsepolitiske mål.

Oppsummert kan det derfor sies at idrett er viktig i seg selv, som fellesskapsarena og på grunn av dens potensial til å bidra til å løse utfordringer på andre samfunnsområder.

2.1 Overordnede mål

Kulturdepartementet har gjennom idrettspolitikken et ansvar for å legge til rette for idrett og fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon på fritiden.

På denne bakgrunn kan følgende overordnede mål utledes for den statlige støtten til idrettsformål;

- Alle skal ha mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet i form av trening og mosjon.
- Den frivillige, medlemsbaserte idretten skal sikres gode rammevilkår for å gi grunnlag for et omfattende og inkluderende aktivitetstilbud. Det legges særlig vekt på å utvikle attraktive tilbud til barn og ungdom.
- Samfunnet skal være godt tilrettelagt for egenorganisert fysisk aktivitet.
- Toppidretten skal styrkes ut fra dens rolle som identitetsskaper og dens bidrag til en positiv prestasjonskultur i det norske samfunn. Toppidrettsutøvere skal derfor gis treningsmuligheter som bidrar til prestasjoner på internasjonalt toppnivå innenfor etisk forsvarlige rammer.

2.2 Sentrale målgrupper

Selv med et overordnet mål om å legge til rette for at alle som ønsker det skal ha mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet, er det enkelte prioriterte målgrupper som det er særlig viktig at den statlige virkemiddelbruken rettes inn mot å nå.

Barn og ungdom

Barn og ungdom vil fortsatt være de viktigste målgruppene for den statlige idrettspolitikken. Med barn menes aldersgruppen 6 til 12 år, mens ungdom er definert som aldersgruppen 13 til 19 år.

Personer med nedsatt funksjonsevne

Regjeringen vil legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i idrett og fysisk aktivitet ut fra sine ønsker og forutsetninger. Dette vil ligge til grunn for virkemiddelbruken både på aktivitets- og anleggsområdet.

Inaktive

Det vil være et mål for den statlige idrettspolitikken å legge til rette for at personer som i dag er fysisk inaktive, kommer i gang med aktivitet.

2.3 Viktige satsingsområder

Regjeringen vil legge særlig vekt på noen viktige satsingsområder for den statlige idrettspolitikken de kommende årene:

- Økt satsing på anlegg for idrett og egenorganisert fysisk aktivitet, herunder friluftsliv.

- Særskilt satsing på idrettsanlegg i storbyer og pressområder.
- Bidra til å skape *gode rammebetingelser for den organiserte idretten* slik at den er i stand til å opprettholde og videreutvikle sine primæraktiviteter.
- Økt satsing på *ungdomsidrett*. Satsingen på ungdom vil avspeiles i både anleggs- og aktivitetspolitikken.
- Sikre gode rammebetingelser for *barneidretten*.
- Bidra til å videreutvikle *toppidretten* innenfor faglig og etisk forsvarlige rammer, og som bidrar til en positiv prestasjonskultur som kan ha overføringsverdi til andre samfunnsområder.
- Legge til rette for *egenorganisert fysisk aktivitet og friluftsliv*.
- Målrettet satsing for å nå *inaktive*.
- Bidra til et godt aktivitetstilbud *for grupper med behov for særlig tilrettelegging*.
- Bidra til å opprettholde og utvikle idretten som en viktig arena for *inkludering*.

Den del av overskuddet til Norsk Tipping AS som avsettes til idrettsformål, vil fortsatt utgjøre den primære finansieringskilden for den statlige idrettspolitikken.

Nye tiltak og prioriteringer som omtales i meldingen vil, der ikke annet framgår, finansieres innenfor rammen av spillemidler til idrettsformål. Regjeringens forslag til prioriteringer og tiltak i meldingen forutsetter en endring i pengespilloven vedr. fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping AS.

3 Idrett og fysisk aktivitet – en statusbeskrivelse

3.1 Fysisk aktivitet i befolkningen – en oversikt

Fysisk aktivitet og mosjon er en av de vanligste fritidsaktivitetene i befolkningen. Flere og flere trener aktivt og ofte, og stadig færre trener aldri. I 2010 oppga 74 prosent av den voksne befolkningen at de driver fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon på fritiden minst en gang i uka mot 58 prosent i 1985.

Til sammenlikning oppgir 40 prosent av borgerne i EU-landene at de er aktive i trening eller mosjonshensikt minst en gang i uka (Europabarometer 334).

Andelen i befolkningen som er fysisk aktive på fritiden har økt jevnt siden 1985. Økningen gjelder for alle aldersgrupper og for begge kjønn. De sterkeste økningstendensene finner vi hos kvinner og blant den eldre delen av befolkningen.

Det er videre en klar tendens at omfanget og hyppigheten av trening er størst blant medlem-

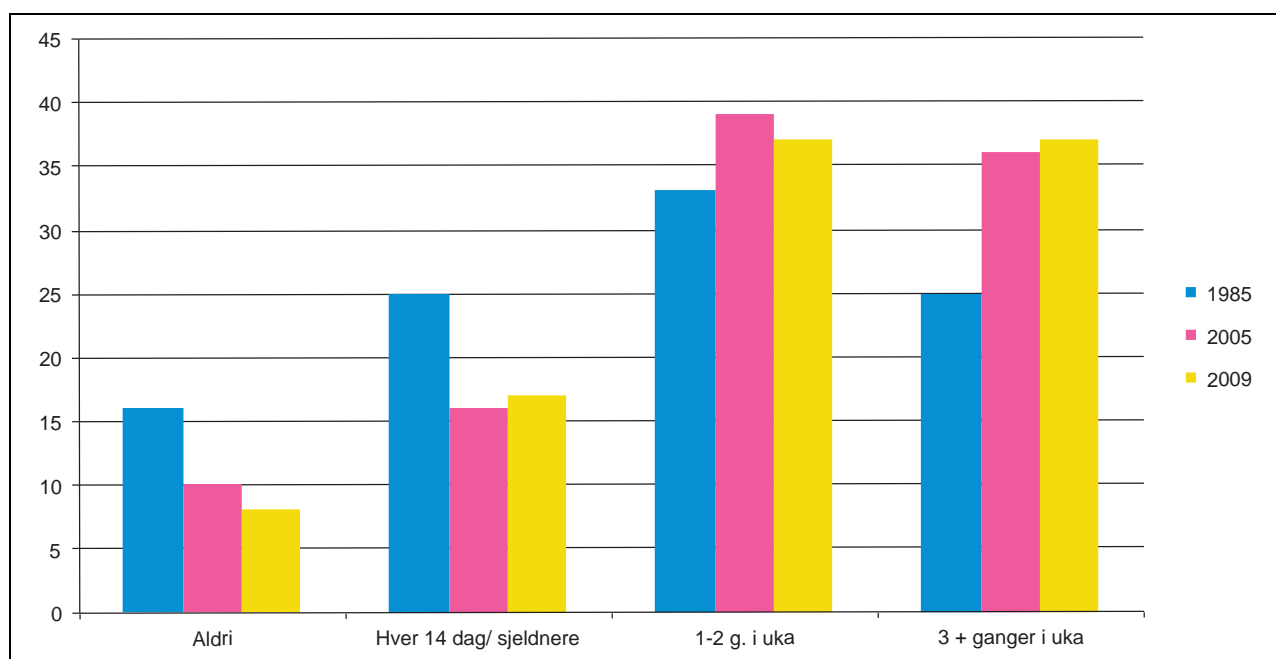
mer av befolkningen med høy utdanning og høy inntekt.

Vi ser også en økning i andelen av befolkningen som trener tre ganger i uka eller oftere, fra i underkant av 25 prosent i 1985 til 37 prosent i 2010.

Når det gjelder barn og unge i alderen 8–19 år oppgir tre av fire at de trener eller driver fysisk aktivitet i mosjonshensikt minst en gang i uka. I aldersgruppen 8–12 år svarer nesten ni av ti det samme (Synovate, Barn- og ungdomsundersøkelsen 2009).

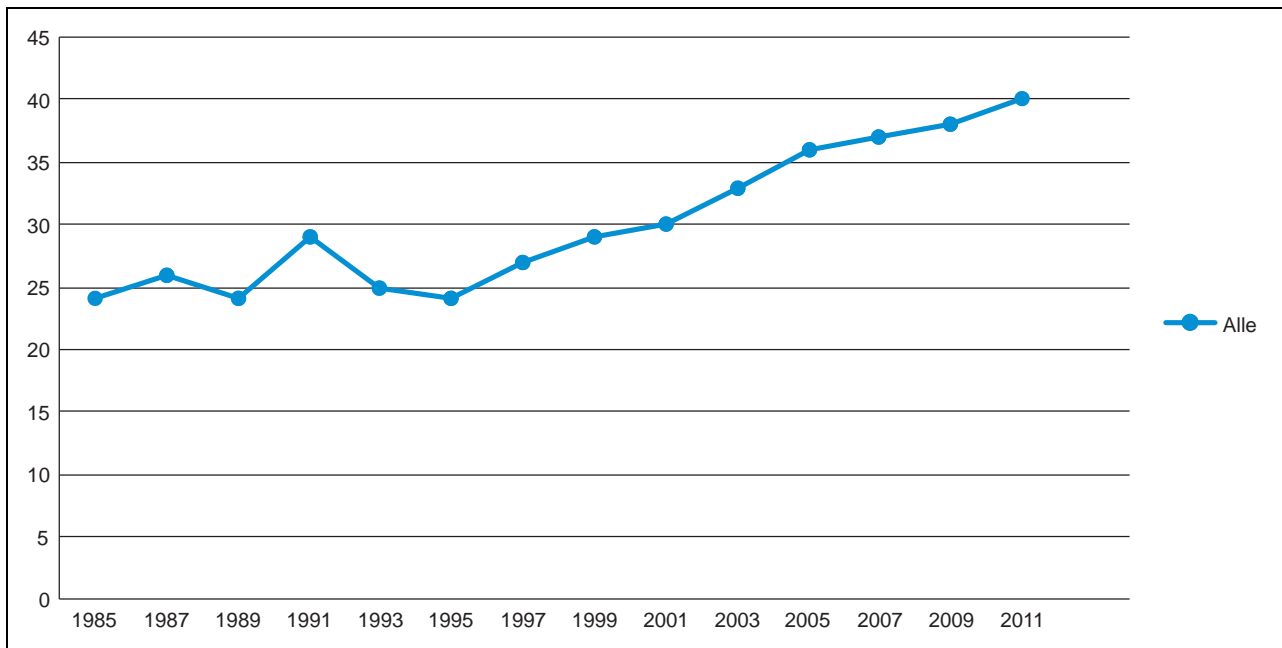
Omtrent like mange gutter som jenter trener eller mosjonerer regelmessig, men gutter trener oftere daglig enn jenter. Eldre barn og ungdom trener mer enn yngre barn.

Den organiserte idretten er en svært viktig arena for fysisk aktivitet. Dette gjelder i særlig grad for barn og ungdom. NIF har hatt en medlemsvekst fra 1,6 millioner medlemskap i 1985, til over to millioner medlemskap fordelt på nesten 12 000 idrettslag i 2010 (NIF rapport 2011).



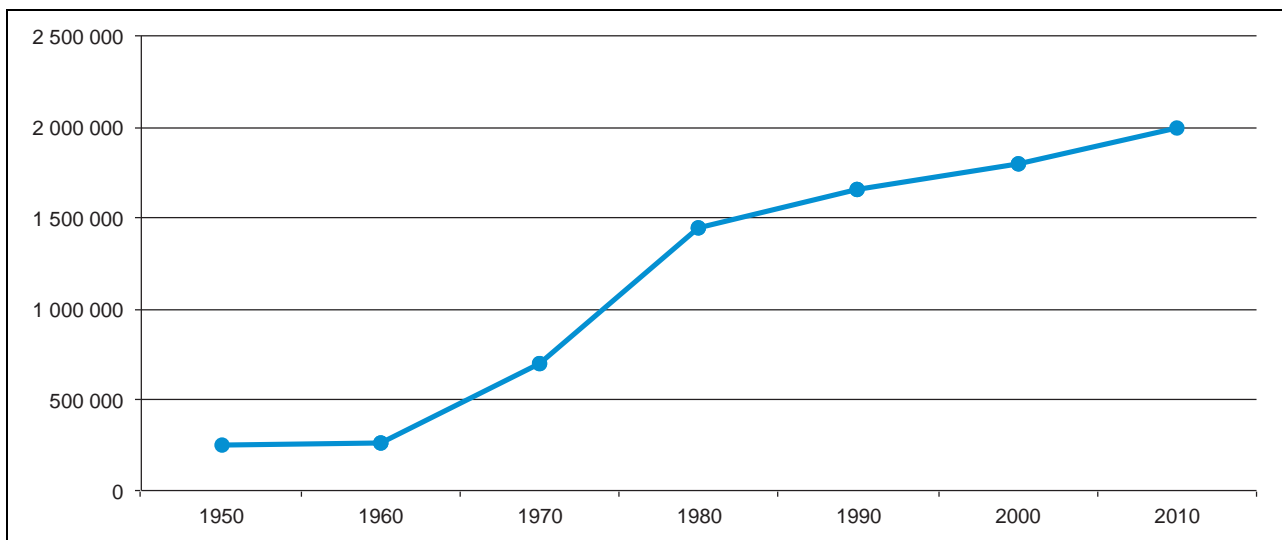
Figur 3.1 Hyppighet, trening i mosjonshensikt, voksenbefolkningen over 15 år, prosent av befolkningen.

Kilde: Norsk Monitor 2009/2010



Figur 3.2 Andel av den voksne befolkningen over 15 år som oppgir å drive fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon 3 ganger i uka eller oftere, i prosent.

Kilde: Norsk Monitor 2009/2010



Figur 3.3 Utvikling, antall medlemskap i norske idrettslag 1954–2010.

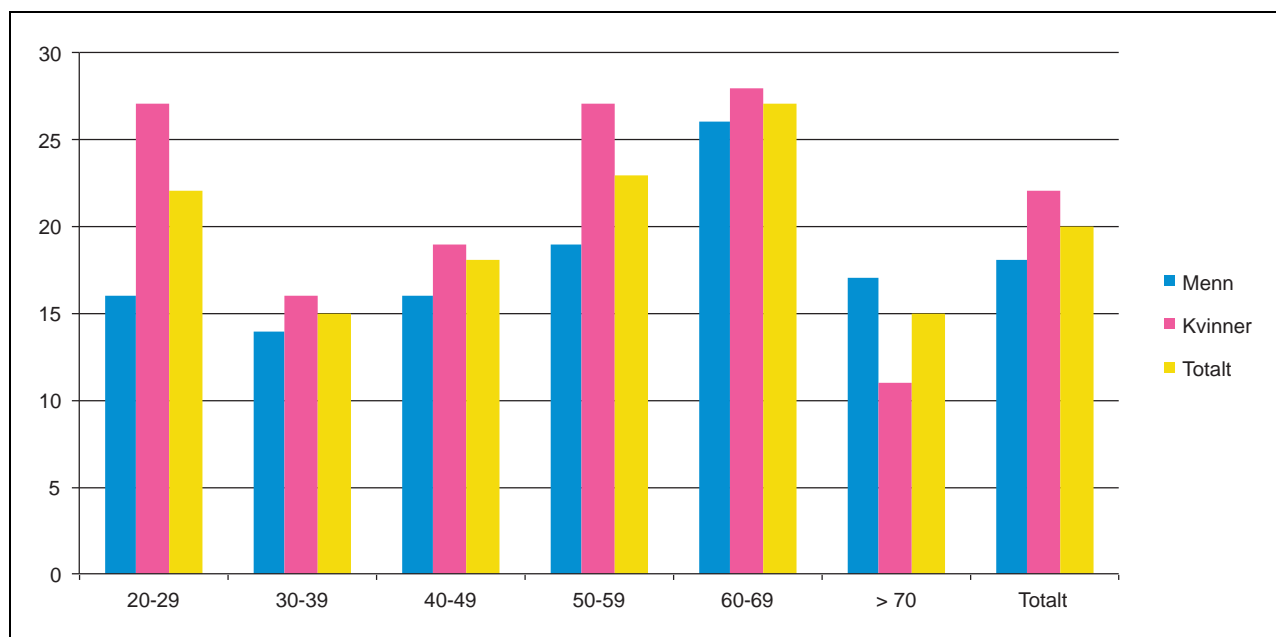
Kilde: NOVA, 2008

3.2 Befolkningens fysiske aktivitetsnivå

Til tross for at stadig flere rapporterer at de trener og mosjonerer på fritiden, har det totale omfanget av fysisk aktivitet i befolkningen gått ned. Med fysisk aktivitet menes her enhver kroppsbevegelse utført av skjelettmuskulatur og som fører til energiforbruk ut over hvilenivå (Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet. Fysisk aktivitet og helse – anbefalinger. Rapport nr. 2/2000).

Dette skyldes i stor grad at *hverdagsaktiviteten* går ned. Eksempler på det er at vi gjør mindre arbeid på og i huset enn tidligere, vi går mindre i hverdagen, og de fleste av oss har mer stillesittende arbeid.

Metodisk er det vanskelig å gjøre en direkte sammenlikning av fysisk aktivitet og fysisk form i befolkningen før og nå, da det finnes lite sammenlignbare mål. Én indikasjon på betydelig reduksjon i omfang av fysisk aktivitet er at befolkningens gjennomsnittlige kroppsvekt har økt betyde-



Figur 3.4 Prosentvis andel av voksenbefolkningen som tilfredsstillt anbefalingene for fysisk aktivitet etter kjønn og alder.

Kilde: Helsedirektoratet, 2009

lig de siste tiårene, samtidig som kaloriinntaket er redusert (Hjort PF. Fysisk inaktivitet – den glemte risikofaktor. Tidsskrift for Norsk Lægeforsking 1997; 117(19): 2755).

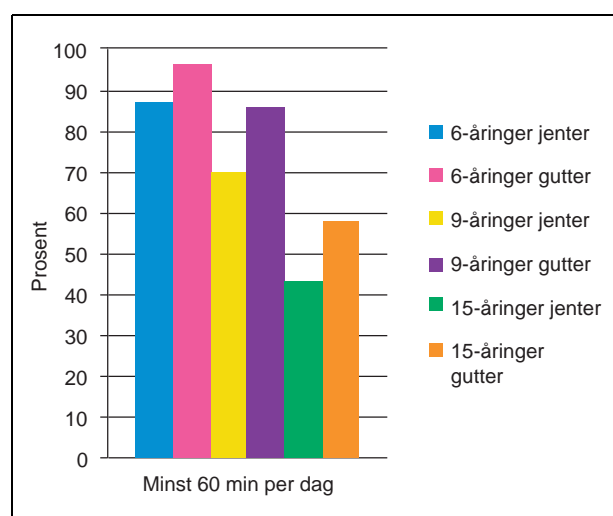
Siden 1960-årene har gjennomsnittsvekten blant 40-årige menn gått opp med 9,1 kg, mens kvinner har en noe lavere vektøkning (Stortingsmelding nr. 16 (2002–2003). Resept for et sunnere Norge. Folkehelsepolitikken. Helsedepartementet). I perioden 1983–1997 ble vernepliktige gutter gjennomsnittlig 3,1 kg tyngre uten at kroppslengden var forandret (ibid).

Helsemyndighetenes anbefalte minimumsnivå når det gjelder fysisk aktivitet i forhold til helsegevinst er 30 minutter daglig aktivitet med moderat belastning. Dette gjelder for voksne og friske eldre. En kartlegging av fysisk aktivitetsnivå hos voksenbefolkningen fra 2009 viser at bare 20 prosent av voksenbefolkningen tilfredsstillt disse kravene.

Den samme tendensen når det gjelder hverdagsaktivitet kan gjenfinnes hos barn og ungdom.

Ferske resultater fra en nasjonal kartlegging blant 6-, 9- og 15-årige jenter og gutter med bruk av aktivitetsmålere for å registrere fysisk aktivitetsnivå, viser at en større andel av dagen brukes til stillesitting i 2011 sammenlignet med i 2005/2006. En lavere andel oppfyller faglige anbefalinger om i gjennomsnitt minst 60 minutters daglig moderat fysisk aktivitet. Aktivitetsnivået synker kraftig fra 6 til 15 år. Blant 6 åringene er over 90

prosent av guttene og over 80 prosent av jentene i fysisk aktivitet mer enn 60 minutter per dag. Blant 9 åringene er tallene synkende og bare halvparten av 15-årige jenter og gutter er tilstrekkelig fysisk aktive. Kartleggingen bekrefter økende stillesitting også blant barn og ungdom. 15-årige gutter tilbringer størst andel av dagen – hele 70 % av tiden – og mer enn det pensjonister gjør – til stillesittende aktiviteter.



Figur 3.5 Prosentvis andel av 6, 9 og 15-åringer som oppfyller anbefalingene om daglig fysisk aktivitet etter kjønn og alder.

Kilde: Helsedirektoratet, 2012

Oppsummert kan vi si at aktivitetsnivået i befolkningen er lavt, sosialt skjevfordelt og viser en negativ utvikling. Dette er bekymringsfullt fordi fysisk inaktivitet er en risikofaktor for sykdomsutvikling og flere helseplager, og fordi dette også rammer sosialt skjevt.

Helsemyndighetene definerer fysisk inaktivitet som en stor helseutfordring. Arbeid for økt fysisk aktivitet i befolkningen er derfor en viktig del av det overordnede folkehelsearbeidet. Med folkehelsearbeidet menes den innsatsen samfunnet gjør for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler, samt arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen. Det overordnede målet er å utvikle et samfunn som legger til rette for positive helsevalg og sunn livsstil, fremme trygghet og medvirkning for den enkelte, gode oppvekstvilkår for barn og ungdom, og forebygge sykdommer og skader.

Dette arbeidet krever innsats rettet mot hele befolkningen og målrettet innsats mot risikogrupper. Dette forutsetter samarbeid mellom flere departementer og samfunnssektorer på alle nivåer. Her har idretten en viktig rolle. Gjennom å skape gode idrettstilbud for barn, ungdom og voksne er idretten med på å legge til rette for et fysisk aktivt samfunn.

3.3 Nærmere om barn og ungdom

I St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring*, er barn og ungdom utpekt som prioriterte målgrupper for statlig idrettspolitik. Barn og ungdoms deltakelse i idrett og fysisk aktivitet skiller seg på flere måter fra aktivitetsmønsteret for voksne. Det kan derfor være grunn til å se litt nærmere på noen sentrale trekk ved disse gruppens fysiske aktivitet.

3.3.1 Idrett og fysisk aktivitet for barn

For norske 6–12 åringer er organisert idrett en svært viktig arena for fysisk aktivitet på fritiden.

I dag er det store flertallet av norske barn med i norsk idrett på et eller annet tidspunkt, og mange deltar i flere idretter. Barn fra 6 til 12 år er den aldersgruppen som har flest aktive i norsk idrett. I denne aldersgruppen var det i 2010 flere medlemskap i idretten (455 546) enn det var iver i populasjonen.



Figur 3.6

Foto: Ullevål IL

Selv når det tas høyde for dobbeltmedlemskap og demografiske svingninger i fødselskullene viser tallene at oppslutningen er bred blant både gutter og jenter og i ulike samfunnsklasser.

Mange barn deltar i flere ulike idrettsaktiviteter. Det er særlig de yngste barna som prøver ulike aktiviteter, før mange etter hvert finner den eller de aktivitetene de trives best med.

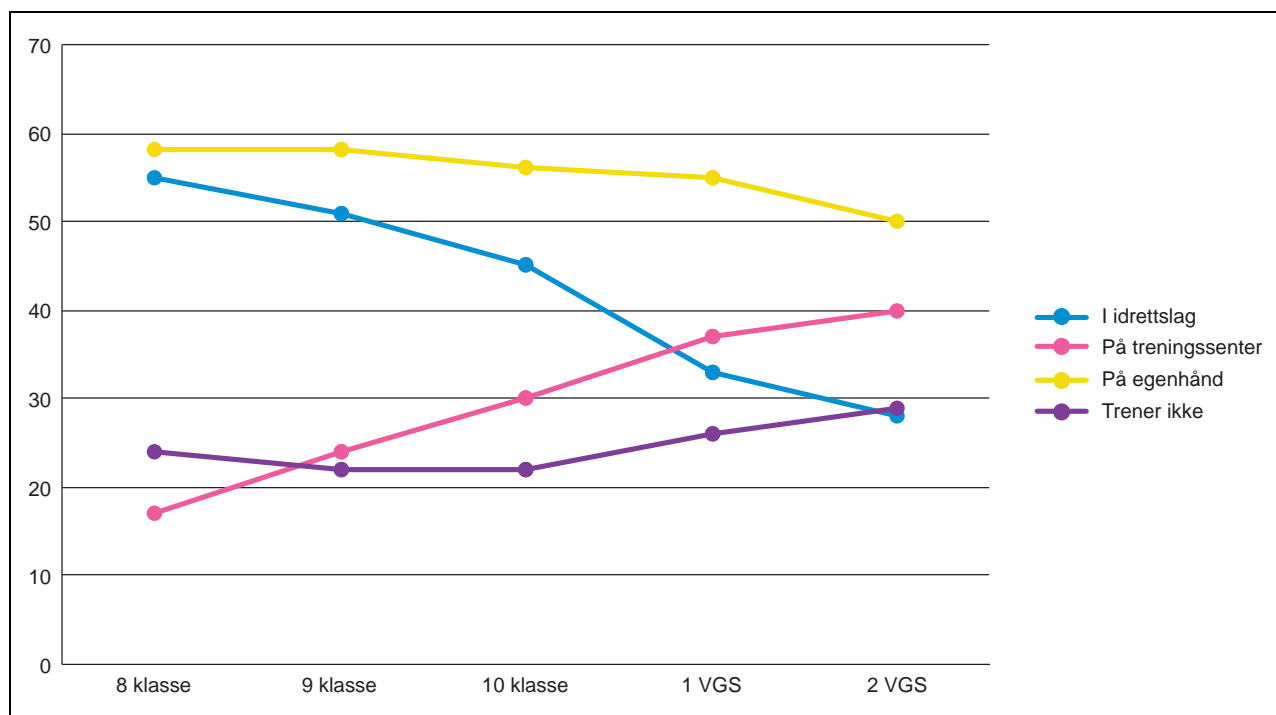
Om lag 85 prosent av alle norske barn har i løpet av barneskoletiden vært medlem av et idrettslag. Begynneralderen er synkende i Norge, både når det gjelder trening og konkurranser (Hdir/Bufdir: BUF00072, desember 2008, Mjåvatn/Fjørtoft).

Andelen jenter som trener organisert har vært jevnt økende den siste 10-årsperioden (Synovate 2009). Det er i dag ingen store forskjeller mellom gutter og jenter når det gjelder innmelding i idrettslag. Idrettsopplutningen er noe høyere blant gutter i de fleste alderskull, men forskjellen blir stadig mindre.

Fotball er den klart største aktiviteten for begge kjønn, hvis man regner antall medlemmer i særforbund. Av gutter som trener i idrettslag spiller over 40 prosent fotball. Deretter følger ski, håndball, svømming, friidrett og kampsport som de idrettslagsaktivitetene med størst oppslutning. Fotball er også den største idrettslagsaktiviteten blant jentene (24 prosent) fulgt av håndball, ski, gymnastikk og turn, svømming og friidrett.

3.3.2 Idrett og fysisk aktivitet for ungdom

For de mellom 13 og 19 år, er idrettslagene fortsatt en dominerende arena for utøvelse av trening og fysisk aktivitet på fritiden. NIF har registrert mer enn 320 000 medlemskap i aldersgruppen 13–19 år i 2011. Det betyr at rundt 18 prosent av det totale registrerte antall medlemskap i 2011 var



Figur 3.7 Treningsarena etter klassetrinn, prosentvis fordeling.

Kilde: NOVA, 2011

i denne aldersgruppen. Aktivitetsbildet er likevel mye mer differensiert enn for barnegruppen.

Tall fra SSBs Levekårsundersøkelser viser at det i perioden fra 2001 til 2007 har vært en økning i andelen 16–19-åringer som trener eller mosjonerer mye (tre ganger i uka eller mer) og en nedgang i andelen som trener lite, dvs. aldri eller sjeldnere enn én gang i måneden.

Samme tendens framgår av NOVAs Ung i Norge undersøkelser fra 1992, 2002 og 2010. Disse viser en økning i treningsaktiviteten blant ungdom i alderen 13–17 år. Det er færre som ikke trener, og flere som trener mye. Andelen som aldri har vært medlem i et idrettslag er langt mindre i 2010 enn tidligere.

Om lag 45 prosent av ungdommene i gjeldende aldersgruppe oppgir altså at de er medlem av et idrettslag, mens 40 prosent sier de har vært medlem tidligere (men altså ikke er det nå). Bare 15 prosent oppgir aldri å ha vært medlem av et idrettslag.

3.3.3 Ungdoms deltakelse i idrettslag

Fra 12–13 års alder er det et jevnt fall i deltakelse i organisert idrett gjennom tenårene.

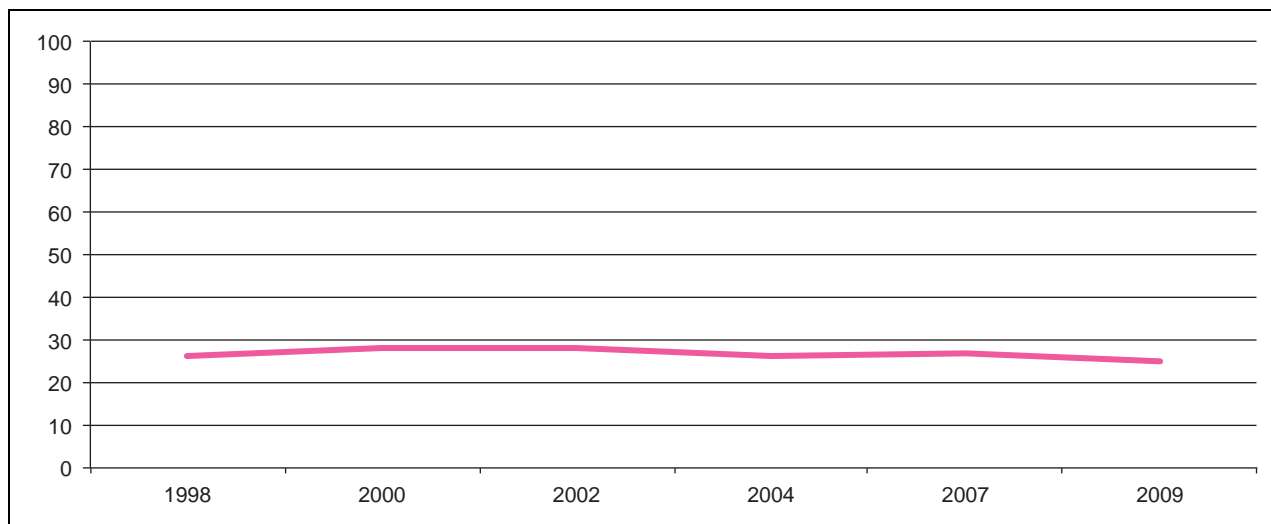
Synovates barne- og ungdomsundersøkelser viser at andelen ungdommer i alderen 13–19 år som oppgir at de trener eller konkurrerer i idrettslag har ligget jevnt på mellom 26 og 28 prosent.

Andelen som trener i idrettslag er imidlertid lavere enn i aldersgruppen 6–12 år. Medlemskapsstallene indikerer at det skjer noe i overgangen mellom barn og ungdom når det gjelder forholdet til den organiserte idretten. Gradvis økende krav til spesialisering fører til en naturlig reduksjon i antall medlemskap fordi en del dobbeltmedlemskap faller bort. Samtidig er det også en stor andel som velger å forlate den organiserte idretten.

Det er vesentlig at frafall som fenomen ikke skyldes *en* utfordring, men er summen av mange. Årsakene til frafall er sånn sett komplekse og knyttet til faktorer både i og utenfor idretten; utvikling, interesser og livsløp.

3.3.4 Årsaker til redusert deltakelse i idrettslag

Nettopp fordi idretten har en så viktig rolle, er det nødvendig å se nærmere på hvorfor noen befolkningsgrupper er underrepresenterte, og iverksette målrettede tiltak for å styrke rekrutteringen av disse gruppene. Det er gjennomført flere undersøkelser om årsakene til at en del ungdom slutter å trene eller konkurrere i idrettslag. Svarene varierer noe mellom undersøkelsene, men det er mulig å identifisere noen felles forklaringer som er gjennomgående.



Figur 3.8 Andel 13–19 åringer som trener eller konkurrerer i idrettslag, prosent.

Kilde: Synovate, 2009

En undersøkelse fra 2005 gjennomført ved Institutt for Samfunnsforskning viser til følgende hovedårsaksforklaringer: «Flyttet» (29 prosent), «Ble skadet (10 prosent), «Laget hadde ikke noe godt tilbud til meg» (8 prosent), «Måtte bruke mer tid på familie» (7 prosent), «Måtte bruke mer tid på utdanning» (7 prosent), «Fikk andre interesser» (6 prosent), «Det var ikke gøy lenger» (6 prosent). (Orker ikke, gidder ikke, passer ikke? Om frafallet i norsk idrett, Ørnulf Seippel, 2005)

Av de årsakene som oppgis for å slutte med organisert idrett synes det naturlig å skille mellom årsaker *utenfor* idretten og årsaker som er direkte relatert til idrettsaktiviteten og organiseringen av denne.

Når det gjelder årsaker *utenfor* idretten vet vi at det i tenårene er flere konkurrerende fritidstilbud. Det er rimelig å anta at organisasjonsdeltakelse generelt – det å være bundet opp til faste tider og oppgaver – kan oppleves som et hinder for unges mestring av viktige utviklingsoppgaver som skole, venner og sosial nettverksbygging.

Vi har også en helt annen mediebrukssituasjon enn vi hadde for ti år siden. Universitetet i Bergens Hevas-undersøkelse fra 2009 viste at ungdommers PC-bruk på fritida har eksplodert i løpet av fire år. Bruken av sosiale medier har ført til helt nye sosiale møteplasser.

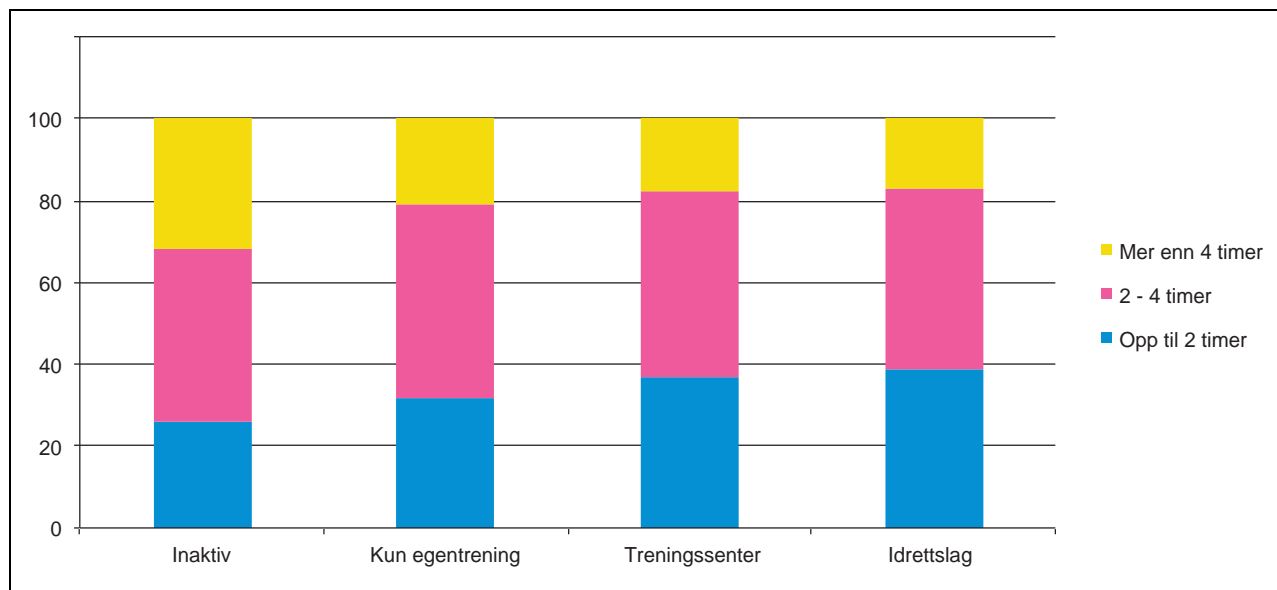
Gutter i 10. klasse topper den norske listen med 30 timer i uka, og norske gutter topper listen over PC-bruk i Europa. I tillegg kommer bruk av PC på skolen og TV-titting. En undersøkelse fra NOVA (2011) viser at inaktiv ungdom bruker en relativt større andel tid foran PC skjermen enn ungdom som trener på fritiden.

Dette kombinert med at idretten ofte tar mer tid, mangel på støtte fra foreldre, «kjedelig» innhold i aktiviteten, økende krav til spesialisering og prestasjoner er mulige forklaringer på hvorfor idretten taper terreng i konkurranse med andre gjøremål og fritidstilbud i denne livsfasen. Ser vi på årsaksforklaringer *innenfor* idretten pekes det ofte på et økende fokus på konkurranse som ofte følger en tydeligere spesialisering. I et satsningsmiljø vil prestasjoner og resultater ha et tydelig fokus og kunne bidra til frafall blant de som ikke ønsker en økt satsing eller ikke mestrer et bestemt ferdighetsnivå.

Tilgangen på frivillige ledere er mindre for ungdomsgruppen enn hva tilfellet er for barn. Dette kan være en naturlig konsekvens av en løsrivelsesprosess; ungdom ønsker ikke nødvendigvis egne foreldre som ledere og trenere.

Samtidig kan det også være utfordrende for frivillige foreldre å erverve den kompetansen som er nødvendig, både av idrettslig karakter, og i forhold til de sosiale utfordringer som en møter i denne aldersgruppen.

Barn begynner tidligere med idrett enn før. Det innebærer i mange tilfeller at når ungdom kommer i tenårene har de allerede drevet med idrett i 6–7 år. Dette kan ha innvirkning på hvor attraktivt det oppleves å fortsette med idrett også i ungdomsårene. I tillegg vil det ofte være vanskelig å begynne med en ny idrett i tenårene dersom de fleste som driver denne aktiviteten allerede har holdt på i mange år. Her er det imidlertid betydelig forskjell mellom ulike aktiviteter. Enkelte særforbund har for eksempel flere medlemmer i ungdomsgruppen enn i barnegruppen, noe som tyder



Figur 3.9 Tidsbruk på PC i løpet av en hverdag (ikke skole eller lekser) videregående skoletrinn etter treningsarena, prosent.

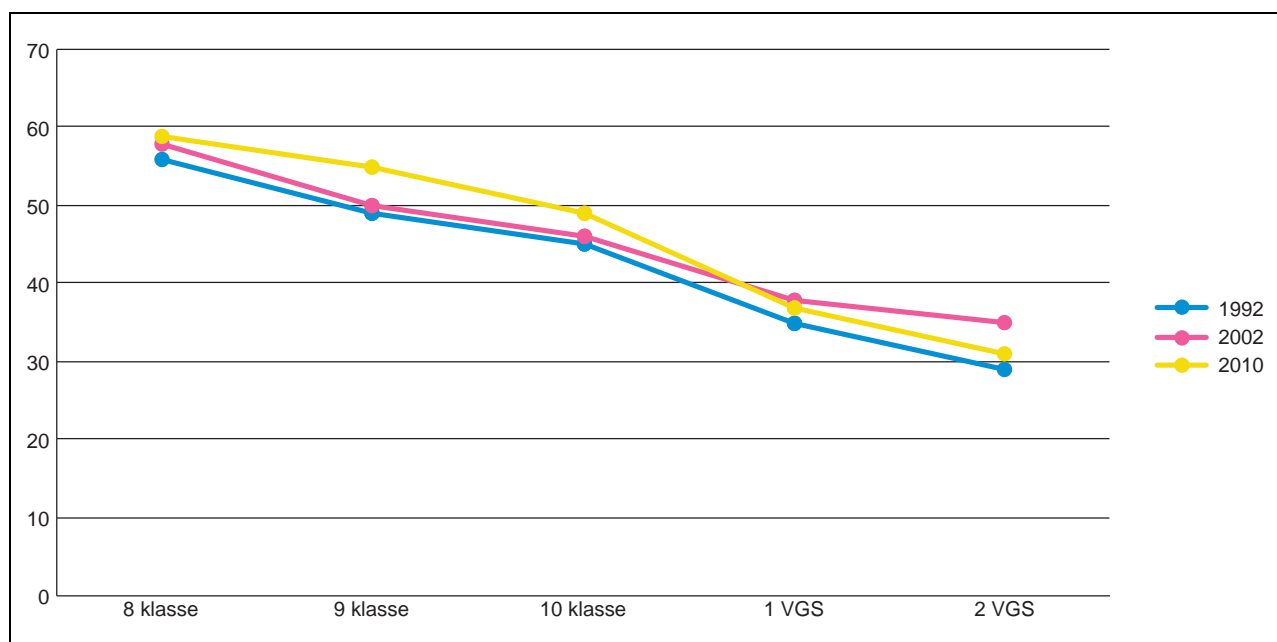
Kilde: NOVA, 2011

på at det er mulig å begynne med en aktivitet i tenårene.

En utfordring for idretten vil være å skape interessante og positive tilbud til ungdom, både de som ønsker å drive mer tradisjonell trenings eller konkurranseaktivitet, og de som ønsker en annen type aktivitetstilbud.

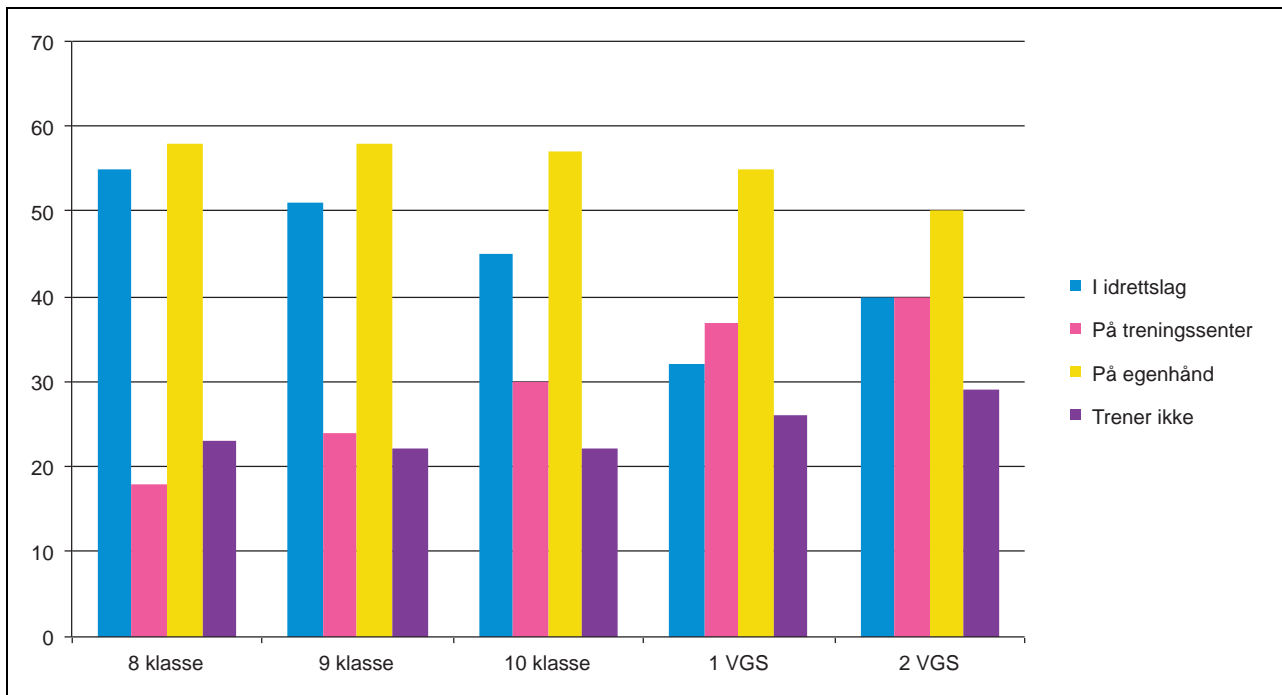
I NIFs Idrettspolitiske dokument 2011–2015 er det et mål å bedre ivareta og beholde ungdomsgruppen gjennom å utvikle og tilrettelegge varierte aktivitetstilbud i tråd med ungdommenes egne forutsetninger, ønsker og behov.

For å kunne utvikle slike tilbud vil det være nødvendig med mer omfattende og oppdatert kunnskap om årsaker til hvorfor ungdom slutter å



Figur 3.10 Prosentandel av norsk ungdom som trente i idrettslag på ulike klassetrinn i 1992, 2002 og 2010.

Kilde: NOVA, 2011



Figur 3.11 Treningsarena etter klassetrinn, i prosent.

Kilde: NOVA, 2011

trene i idrettslag, og ikke minst hva som kan motivere til fortsatt trening og organisasjonsdeltakelse.

3.3.5 Andre arenaer for ungdoms fysiske aktivitet

Det generelle bildet på ungdom og treningsaktivitet er som tidligere vist at det er færre som ikke trener, og flere som trener mye. NOVAs undersøkelse fra 2011 viser at 45 prosent av ungdommene oppgir at de er medlem i et idrettslag, den samme andelen som sier at de har trent i et idrettslag den siste uken.

Undersøkelsen viser at trening på treningssenter øker mest som treningsform blant ungdom. I 2010 oppga 32 prosent at de hadde trent på et senter, mot 16 prosent i 1992 (NOVA 2011). Når det gjelder trening i idrettslag ser vi en svak tendens til at flere oppgir å trene i idrettslag i 2010 enn i 1992.

Undersøkelsen viser at egenorganisert trening fortsatt er den dominerende treningsformen blant ungdom. Hele 59 prosent oppgir å trene på egenhånd.

Tallene viser, at selv om deltakelse i idrettslag går jevnt ned fra 13 til 17-års alder, er omfanget av trening og fysisk aktivitet langt mer stabilt.

Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt nedgangen i idrettslagenes oppslutning

virkelig er et frafall, eller om det primært dreier seg om en overgang til andre former for fysisk aktivitet.

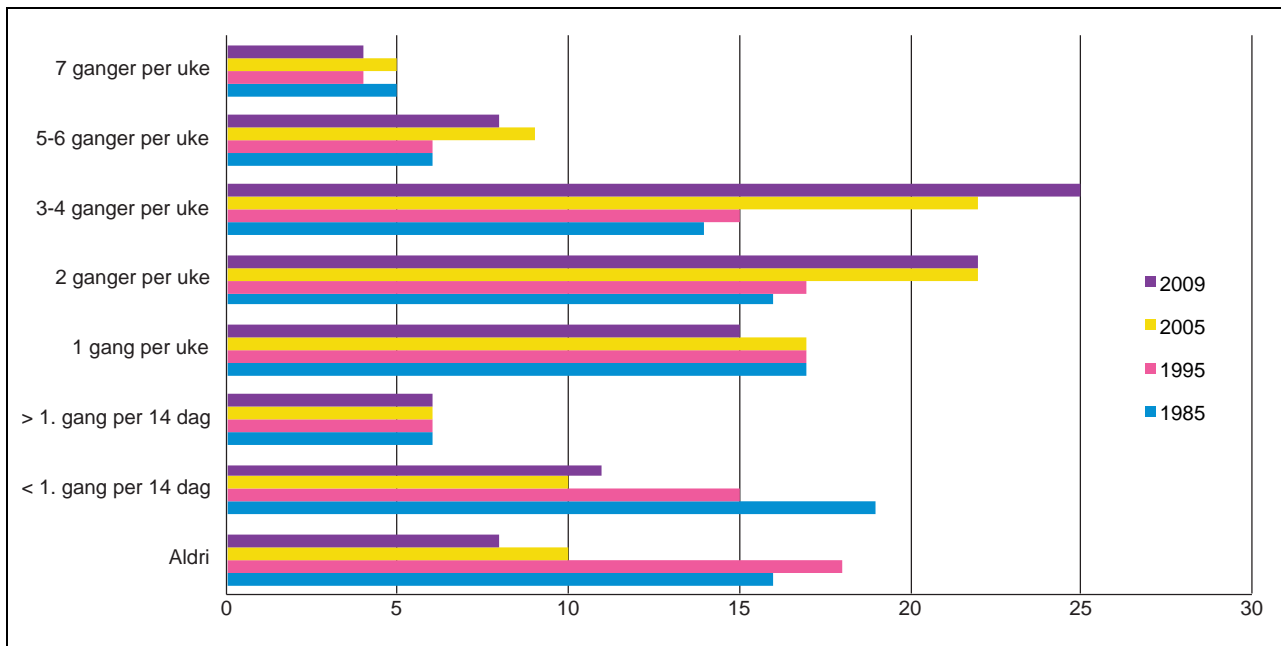
Dersom det siste er tilfellet, er det fortsatt en utfordring for idretten, og for en statlig idrettspolitikk som tar utgangspunkt i at det har en merverdi for barn og ungdom å utøve idrettsaktivitet innenfor rammene av et frivillig, sosialt fellesskap.

3.4 Nærmere om idrett og fysisk aktivitet hos voksne

Idrett og fysisk aktivitet har også en sentral plass i mange voksnes liv. Tall fra Norsk Monitor viser at hele 74 prosent av den voksne befolkningen oppgir at de driver fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon på fritiden minst én gang i uka eller oftere. I 1985 svarte 58 prosent ja på det samme spørsmålet.

Den klart største andelen av den voksne befolkningen som trener og mosjonerer regelmessig gjør dette i form av *egenorganisert* aktivitet, enten alene eller sammen med familie og venner. 80 prosent av treningsaktiviteten for befolkningen mellom 20 og 85 år er egenorganisert.

I samme aldersgruppe er det om lag 27 prosent av mennene og 18,5 prosent av kvinnene som oppgir at de trener i et idrettslag. Om vi begrenser utvalget til de som oppgir å trene i idrettslag 1



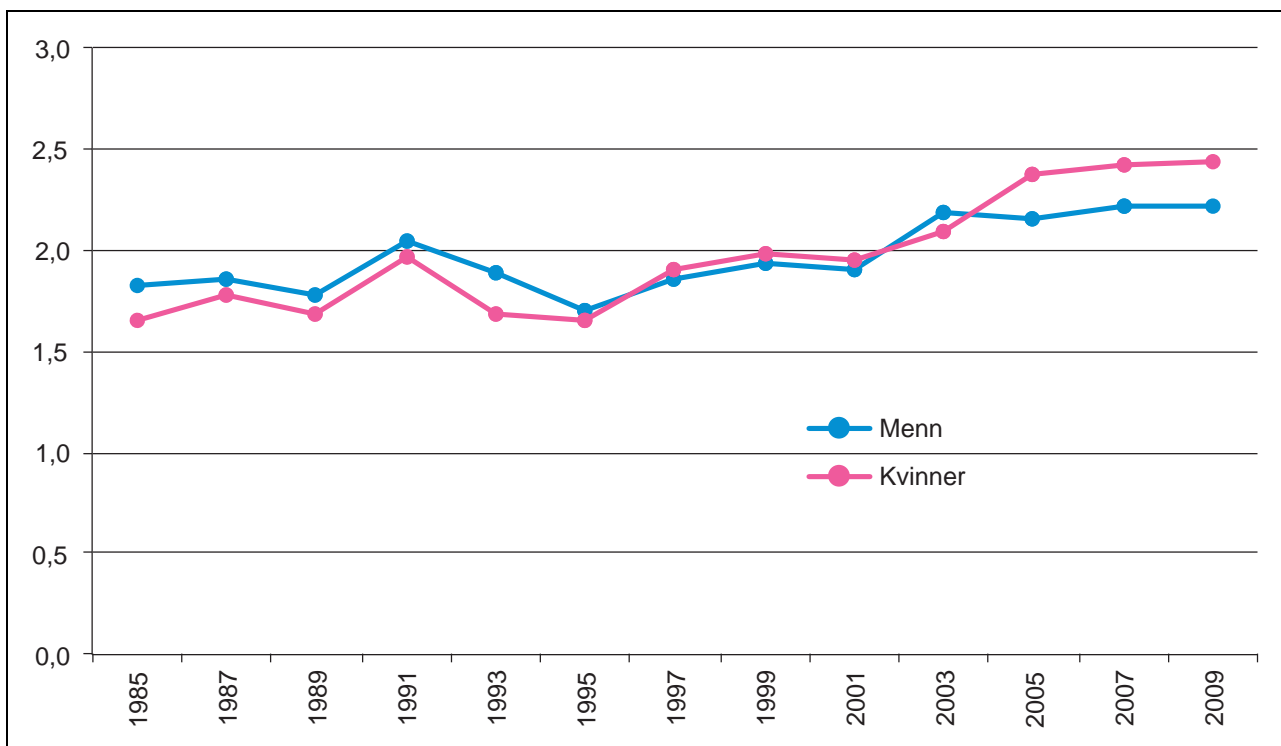
Figur 3.12 Prosentvis utvikling, hyppigheten av fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon i befolkningen over 15 år.

Kilde: Norsk Monitor 2009/2010

gang i uka eller oftere er tallene om lag 19 prosent for menn og 13,5 prosent for kvinner.

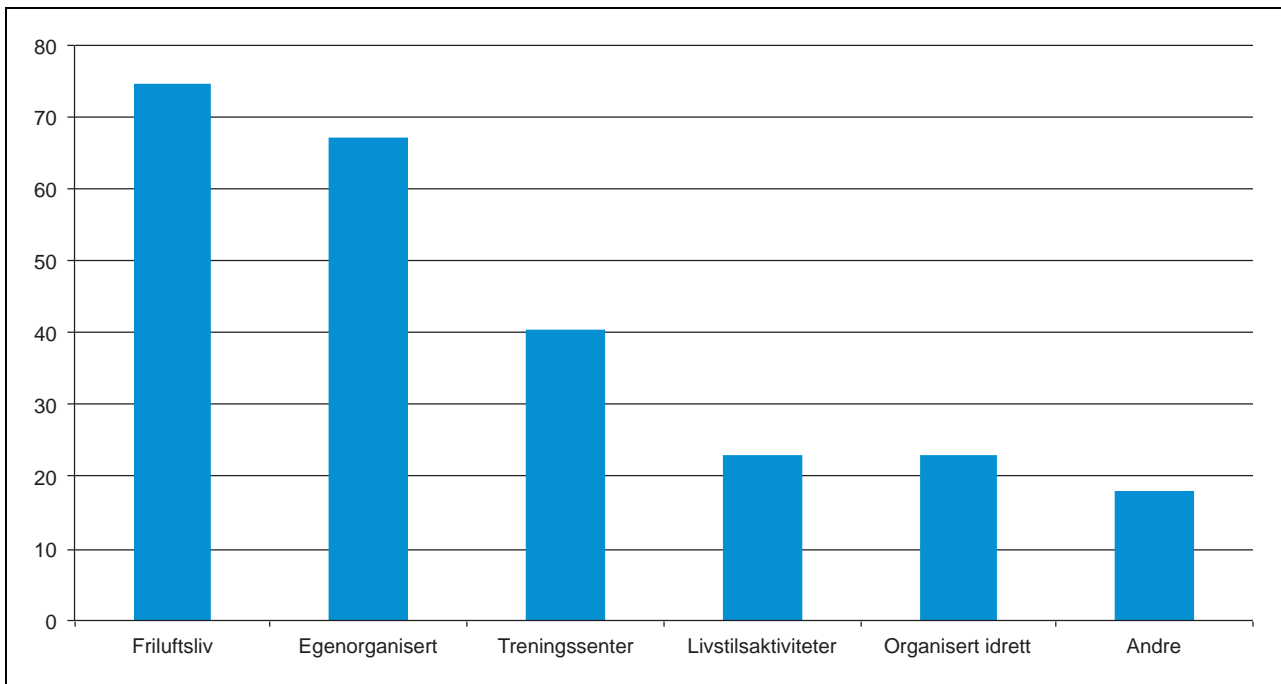
Tall fra Norsk Monitor viser også et generelt økende aktivitetsnivå fra 1985 til 2009. Mens det vanligste aktivitetsnivået i 1985 var sjeldnere enn

hver fjortende dag (19 prosent) eller én gang per uke (17 prosent), er 3–4 ganger per uke (25 prosent) eller 2 ganger per uke (22 prosent) vanligst i 2009/2010.



Figur 3.13 Utvikling, antall dager med fysisk aktivitet per uke splittet på kjønn.

Kilde: Norsk Monitor 1985–2009.



Figur 3.14 Hvilke av de forskjellige fysiske aktivitetene driver du med i fritiden minst en gang i måneden i sesongen? Befolkningen over 15 år i prosent.

Kilde: Norsk Monitor 2009/2010

Spesielt er det blitt mindre vanlig aldri å være aktiv. Også for det laveste aktivitetsnivået, sjeldnere enn hver fjortende dag, er nedgangen markert (ned med 8 prosentpoeng). Økningen har i første rekke vært for 2 og 3–4 ganger hver uke, med henholdsvis 6 og 11 prosentpoeng. Det har ikke skjedd noen økning for andelene på de to høyeste aktivitetsnivåene.

Utviklingen er litt ulik for kvinner og menn (figur 3.13). Kvinnene starter ut med et noe lavere snitt enn mennene, men ender opp litt høyere. Der kvinner i 1985 var litt mindre aktive enn menn er forholdet motsatt i 2009. Kvinner har hatt en sterkere vekst enn menn i treningshyppighet per uke, og en større relativ økning i prosent.

Norsk Monitor viser også at friluftsliv og egenorganisert aktivitet er de klart viktigste arenaene for fysisk aktivitet for voksne. Deretter følger kommersielle treningssentre og livstilsaktiviteter. Når voksne oppgir sin arena for fysisk aktivitet på fritiden kommer idrettslag først på en femteplass.

Kvinner driver mer uorganisert trening og mosjon enn menn, mens det er flere menn som er medlem av og trener i et idrettslag.

Studier viser at alle aldersgrupper får effekt av trening, både når det gjelder utholdenhet og muskelstyrke. Det er mulig å vedlikeholde muskelstyrken langt oppi årene, og svake gamle er i

stand til å gjennomføre relativt intensiv styrketrening.

Mange eldre har imidlertid hatt en langt mer aktiv hverdag enn hva tilfellet er i dagens yrkesliv. Som konsekvens har de verken opparbeidet vaner eller opplever behov for fysisk aktivitet på fritiden. Utfordringen er å finne måter som kan oppfordre til fysisk aktivitet i alle livsfasene og etablere vaner og behov som varer hele livet.

3.4.1 Idrett og fysisk aktivitet for personer med nedsatt funksjonsevne

I rapporten *Fysisk aktivitet og funksjonshemming* (2001) utgitt av Beitostølen Helsesportssenter, vises det til at fysisk aktivitet har spesielt stor relevans for personer med nedsatt funksjonsevne, og at fysisk aktivitet kan være en viktig arena for sosialisering og for å lære allmenne og generelle ferdigheter.

Forskning indikerer at mennesker med nedsatt funksjonsevne er noe mindre fysisk aktive enn befolkningen for øvrig. En kartlegging gjennomført av Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne i 2008 indikerer en underrepresentasjon av barn og ungdom med funksjonsnedsettelse innenfor den organiserte idretten.

Målsettingen med full integrering, der de ulike organisasjonsleddene i norsk idrett har ansvar for



Figur 3.15

Foto: Jenny Solem Vikra, Minsk

tilbudet, er blant annet å skape flere og bedre tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne i de lokale lagene. Integreringsprosessen er historisk i verdenssammenheng og førte til at Norges idrettsforbund og olympiske komité endret navn til Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité.

Norges Handikapidrettsforbund (NHIF) tok i 1994 initiativ til at personer med nedsatt funksjonsevne skulle integreres i den ordinære idretten. I 1996 vedtok Idrettstinget å starte en prosess med dette som mål. Som første steg ble Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund (NFI) opprettet som eget særforbund for å drive prosessen fremover.

Etter at alle særforbundene fattet vedtak om å organisere idrett for personer med nedsatt funksjonsevne, gjorde NFI vedtak om oppløsning 1. september 2007. Den organisatoriske delen av integreringsprosessen ble fullført med en virksomhetsoverdragelse til NIF og NFIs oppløsning 1. januar 2008.

Av NIFs idrettsregistrering framgår per 2011 10 676 aktive medlemmer med nedsatt funksjonsevne. Antall idrettslag som er registrert med aktivitet for utøvere med nedsatt funksjonsevne økte

fra 972 i 2010 til 1021 i 2011. Fotball er den største aktiviteten, deretter følger boccia, svømming og håndball.

I alt 54 idretter er registrert med aktive personer med nedsatt funksjonsevne. En kartlegging gjennomført av NTNU for NIF viser at hva slags type idrettstilbud personer med nedsatt funksjonsevne har på lagsnivå varierer sterkt landet sett under ett. På lokalt nivå er imidlertid mangfoldet i tilbud begrenset sammenlignet med det utvalget av tilbud som er tilgjengelig for funksjonsfriske.

Tilbudet kan også beskrives som mer aktivitetsorientert enn konkurranseorientert. Omtrent halvparten av tilbudene er integrert i det ordinære idrettstilbudet i idrettslagene. Bevegelsehemmede og utviklingshemmede utgjør de største deltakergruppene.

3.4.2 Idrett og fysisk aktivitet blant minoriteter

NIF er Norges største fritidsorganisasjon for barn og unge. Dette alene gjør idretten til en svært godt egnet arena for inkludering. Idrettsdeltakelse stiller ikke nødvendigvis høye krav til språk-

lig forståelse, men innebærer ofte en form for samarbeid og fellesskap som formidler majoritetsbefolkningens normer og regler på en inkluderende måte (NIH, Walseth, 2004).

Vi vet at minoriteters deltakelse på ulike samfunnsarenaer varierer med landbakgrunn, innvandringsårsak, kjønn, alder, utdanningsbakgrunn og ikke minst botid i Norge. Det er naturligvis også slik at ulike minoritetsgrupper har ulike deltakelsesmønstre innenfor idrett og fysisk aktivitet.

Noen hovedtendenser kan likevel skilles ut når det gjelder minoriteter og idrettsdeltakelse. NOVAs Ung i Norge undersøkelse (2007) viser at minoritetsgutter bare er marginalt mindre aktive innen idrett enn majoritetsgutter. Samtidig er minoritetsjenter klart underrepresenterte. Mens 42 prosent av de spurte minoritetsguttene oppga å være med i organisert idrett var det tilsvarende tallet for minoritetsjentene 16 prosent.

Undersøkelsen viser at det ikke er store forskjeller mellom majoritets- og minoritetsungdom når det gjelder motiver for å drive idrett. Minoritetsungdom vurderer positive og negative sider ved organisasjonsdeltakelse likt som majoritetsungdom. Den eneste tydelige forskjellen når det gjelder motivasjon er at minoritetsungdom oftere oppgir at de har sluttet med idrett for å bruke mer tid på skolearbeid (NOVA, 2007).

For gutter med minoritetsbakgrunn veies den noe lavere graden av deltakelse opp av guttenes deltakelse i uorganisert og egenorganisert fysisk aktivitet utenfor idrettslagene. Jenter med minoritetsbakgrunn deltar også i liten grad på slike arenaer, og har oftere enn andre lite kontakt med venner utenom skoletiden.

En mulig årsaksforklaring er at minoriteters ulike grad av deltakelse i organisert idrett ikke bare dreier seg om direkte føringer fra foreldre og andre i minoritetsmiljøene, men også om dypt sosialiserte og kroppsliggjorte motivasjoner og kjønnsidentiteter. Dette gjelder spesielt for enkelte grupper minoritetsjenter.

Funn kan tyde på at minoritetsjentes lave deltakelse i organisert idrett ikke bare dreier seg om direkte restriksjoner fra foreldre og andre i minoritetsmiljøene, men også om bekymringer knyttet til å sende unge jenter med fremmede voksne. (Strandbu, Å; Idrett, kjønn, kropp og kultur, NOVA Rapport 10/06)

Faktorer som foreldres forventninger til bruk av fritid, forpliktelser og tidsbruk er også medvirkende. Mens majoritetsungdom i svært liten grad oppgir å oppleve plikter og gjøremål knyttet til familie og hjem som begrensende faktorer, oppgir omtrent en tredjedel av minoritetsjentene at fami-

liære forpliktelser påvirker eller kan påvirke muligheten til organisasjonsdeltakelse på fritiden.

Økonomi kan også være en faktor. Statistisk sett har minoritetsbefolkningen i snitt lavere inntekt og utdanning enn resten av befolkningen. Spesielt for grupper med kort botid kan økonomi ha betydning.

Samtidig er det viktig å understreke at det er store variasjoner innad i minoritetsbefolkningen. For eksempel synes økonomiske ressurser ikke å være en avgjørende faktor blant pakistansk ungdom som er den gruppen som deltar minst (FAFO, 2007).

En annen medvirkende forklaring kan være de forventninger som ligger knyttet til frivillighetsprinsippet i norsk idrett. Et sentralt kjennetegn ved de frivillige organisasjonene i Norge generelt og idretten spesielt, er at de bygger på en forutsetning om at medlemskap innebærer både plikter og rettigheter. Idretten er avhengig av at deltakerne betaler medlems- og aktivitetskontingent, at foreldre eller andre foresatte deltar i dugnadsaktivitet, og tar på seg verv som ledere og trenere.

Disse særtrekkene kan være fremmed for mange innvandrereforeldre. Siden foreldre er viktige rekrutteringskanaler løftes slike særtrekk ved den norske idrettskulturen fram som en viktig forklaring på minoritetsjentenes underrepresentasjon. Samtidig oppgir få av minoritetsungdommene foreldre som en begrensende faktor (NOVA, 2007).

3.5 Sosial ulikhet – betydning for deltakelse i idrett og fysisk aktivitet

En undersøkelse gjort av Helsedirektoratet i 2010 viser at utdanningsnivå gir en klar indikator på fysisk form blant voksne. Resultatene viser at menn som har grunnskole eller videregående skole som høyeste fullførte utdanning er i dårligere fysisk form sammenlignet med menn som har minst fire års høyskole- eller universitetsutdanning. Blant kvinner øker også kondisjonen med økende utdanning.

De mest populære aktivitetene blant voksne er i dag egenorganisert fysisk aktivitet, herunder utholdenhets- og styrketrening samt friluftslivsaktiviteter. I idrettslagene er menn og folk med høy utdannelse i flertall, mens kvinner og personer med lav utdannelse og inntekt er bedre representert i egenorganisert trening og aktiviteter som friluftsliv, svømming og dans (HiT: Fysisk aktivitet; omfang, tilrettelegging og sosial ulikhet, 2011).

Det er altså mulig å hevde at det finnes sosiale forskjeller både når det gjelder fysisk aktivitet, og voksnes deltakelse i den frivillige medlemsbaserede idretten. Personer med høy utdanning, heltdsansettelse og god helse har større sannsynlighet for å være aktive medlemmer i en idrettsorganisasjon (jf. kapittel 4).

Ifølge Synovates Barn- og ungdomsundersøkelse fra 2009 har foreldrenes utdanningsnivå liten betydning når det gjelder barns innmelding i idrettslag. Det synes heller ikke å være en entydig sammenheng mellom barn og unges idrettsaktiviteter og foreldrenes inntekt.

Samtidig viser en rapport utarbeidet av SSB i 2004 at barn av foreldre med høy inntekt har høyest idrettslig aktivitetsnivå, men uansett foreldreinntekt er nivået relativt høyt. Den laveste aktiviteten totalt ble funnet hos barn i lavinntektsfamilier.

De samme tendensene kan spores i Helsedirektoratets kartlegging av fysisk aktivitet blant barn og unge i 2008. Kartleggingen var basert på fysiske målinger og registrering av fysisk aktivitet, og sett i forhold til sosial posisjon målt ved foreldres utdanning. Studien viste ingen forskjell i fysisk aktivitetsnivå eller kroppsmasseindeks (BMI).

Derimot tydet funn på at bedre kondisjonstill kan knyttes til høyere utdanning hos foreldrene. Dette er igjen sammenfallende med SSBs Levekårsundersøkelse fra 2009 som viser en større tre-

nigshyppighet blant barn og unge av foreldre med høy utdanning.

Blant den eldre delen av befolkningen er det tydeligere at utdanning har betydning for aktivitetsnivået. Omtrent for alle fysiske aktiviteter er andelen aktive større blant dem som har høy utdanning, enn blant dem som har lav utdanning. Forskjellen er særlig stor innenfor jogging, skitur, alpint, sykling og styrketrening.

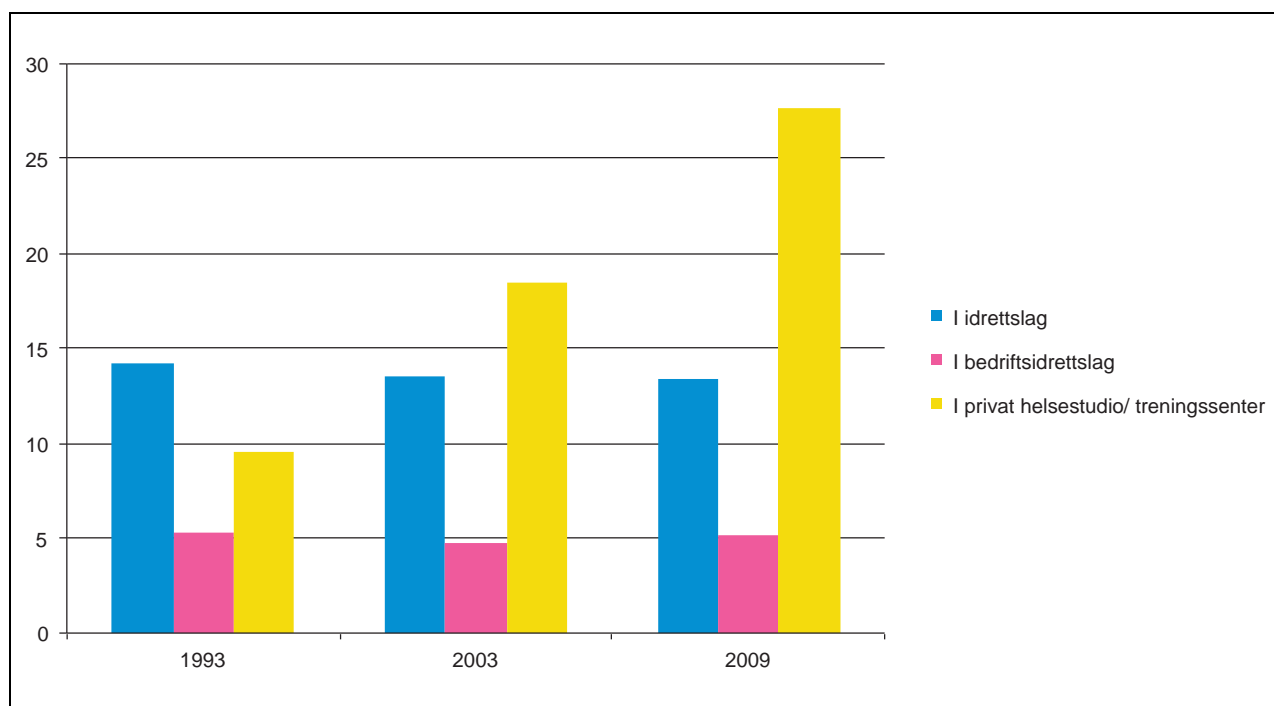
3.6 Kommersielle treningsentre

En markant trend de siste 15–20 årene har vært framveksten av det kommersielle treningscentermarkedet. I 1989 oppga 8,5 prosent av befolkningen at de trente på kommersielle sentre. I 2010 hadde dette tallet økt til nesten 30 prosent.

Tall fra Norsk Monitor viser at voksnes deltakelse i idrettslag har vært relativt stabil de siste 20 årene, mens aktiviteten i de kommersielle treningsentrene har økt.

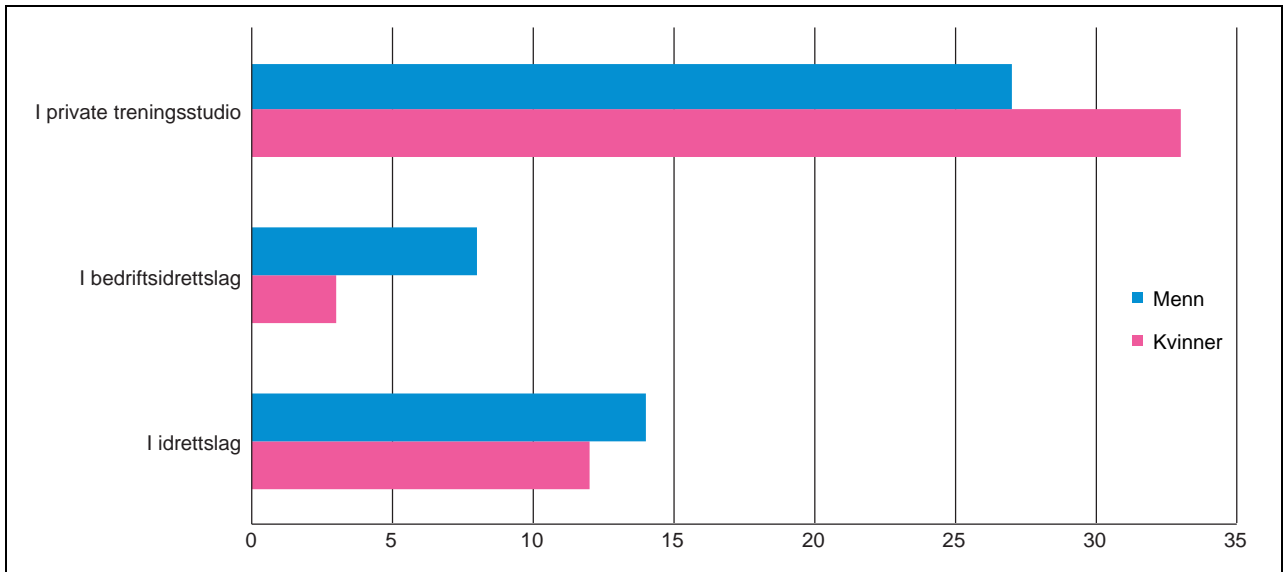
Den økte aktiviteten innenfor treningsentrene synes dels å reflektere at treningsentrene gir et tilbud som supplerer idrettens tilbud, og dels at bransjen treffer andre målgrupper enn den tradisjonelle idretten.

Sentrene har først og fremst vært en arena for voksne. Til forskjell fra idrettslagene hvor menn tradisjonelt har vært representert i større grad



Figur 3.16 Primær treningsarena, befolkningen over 15 år. Prosent.

Kilde: Norsk Monitor 2009/2010



Figur 3.17 Fysisk aktivitet i hvilken sammenheng, befolkningen over 15 år i prosent.

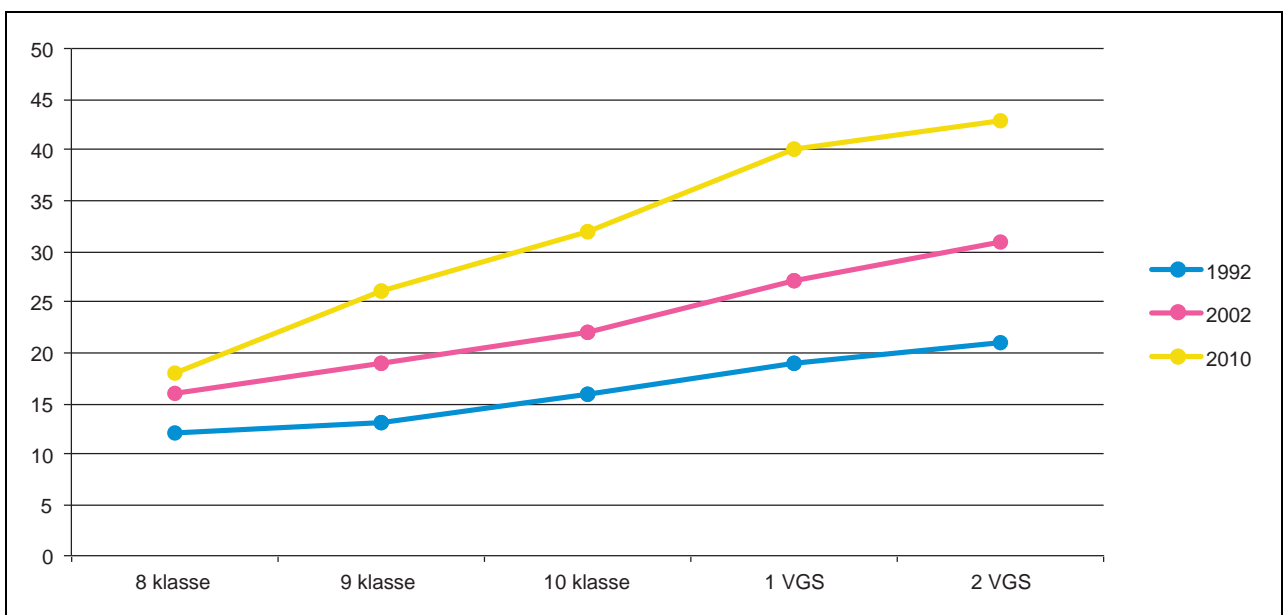
Kilde: Norsk Monitor 2009/2010

enn kvinner, er dette en arena hvor kvinner er i flertall. Det er imidlertid en utvikling i retning av at også menn i større grad benytter treningssenters tilbud og at kjønnsforskjellene er i ferd med å utjevnes.

Et annet interessant utviklingstrekk er at ungdom i stadig større antall inntar de kommersielle treningssentrene. Tall fra NOVA viser at mens i overkant av 20 prosent av ungdommer i 2. klasse på videregående skole trente på treningssentre i 1992, er tilsvarende tall for 2010 drøyt 40 prosent.

Gjennom et tilbud basert på høy tilgjengelighet og lav terskel i form av sentral beliggenhet, lange åpningstider, barnepass og aktiviteter man kan mestre uansett ferdighetsnivå eller fysisk form bidrar treningssenterbransjen til økt fysisk aktivitet i befolkningen.

Markedet preges i stor grad av noen større aktører med et bredt spekter av aktiviteter og servicetilbud. Samtidig blir bransjen stadig mindre homogen, og flere mindre aktører har gjort seg gjeldende i markedet. En tiltakende trend er en



Figur 3.18 Prosentandel norsk ungdom i ungdomsskolen og første to år av videregående skole som trener på treningssenter en gang i uka eller oftere.

Kilde: NOVA, 2011

økende segmentering. I den ene enden av spekteret etableres lavkostnadssentre uten betjening og uten gruppetrening. I den andre enden finnes de mer nisjepregede sentrene med mer spesialiserte tilbud.

Samlet sett tilbyr treningssentrene en mangfoldig og fleksibel arena for fysisk aktivitet med få eller ingen krav til forkunnskaper. Aktivitetene kan både være organisert som gruppetreningsaktiviteter og som rent individuelle treningsformer.

I større grad enn ved tradisjonell idrettsdeltakelse, hvor selve aktiviteten har en iboende verdi og er målet, kan mye tyde på at den type aktiviteter som bedrives på et treningssenter er mer motivert av et funksjonelt perspektiv; aktiviteten utøves i den hensikt å oppnå en konkret målsetting. Det kan for eksempel være opprettholdelse eller bedring av fysisk form, vektreduksjon, velvære, opptrening etter skade etc.

Forholdet mellom treningssenteret og den aktive er et kundeforhold, hvor den enkelte kjøper tjenester av senteret. Denne type relasjon karakteriseres gjennom et fravær av de plikter og rettigheter som følger medlemskap i frivillige organisasjoner.

Oppslutningen om de kommersielle treningssentrene indikerer at de er viktige bidragsytere når det gjelder aktivitetstilbud til den voksne delen av befolkningen.

Det er imidlertid ikke slik at enhver form for tilrettelegging av idrett og fysisk aktivitet berettiger tilskudd i form av spillemidler. Kommersielle treningssentre og idrettsanlegg med en fortjenestebasert eierform berettiger ikke tilskudd fra spillemidlene da de ikke er i tråd med grunnleggende intensjoner i spillemiddelordningen. Tilskudd til kommersielle treningssentre vil også i utgangspunktet være i strid med konkurranse- og statsstøtteregeverket.

Det vil heller ikke bli gitt tilskudd fra spillemidlene til anlegg, eller deler av anlegg, som leies ut til kommersielle aktører for lengre tid, eller som utgjør deler av grunnlaget for fortjenestebasert virksomhet. Dette betyr at spillemiddelfinansierte idrettsanlegg ikke kan leies ut til kommersiell virksomhet, med unntak av enkeltarrangementer av kortere varighet.

4 Frivillighet – en forutsetning for norsk idrett

Frivillig innsats er en forutsetning for norsk idrett. I St. meld. nr. 39 *Frivillighet for alle (2006–2007)*, beskrives det utførlig hvilken betydning frivillig sektor har. Det vises blant annet til at frivillig sektor har spilt en betydelig rolle i utviklingen av demokratiet og oppbyggingen av det norske samfunnet.

Frivillige virksomheter er samfunnsbyggende, skaper fellesskap mellom mennesker, øker samfunnets sosiale kapital, er viktige som kulturbærere og legger til rette for opinionsdannelse og styrker demokratiet.

Deltakelse i frivillig organisasjonsliv gir mening, fellesskap og kompetanse. Frivillighet har derfor både en egenverdi for enkeltmennesket og en nytteverdi for samfunnet.

På nesten alle samfunnsområder finnes engasjerte frivillige, for saker, grupper og interesser. De frivillige sammenslutningene har vært sentrale pådrivere i utviklingen av det norske velferdssamfunnet («Det er bruk for alle», NOU 1998: 18).

Frivillige organisasjoner er en viktig del av vårt demokratiske samfunn, og organisasjonene er en viktig arena for læring og utvikling av kompetanse. Frivillig virksomhet har et ikke-fortjenestebasert formål. Virksomheten baseres på gaver, kontingenter, innsamlede midler, eller frivillig innsats og tidsbruk.

I idrettslagene handler frivillighet om å ta en deltakerrolle. I en slik rolle er enhver bidragsyter med på å skape et tilbud for fellesskapet. En slik rolle gir både rettigheter og forpliktelser, og skiller seg dermed fra en kunderolle der det handler om kjøp av tjenester i et marked.

Med over 90 000 frivillige organisasjoner er Norge i verdenstoppen når det gjelder organisasjonsliv og frivillig arbeid.

I 2009 oppga 48 prosent av befolkningen at de deltok i frivillig arbeid (Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009, ISF).

4.1 Omfanget av frivillig innsats i befolkningen

I Norge gjør halvparten av befolkningen frivillig arbeid. Andelen av befolkningen som gjør frivillig

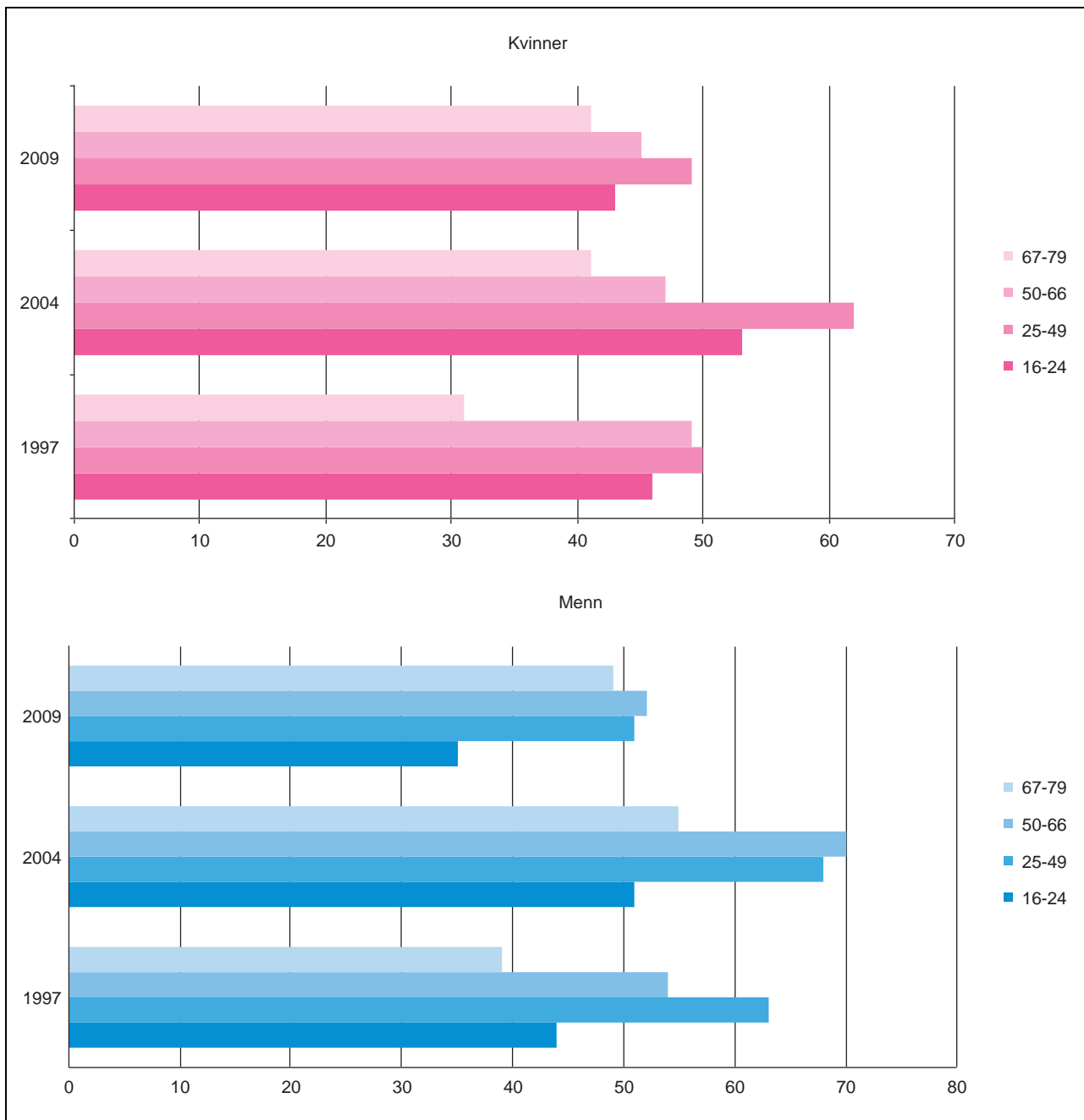
arbeid har vært relativt stabil de siste tjue årene. I 1997 var andelen som gjorde frivillig arbeid 51 prosent, mens andelen var 48 prosent i 2009. I 2004 ble det notert en rekordhøy andel på 58 prosent. Denne toppnoteringen skyldes hovedsakelig en mobilisering blant de korttidsfrivillige (det vil si de som er frivillige under en halv time hver uke).

I samme periode har timeantallet for den ubetalte frivillige innsatsen økt fra rundt 113 000 årsverk til rundt 115 000. Selv om det nå er en noe lavere andel av befolkningen som utfører frivillig arbeid, er antallet frivillige timer utført i denne perioden likevel stabilt. Dette skyldes i all hovedsak befolkningsvekst.

Figur 4.1 ser på frivillig innsats splittet på kjønn og alder. En klar tendens er en «frivillighetspause» for menn mellom 19-årsalderen og småbarnsfasen i midten av 30-årene. Dette utviklingstrekket gjenfinnes ikke i samme grad hos kvinner. Spesielt unge menn med lav utdanning synes å være preget av denne «frivillighetspausen». Blant unge menn som ikke har fullført videregående deltar 12 prosent i frivillig arbeid, mens blant dem som har videregående eller universitetsutdanning deltar 40 prosent.

Hvis virtuell frivillighet, for eksempel frivillig arbeid for sosiale nettsamfunn som moderering av diskusjonsgrupper, veiledning av nye medlemmer etc. tas med, så stiger frivillighetsgraden blant unge menn. Her er også den sosiale skjevheten mindre. Syv prosent av unge menn mellom 16–24 år har gjort slikt arbeid (Wollebæk/Sivesind 2010). Ser vi på forholdet mellom kvinners og menns frivillighet viser hovedmønsteret at yngre kvinner deltar mer enn yngre menn, mens eldre menn deltar mer enn eldre kvinner.

Sammenlignet med andre land har Norge tradisjonelt hatt svært høy deltakelse i frivillige organisasjoner og frivillig arbeid. Dette synes fortsatt å være tilfellet. I 2009 hadde altså 48 prosent deltatt i frivillig arbeid i løpet av det siste året. Dette er, sammen med Sverige, den høyeste andelen blant de landene det finnes sammenlignbare data fra.



Figur 4.1 Frivillig innsats splittet på kjønn og alder. Prosent av befolkningen

Kilde: ISF, 2010

4.1.1 Minoritetsbefolkningens deltakelse i frivillig virke

De frivillige organisasjonene har lang tradisjon for å være åpne og inkludere alle. Andelen innvandrere som deltar med frivillig arbeid er lavere enn gjennomsnittet. Samtidig deltar hele 36 prosent av minoriteter med bakgrunn i Asia eller Afrika i frivillig arbeid i løpet av et år (ISF: «Fra folkebeve-

gelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009»).

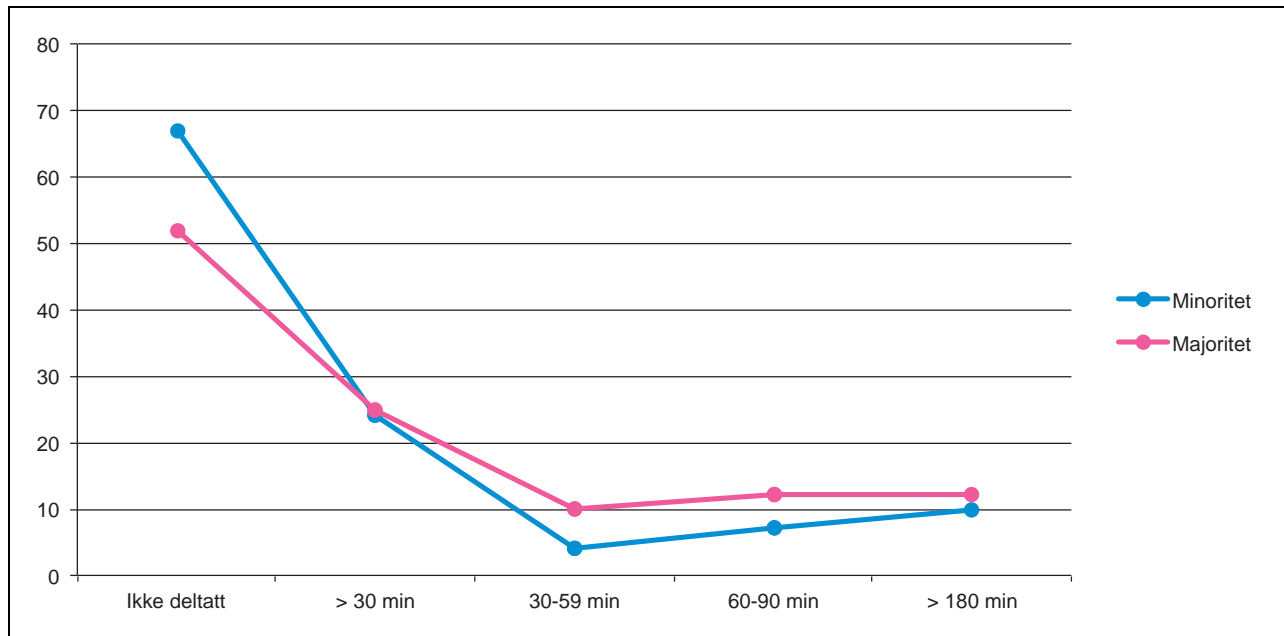
Minoritetsbefolkningen og majoritetsbefolkningen deltar i ulike typer organisasjoner. Mens tyngden av de frivillige i majoritetsbefolkningen gjør en innsats i kultur- og fritidsorganisasjoner, idrettslag og i velforeninger, velger frivillige innvandrere å gjøre en innsats på velferdsområdet, i rettighets- og støttarbeid og i religiøse organisasjoner.

4.2 Frivillig innsats i norsk idrett

Idretten er landets største barne- og ungdomsorganisasjon og den klart største arenaen for frivillig innsats på fritiden. Dette gjør idretten til en sen-

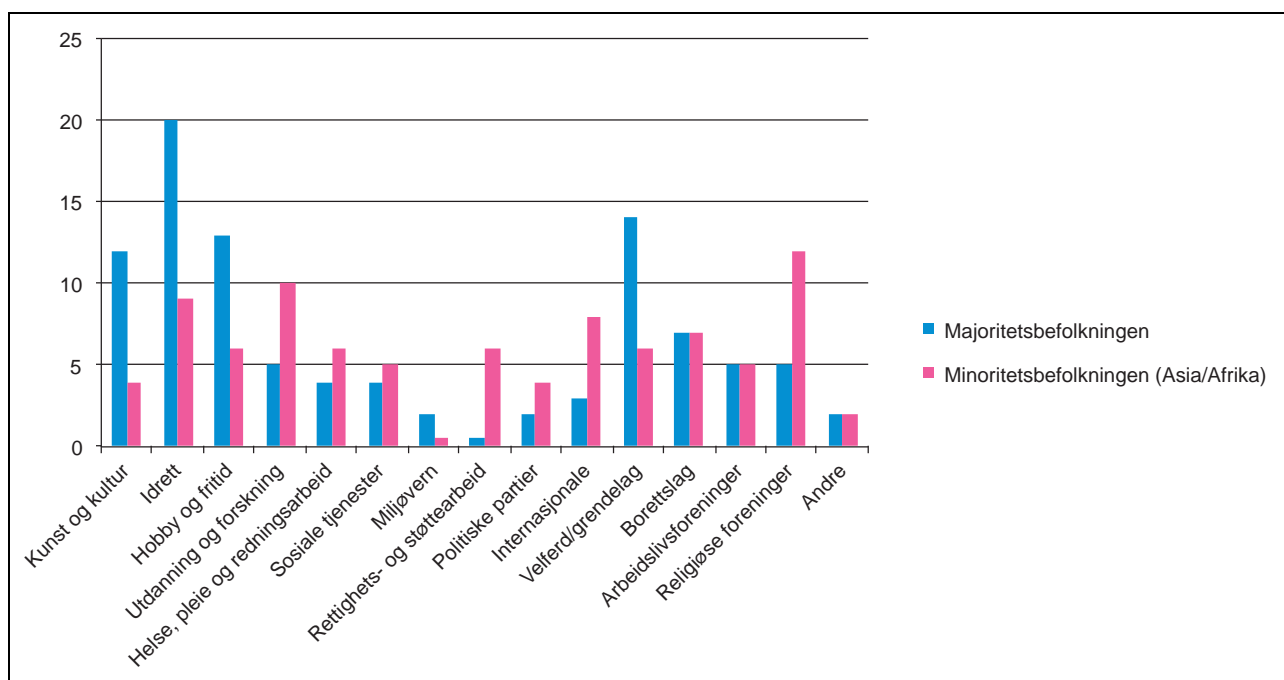
tral bidragsyter når det gjelder sosial integrasjon, nettverk, fellesskap og tillit, både i majoritets- og minoritetsbefolkningen.

Den frivillige innsatsen er en forutsetning for driften av og aktiviteten i norske idrettslag. Tall



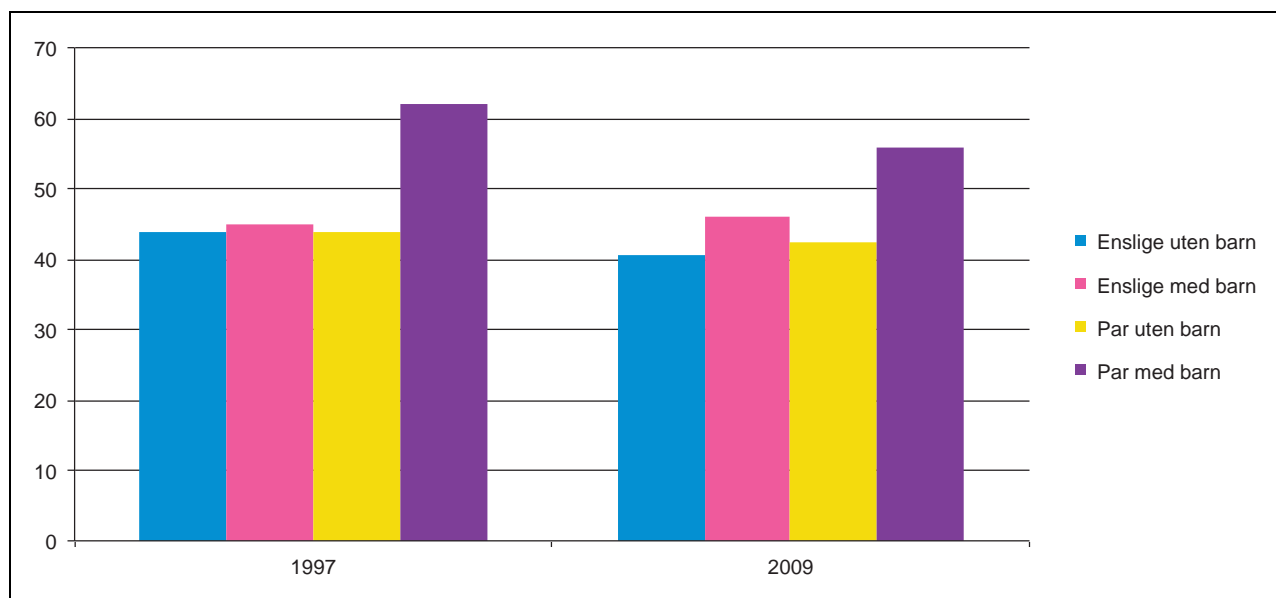
Figur 4.2 Timer til frivillig arbeid i 2009, blant majoritetsbefolkningen og minoritet med bakgrunn fra Afrika og Asia. Prosent av befolkningen.

Kilde: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2010



Figur 4.3 Frivillig arbeid etter majoritets- og minoritetsbakgrunn. Prosent av befolkningen som har arbeidet frivillig siste år.

Kilde: ISF, 2010



Figur 4.4 Andel, i prosent, som har gjort frivillig arbeid etter livsfase. 1997 og 2009.

Kilde: ISF, 2010

fra idrettslagsundersøkelsen gjennomført av Institutt for samfunnsforskning (ISF) viser at 67 prosent av idrettslagene baserte driften utelukkende på ulønnet arbeid i 2006.

Dette er en liten tilbakegang sammenlignet med 1999, hvor over 71 prosent av lagene baserte all drift på frivillig innsats. Over 84 prosent av lagene baserte 90 prosent eller mer av driften på frivillig innsats. Tilsvarende andel i 1999 var rundt 89 prosent.

Nesten en av tre nordmenn gjør gratisarbeid for idrettslag og 35–44-åringene er de mest aktive. Medlemmer av idrettslag bruker over 50 timer på gratisarbeid i året. Blant de aktive medlemmene går 84 timer til gratisarbeid i året. Det er gifte/samboende med skolebarn som gjør mest gratisarbeid, og menn bruker mer tid til gratisarbeid enn kvinner (SSB, Vaage 2009).

I gruppen «par med barn» i alderen 7 til 19 år har rundt 60 prosent gjort frivillig arbeid det siste året. Det betyr at mange foreldre legger ned utallige timer i frivillig arbeid motivert av et ønske om at barn og ungdom skal ha et slikt tilbud i nærmiljøet. Det er med andre ord rimelig å anta at en stor del av frivilligheten i idretten i Norge skjer på vegne av egne barn og deres venner.

Antall timer frivillig arbeid som legges ned i hvert enkelt idrettslag ser ut til å være tilnærmet konstant for perioden 1999 – 2006. Samtidig synes andelen av alt arbeidet som gjøres av frivillige mindre, mens andelen av arbeid som gjøres betalt er økende. Ut fra dette kan det konkluderes med

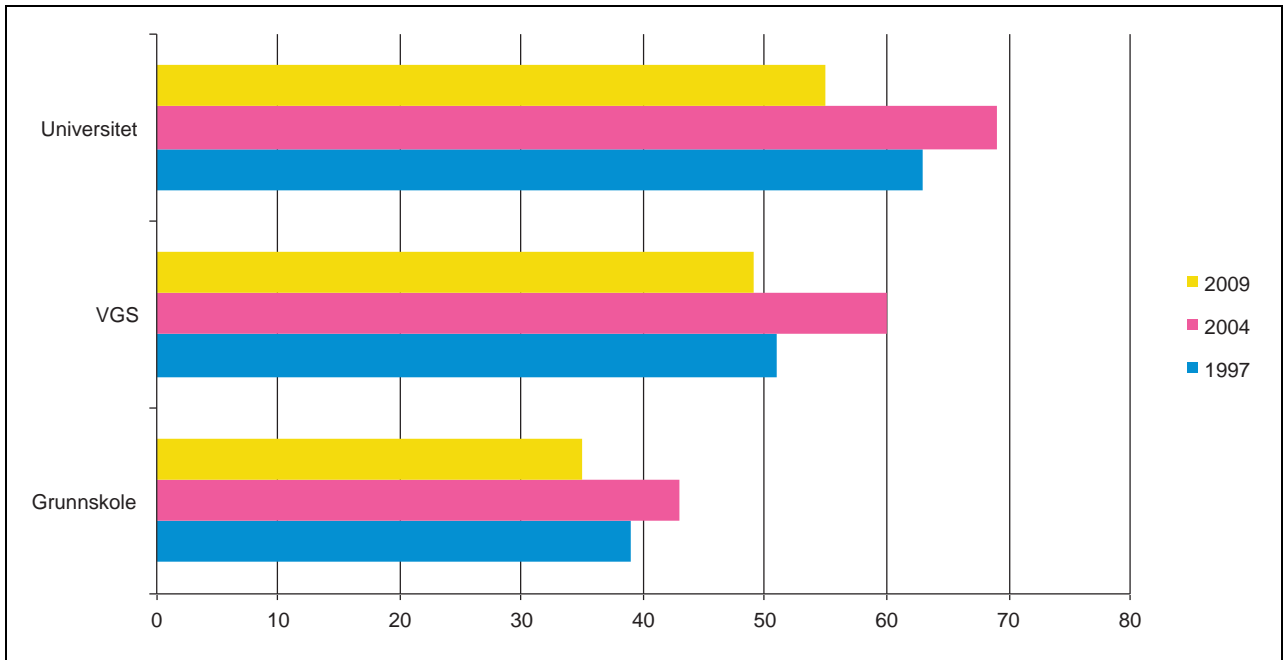
at den frivillige innsatsen ikke ser ut til å være mindre enn før, men det betalte arbeidet utgjør en noe større andel av arbeidet som gjøres i idrettslagene enn tidligere.

En kartlegging gjort av ISF i 2010 viser at mens 36 prosent av minoritetsbefolkningen deltar i frivillig arbeid i løpet av ett år gjør 49 prosent av den etnisk norske majoritetsbefolkningen det samme. For norske idrettslag er tallet 20 prosent for majoritetsbefolkningen og 9 prosent for medlemmer av minoritetsbefolkningen med bakgrunn fra Afrika og Asia.

Mange har en oppfatning om at minoriteter deltar mindre i frivillig arbeid enn etniske nordmenn. Samtidig peker nyere undersøkelser på klare forskjeller med hensyn til hvilke organisasjoner minoritets- og majoritetsbefolkningen deltar i. Minoritetene deltar i mindre grad i frivillig arbeid innen kultur- og fritidssektoren og innen velforeninger, men de er mer aktive enn etniske nordmenn innen velferdsområdet, politisk arbeid og religiøse organisasjoner (ISF 2010).

4.2.1 Sosiale forskjeller

Hobby- og fritidsorganisasjonene er i dag mindre skjevt sosialt sammensatt enn i 1997. For kulturorganisasjoner og idretten er effekten av ulike sosiale markører for det meste mer stabil. Forskerne finner blant annet sosial ulikhet i den organiserte idretten. Undersøkelser viser også at frivilligheten reflekterer de økende sosiale forskjellene i samfunnet. Personer med lav inntekt og utdanning og



Figur 4.5 Andel, i prosent, som har gjort frivillig arbeid siste år etter utdanningsnivå.

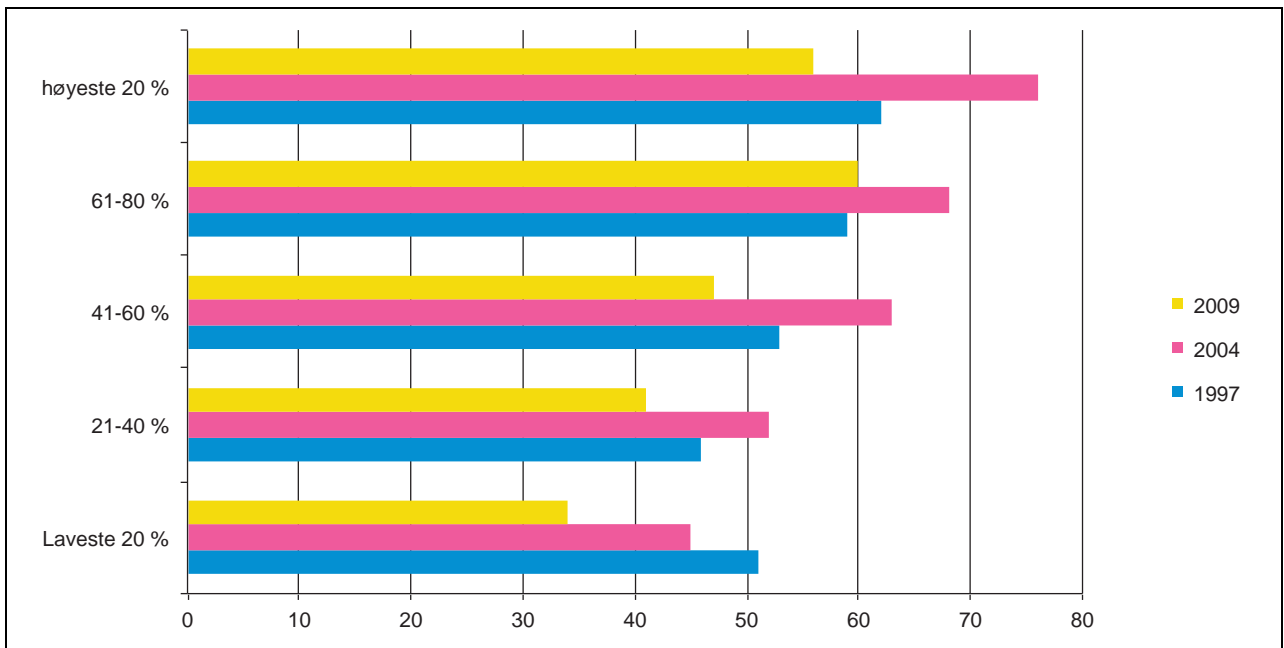
Kilde: ISF: «Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009»

svak tilknytning til arbeidsmarkedet er mindre engasjert i frivillig arbeid enn de med høy utdanning og inntekt. (ISF: Wollebæk, Sivesind 2010)

Tabellen over viser at andelen som har gjort frivillig arbeid siste år øker med økende utdan-

ningsnivå. Ser vi på inntekt gjenfinnes samme tendens.

Personer med høy inntekt, høy utdanning, heltdansettelse og god helse har altså større sannsynlighet for å være aktivt medlem og yte frivillig innsats i en idrettsorganisasjon.



Figur 4.6 Andel, i prosent, som har gjort frivillig arbeid siste år etter inntektsnivå.

Kilde: ISF: «Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009»

4.3 Utviklingstrekk

Nyere forskning peker også på to generelle utviklingstrekk innen frivilligheten. For det første er det en større tendens til frivillighet uten medlemskap og en vridning mot å donere penger fremfor tid.

For det andre er det en tendens til at de frivilliges holdninger og motivasjon for deltakelse også har endret seg. Frivillighet handler i økende grad om individuell selvrealisering, som å øke egne kvalifikasjoner eller å styrke selvfølelsen.

Man ser også at kollektive identiteter er svekket. Nye deltakelsesformer som frivillighet uten medlemskap og frivillighet på nett (virtuell frivillighet) kommer til og øker i omfang.

Forskning på frivillighet innen idretten i Norge har i stor grad vært knyttet til det som skjer i lag og foreninger. Frivillighet uten medlemskap er på idrettsområdet ofte knyttet opp mot store idrettsarrangementer. På dette området er det foretatt lite forskning. Samtidig er omfanget av denne typen frivillighet økende.

I en undersøkelse om frivillig innsats i Oslo-idretten framgikk det at lagene i gjennomsnitt brukte 709 timer på enkeltstående arrangement

(*ISF, Seippel, 2006*). Store internasjonale arrangement utløser en høy grad av frivillighet uten medlemskap.

Under OL på Lillehammer bidro 9 100 frivillige (IOC, 2010), mens VM på ski i nordiske grener i 2011 hadde mellom 2 200 og 2 300 frivillige i aksjon.

Samtidig er det grunn til å understreke at det fortsatt er slik at det alt vesentlige av frivillig innsats innenfor idretten foregår på tradisjonelt vis i lag og foreninger. Et kjennetegn ved den frivillige innsatsen innenfor idretten er at den i stor grad utføres av foreldre, som på denne måten gjør en innsats for egne barn og deres venner. Dette kan indikere at utviklingen i retning av individuell selvrealisering som motiv for frivillig innsats ikke er like tydelig innenfor idretten som på enkelte andre frivillighetsarenaer.

Et annet trekk det er verdt å merke seg fra forskningen som er referert ovenfor er at omfanget av frivillig innsats på idrettsområdet er veldig stabilt. Fortsatt er det slik at norsk idrett er helt avhengig av frivillig arbeid og de langt fleste idrettslagene drives nesten utelukkende med frivillig arbeid.

5 Tilskudd og økonomiske overføringer til idrettsformål

Når det gjelder tilskudd og økonomiske overføringer til idrettsmål, har det vært en betydelig utvikling siden forrige idrettsmelding. Tuppenøkkelene er endret to ganger i denne perioden, og spillemidlene til idrettsformål har nær doblet seg fra 2000 til 2011.

Samtidig medførte forbudet mot gevinstautomater i 2007 bortfall av automatinntekter for mange idrettslag og særforbund. Innføringen av grasrotandelen i 2009 har gitt spillerne hos Norsk Tipping AS muligheten til å gi en direkte støtte til lag og foreninger som de har et nært forhold til.

Etableringen av to nye merverdiavgiftskompenasjonsordninger i 2010 har en meget positiv innvirkning på rammebetingelsene for lokal idrettsaktivitet (jf. kapittel 5.4).

5.1 Kommunale tilskudd til idrettsformål

Statlige tilskudd til idrettsformål utgjør et viktig bidrag til utviklingen av idrett og fysisk aktivitet i Norge. Det er likevel slik at det er kommunene som er den viktigste offentlige bidragsyteren når det gjelder å skape gode rammebetingelser for lokal idrettsaktivitet. Dette gjelder både i forhold til bygging og drift av idrettsanlegg og i forhold til drifts- og aktivitetstilskudd til lokale idrettslag.

Tilrettelegging for idrett er ikke en lovpålagt oppgave for kommunene. Tilskudd til idrettsformål vil derfor i stor grad være påvirket av kommunøkonomien.

Tall fra SSB viser likevel en klar økning i kommunenes utgifter til idrett de siste årene. Når det gjelder kommunenes netto driftsutgifter til idrett (inkluderer ikke anleggsinvesteringer), viser tallene følgende utvikling:

Tabell 5.1 Kommunenes netto driftsutgifter* til idrett

2003	1 456 992
2004	1 440 084
2005	1 456 992
2006	1 730 355
2007	1 915 232
2008	2 035 709
2009	2 158 221
2010	2 598 122

* I kommunenes netto driftsutgifter inngår utgifter til drift. Nettotallene viser kommunens egne utgifter til idrettsformål korrigert for statlige bevilgninger til idrett og andre inntekter relatert til idrettsanlegg og -aktiviteter, som billettinntekter og husleieinntekter.

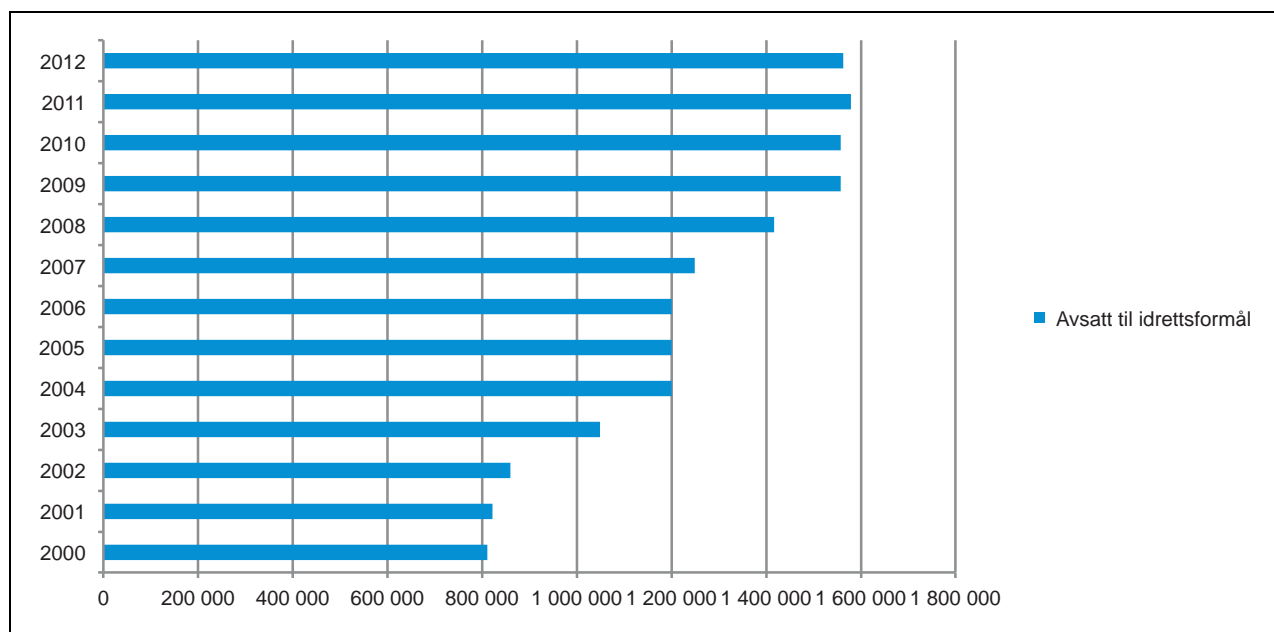
Kilde: SSB, 2010

5.2 Spillemidler til idrettsformål

Spillemidlene til idrettsformål har gjennom flere tiår hatt en sentral rolle når det gjelder å legge til rette for idrett og fysisk aktivitet i samfunnet. Fordelingen av spilleoverskuddet fra Norsk Tipping AS er regulert i Lov om pengespill mv. av 28. august 1992 nr 103. I lovens § 10 framgår det at 45,5 prosent av overskuddet skal tilfalle idrettsformål.

Det har i perioden 2000–2012 vært en betydelig vekst i spillemidlene til idrettsformål. Mens det i 2000 ble tildelt 812 mill. kroner i spillemidler til idrettsformål, er dette beløpet økt til 1 564,1 mill. kroner i 2012. Dersom man tar hensyn til prisstigningen i perioden, utgjør økningen ca 54 prosent. Idrettsformål har i perioden 2000–2012 mottatt ca 16 milliarder kroner i spillemidler.

Tuppenøkkelene er endret to ganger siden forrige idrettsmelding. Fram til 2003 utgjorde andelen til idrettsformål en tredjedel av spilleoverskuddet. I 2002 vedtok Stortinget at overskuddet til Norsk Tipping AS skulle fordeles med en halvdel til idrettsformål og en halvdel til kulturformål. Endringen ble innført gradvis fra og med fordelin-



Figur 5.1 Utviklingen i spillemidler til idrettsformål i perioden 2000–2012 (tall i tusen).

Kilde: De årlige hovedfordelingene av spillemidler til idrettsformål

gen i 2003, og den nye tippnøkkelen trådte i kraft ved fordelingen i 2005.

Dagens tippnøkkel ble innført fra og med fordelingen i 2009. Bakgrunnen for endringen var at gevinstautomatene ble forbudt fra 1. juli 2007, og at automatene ble erstattet med spillterminaler i regi av Norsk Tipping AS. I henhold til Stortingets lovvedtak fra 2003 ble det iverksatt en ny fordelingsregel etter § 10 i pengespilloven.

Den nye tippnøkkelen innebar at samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner kom inn som et tredje overskuddsformål for å kompensere noe av bortfallet av automatinntekter for disse organisasjonene.

I pengespilloven § 10 framgår det nå at spilloverskuddet skal fordeles med 45,5 prosent til idrettsformål, 36,5 prosent til kulturformål og 18 prosent til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet NIF.

5.2.1 Bortfallet av automatinntekter

For å sikre inntektsgrunnlaget for idrettsformål og for samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner etter bortfallet av automatinntekter, har regjeringen i en overgangsperiode fra 2008 disponert midler fra investeringsfondet til Norsk Tipping AS. Kompensasjonen for bortfallet av automatinntekter tok utgangspunkt i inntektene i 2001, jf. Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 44 (2002–2003).

Spillemidlene til idrettsformål beløp seg i 2012 til 1 564,1 mill. kroner, drøyt 300 mill. kroner høyere enn i 2007. Denne differansen tilsvarer idrettens automatinntekter i 2001. Forutsetningene i Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) er dermed ivaretatt gjennom de siste årenes fordeling av spillemidler til idrettsformål.

5.3 Grasrotandelen

I St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle* framhevet regjeringen behovet for å styrke Norsk Tippings funksjon som redskap for å kanalisere spillelyst inn mot ufarlige spill. Grasrotandelen ble i denne sammenhengen introdusert som et viktig virkemiddel. Ved å gi spillerne mulighet til å spille direkte til inntekt for et bestemt lokallag eller forening, synliggjøres sammenhengen mellom det forsvarlige spilltilbudet i regi av Norsk Tipping AS og den lokale frivilligheten. Det skapes også et positivt engasjement omkring frivillige organisasjoner i lokalsamfunnene.

Med hjemmel i lov om pengespill ble det 27. februar 2009 fastsatt forskrift om grasrotandel. Innføring av grasrotandelen innebærer at en spiller hos Norsk Tipping AS kan bestemme at 5 prosent av spillinnsatsen skal gå til et lag eller forening registrert i Frivillighetsregisteret.

Erfaringene med grasrotandelen er meget gode. Siden innføringen av ordningen i 2009 er

Tabell 5.2 Innspilte grasrotmidler, 2009, 2010, 2011

	2009	2010	2011
Antall grasrotspillere (totalt)	520 090	661 137	734 062
Samlet innspilt beløp	210 943 854	264 153 281	295 646 769
Innspilt beløp til idrett	148 294 354	179 361 791	194 158 717
Andel innspilt til idrett	70,3 prosent	67,9 prosent	65,7 prosent

Kilde: Norsk Tipping AS

det t.o.m. 2011 spilt inn 771 mill. kroner til lokale grasrotformål.

Selv om andelen har minket litt siden 2009, er fremdeles idrett den dominerende mottaker av midler. Den høye andelen synliggjør at idrett er den største frivillige bevegelsen i Norge, og at idrettslag har en sterk forankring i lokalmiljøet.

Erfaringene med grasrotandelen viser også betydningen av aktiv verving av spillere i lokalsamfunnet. Ved utgangen av 2010 var det eksempelvis 338 spillere som hadde valgt Lørenskog Idrettsforening som grasrotmottaker. Foreningen mottok 221 343 kroner i grasrotmidler i 2010. Ved utgangen av 2011 hadde Lørenskog IF rekruttert 1 017 spillere, og disse spilte inn hele 1 330 256 kroner. Klubben var i 2011 den nest største grasrotmottakeren i Norge.

5.4 Merverdiavgiftskompensasjon

Det finnes to ordninger for merverdiavgiftskompensasjon som har stor viktighet på idrettsområdet.

5.4.1 Merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner

Regjeringen innførte i 2010 en ny rammestyrte ordning med merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner. Formålet med tilskuddsordningen er å kompensere for kostnader som frivillige organisasjoner har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester basert på årsregnskap ett år tilbake i tid. Ordningen trådte i kraft 1. januar 2010 og erstattet den tidligere ordningen for kompensasjon av merverdiavgift på enkelte tjenester.

Den tidligere ordningen hadde i 2009 en størrelse på 196 mill. kroner. Gjennom den nye ordningen ble det i 2010 tildelt 392 mill. kroner i merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner. Av dette beløpet mottok idretten gjennom

NIF 154 mill. kroner i kompensasjon, mot 28 mill. kroner gjennom den tidligere ordningen i 2009.

I statsbudsjettet 2011 ble det bevilget 608 mill. kroner til ordningen. Idretten mottok gjennom NIF ca 237 mill. kroner. Over 3 400 idrettslag mottok til sammen 165 mill. kroner i kompensasjon. Særforbundene med sine særidrettskretser og regioner mottok ca 50 mill. kroner. NIF sentralt mottok drøyt 10 mill. kroner, mens idrettskretsene mottok 4,6 mill. kroner.

I statsbudsjettet 2012 er det bevilget 627,5 mill. kroner til ordningen. Regjeringen har en målsetting om at ordningen skal økes til om lag 1,2 mrd. kroner innen 2014 (jf. Prop. 1 S 2011–2012). Ordningen er et viktig bidrag for å styrke rammevilkårene for frivillig sektor. Som den største frivillige bevegelsen vil idretten motta betydelige beløp gjennom ordningen.

5.4.2 Kompensasjon av merverdiavgift ved bygging av idrettsanlegg

Regjeringen innførte i 2010 en ny rammestyrte ordning for kompensasjon av merverdiavgift ved bygging av idrettsanlegg. I første søknadsrunde i 2010 ble det til sammen tildelt 14,3 mill. kroner fordelt på 53 anlegg. I andre søknadsrunde i 2011 ble det tildelt 26,7 mill. kroner fordelt på 76 anlegg.

Bygging av idrettsanlegg representerer et stort økonomisk løft for mange lag og foreninger. Formålet med den nye ordningen er å lette finansieringen av anleggsinvesteringer og stimulere til en fortsatt bred utbygging av idrettsanlegg.

Alle som oppfyller vilkårene for å motta spillemidler til idrettsanlegg, med unntak av kommuner/fylkeskommuner og kommunale foretak, kan søke. Ordningen gjelder idrettsanlegg hvor byggearbeidene er igangsatt etter 1. januar 2010. Det må foreligge en godkjent spillemiddelsøknad, anlegget må være ferdigstilt, og regnskapsskjema og revisorrapport skal vedlegges søknad om kompensasjon.

Kulturdepartementet har fastsatt bestemmelser for tildeling av kompensasjon. Lotteri- og stiftelsestilsynet forvalter ordningen og behandler søknader på grunnlag av bestemmelsene. Det gis kompensasjon innenfor rammen Stortinget bevilger hvert år. Dersom bevilgningen ikke rekker til full kompensasjon, vil den prosentvise avkortningen være lik for alle godkjente søknader.

Stortinget har i statsbudsjettet 2012 bevilget 61,85 mill. kroner til ordningen.

5.5 Samlet utvikling i tilskudd og økonomiske overføringer til idrett

Det har i tiårsperioden fra 2001 til 2011 vært en økning i statlige tilskudd og økonomiske overføringer til idrettsformål. I tillegg til økningen i spillemidler til idrettsformål, har innføringen av grasrotandelen, merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner og merverdiav-

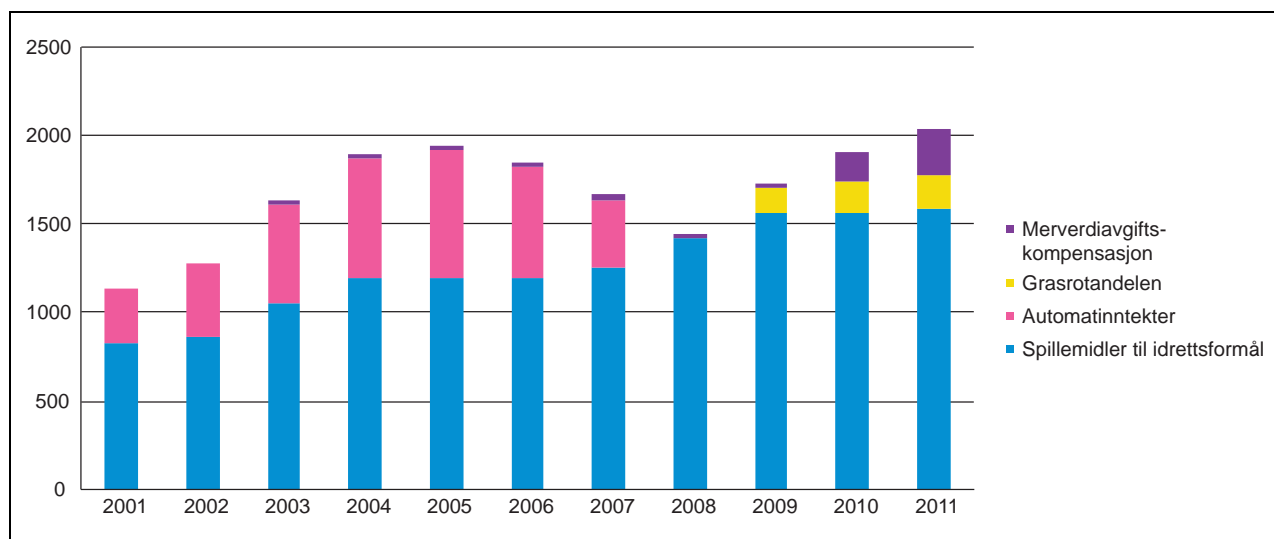
giftskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg bidratt med betydelige midler til idretten.

Summen av spillemidler, grasrotandelen og merverdiavgiftskompensasjon til idrett beløp seg i 2011 til over 2 milliarder kroner. Til sammenligning var summen av spillemidler og automatinntekter på drøyt 1,1 milliarder kroner i 2001.

Idretten hadde meget høye automatinntekter de siste årene før forbudet trådte i kraft i 2007. Inntektene de siste årene kom imidlertid etter at Stortinget i 2003 sluttet seg til regjeringens forslag til regulering av automatmarkedet.

Det er grunn til å påpeke at de aller fleste idrettslagene i Norge aldri har hatt automatinntekter.

Grasrotandelen og de to nye merverdiavgiftskompensasjonsordningene har i særlig grad medført økte ressurser til lokalledet i norsk idrett. Midlene fra grasrotandelen går utelukkende til lokale foreninger. Om lag 70 prosent av midlene som i 2011 ble fordelt gjennom NIF i merverdiav-



Figur 5.2 Nominell utvikling i spillemidler, grasrotandelen, merverdiavgiftskompensasjon og automatinntekter til idrettsformål i perioden 2001–2011, i mill. kroner.

Kilde: Kulturdepartementet/NIF/Norsk Tipping AS

Tabell 5.3 Summen av midler til idrettslag gjennom lokale aktivitetsmidler, merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner og grasrotandelen i 2011.

Grasrotandelen (spillerne hos Norsk Tipping AS)	194 mill. kroner
Merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner (statsbudsjettet)	165 mill. kroner
Lokale aktivitetsmidler (spillemidler)	156 mill. kroner
Samlet sum	515 mill. kroner

Kilde: Kulturdepartementet/Norsk Tipping AS

giftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner, tilfalt idrettslagene.

I 2011 var det om lag 140 idrettslag som mottok over 500 000 kroner samlet fra disse tre ordningene. Det er aktiviteten i de lokale idrettsla-

gene som primært begrunner statlig støtte til idrettsformål, og en styrking av rammebetingelsene for lagene inngår som et viktig element i utviklingen av den statlige idrettspolitikken.

6 Statlig idrettspolitik – status

Dette kapitlet beskriver status for den statlige idrettspolitikken.

Den statlige idrettspolitikken hviler på to grunnpilarer: Tilskudd til bygging og rehabilitering av *idrettsanlegg* og tilskudd til *aktivitetsformål*. I St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* legges det til grunn at de statlige midlene til idrettsformål skal fordeles slik at de både kommer:

- den frivillige, medlemsbaserte idretten til gode, og at
- de styrker egenorganisert fysisk aktivitet i befolkningen

Ut fra dette ble det utledet følgende overordnede mål:

1. Staten vil støtte den frivillige, medlemsbaserte idretten økonomisk slik at idrettsorganisasjonene kan opprettholde og utvikle et omfattende og godt aktivitetstilbud, primært på lokalt nivå.
2. Den samlede anleggsmassen skal gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet. Anleggsmassen bør tilpasses aktivitetsprofilen i befolkningen.
3. Den statlige idrettspolitikken skal bidra til at befolkningen har et bredt spekter av lokalt forankrede aktivitetstilbud, både i regi av den frivillige medlemsbaserte idretten og gjennom muligheten for egenorganisert aktivitet.
4. Staten vil støtte norsk toppidrett økonomisk slik at grunnlaget for et etisk og faglig kvalifisert toppidrettsmiljø sikres, og at toppidretten fortsatt kan framstå som en kulturell identitets-skaper i det norske samfunn.

De to første målene må ses i sammenheng med at de primære målgruppene for den statlige idrettspolitikken er barn og ungdom.

6.1 Spillemidler til aktivitetsformål

Den statlige idrettspolitikken bygger på at selve aktiviteten skapes og organiseres av andre enn det offentlige. Idrett, trening og fysisk aktivitet på

fritiden drives som regel enten i idrettslag, i egen regi eller i kommersielle treningssentre.

Virkemidlene som staten benytter er derfor tilskudd fra spillemidlene til organisasjoner, lag og i noen grad særskilte tiltak som har som formål å drive eller stimulere til idrett og fysisk aktivitet.

Det er et mål å støtte aktivt opp om et levende sivilsamfunn. Spillemidler til aktivitetsformål skal derfor både bidra til et omfattende og godt aktivitetstilbud, og understøtte frivillige, medlemsbaserte virksomheter ut fra deres rolle som sosiale møteplasser og demokratiske aktører.

De to store tilskuddene til aktivitetsformål gis til NIF med medlemsorganisasjoner og til lokale lag og foreninger. Tilskuddet til NIF omtales nærmere nedenfor.

Målet med tilskuddet til *lokale lag og foreninger* (LAM-midler) er å bidra til aktivitet og deltakelse i medlemsbaserte foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Det er lagenes primæraktiviteter som skal støttes. Det er videre et mål at ordningen skal understøtte den frivillige innsatsen i lagene.

Det har vært en årlig målsetting at inntil 10 prosent av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål avsettes til tilskuddsordningen for lokale lag og foreninger. Tilskuddet for 2011 er på 156 mill. kroner.

Av andre større tilskuddsordninger er det grunn til å trekke fram tilskuddet til *friluftstiltak for barn og ungdom*. Målet med ordningen er å øke omfanget av friluftslivsaktiviteter for barn og ungdom. Tiltakene som gis støtte skal medvirke til at barn og ungdom skal få oppleve naturen og utfolde seg fysisk på en god måte. Tilskuddet til dette formålet har blitt kraftig styrket i perioden siden forrige idrettsmelding.

Videre finnes det en særskilt tilskuddsordning for å *inkludere flere i idrettslagenes virksomhet*. Utgangspunktet er at flere av de største byene står overfor spesielle utfordringer knyttet til å rekruttere barn og ungdom til idrettslagene.

Det overordnede målet med tilskuddsordningen er å inkludere nye grupper inn i lagenes ordinære aktivitetstilbud, gjennom å motvirke økono-

Tabell 6.1 Tilskudd, ulike aktivitetsformål, i mill. kroner.

	2001	2006	2011
Tilskudd til NIF	289,5	349	566
Tilskudd til lokale lag og foreninger	82,4	120	156
Friluftstiltak for barn og ungdom	1,8	5,2	12

Kilde: Kulturdepartementet

miske og kulturelle barrierer som kan være til hinder for å delta i organisert idrettsaktivitet.

Målgruppen er barn og ungdom som står overfor økonomiske og/eller kulturelle barrierer som kan være til hinder for å delta i organisert idrett.

Utviklingen i tilskudd fra spillemidlene til ulike aktivitetsformål den siste tiårsperioden framgår av tabell 6.1.

Tabellen viser at det har vært en markant økning i tilskuddet til NIF og til lokale lag og foreninger den siste 10-årsperioden. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at de tidligere gevinstautomatene ble forbudt fra 1. juli 2007 (jf. kapittel 5).

Som en delvis kompensasjon for tapte inntekter som følge av dette forbudet ble tilskuddet til NIF styrket med 117,5 mill. kroner i 2008 og 188 mill. kroner i 2009 fra Norsk Tippings investeringsfond. Tilskuddet til lokale lag og foreninger ble tilsvarende styrket med 50,5 mill. kroner i 2008 og 55 mill. kroner i 2009.

6.1.1 Tilskudd til Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF)

Avsnittet over viser at staten benytter ulike virkemidler for å nå målet om at befolkningen har et bredt spekter av lokalt forankrede aktivitetstilbud. Innenfor rammen av det som kan karakteriseres som statlig aktivitetspolitikk skiller likevel tilskuddet til NIF seg ut som det mest sentrale virkemiddelet.

6.1.2 NIFs organisering og visjon

NIF er fellesorganisasjonen for idrett i Norge. Et trekk ved den norske idrettsmodellen som ofte framheves er at organisert idrett er samlet i én organisasjon. Det innebærer at både sær-idrettsforbund og idrettskretser er i samme organisasjon, og at NIF også er nasjonal olympisk og paralympisk komité.

Idrettslag og særforbund er medlemmer i NIF. Alle idrettslag er frivillige, medlemsbaserte organisasjoner. Det alt vesentlige av idrettsaktiviteten foregår i regi av lagene.

Særforbundene er sin idretts høyeste myndighet og er tilsluttet sine respektive internasjonale forbund. Særforbundene har ansvar for organisering av toppidretten innenfor sin idrett. I tillegg har Olympiatoppen det operative ansvar og myndighet til å utvikle norsk toppidrett, og et helhetlig ansvar for resultatene i norsk toppidrett. Olympiatoppen har gjennomføringsansvar for Norges deltagelse i de olympiske leker og Paralympics.

Idrettskretser og idrettsråd er organisasjonsledd i NIF og fellesorgan for idretten innenfor sine geografiske områder (fylker og kommuner).

Idrettsstinget er den organiserte idrettens høyeste myndighet og avholdes hvert fjerde år. Idrettsstinget vedtar Idrettspolitisk dokument for hver tingperiode. I henhold til Idrettspolitisk dokument for perioden 2011–2015 skal utviklingen av norsk idrett være kunnskaps- og verdibasert. Norsk idrett skal kjennetegnes av faglig og organisatorisk samarbeid og erfaringsutvikling på alle nivåer og skal vektlegge en helhetlig tilnærming til mennesket.

NIF ønsker å inkludere flest mulig i barneidretten. Det er et mål å gi opplevelser, kunnskap og idrettslige ferdigheter og skape et grunnlag for livslang glede av idrett og fysisk utfoldelse.

Når det gjelder ungdomsidretten er det flere utfordringer. NIF har en vedtatt ambisjon om å utvikle ungdomsidretten gjennom å gi ungdom mulighet til å ta eierskap og utvikle egen aktivitet. Ungdom skal finne sin plass i den organiserte idretten, med mulighet til å utvikle seg som utøvere på alle nivåer, og som ledere, trenere og fagpersoner.

NIFs visjon om toppidretten har en helhetlig tilnærming til utøverne og legger stor vekt på tverridrettslig samarbeid, integrering av ny kunnskap og forskning i det praktiske arbeidet. Toppidrettsutøverne er viktige forbilder og inspirasjonskilder for hele norsk idrett.

NIF har også en ambisjon om å opprettholde og videreutvikle et godt tilbud til voksne.

6.1.3 Det statlige tilskuddet til NIF

Tilskuddet til NIF fra spillemidlene er delt opp i fire store rammeposter. Siden 2000 har tilskuddet vært delt i følgende poster:

- Post 1: Grunnstøtte til NIF sentralt og regionalt
- Post 2: Grunnstøtte til særforbund
- Post 3: Barn, ungdom og bredde
- Post 4: Toppidrett

Innretningen på tilskuddet skal sørge for at de statlige idrettspolitiske målene kommer tydelig til uttrykk. Tilskuddssystemet skal videre sikre gode rammebetingelser for de deler av den organiserte idretten hvor aktiviteten skapes.

Postinndelingen skal også sikre grunnlaget for en god rapportering fra NIF på måloppnåelse og tilstrekkelig innsyn i virksomheten og måloppnåelse til å ivareta offentlige dokumentasjonsbehov.

Etter Kulturdepartementets vurdering fungerer ordningen med å dele opp tilskuddet til NIF i fire store rammeposter tilfredsstillende. Modellen gir et grunnlag for kontroll og mulighet til å følge opp at de overordnede statlige målene for tilskuddet til NIF ivaretas.

Samtidig markerer modellen på en god måte at staten har flere ulike målsettinger med tilskuddet til organisert idrett. Postinndelingen skal sikre at midler tilfaller hhv. barne- og ungdomsidrett og toppidrett i en størrelsesorden som gjør det mulig å følge opp statens og idrettens egne målsettinger på disse områdene.

Det er også grunn til å trekke fram at modellen er et godt utgangspunkt for å klargjøre ansvarsdelingen mellom staten og idretten. Dette gjøres ved at målformuleringene og detaljnivået på føringene fra staten varierer mellom de enkelte postene.

For post 1 og 2 er det tydelig fastslått at det dreier seg om grunnstøtte med stor grad av frihet for mottakerorganisasjonene. For post 3 (i særlig grad) og 4 er målene tydeligere formulert, noe som medfører større krav til rapportering.

Det er likevel departementets vurdering at det er rom for tydeliggjøringer og forbedringer innenfor den eksisterende postinndelingen. Målet er å videreutvikle tilskuddssystemet slik at det på en enda bedre måte enn i dag ivaretar hensynene som ligger til grunn.

Kulturdepartementet og NIF er derfor i løpende dialog om hvordan tilskuddssystemet kan videreutvikles og forbedres.

6.1.4 Mål for tilskuddet til NIF

I de årlige tilskuddsbrevene til NIF er det formulert tre overordnede mål for tilskuddet:

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

Disse målene ligger også til grunn for grunnstøtten til NIFs sentralledd, idrettskretsene og særforbundene (post 1 og 2).

For tilskuddene til barn, ungdom og breddeaktivitet (post 3) og til toppidrett (post 4) er det utarbeidet egne mål i tillegg til de ovennevnte. Målene for barne-, ungdoms- og breddetiltakene bør gjenspeile et helhetlig perspektiv på idrettsutviklingen og bidra til å skape varig interesse for trening og fysisk aktivitet.

Målene for tilskuddet på *post 3* er å bidra til:

- et godt tilbud for barn (6–12 år) i idretten
- et godt tilbud for ungdom (13–19 år) i idretten
- best mulige rammebetingelser for de lokale idrettslagene

Målene for tilskuddet på *post 4* er å:

- sikre grunnlaget for en etisk og faglig kvalifisert toppidrettssatsing
- sikre en bredde innenfor toppidretten

Målene er formulert på et overordnet nivå. Det er NIFs oppgave å formulere konkrete mål og prioriteringer for bruken av spillemidler innenfor de fire tilskuddspostene.

Målene og prioriteringene skal reflektere behovene blant medlemmer og medlemsorganisasjoner. Søknaden om spillemidler skal synliggjøre organisasjonsleddenes roller og vise hvordan bruken av spillemidler på de fire tilskuddspostene skal ivareta de formulerte målene.

6.1.5 Vurdering av måloppnåelse

Den store utfordringen når det gjelder vurderingen av måloppnåelse er at de overordnede målene for tilskuddet til NIF er nært knyttet til den aktiviteten som foregår lokalt i idrettslagene, mens det statlige tilskuddet gis til idretten på sentralt og regionalt nivå.

Vurdering av måloppnåelse kompliseres ytterligere av at de største tilskuddspostene (post 1 og 2) er definert som *grunnstøtte*, der mottakerne per definisjon skal ha stor frihet ved anvendelse av midlene.

Det er derfor et iboende dilemma når man på den ene siden opererer med en klar grunnstøtteordning, men samtidig har noen mål og forutsetninger for tilskuddet som vanskelig lar seg løse av de organisasjonsleddene som faktisk mottar de økonomiske ressursene.

Tilskuddet til NIF og særforbundene hviler på forutsetningen om at deres virksomhet er direkte eller indirekte med på å legge til rette for aktiviteten i lagene. I stor grad er det slik. Særforbundene (og deres særiddrettskretser) sørger for eksempel for å organisere konkurranser. Det er også en betydelig aktivitet innenfor kompetanseheving, herunder leder-, trener- og dommerutvikling i regi av NIF, særforbund og idrettskretser.

En vurdering av måloppnåelse for post 1 og 2 vil i første rekke være knyttet til om det i tilstrekkelig grad er en sammenheng mellom virksomheten i idrettens nasjonale ledd og aktiviteten lokalt. I forlengelsen av dette må det løpende vurderes om størrelsen på det statlige tilskuddet har et rimelig omfang, særlig sett i forhold til andre tilskuddsformål på idrettsområdet.

Et annet mulig utviklingstrekk er at dersom fokus i idrettens sentrale ledd i stor grad er på ulike typer velferdsproduksjon (idrettens samfunnsansvar), kan dette medføre at lagene gis oppgaver ut over deres primærvirksomhet.

Når det ses nærmere på måloppnåelse på den enkelte tilskuddspost, er det innenfor tilskuddet til *toppidrett (post 4)* det i størst grad er mulig å dokumentere måloppnåelse. Dette har sammenheng med at det for dette tilskuddet er nær kobling mellom mottaker av tilskuddet og den aktiviteten som er målet for tilskuddet.

Resultatene innenfor norsk toppidrett indikerer i seg selv at satsingen som i stor grad finansieres fra spillemidlene er vellykket. Rapporteringen fra NIF gir også grunnlag for å konkludere med at de statlige målene for tilskuddet til toppidrett ivaretas.

Post 3 er en satsing på barne-, ungdoms- og breddeidrett. I 2008 leverte International Research Institute of Stavanger (IRIS) en rapport om aktivitetsmidlene på post 3. Rapporten konkluderte med at midlene har gitt positive resultater når det gjelder aktivitet blant barn og ungdom, kvaliteten på tilbudet og strategisk vektlegging av barn og ungdom i særforbundene.

Kulturdepartementet mener på denne bakgrunn at det er grunn til å konkludere med at aktivitetsmidlene har bidratt til et bedre kvalitativt tilbud ved at flere trenere og ledere har fått hevet sin kompetanse, og ved at det har blitt arrangert klubb utviklingstiltak.

Midlene har bidratt til en reell økning av antall aktive barn og ungdom. Særsilt synes en del nye idretter og idretter med lav andel barn og ungdom å ha dreid innsatsen mot barn og ungdom som følge av innføringen av aktivitetsmidlene.

6.2 Spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet

I St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle* slås det fast at tilskudd til utbygging og rehabilitering av anlegg er statens viktigste virkemiddel for å nå målet om idrett og fysisk aktivitet for alle.

Overføringer til anleggsformål har i hele perioden etter opprettelsen av Norsk Tipping AS vært den største posten på hovedfordelingen av spillemidler. Det er de tradisjonelle idrettsanleggene utformet for trening og konkurranse som har mottatt mest tilskudd.

Gjennom rammefordeling av spillemidler til fylkeskommunene søker departementet å ivareta en tilnærmet lik tilgang på anlegg for befolkningen uavhengig av bosted. Hvilke anleggstyper som bygges er i første rekke et resultat av kommunale og fylkeskommunale prioriteringer.

Målet for anleggsutbyggingen er å gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet. Anleggstyper som harmonerer med aktivitetsprofilen til barn og ungdom, som kan brukes av mange og som gir mulighet for egenorganisert fysisk aktivitet er prioritert.

6.2.1 Nærmere om tilskuddsordningen

Spillemidler til idrettsformål er hjemlet i lov om pengespill m.v., samt forskrift gitt ved kongelig resolusjon av 11. desember 1992.

Siden tilskuddsordningen ble etablert i 1948 har finansieringen av idrettsanlegg tradisjonelt vært et «spleiselag» mellom idrettslag og kommuner, med tilskudd fra spillemidlene som en viktig delfinansiering.

Det er et grunnleggende prinsipp at tilskudd i form av spillemidler ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller omdannes til fortjeneste for private eiere.

Tildeling av spillemidler til anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet er en søknadsbasert

tilskuddsordning. Kommuner, idrettslag og enkelte andre typer foreninger og selskaper eid av kommuner og/eller idrettslag er søknadsberettiget. Det er viktig å presisere at det ikke dreier seg om øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner.

Kulturdepartementet fordeler spillemidler til fylkeskommunene. Til grunn for fordelingen av rammene til fylkeskommunene ligger tre kriterier: godkjent søknadssum, antall innbyggere og anleggsfordeling.

Målet med kriteriene og vektingen av disse er å oppnå en fordeling som sikrer at tilskuddsordningen er behovsbasert og har en utjevne effekt på anleggsdekningen mellom fylkeskommunene.

Detaljfordelingen av spillemidler til idrettsanlegg i kommunene er delegert til fylkeskommunen. Det innebærer at det er fylkeskommunene som prioriterer søknadene og tildeler midler til det enkelte anlegg.

Det er et vilkår for å kunne søke om spillemidler at anlegget er med i en kommunal plan. Dette skal sikre at anleggsutbyggingen i kommunene ses i sammenheng og har vært gjenstand for en helhetlig behovsvurdering.

6.2.2 Bruk av idrettsanlegg

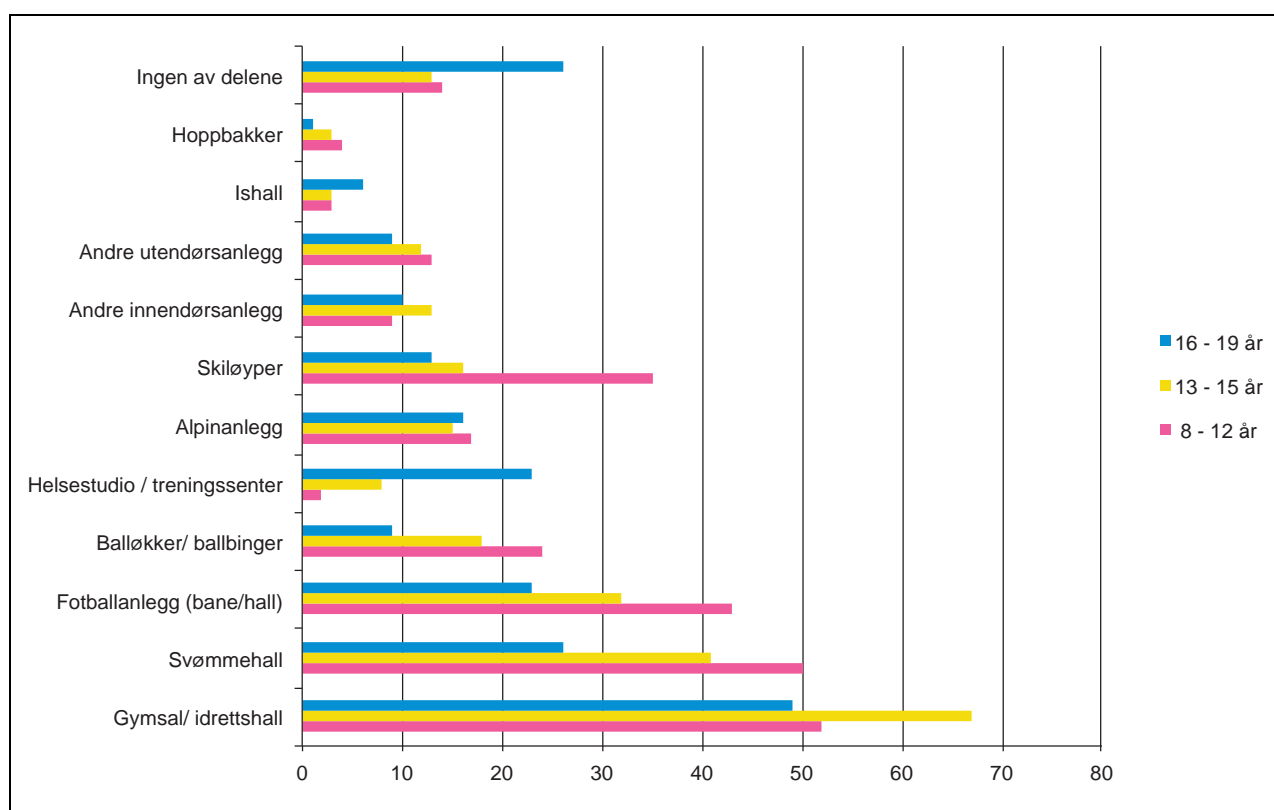
Det er et mål at den samlede anleggsmassen skal gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet. Det er videre klart uttrykt at anleggsmassen bør tilpasses aktivitetsprofilen i befolkningen.

Den statlige idrettspolitikken skal bidra til at befolkningen har et bredt spekter av lokalt forankrede aktivitetstilbud både i regi av den frivillige medlemsbaserte idretten og gjennom mulighet for egenorganisert aktivitet.

I tråd med at det er barn og ungdom som er de prioriterte målgruppene for idrettspolitikken, er også anleggsutbyggingen i første rekke ment å understøtte disse målgruppens ønsker og behov.

Figur 6.1. viser hvilke anleggstyper barn og ungdom oppgir å benytte til idrett og fysisk aktivitet. Tallene viser at barn og ungdom i stor grad benytter tradisjonelle idrettsanlegg som gymsal/idrettshall, svømmehall og fotballanlegg. Som vi skal se nærmere på senere i kapittelet er det godt samsvar mellom de anleggstyper barn og ungdom oppgir å benytte og de anleggstyper som mottar mest tilskudd fra spillemidlene.

Ser vi på aldersgruppen 13–15 år oppgir 67 prosent at de benytter gymsaler/idrettshaller. I



Figur 6.1 Bruk av anleggstyper, splittet på alder. I prosent.

Kilde: Synovate; Barne og ungdomsundersøkelsen 2009

den andre enden av skalaen befinner hoppbakker og ishaller seg, hvor 3 prosent i samme aldersgruppe oppgir at de benytter disse anleggstypene. Her må det imidlertid tas med i betraktningen at ishaller ikke er tilgjengelige i store deler av landet og at det har vært en reduksjon i antall hoppbakker.

Det er grunn til å legge merke til at andelen som oppgir å benytte helse-/treningssenter stiger markert gjennom tenårene. Mens 2 prosent av 8–12 åringer benytter treningssentre, har andelen steget til 23 prosent for 16–19 åringer. Den eldste aldersgruppen trener i nesten like stor grad i treningssentre som i mer tradisjonelle anlegg som svømmehaller og fotballanlegg.

Synovates undersøkelse skiller ikke mellom kommersielle treningssentre og trenings- eller styrkerom på skoler eller i idrettsanlegg.

Voksnes anleggsbruk skiller seg nokså markert fra den bruken som kan registreres hos barn og ungdom. Turløyper og større utmarksområder er de anleggstypene som flest har benyttet seg av. Disse anleggstypene er benyttet av mer enn 70

prosent av de som driver regelmessig fysisk aktivitet. Deretter følger parker, grøntområder og svømmehaller som de anlegg og områder som benyttes av en størst andel av befolkningen. Disse funnene samsvarer godt med det vi vet om voksebefolkningens treningsvaner.

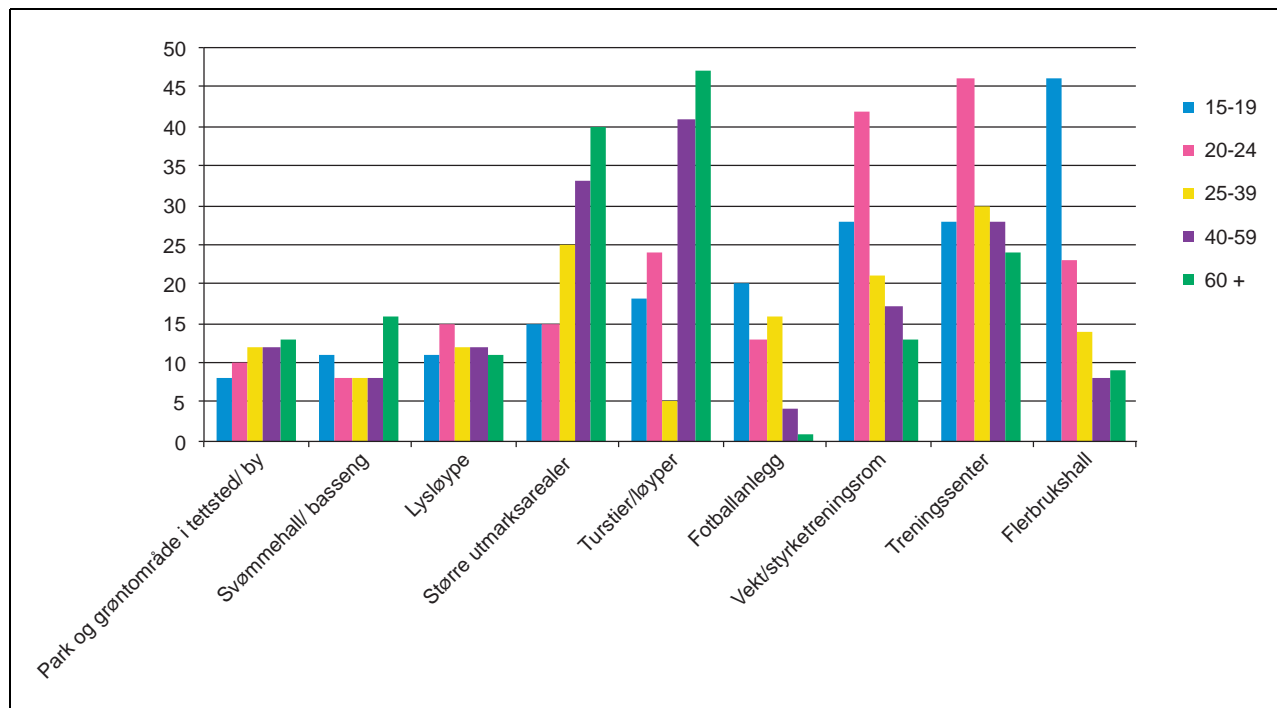
Som vist i kapittel 3 driver de fleste voksne som trener en eller annen form for egenorganisert aktivitet. Tall fra Norsk Monitor viser blant annet at 21 prosent av befolkningen over 15 år oppgir ukentlige jogge/løpeturer og hele 53 prosent går ukentlig tur i skog og mark. Egenorganisert fysisk aktivitet foregår i stor grad i denne type anlegg som altså benyttes av flest voksne. Treningssentre og styrketreningsrom blir benyttet av i underkant av 50 prosent av de som trener regelmessig.

Det er likevel grunn til å legge merke til at mer tradisjonelle idrettsanlegg benyttes av en relativt stor andel av voksne som oppgir å være fysisk aktive. Ser vi på befolkningens regelmessige bruk av ulike anleggstyper splittet på ulike aldersgrupper finner vi at tradisjonelle idrettsanlegg som



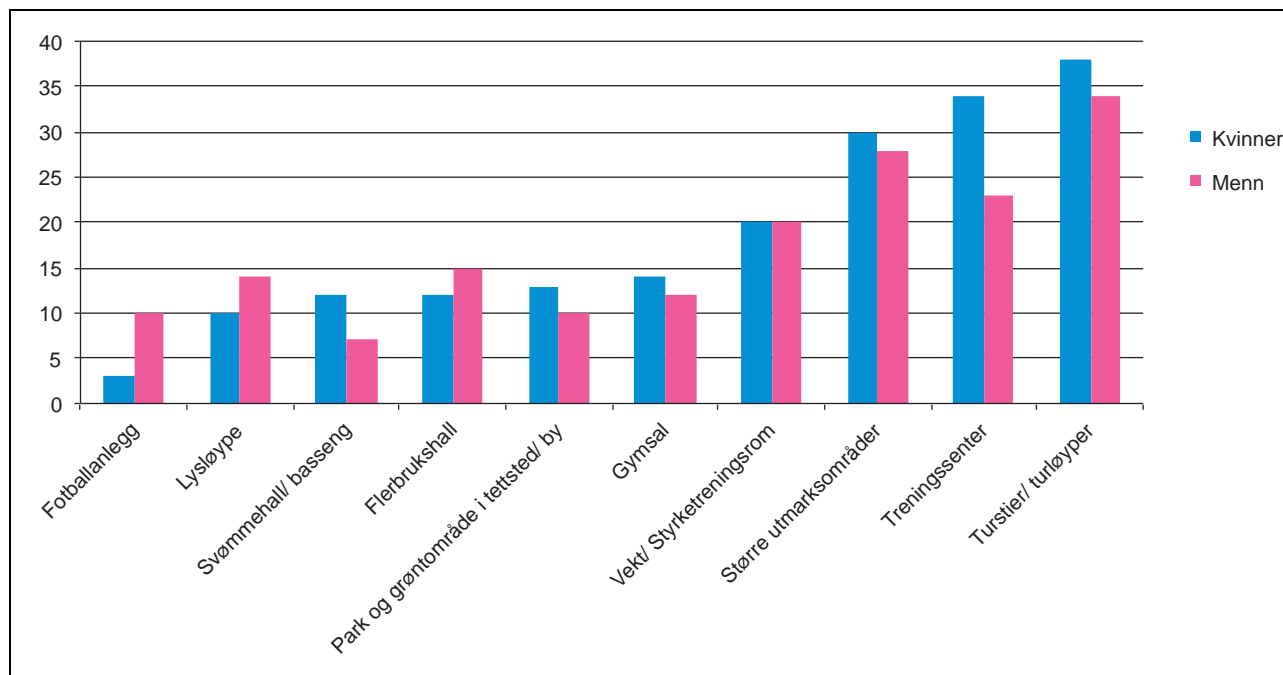
Figur 6.2

Foto: Kulturdepartementet/Idrettsavdelingen



Figur 6.3 Prosentandel som har benyttet anlegget en eller flere ganger i uka. Splittet på alder.

Kilde: Norsk Monitor 2009/2010

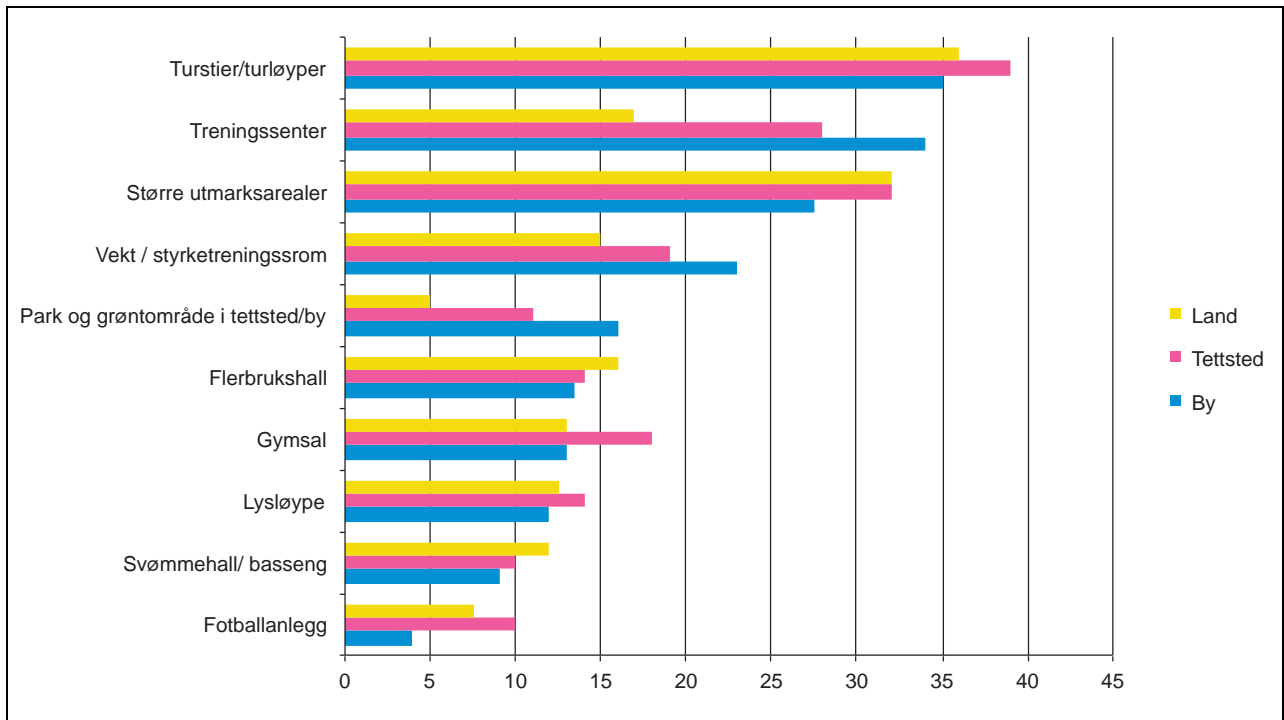


Figur 6.4 Prosentandel av befolkningen over 15 år som benytter ulike typer anlegg en eller flere ganger i uka. Splittet på kjønn.

Kilde: Norsk Monitor 2009/2010

flerbrukshaller og fotballanlegg benyttes hyppigst av de yngre aldersgruppene, mens de eldre alderskullene i størst grad benytter friluftspregede anlegg. (Figur 6.3).

Som vist i kapittel 3 har kvinner og menn ulike aktivitetsmønstre. Dette reflekteres også i anleggsbruken. Generelt er kvinner i flertall når det gjelder regelmessig bruk av friluftspregede anlegg og private treningscentre. (Figur 6.4).



Figur 6.5 Prosentandel av befolkningen over 15 år som har benyttet anlegget en eller flere ganger i uka. Splittet på bosted.

Kilde: Norsk Monitor, 2009/2010

For anlegg hvor aktiviteten gjerne er sesongbetont og derfor har en gjennomsnittlig lavere grad av regelmessig bruk, finnes en tendens til hyppigere bruk blant menn. Eksempler på slike anlegg er alpinanlegg og tennisanlegg.

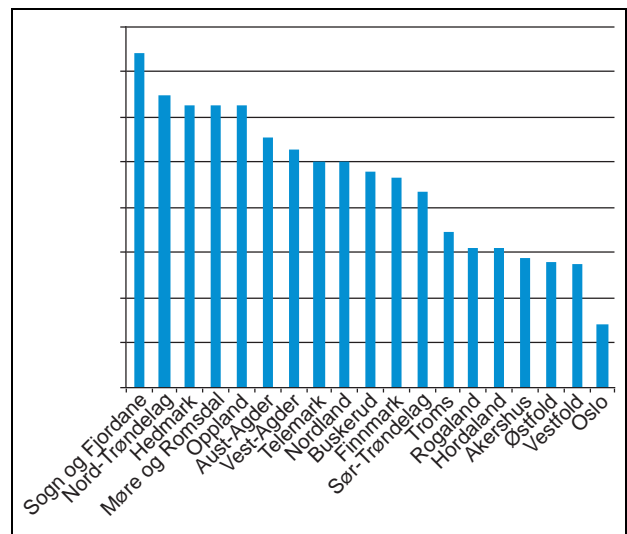
Det er relativt små forskjeller i anleggsbruk mellom tettbygd og spredtbygd strøk. Et markert unntak er bruk av private treningscentre, som er klart størst i byer og tettbygde strøk.

6.2.3 Anleggsdekning og lokalisering

Gjennom rammefordelingen av spillemidler til fylkeskommunene og særskilte anleggspolitiske satsinger, har departementet søkt å ivareta hensynet til at det skal være noenlunde lik tilgang på anlegg for befolkningen uavhengig av bosted.

Utbyggingstakten og prioriteringen av anleggstyper varierer mellom de enkelte fylkene. Dette innebærer at det er forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder anleggsdekning for sentrale anleggstyper.

Figur 6.6 viser at anleggsfordeling (samlet optelling og vekting av alle typer eksisterende idrettsanlegg i forhold til folketall) gjennomgående er lavest i fylkene rundt Oslofjorden. Best anleggsfordeling har fylkene Sogn og Fjordane og

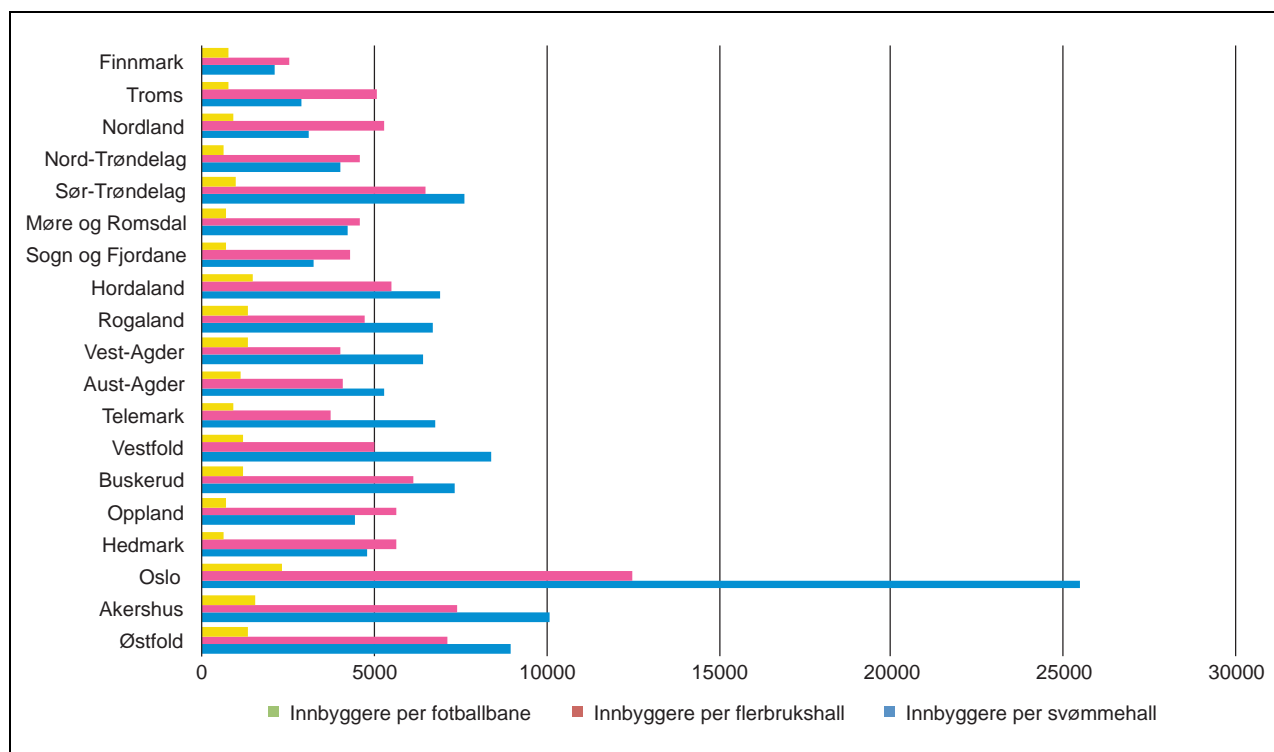


Figur 6.6 Fylkesvis anleggsfordeling, optelling og vekting av eksisterende anlegg i forhold til folketall.

Kilde: Idrettsanlegg.no

Nord-Trøndelag. De tre nordligste fylkene er i et mellomstilt, og noe over landsgjennomsnittet.

Figur 6.7 viser antall innbyggere per anlegg for noen utvalgte anleggstyper. Antall innbyggere per anlegg kan gi en indikasjon på befolkningens tilgang til idrettsanlegg.



Figur 6.7 Antall innbyggere per anleggstype, fylkesvis.

Kilde: Idrettsanlegg.no

Figuren viser interessante forskjeller mellom fylkene. Størst er forskjellene når det gjelder svømmeanlegg og flerbrukshaller. Her skiller Oslo seg ut som det fylket med klart flest innbyggere per anlegg. I Oslo er det om lag 25 000 innbyggere per svømmeanlegg, mens tilsvarende tall for Finnmark og Troms, som befinner seg i motsatt ende av skalaen, er henholdsvis ca 2100 og 2800 innbyggere per svømmeanlegg.

Her må det understrekes at tallmaterialet ikke skiller mellom størrelse og kapasitet på det enkelte svømmeanlegget. Et skolebasseng på 12,5 meters lengde teller som et anlegg på lik linje med et 50 meters konkurransebasseng.

Det er videre grunn til å være oppmerksom på at antall innbyggere per anlegg også må sees i sammenheng med forhold som geografiske avstander, bosettingsmønster, alderssammensetning i befolkningen, samt lokale behov og prioriteringer.

Selv om Finnmark er det fylket med færrest innbyggere per svømmeanlegg og flerbrukshall, må geografi og reiseavstand tas med i betraktningen når befolkningens reelle tilgang til idrettsanlegg vurderes.

Anleggsdekningen per innbygger i noen utvalgte større kommuner (fig. 6.8) viser et noe

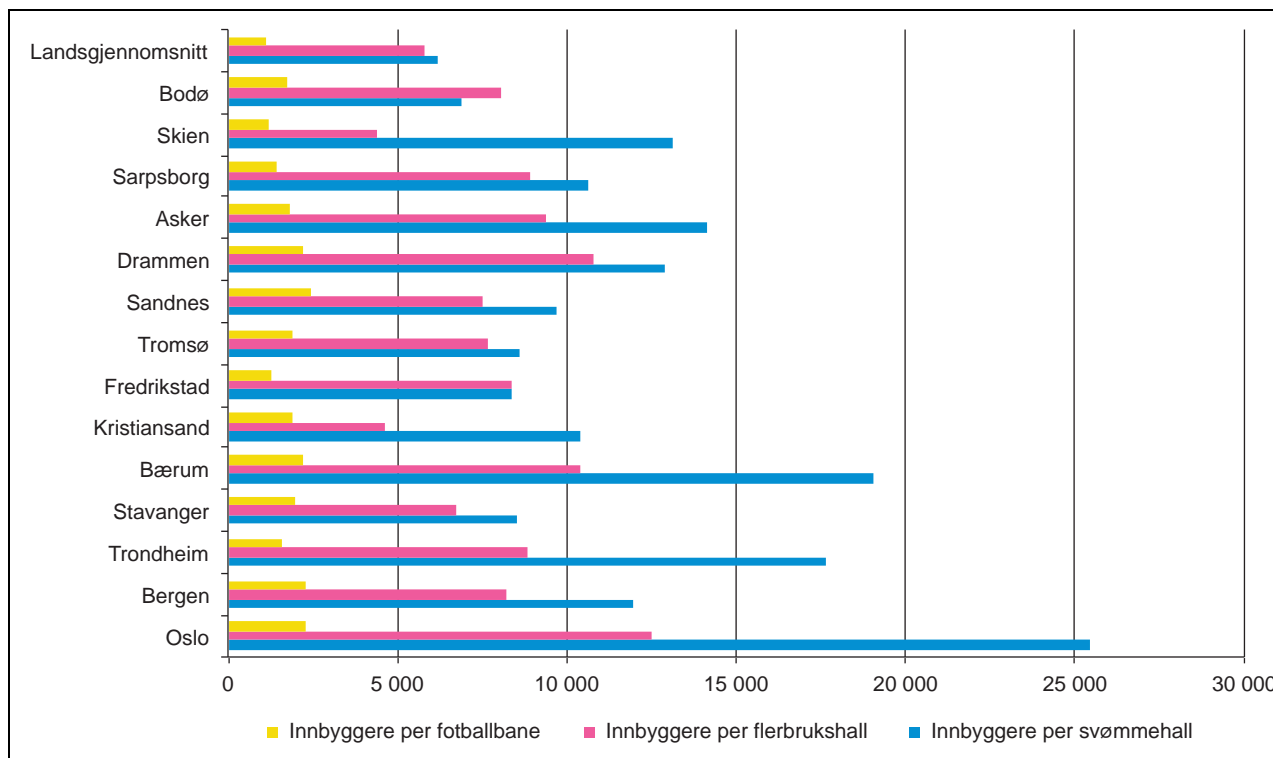
annerledes bilde. Oslo skiller seg ikke like klart ut som i fylkesfordelingen. Vi ser at flere av de større byene har langt dårligere anleggsdekning per innbygger enn landsgjennomsnittet, særlig når det gjelder flerbrukshaller og svømmeanlegg.

Når det gjelder fotballanlegg, er dekningen langt bedre enn for de andre to anleggstypene. Her skiller heller ikke de store bykommunene seg like klart fra landsgjennomsnittet, selv om det også her er slik at noen kommuner (Oslo og Bergen), har om lag dobbelt så mange innbyggere per fotballanlegg som landsgjennomsnittet.

Det er vanskelig å påvise en bestemt årsak til at de større byene gjennomgående har så mye lavere anleggsdekning enn landsgjennomsnittet.

En viktig forklaring er trolig at større byer og pressområder har hatt og har en vesentlig økning i folketallet over mange år. Det innebærer også et stort og vedvarende behov for anleggsutbygging.

I tillegg kan mangelen på egnede arealer i større byer vanskeliggjøre utbyggingen av anlegg. Sammen med gjennomsnittlig høyere byggepriser enn i landet for øvrig, gjør dette også at det er vanskelig for idrettslagene å etablere egne anlegg i disse byene.



Figur 6.8 Antall innbyggere per anleggskategori, utvalgte kommuner

Kilde: Idrettsanlegg.no

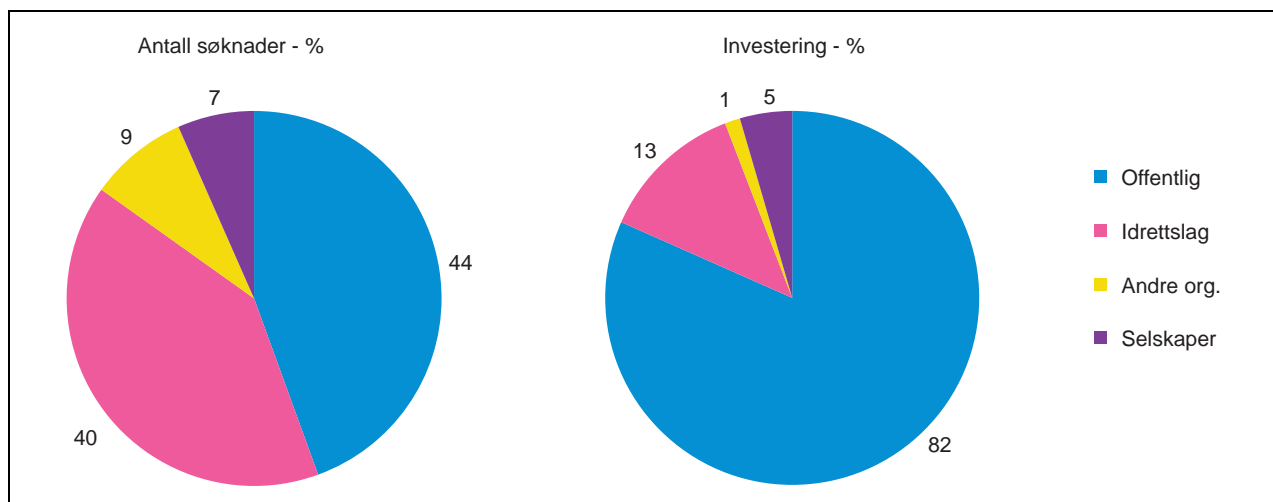
6.2.4 Eierstruktur – hvem bygger og eier idrettsanlegg?

Tradisjonelt har kommunene stått for mye av utbyggingen av idrettsanlegg. Det har vært en underforstått «arbeidsdeling» der det offentlige har sørget for anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet, mens idrettsorganisasjoner har

fylt anleggene med aktivitet. Dette forholdet har endret seg gradvis over tid. Idrettslag har de siste tiårene i stadig større grad bygget og drevet anlegg selv.

Søknadene om spillemidler gir et bilde av hvem som bygger, eier og driver idrettsanlegg.

Søknadene om spillemidler for 2011 viser at idrettslag, selskaper og andre organisasjoner står



Figur 6.9 Antall søknader om spillemidler og totale investeringer synliggjort i søknader i 2011, fordelt på type søkere.

Kilde: Idrettsanlegg.no

for det største antallet søknader med totalt 56 prosent av det totale antallet. Det offentlige, som her omfatter fylkeskommuner, kommuner og kommunalt eide selskap og foretak, sto bak 44 prosent av søknadene.

Ser vi på søknadsbeløp og totale investeringskostnader er bildet et annet. Søknader som fremmes av offentlige aktører sto for 82 prosent av totale investeringskostnader for alle anlegg som søkte om spillemidler i 2011. Søknader fra idrettslag representerte til sammenligning 13 prosent av investeringskostnadene.

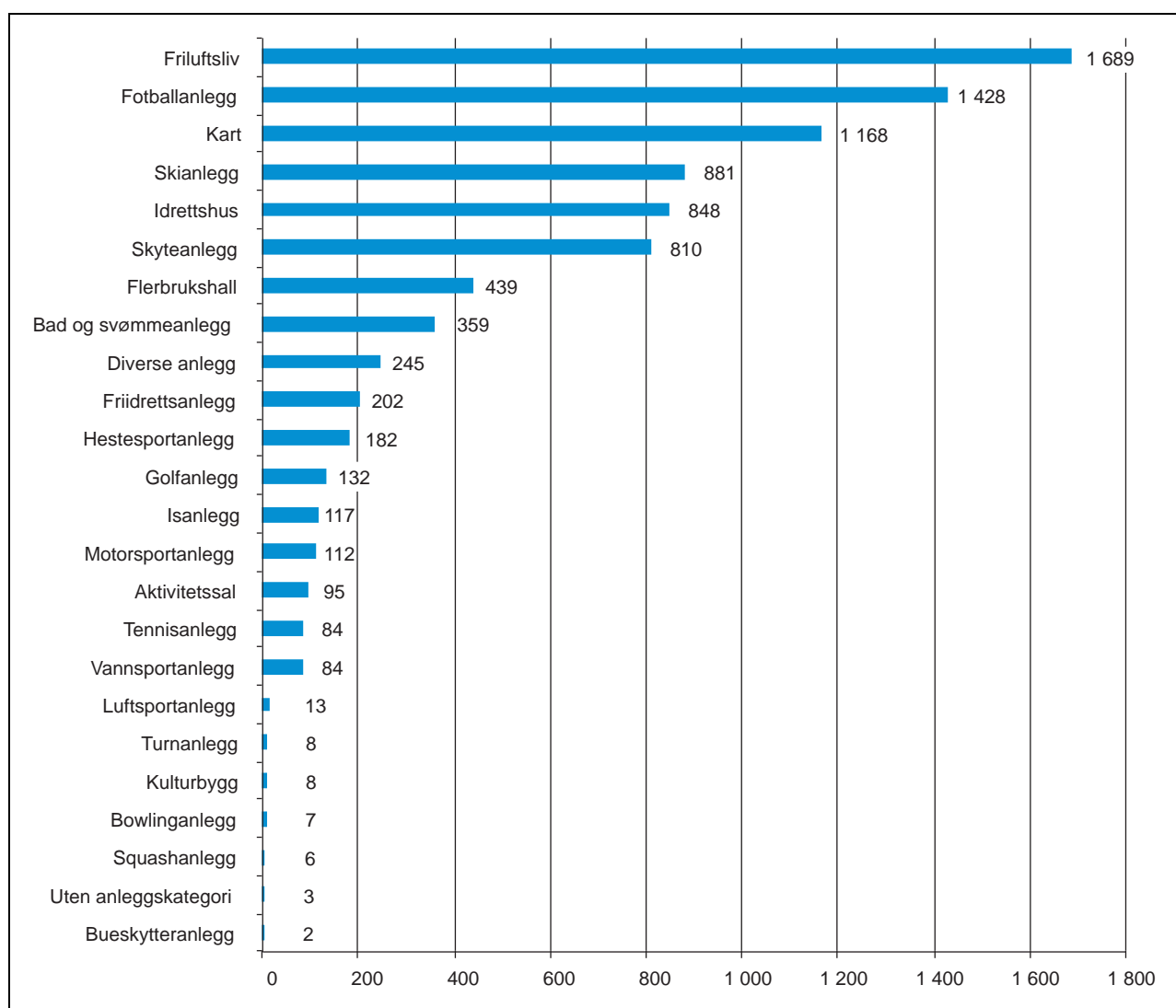
Selskaper, i hovedsak dannet av idrettsorganisasjoner, står bak 7 prosent av antallet søknader, og representerer 5 prosent av investeringene. Andre organisasjoner (for eksempel skytterlag og jeger-

og fiskerforeninger) står bak 9 prosent av antallet søknader, og 1,1 prosent av investeringene.

Som det framgår av figur 6.9 er det altså slik at idrettslag i 2011 initierte flere idrettsanlegg enn det offentlige, men det er fortsatt slik at det offentlige står bak utbyggingen av de store, kostnadskrevene anleggene.

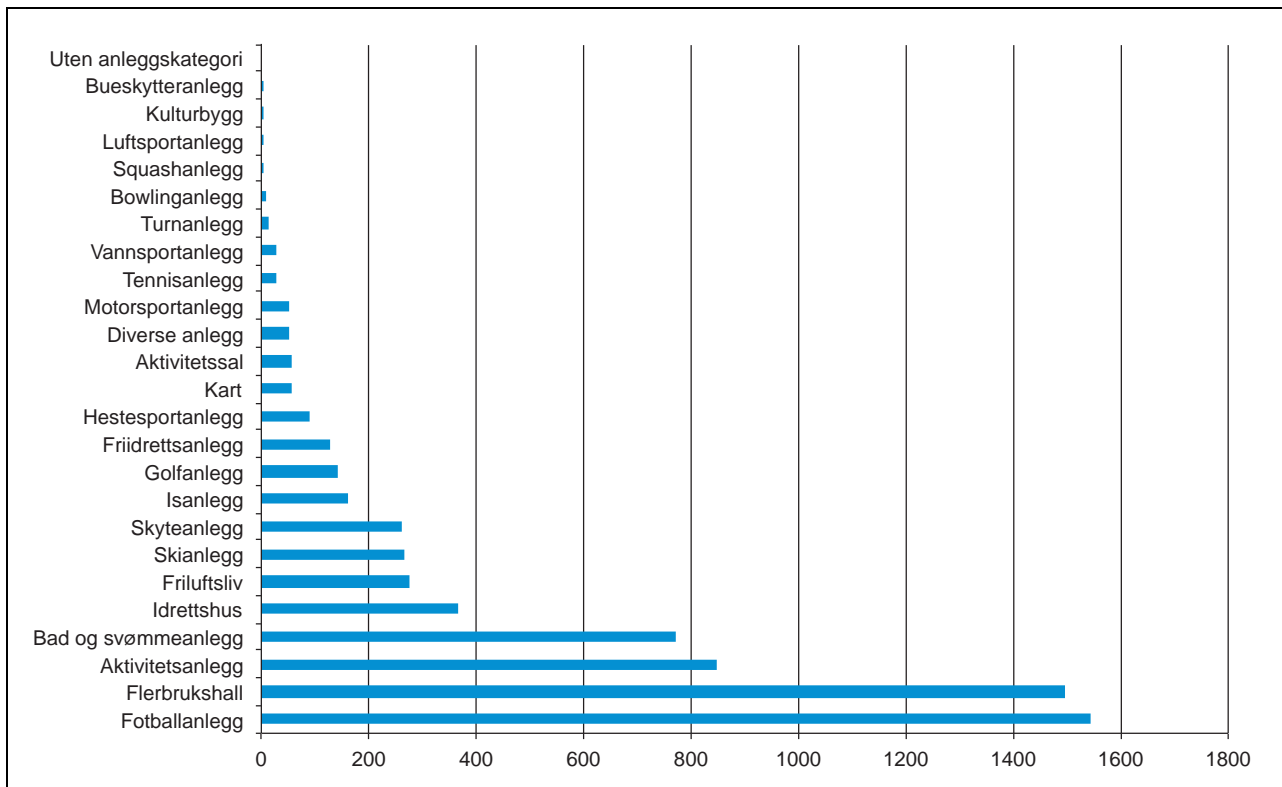
Av de 100 søknadene som synliggjør høyest kostnad, er 90 prosent fra kommuner (herunder fylkeskommuner) eller selskaper og foretak med hovedsakelig kommunalt eierskap.

Vi ser også en tendens til at der idretten selv bygger kostnadskrevene anlegg, opprettes det egne selskaper som forestår utbygging og delvis drift av anleggene. Hovedmotivasjonen bak slike selskapsdannelser synes å være å minimere den økonomiske risikoen for idrettslaget.



Figur 6.10 Antall anleggsenheter med tildeling i perioden 2000–2011.

Kilde: Idrettsanlegg.no



Figur 6.11 Fordeling spillemidler på anleggskategori, perioden 2000–2011, i mill. kroner.

Kilde: Idrettsanlegg.no

6.2.5 Tilskudd til anlegg i perioden 2000–2011

De samlede statlige tilskudd til bygging av idrettsanlegg har for perioden 2000–2011 passert 7,1 milliarder kroner. I perioden har staten bidratt med 7 milliarder kroner i spillemidler til anleggsutviklingen i kommunene og 90 millioner kroner i spillemidler til anlegg for friluftsliv i fjellet.

I samme periode er nasjonalanlegg, OL-anlegg og andre spesialanlegg tildelt til sammen 284 millioner kroner av spillemidlene. I tillegg er det til nasjonalanlegg over statsbudsjettet bevilget 20 mill. kroner til ombygging av Holmenkollen og 18 mill. kroner til ombygging av skiflygingsbakken i Vikersund.

I St.prp. nr. 37 (2008–2009) *Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid*, ble det bevilget 250 mill. kroner til bygging av idrettsanlegg. Disse midlene ble fordelt til anlegg hvor det forelå godkjente spillemiddelsøknader, og hvor arbeidene raskt kunne settes i gang. Midlene kommer i tillegg til spillemidler.

Figur 6.10 viser anleggsenheter med tildeling i perioden 2000–2011. Her går det tydelig fram at anlegg som tilrettelegger for friluftsliv er den anleggskategorien hvor flest enkeltanlegg har

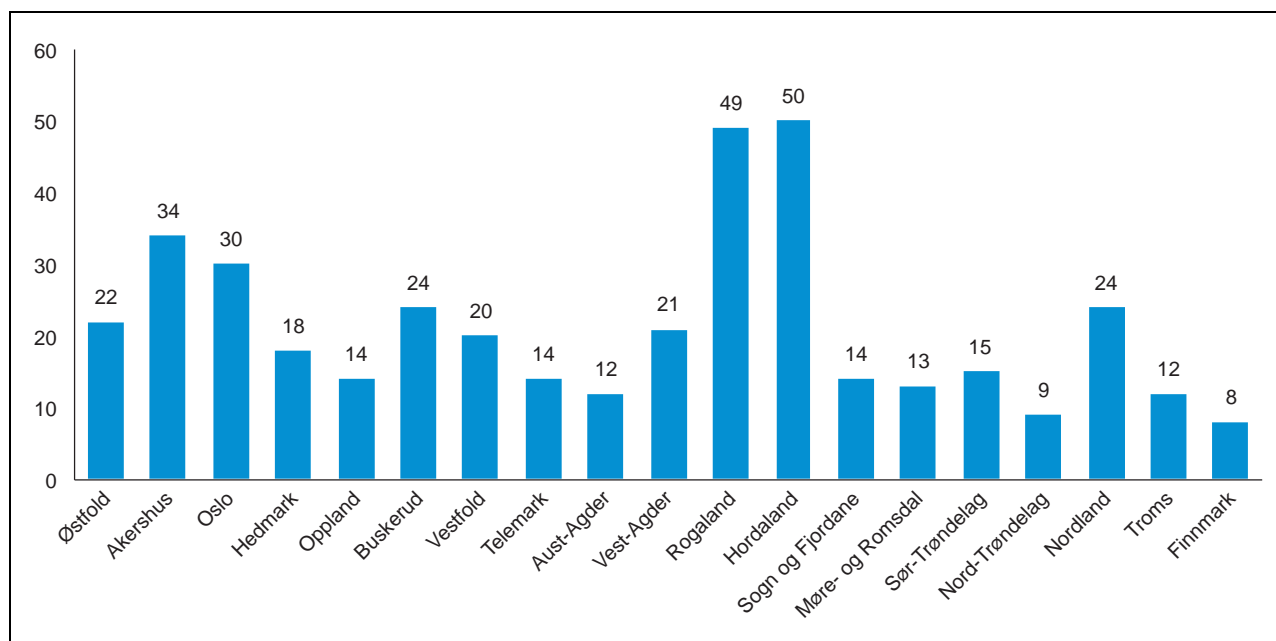
mottatt spillemidler i perioden. Dette er i tråd med befolkningens anleggsbruk.

Spillemidler til idrettsanlegg i kommunene er fordelt på fem ulike søknadsgrupper. En av disse søknadsgruppene er ordinære anlegg, det vil si tradisjonelle idrettsanlegg.

Tilskudd til ordinære anlegg utgjør en tredjedel av kostnadene opp til en øvre grense på 700 000 kroner. For enkelte større og kostnadskrevenne anleggstyper fastsettes det høyere maksimale tilskuddsbeløp.

Flerbrukshaller og fotballanlegg er de anleggskategoriene som i løpet av perioden 2000–2011 har mottatt mest spillemidler. Fotballanleggenes dominans har sin forklaring i at fotball har vært og er den desidert største særvidretten i Norge. Flerbrukshaller tar sikte på å dekke flest mulig aktivitetsformer på en og samme arena og har vært en prioritert halltype siden 1970-årene. (Figur 6.11).

I figur 6.13 ser vi at flerbrukshaller, svømmehaller og fotballanlegg er de anleggstyper det investeres mest i. Investeringene i disse tre kategoriene utgjør til sammen over 70 prosent av totale investeringer, fulgt av isanlegg, idrettshus og friidrettsanlegg mottar disse anleggene mest spillemidler.

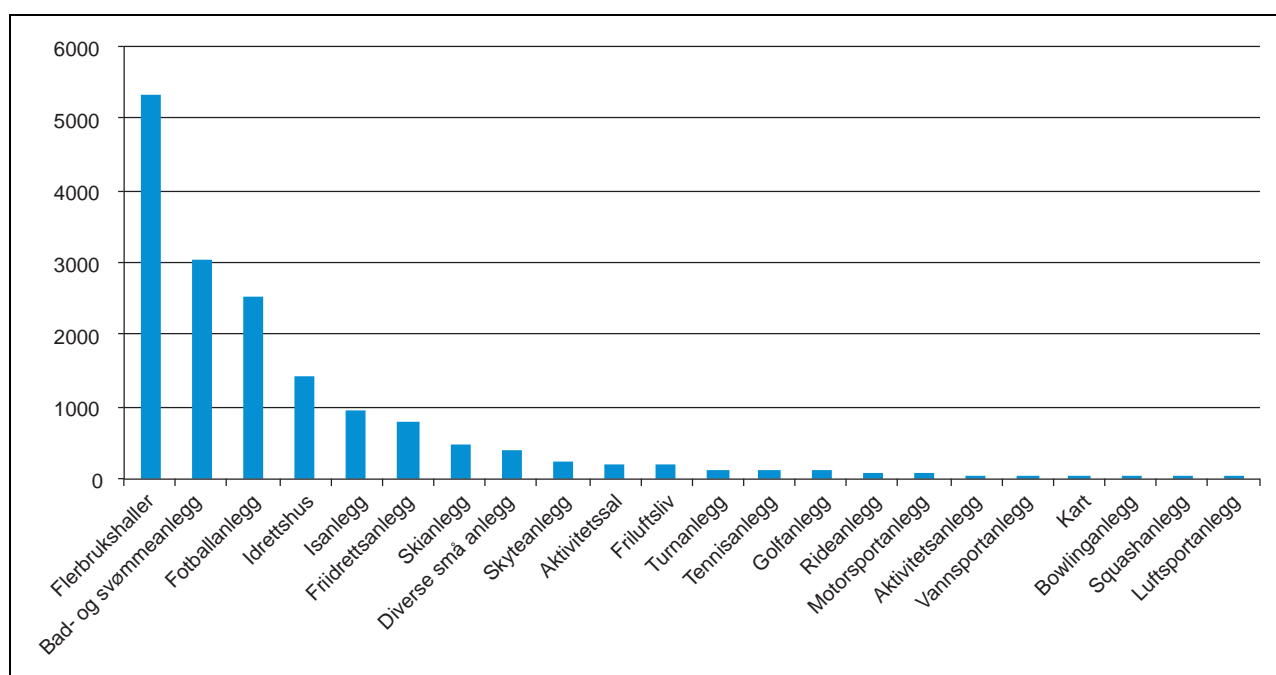


Figur 6.12 Antall flerbrukshaller med tildeling i perioden 2000–2011.

Kilde: Idrettsanlegg.no

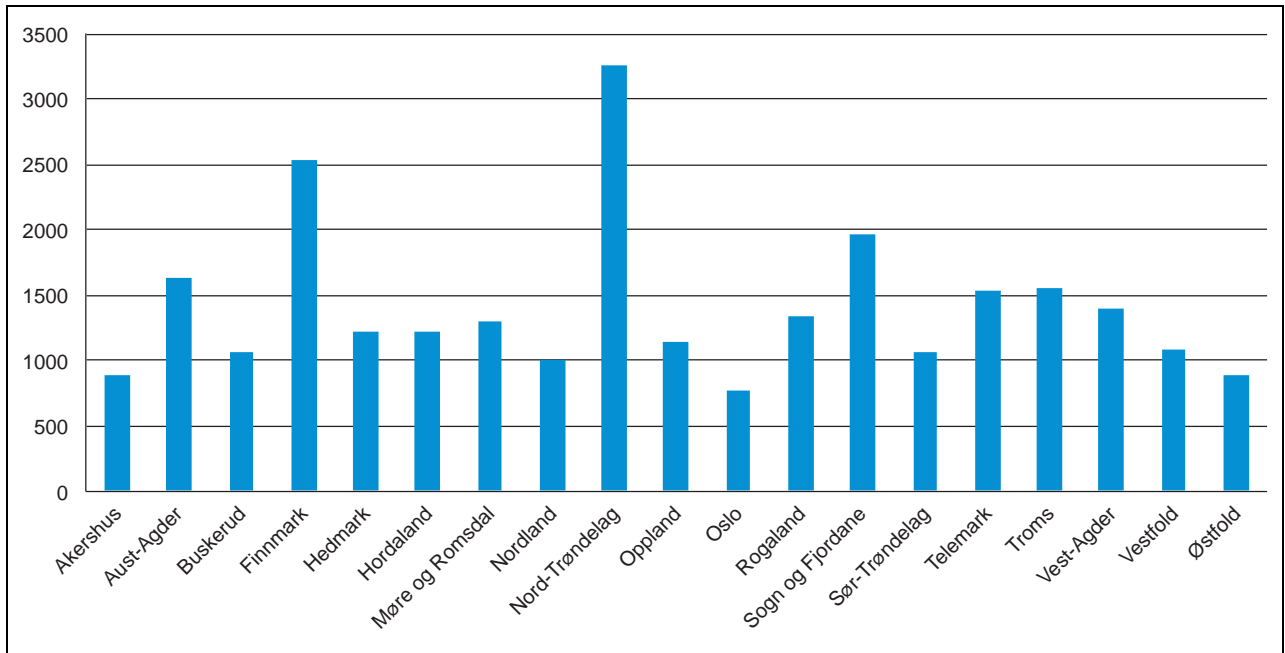
Fordeling av spillemidler fra hovedfordelingens post 1.1 *Idrettsanlegg i kommunene* til ordinære idrettsanlegg forestås av fylkeskommunene. Tilskudd fra spillemidlene er investeringstilskudd, et statlig toppstilskudd, til nybygging og rehabilitering av ordinære idrettsanlegg i kommunene.

Tre kriterier legges til grunn; Søknadsvolum, folketall og anleggsfordeling. I nåværende ordning vektes kriteriet godkjent søknadssum med 50 prosent, kriteriet befolkning med 25 prosent og kriteriet anleggsfordeling med 25 prosent. Kulturdepartementet fastsetter årlig tilskuddssatser for de forskjellige anleggskategoriene. Den generelle satsen er fastsatt til en tredel av godkjent



Figur 6.13 Samlede kostnader i spillemiddelsøknader 2011, per anleggskategori, mill. kroner.

Kilde: Idrettsanlegg.no



Figur 6.14 Samlet fylkesvis tildeling 2000–2011, kr. pr innbygger.

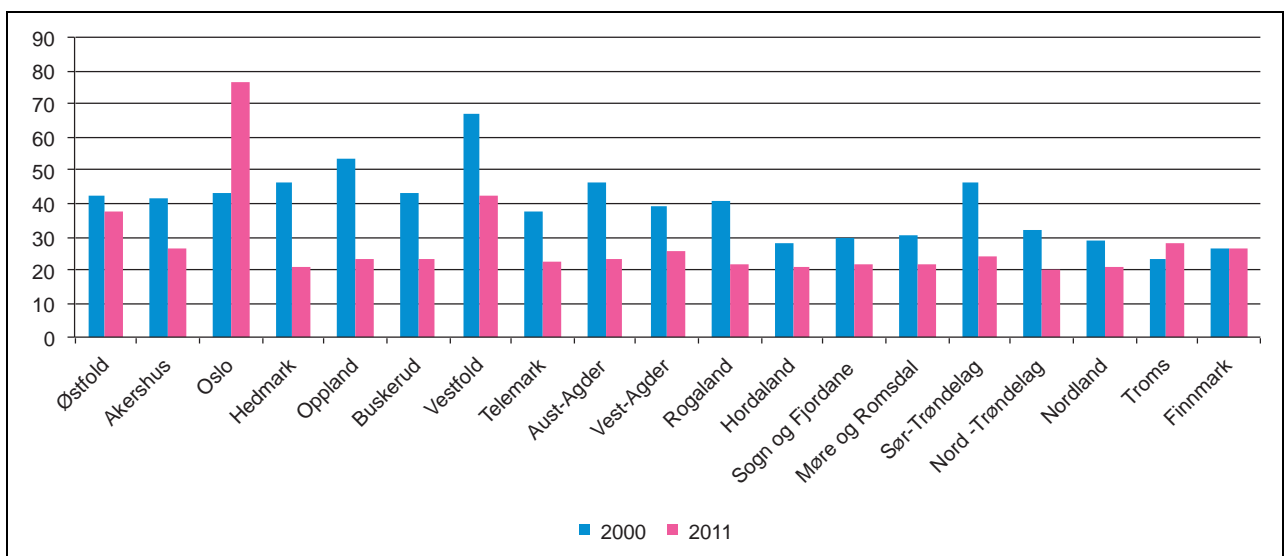
Kilde: Idrettsanlegg.no

kostnad begrenset oppad til 700 000 kroner, men for mange av anleggskategoriene er det fastsatt særskilte satser. For friluftslivsanlegg inkludert turvei og turstier kan det søkes om inntil 50 prosent tilskudd begrenset oppad til 700 000 kroner.

Den totale tildelingen til anlegg har i perioden vært størst i Hordaland og Rogaland, fulgt av Akershus og Oslo. Tildelingen tar utgangspunkt i de kommunale planene for idrett og fysisk aktivitet og avspeiler prioriteringene i kommunene.

Figur 6.14 viser tildeling per innbygger i hvert fylke. Her framgår Oslo med laveste verdi og Nord Trøndelag fulgt av Finnmark med høyeste.

Ser vi på den fylkesvise fordelingen målt i prosent innvilgelse på søknader (Figur 6.15) ser vi at Oslo har en høyere grad av innvilgelse i 2011 enn i 2000. Dette er en konsekvens av høy uttelling på grunn av høyt folketall og lav anleggsfordeling, og er dermed en tilsiktet virkning av kriteriene som ble tatt i bruk i 2001.



Figur 6.15 Prosentvis innvilgelse av søknadssum per fylke i 2000 og 2011.

Kilde: Idrettsanlegg.no

For de øvrige fylkene er variasjonene i samsvar med tilskudde utslag av kriteriene; høyt befolkningstall og lav anleggsfordeling trekker innvilgelsesprosenten opp; lavt befolkningstall og høy anleggsfordeling trekker innvilgelsesprosenten ned.

6.2.6 Sammenheng mellom søknadssum og tilskudd

Differansen mellom total godkjent søknadssum fra lag og kommuner og disponible midler har økt vesentlig gjennom de siste 6–8 årene.

Tabell 6.2 viser sammenhengen mellom antall søknader om spillemidler til idrettsanlegg i kommunene, samlet søknadssum for disse anleggene og spillemidler avsatt til dette formålet for årene 2001 til 2011.

Samlet søknadssum økte med om lag 43 prosent fra 2005 til 2011, mens disponible spillemidler kun økte med 27 prosent. Differansen mellom godkjent søknadssum og tilskudd er i 2011 på 2 200 millioner kroner. Det innebærer en gjennomsnittlig innvilgelsesprosent på om lag 25, mens den for enkelte fylker er under 20 prosent.

Et interessant trekk ved utviklingen er at antallet søknader har stagnert og gått noe ned siden 2009, mens samlet søknadssum har fortsatt å stige i hele perioden. Det indikerer en viss dreining i retning av at det søkes om midler til større og dyrere anlegg, men kan trolig også delvis forklares med en generell økning i byggekostnadene.

6.2.7 Anleggspolitisk program

Siden 2003 har det vært avsatt midler til særskilte programsatsinger gjennom anleggspolitisk program.

Utgangspunktet for programmet er Sundbergutvalgets rapport «*Finansiering av statlig idrettspolitikk*» (februar 2003), hvor en av konklusjonene er at «*Programsatsinger kan stimulere til mer og bedre anleggsutbygging i befolkningstette områder. Slike satsinger kan også bidra til en planmessig og behovsstyrt utbygging av større kostnadskrevende anlegg for mindre særvidretter. I tillegg kan program-*

satsinger stimulere til nytenking når det gjelder utvikling på anleggfeltet».

Det er i perioden 2003 til 2011 totalt disponert 549 mill. kroner til anleggspolitisk program. De årlige avsetningene har variert mellom 30 og 73 mill. kroner.

I perioden 2003–2006 hadde programmet fire satsningsområder:

- *Pressområder*, definert som kommuner med høyt folketall og sterk vekst.
- *Kostnadskrevende anlegg*, definert som større anlegg som kan ha vanskelig for å nå opp i lokale prioriteringer med lokal finansiering og ordinære tilskudd.
- *Moderne anlegg*, med særlig fokus på ungdomsaktiviteter og opprusting av eldre anlegg.
- *Tilskudd til utstyr*, fordelt gjennom idrettsorganisasjonene (NIF og særforbundene).

Satsningsområdene *pressområder*, *kostnadskrevende anlegg* og *tilskudd til utstyr* ble godt mottatt og ga forventede resultater, og ble videreført i perioden 2007–2010. Satsningsområdet *moderne anlegg* ga ikke resultater som forventet, og ble ikke videreført i perioden 2007–2010. I 2011 er det anleggspolitiske programmet videreført for ett år med en avsetning på 65 mill. kroner.

Midler fordelt gjennom programmet er i hovedsak benyttet som tillegg til de ordinære tilskuddene, og har dermed ført til at tilskuddene til valgte anlegg har økt vesentlig.

Ordningen har stimulert til en strukturert og planmessig satsing på utbygging av bestemte anleggstyper, særlig i pressområder. Et godt eksempel er utbyggingen av ishaller, hvor det i første periode ble avsatt 48 mill. kroner som ekstraordinære tilskudd til 12 ishaller. Satsingen på ishaller ble videreført i neste periode, og i alt er det realisert 15 ishaller med tilskudd fra programmet. Av andre typer anlegg som har mottatt ekstraordinære midler fra programmet kan nevnes curlinghaller i tilknytning til ishaller, rideanlegg, turnhaller, friidrettshaller og kunstgressbaner. De ekstraordinære tilskuddene har hatt vesentlig betydning for realisering av anleggene,

Tabell 6.2 Ordinære idrettsanlegg: søknader, søknadssum og disponible midler 2001–2011

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Antall søknader	1248	1769	1979	2165	2124	2027
Samlet søknadssum (mill. kroner)	792	1115	1849	2339	2609	2 644
Disponible midler (mill. kroner)	262	390	491	551	602	623

Kilde: Kulturdepartementet



Figur 6.16

Foto: Kulturdepartementet/Idrettsanlegg.no

Tabell 6.3 Totale avsetninger, anleggspolitisk program

Anleggspolitisk program – totale avsetninger			
År	Anlegg	Utstyr	Tot. progr.
2003	25 000 000	5 000 000	30 000 000
2004	58 000 000	10 000 000	68 000 000
2005	53 000 000	10 000 000	63 000 000
2006	63 000 000	10 000 000	73 000 000
<i>Totalt 03–06</i>	<i>199 000 000</i>	<i>35 000 000</i>	<i>234 000 000</i>
2007	50 000 000	10 000 000	60 000 000
2008	50 000 000	10 000 000	60 000 000
2009	55 000 000	10 000 000	65 000 000
2010	55 000 000	10 000 000	65 000 000
<i>Totalt 07–10</i>	<i>210 000 000</i>	<i>40 000 000</i>	<i>250 000 000</i>
2011	55 000 000	10 000 000	65 000 000

Kilde: Kulturdepartementet

og har ført til vesentlig bedret anleggsdekning for utvalgte idretter og områder.

Både fra kommuner og fra idretten har det kommet tilbakemeldinger om at satsingen på pressområder, kostnadskrevende anlegg og utstyr oppfattes som viktig og vellykket. Departementet finner grunn til å konkludere med at denne formen for målrettet satsing har vært vellykket.

6.2.8 Vurdering av måloppnåelse

I St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* er de sentrale målformuleringene for anleggspolitikken at den samlede anleggsmassen skal gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet, samt at anleggsmassen bør tilpasses aktivitetsprofilen i befolkningen. Det framgår videre klart av meldingen at departementet vil prioritere anlegg for barn og ungdom.

Gjennom rammefordeling av spillemidlene til fylkeskommunene skal departementet søke å ivareta en noenlunde lik tilgang på anlegg uavhengig av bosted.

Riksrevisjonen har gjennomført en forvaltningsrevisjon av tilskuddet til idrettsanlegg (Dokument nr. 3:8 (2008–2009)), hvor det konkluderes med at det er positivt at spillemiddelordningen har bidratt til at det er bygd over 8 000 nye idrettsanlegg etter 1999.

Samtidig konstaterer Riksrevisjonen at det fortsatt er betydelige variasjoner i anleggsdekningen mellom fylker og mellom kommuner. Det framheves særskilt at anleggsdekningen i de store byene er lavere enn landsgjennomsnittet. I tillegg framheves måloppnåelsen for svømmeanlegg som særlig mangelfull.

Riksrevisjonen ser det for øvrig som positivt at styringen av spillemidlene i hovedsak fungerer etter forutsetningene. Rapporten viser til at departementet har utarbeidet detaljerte krav til forvaltningen av søknadene og kommunenes kontroll av ferdigstilte anlegg. Kommunene følger i all hovedsak disse retningslinjene.

Som Riksrevisjonen også fastslår har det vært en stor vekst i anleggsmassen det siste tiåret. I samme periode har det også vært en klar økning i antall søknader om spillemidler og i samlet søknadssum. Departementet mener dette er klare indikasjoner på at utbygging av idrettsanlegg prioriteres i kommunene og at den statlige tilskuddsordningen har en stimulerende effekt.

Samtidig er det en utfordring at behovet for statlige tilskudd til idrettsanlegg, uttrykt gjennom årlig søknadssum, overgår det staten har ressursmessig grunnlag til å kunne innfri gjennom spillemidlene.

Det er departementets vurdering at den samlede anleggsutbyggingen har gitt flere muligheter til å drive idrett og fysisk aktivitet. De anleggstyper som har mottatt den største andelen av spillemidlene, samsvarer i stor grad med de anleggstyper barn og ungdom i størst grad benytter seg av.

Det kan innvendes at en del anleggstyper som har stort brukspotensial, og som egner seg godt for egenorganisert aktivitet, har mottatt en relativt beskjeden andel av spillemidlene. Det er da viktig å ha med seg at anleggsutbyggingen er et resultat av kommunale og fylkeskommunale prioriteringer, og derfor må ses som et uttrykk for lokale behov.

Samtidig er en stor andel av anleggene faktisk bygget, eiet og drevet av idrettslag. Det er rimelig at disse lagene primært bygger og driver anlegg som kan benyttes til deres medlemsbaserte virksomhet.

Statusbeskrivelsen over viser at det er relativt betydelige forskjeller når det gjelder anleggsdekningen fylkeskommunene i mellom. Dette er et resultat av flere forhold og det er grunn til å understreke at det er kommunene som er den viktigste aktøren på offentlig side når det gjelder utbygging av idrettsanlegg.

Idrettsanlegg bygges og eies lokalt, av kommuner og idrettslag. Det statlige tilskuddet fra spillemidlene er et viktig bidrag til å realisere anlegg, men det er primært en toppfinansiering som kommer i tillegg til anleggseiers grunninvestering. Det er derfor slik at både kommunal økonomi og kommunale prioriteringer har betydning for anleggsutbyggingen lokalt.

I den forrige idrettsmeldingen ble flerbruks-haller, fotballanlegg, turløyper/turveier/turstier, svømmeanlegg, åpne isflater og sosiale rom trukket fram som anleggstyper som ville bli prioritert fra statens side. I tillegg ble det vist til at nærmiljøanlegg fortsatt skulle ha prioritet.

For disse anleggstypene er det innført økte tilskuddsatser. Det har generelt resultert i en økt utbygging og en økning i aktivitetsnivået. Når det gjelder *flerbruks-/idrettshaller* mener departementet det er dekning for å si at satsingen bl.a. har ført til større grad av samarbeid og sambruksløsninger mellom idrett og skole. Kommuner bygger i større utstrekning flerbrukshaller som alternativ til tradisjonelle gymnastikksaler ved bygging av nye skoler. Disse hallene benyttes til idrettsformål utenfor skoletiden. Dette er et godt eksempel på fornuftig utnyttelse av ressursene, der flere brukergrupper benytter idrettsanlegg, og er resultatet av en bevisst satsing.

I perioden har det vært en omfattende utbygging av *kunstgressbaner*, som trolig delvis kan tilskrives økning i tilskuddsatser. Dette er baner

med høyt brukspotensial og har medført en aktivitetsøkning, særlig blant barn og ungdom.

Satsingen på *turløyper, turveier og turstier* er fulgt opp ved en heving av tilskuddssatsene fra inntil en tredjedel til inntil halvparten av investeringskostnadene, innenfor gitte maksimalsatser. Dette har medført at disse anleggstypene lettere har kunnet finansieres. Det er departementets inntrykk at disse anleggstypene gjennomgående er høyt prioritert i fylkeskommunene. Det er likevel ikke registrert særlig økning i antall søknader.

Svømmebasseng er den anleggskategorien som har hatt størst kronemessig økning. Tilskuddssatsene for bygging av 25 meters basseng er økt flere ganger fra 4 mill. kroner i 2001 til 10 millioner kroner i dag. Økningen i tilskuddssatsene har medvirket til både rehabilitering av eldre anlegg og bygging av nye. Samtidig er kostnadene til både investering og drift av svømmeanlegg så store at det virker begrensende på kommunenes mulighet til å prioritere slike utbygginger.

Økning i satsene til *isflater/kunstisflater* har etter departementets vurdering medført ønsket resultat, nemlig bygging av nye utendørs isanlegg. Dette er anlegg med stor kapasitet som benyttes både av idretten og til egenorganisert aktivitet.

Det har blitt forholdsvis vanlig å bygge *sosiale rom* i tilknytning til større hallanlegg. Departementet har i liten grad lagt spesielle føringer på utforming og bruk av rommene, for at disse i størst mulig grad skal være tilpasset lokale behov. Det har gjennomgående vært gode tilbakemeldinger fra kommunene i forhold til satsingen på sosiale rom og bruken av disse.

Riksrevisjonen fastslår at antall *nærmiljøanlegg* økte fra 8 500 til 13 500 i perioden 1997 til 2007. Dette er den anleggskategorien som har opplevd den største økningen i antall anlegg de siste ti årene. Kulturdepartementet mener at dette viser at utbyggingen av nærmiljøanlegg for uorganisert aktivitet prioriteres høyt i mange kommuner og fylkeskommuner.

7 Idrett og næring

Idretten er Norges største frivillige bevegelse. Som vist i kapittel 5 er det gjennomsnittlige norske idrettslag nesten utelukkende drevet ved frivillig, ubetalt innsats.

Samtidig utgjør idretten en økonomisk virksomhet av betydelig omfang, og det knytter seg store kommersielle interesser til deler av idretten. Idretten i Norge tiltrekker seg betydelige sponsormidler, og det er en tett kobling mellom idrett og næring i idretter med et stort økonomisk omfang.

Koblingen mellom idrett og næring finner man også ved organisering av store idrettsarrangementer, både toppidrettsarrangementer og mosjonsarrangementer. De siste årene har det også vært økt fokus på samarbeid mellom kommuner/idrettslag og næringsliv for å realisere større anleggssatsinger.

For NIF er det et mål å oppnå en effektiv utnyttelse av idrettens kommersielle verdier uten at dette går på bekostning av idrettens særtrekk og verdigrunnlag.

For den statlige idrettspolitikken er det viktig å kunne klargjøre grensegangen mellom den frivillige, medlemsbaserte idretten og kommersielle interesser. Det er et grunnleggende prinsipp at spillemidler til idrettsformål ikke skal danne grunnlag for fortjenestebasert virksomhet. Dette prinsippet vil videreføres.

7.1 Avtaler og samarbeid mellom idrettens organisasjonsledd og næringslivet

NIFs lov kapittel 13 omhandler avtaler og samarbeid mellom idrettens organisasjonsledd og næringslivet. Formålet er å regulere vilkårene for samarbeid mellom idretten og næringslivet og samtidig ivareta idrettens særtrekk og ideelle verdigrunnlag. Ved inngåelse av avtaler og samarbeid med næringslivet skal NIF og tilsluttede organisasjonsledd ta vare på sin frie stilling, herunder opprettholde sin posisjon som selveiende og frittstående rettssubjekt.

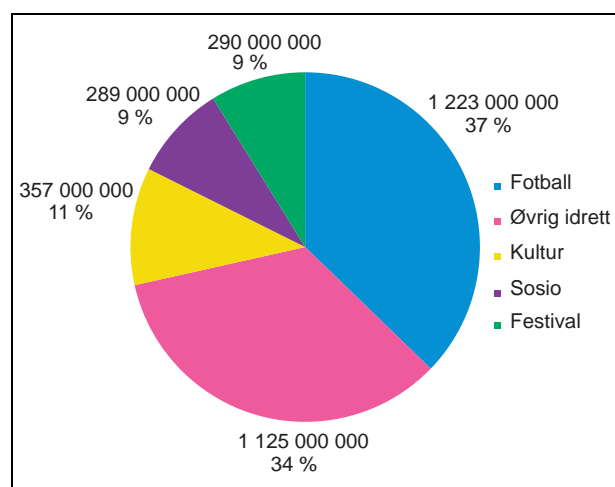
Organisasjonsleddene skal beholde bestemte myndighet over alle forhold knyttet til medlemskapet og den idrettslige aktiviteten. Avtaler og samarbeid mellom idretten og næringslivet skal være i overensstemmelse med idrettens regelverk og etiske grunnverdier.

Ved inngåelse av avtaler og etablering av samarbeid hvor et idrettslag lar andre forvalte hele eller deler av idrettslagets kommersielle virksomhet, skal idrettslaget opprettholde sin posisjon som et selveiende og frittstående idrettslag. Idrettslaget skal verken direkte eller indirekte overføre rettigheter eller beslutningsmyndighet over lagets idrettslige virksomhet til avtaleparten.

7.1.1 Sponsoravtaler og idrettens markedsinntekter

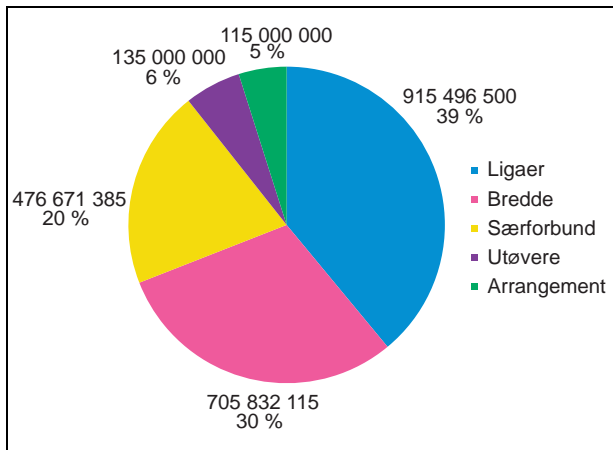
Idretten har et betydelig markedspotensial. Det er også et mål for norsk idrett å styrke finansieringen lokalt og sentralt gjennom samarbeid med næringslivet. Det er også en forventning fra statens side at norsk idrett på sentralt nivå har andre inntektskilder enn spillemidlene.

Tendensen de siste årene har vært at sponsorer stiller stadig større krav til hva de skal få igjen for avtalene de inngår med for eksempel idretten.



Figur 7.1 Sponsorinntekter 2009 fordelt på hovedkategorier

Kilde: Sponsor Insight AS, 2010



Figur 7.2 Sponsorinntekter idrett 2009 – fordelt på kategorier

Kilde: Sponsor Insight AS, 2010

Sponsoravtaler i dag er derfor mer sammensatte og i større grad preget av gjensidige forpliktelser enn hva som tidligere var tilfellet.

Tallene fra Sponsor Insights rapport om sponsormarkedet 2009/2010 viser at den totale verdien av sponsormarkedet i Norge i 2009 var på 3 284 mill. kroner. Idretten står for hele 71 % (2 348 mill. kroner) av dette markedet.

Norsk fotball alene hadde 1 223 mill. kroner i sponsorinntekter i 2009, noe som utgjorde over halvparten av idrettens sponsorinntekter. Tallene inkluderer ikke fotballens medieinntekter. Norsk fotball har som kjent betydelige inntekter fra sine medieavtaler. (Sponsor Insight 2010).

Tallene fra Sponsor Insight viser at de øverste ligaene i fotball, håndball og ishockey sto for 39 % (915 mill. kroner) av idrettens sponsorinntekter i 2009. Med unntak av én klubb, har alle klubbene i disse ligaene sponsorinntekter. Klubbene i Tippeligaen står for 523 mill. kroner av disse inntektene.

Særforbundene sto for 20 % (476 mill. kroner) av idrettens sponsorinntekter i 2009. Norges Fotballforbund (NFF) sto alene for 245 mill. kroner av sponsorinntektene. På de neste plassene kommer Norges Skiforbund og Norges Håndballforbund. Blant alle særforbundene var det 8 mindre forbund som ikke hadde sponsorinntekter.

Breddeidretten i Norge sto for 30 % (ca 706 mill. kroner) av idrettens sponsorinntekter i 2009. Under halvparten (44 %) av breddeidretten har sponsorinntekter.

Tallene viser at det er store forskjeller mellom idrettene når det gjelder omfanget av sponsorinntekter. Disse forskjellene bekreftes gjennom NIFs nøkkeltallsrapportering for 2010. Denne viser at

samlede markedsinntekter for særforbundene beløp seg til 755 mill. kroner i 2010. NFF står for 484 mill. kroner av disse inntektene. Nest størst Norges Skiforbund med 111 mill. kroner, mens markedsinntektene til Norges Håndballforbund beløp seg til 60 mill. kroner. Disse tre forbundene stod i 2010 for 87 % av de samlede markedsinntektene til særforbundene.

For NFF utgjør markedsinntektene 71,5 % av forbundets samlede inntekter, mens gjennomsnittet for resten av forbundene er 22 %. Det er åtte av særforbundene som ikke har markedsinntekter i det hele tatt. Forskjellene mellom idrettene når det gjelder markedsinntekter gir ulike muligheter til å utvikle idretten videre.

7.1.2 Avtaler om forvaltning av idrettslags kommersielle virksomhet

Innenfor enkelte idretter lar flere idrettslag et samarbeidende aksjeselskap håndtere hele eller deler av sin kommersielle virksomhet. Dette gjelder i særlig grad toppklubber innen fotball, håndball og ishockey.

Årsakene til opprettelse av slike samarbeidende selskaper vil være flere. Det vil for det første kunne være et ønske om å optimalisere inntekspotensialet gjennom bruk av profesjonelle aktører på et område hvor idrettslaget ikke har egen kompetanse. For det andre gir en slik modell muligheten til å innhente kapital til å gjøre investeringer i anlegg, spillergruppe og støtteapparat. For det tredje reduserer man den økonomiske risikoen ved idrettslagets egen drift.

En rekke toppklubber har inngått samarbeidsavtaler med aksjeselskap, hvor selskapet håndterer eksempelvis sponsoravtaler, medieavtaler, salg av supporterutstyr, kioskdirift etc. I en del tilfeller vil det samarbeidende selskapet også gis rett til inntekter fra kjøp/salg/leie/utleie av spillerrettigheter. Motytelsen vil være at selskapet skal dekke hele eller bestemte deler av kostnadene for klubbens drift. I tillegg er driften av flere av stadionanleggene organisert gjennom aksjeselskaper.

Etableringen av samarbeidende selskaper er særlig utbredt innenfor toppfotballen. Samarbeidsavtaler mellom fotballklubber og aksjeselskaper er regulert gjennom NFFs bestemmelser om kommersielt og/eller administrativt samarbeid mellom klubb/idrettslag og selskap. Klubben kan la hele eller deler av sin kommersielle virksomhet bli drevet av selskapet. Klubben skal imidlertid være fri til å fatte selvstendige beslutninger i alle spørsmål knyttet til medlemskapet i NFF og NIF og den idrettslige aktiviteten. Spillere

og trenere skal være ansatt i klubben, og klubben har avgjørende myndighet i forhold til spillernes rettigheter og plikter.

Spillemidler til idrettsformål skal ikke danne grunnlag for fortjenestebasert virksomhet. Idrettslag kan derfor ikke overføre mottatte spillemidler til samarbeidende selskaper. Dette prinsippet er også ivaretatt gjennom NIFs lov § 13-4 (2) hvor det blant annet heter at idrettslaget skal «*beholde alle de inntekter idrettslaget oppbeholder som er knyttet til idrettslagets medlemskap i NIF*».

7.1.3 Bygging og drift av store idrettsanlegg

For mange kommuner og idrettslag er det et stort økonomisk løft å sette i gang utbygging av idrettsanlegg, og flere opplever økonomiske utfordringer knyttet til driften av sine anlegg. Disse utfordringene reiser i en del tilfeller spørsmål om samarbeid med kommersielle aktører og etablering av alternative eier- og driftsformer.

7.1.3.1 Etablering av selskaper som eiere av idrettsanlegg

Tradisjonelt har de fleste idrettsanlegg blitt bygget med enten kommuner eller idrettslag som eiere. Flere kommuner og idrettslag etablerer i dag alternative eierformer ved bygging av idrettsanlegg. Den vanligste løsningen er dannelse av aksjeselskaper.

Et viktig formål med å opprette selskap som skal stå som eiere av idrettsanlegg er å skaffe risikokapital og å begrense den økonomiske risikoen i forbindelse med bygging og drift av anlegget. De siste årene har også ønsket om å oppnå fradrag for inngående merverdiavgift i stor grad påvirket valg av organisasjonsform ved bygging av idrettsanlegg.

Det er for tidlig å si om etableringen av den nye ordningen for kompensasjon av merverdiavgift ved bygging av idrettsanlegg vil ha innvirkning på hvordan idrettslag velger å organisere byggingen av nye idrettsanlegg.

Mange av selskapene som i dag etableres ved bygging av idrettsanlegg er heleid av enten kommuner eller idrettslag. I slike tilfeller er det ikke snakk om noe samarbeid med næringslivet. I andre selskaper går imidlertid idretten og/eller det offentlige sammen med næringslivet som eiere av anlegget. I tillegg finnes det en del idrettsanlegg som eies av private næringsinteresser.

For at et selskap skal kunne motta spillemidler til idrettsanlegg må mer enn 50 prosent av aksjene i selskapet være eid av idrettslag/organisasjons-

ledd i NIF og/eller kommuner/fylkeskommuner. Et eventuelt overskudd skal anvendes til det idrettslige formålet, og det skal ikke utbetales utbytte fra selskapet.

7.1.3.2 Samarbeid med kommersielle aktører på driftssiden

Samarbeidet med næringslivet skjer ikke bare gjennom eierskapet til idrettsanleggene. I flere tilfeller vil eiere av idrettsanlegg inngå ulike former for samarbeid med næringsaktører gjennom driften av anleggene.

En del anleggseiere satser for eksempel på utleie av lokaler til næringsaktører, det være seg kommersielle idrettsaktiviteter eller andre næringsaktiviteter. Det kan her dreie seg om utleie av selve idrettslokalet, eller utleie av lokaler som ligger i tilknytning til idrettsdelen av anlegget.

Anleggseiere som har mottatt spillemidler kan i utgangspunktet ikke leie ut anlegget til, eller inngå bruksavtaler med private fortjenestebaserte aktører. Anlegget kan imidlertid leies ut i en kortere periode eller for avvikling av kortere enkeltarrangement. Anleggseier kan fritt disponere over de delene av anlegget som ikke har mottatt spillemidler.

7.2 Markeds- og rettighetsbestemmelser

En viktig problemstilling for den frivillige, medlemsbaserte idretten er hvordan den best kan forvalte sine markeds- og rettighetsbestemmelser til beste for hele organisasjonen, samtidig som både kommersielle samarbeidspartnere og enkeltutøveres interesser skal ivaretas.

7.2.1 Rettigheter til og samarbeid om idrettsarrangement

Norsk idrett er opptatt av at eierskapet til idrettsarrangementer skal være hos idrettsorganisasjonene. I Idrettspolitisk dokument for perioden 2011–2015, som inneholder norsk idretts sentrale mål og prioriteringer for nevnte periode, heter det at kontroll med idrettsarrangementene er viktig for framtidig idrettsutøvelse.

En av to hovedutfordringer som skisseres i Idrettspolitisk dokument er å opprettholde en åpen og inkluderende idrett. Et av målene som må nås for å kunne oppnå dette er i følge NIF at den

organiserte idretten har kontroll med idrettsarrangementene.

Det argumenteres med at arrangementer og konkurranser er viktige rammer for fremtidig idrettsutøvelse. NIF mener at eierskap til idrettsarrangementer er viktig fordi det vil sikre at alle konkurranser følger idrettens regelverk, at de gjenspeiler idrettens verdigrunnlag, fair play og idrettsglede, og at overskuddet tilbakeføres til det frivillige, medlemsbaserte virket.

Idrett og fysisk aktivitet har i økende grad blitt kommersielt interessant. Det har lenge vært slik at det finnes et omfattende trenings- og aktivitetstilbud i regi av fortjenestebaserte aktører. Det kan derfor ses som en naturlig konsekvens at idrettens tradisjonelle konkurransemonopol også utfordres.

I Norge finnes per i dag ikke mange eksempler på at fortjenestebaserte aktører organiserer konkurranser eller andre arrangementer innenfor aktiviteter som tradisjonelt har vært den organiserte idrettens domene.

Internasjonalt er det tilfeller der aktiviteter som vanligvis forbindes med idretten nå tilbys av private selskaper. Ett eksempel er det britiske selskapet Goals Soccer, som tilbyr treningsbaner, turneringer og egne serier for alle som ønsker å spille 5-manns fotball i Storbritannia.

Goals Soccer bygger, eier og drifter sine egne baneanlegg. Her kan i utgangspunktet alle bestille treningstid. Selskapet henvender seg i første rekke til voksne. Det som skiller dette tilbudet fra kommersielle treningssentre er for det første at det arrangeres konkurranser, og for det andre at aktiviteten det er snakk om er en bestemt særiddrett. Det er opprettet et alternativt og muligens konkurrerende fotballtilbud.

Innenlands finnes det en rekke eksempler på arrangementer som innebærer et samarbeid mellom idretten og ulike kommersielle interesser. Her vil det imidlertid som regel være en idrettsorganisasjon som eier arrangementet, og idrettens regelverk vil dermed regulere arrangementet.

Det er i utgangspunktet ikke problematisk for departementet at det utvikles aktivitetstilbud utenfor den organiserte idretten. Særlig gjelder dette i forholdet til den voksne delen av befolkningen. Det må anses som positivt at det er et omfattende aktivitetstilbud som omfatter både frivillig, medlemsbasert idrett, egenorganisert aktivitet, og kommersielle tilbud.

Samtidig er det viktig for staten at utøvelse av idrett og fysisk aktivitet foregår innenfor etiske og

faglig forsvarlige rammer. Det vil for eksempel være uheldig dersom det utvikles et konkurranse-tilbud fra kommersielle aktører som ikke ivaretar kjerneverdier som fair play og antidoping på en forsvarlig måte.

Utgangspunktet for den statlige idrettspolitikken er å legge til rette for idrett og egenorganisert fysisk aktivitet. Det er viktig både for å stimulere til en levedyktig frivillighetskultur og for å sikre at alle skal ha mulighet til å drive fysisk aktivitet. Det anses ikke som en statlig oppgave å understøtte fortjenestebaserte aktører på idrettsområdet.

7.2.2 Idrettens markedsavtaler

Retten til å inngå markedsavtaler tilhører idrettens organisasjonsledd, jf. NIFs lov § 14-4. Til grunn for denne retten ligger solidaritetstankegangen i den norske idrettsmodellen, hvor samspillet mellom eliteidretten og breddeidretten står sentralt.

Samtidig har idretten hatt et ønske om å gi utøvere et inntektspotensial i den grad det ikke påvirker særforbundenes eller idrettslagenes egne markedsinntekter. På denne bakgrunn har NIF sett behov for å kunne avgi markedsrettigheter til enkeltutøvere innenfor forsvarlige og definerte rammer.

I NIFs lov § 14-4 framgår det derfor at et organisasjonsledd kan tillate at en utøver gis rett til å inngå egne markedsavtaler innenfor de rammer som er fastsatt av særforbundet. Dette gjelder både utøvere som er medlem i et idrettslag og utøvere som deltar på landslag eller har andre representasjonsoppgaver.

7.2.3 Private team innenfor idretten

Innenfor enkelte idretter har man de siste årene sett et økende omfang av private team. Langrenn og sykkel er blant idrettene hvor denne utviklingen er mest merkbar. Det finnes ulike varianter av slike team, men felles for dem er at de ikke utgjør medlemsorganisasjoner innenfor idretten.

Problemstillinger knyttet til team er regulert gjennom de aktuelle særforbundenes egne bestemmelser. Bestemmelsene regulerer blant annet representasjonsberettigelse og rett til markedsføring av teamet og dets utøvere i forbindelse med konkurranser. Den videre utviklingen vil vise hvordan den frivillige, medlemsbaserte idretten velger å håndtere problemstillingene på dette området.

7.2.4 Idrettsbegivenheter av samfunnsmessig betydning

Idrett er omfattet av stor interesse i befolkningen. Enkelte store idrettsbegivenheter er omfattet av stor interesse og engasjement. Digitaliseringen av tv-mediet har ført til en økning i antallet betal-tv kanaler i Norge. På stadig flere områder, spesielt innenfor idrett, er det økt risiko for at tv-seerne utelukkes fra å ta del i større arrangementer fordi de ikke abonnerer på betal-tv-kanaler. Regjeringen har derfor besluttet å listeføre viktige begivenheter i henhold til fjernsynsdirektivet artikkel 3a. Målet er å legge til rette for at viktige begivenheter også i fremtiden kan bli vist på vederlagsfritt fjernsyn som når en betydelig andel av befolkningen. Listen omfatter begivenheter som er viktige for norsk identitet og kultur og som spiller en sentral rolle for opplevelsen av fellesskap i samfunnet. Forbrukernes interesse av å kunne følge disse begivenhetene bør veie tyngre enn de eventuelle ulempene en regulering vil innebære.

Regjeringen har besluttet at følgende begivenheter skal listeføres:

- OL, sommer- og vinterlekene
- VM og EM i fotball for menn, herunder kvalifiseringskamper med norsk deltakelse
- VM og EM i håndball for kvinner, samt kvalifiseringskamper med norsk deltakelse
- Cupfinalen i fotball for menn
- VM på ski, nordiske grener
- VM i alpint
- Holmenkollen FIS world cup nordisk (Holmenkollen skifestival)
- VM i skiskyting

Fjernsynskanaler som kan klassifiseres som vederlagsfrie og som mottas av en betydelig del av befolkningen kan kreve å få kjøpe rettigheter til begivenhetene på listen fra andre fjernsynskanaler til markedspris. Mange land i Europa har innført slike lister, for eksempel Storbritannia, Frankrike og Tyskland.

Listen må godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan før den kan tre i kraft.

Listeføringen medfører ikke et krav om at vederlagsfrie kringkastere som når ut til en betydelig andel av seerne (kvalifiserte kringkastere) må erverve rettighetene til, og sende, listeførte begivenheter. Listen gir imidlertid disse kringkasterne en mulighet til å kjøpe senderrettigheter fra en ikke-kvalifisert kringkaster (dvs. en kringkaster som ikke når en betydelig del av seerne på vederlagsfritt fjernsyn) som har ervervet enerettigheter til en begivenhet på listen.

7.3 EØS-loven – statsstøttereglene

Tilskudd til idrettsrelaterte aktiviteter kan reise støtterettslige problemstillinger. Det har forekommet enkelte tilfeller der spillemiddelfinansierte anlegg delvis er drevet i konkurranse med private, fortjenestebaserte aktører.

Det er derfor viktig at anleggseiere som mottar offentlig støtte, sikrer at bruken av midlene ikke kommer i konflikt med statsstøttereglene.

Gjennom EØS-loven (om gjennomføring av EØS-avtalen i norsk rett) er Norge forpliktet til å sikre fri utveksling av varer, tjenester, personer og kapital innenfor det indre marked. EØS-loven innebærer felles regler og tolkning av disse i EU og EØS-området. EFTAs overvåkingsorgan, ESA, skal påse at de tre EFTA-landene som har sluttet seg til EØS-avtalen, herunder Norge, etterlever EØS-avtalen og dermed statsstøttereglene.

EØS-avtalen lyder i art. 61.1:

Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

Ifølge art. 61.1 er hovedregelen at offentlige midler gitt i enhver form er ulovlig, dersom de øvrige vilkårene i artikkelen er oppfylt. Videre er hovedregelen at all støtte må notifiseres til ESA.

Begrepet statsstøtte omfatter støtte fra både statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. I likhet med annen økonomisk virksomhet er idretten, i den grad den utgjør økonomisk aktivitet, omfattet av statsstøttereglene. Det er derfor viktig at både offentlige myndigheter og idrettens organisasjoner har et bevisst forhold til regelverket. Beslutninger om offentlige tilskudd og bruk av slike tilskudd skal ledsages av vurderinger av om tilskuddet utgjør offentlig støtte, og om støtten eventuelt er forenlig med EØS-avtalen i henhold til en av avtalens unntaksbestemmelser.

EØS-avtalens artikkel 61.1 oppstiller følgende 6 kumulative vilkår for at et tiltak skal utgjøre offentlig støtte:

- Tiltaket må innebære en økonomisk fordel
- Den økonomiske fordelingen må stamme fra offentlige midler (statlige, kommunale og fylkeskommunale midler)¹

¹ Også spillemidler må anses som offentlige midler

- Tiltaket må begunstige *enkelte* foretak eller produksjon av enkelte varer eller tjenester (selektivitet)
- Den økonomiske fordelene må tilfalle utøvelsen av en økonomisk aktivitet
- Tiltaket må vri eller true med å vri konkurransen
- Tiltaket må være egnet til å påvirke samhandelen innenfor EØS-området

Dersom ett av vilkårene ikke er oppfylt, er tiltaket ikke omfattet av regelverket om offentlig støtte. Er alle vilkårene oppfylt, er tiltaket omfattet, og i utgangspunktet ulovlig.

Fra hovedregelen er det gjort enkelte unntak, blant annet: 1) Dersom det allerede foreligger en godkjent støtteordning eller en støtteordning som var iverksatt før ikrafttreden av EØS-avtalen 1.1.1994. 2) Dersom støtten omfattes av forordningen om bagatellmessig støtte. 3) Dersom støtten

omfattes av gruppeunntaksforordningen eller ESAs retningslinjer, for eksempel om miljøstøtte og forsknings- og utviklingsstøtte.

Departementet framhever at spillemiddelordningen utgjør en ordning som er forenlig med statsstøttereglene. Ordningen har som mål å bidra til bygging og rehabilitering av infrastruktur, slik at flest mulig kan drive idrett og fysisk aktivitet. Breddeidrett som hovedsakelig retter seg mot barn og unge anses normalt ikke som økonomisk aktivitet, og tilskudd til slike aktiviteter er derfor ikke å regne som offentlig støtte.

Spillemidlene går til investeringer i generell infrastruktur som skal sikre hele befolkningen mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet. Spillemidler tildelt kvalifiserte søkere til bygging og rehabilitering av slike idrettsanlegg, oppfyller normalt ikke vilkårene i EØS-avtalens artikkel 61.1 og utgjør derfor ikke ulovlig offentlig støtte.

8 Økonomisk grunnlag – spillemidler

8.1 Historikk og begrunnelse

Det økonomiske grunnlaget for den statlige idrettspolitikken utgjøres av den delen av overskuddet til Norsk Tipping AS som tilfaller idrettsformål. Siden opprettelsen av Norsk Tipping AS i 1946 har en del av selskapets overskudd tilfalt idrettsformål.

Etter andre verdenskrig var det fra statens side fastslått at idretten trengte økt økonomisk støtte. Samtidig var det vanskelig å finne rom for en slik økning over det ordinære statsbudsjettet. Løsningen for idretten ble opprettelsen av et statlig spillerselskap, Norsk Tipping AS.

Overskuddet fra selskapet ble opprinnelig delt mellom idretts- og vitenskapsformål. Utgangspunktet i norsk lovgivning er at alle former for pengespill er forbudt, med mindre det foreligger tillatelse med hjemmel i lov.

Norsk Tippings spill er hjemlet i Lov om pengespill mv. av 28. august 1992 nr 103. Loven skal sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som det legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til bestemte formål.

I lovens § 3 slås det fast at et statlig aksjeselskap, hvor staten eier alle aksjene, skal være spillerselskap. Dette selskapet, Norsk Tipping AS, har enerett på å tilby den type spill som er omtalt i loven.

Dagens modell med enerett for et statlig selskap forutsetter at dette anses som en viktig og nødvendig ordning for å sikre et sosialt akseptabelt spillmarked, herunder begrense kriminalitet, spillavhengighet eller beskytte andre særlig viktige samfunnsmessige interesser.

8.2 Finansieringen av idrettsformål

Fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping AS er regulert i lov om pengespill. I § 10 i denne loven fastslås det at 45,5 prosent av overskuddet skal tilfalle idrettsformål, 36,5 prosent tilfaller kulturformål og 18 prosent tilfaller humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner.

Fordelingen av midlene til idrettsformål foretas av Kongen, etter innstilling fra Kulturdepartementet. Det er som vist tidligere i kapitlet en lang tradisjon som knytter finansieringen av idrettsformål til spillemidler. Regjeringen mener dette er en god modell som vil sikre stabile og forutsigbare rammevilkår for idrettens organisasjoner og øvrige mottakere av statlige midler til idrettsformål. Det har tradisjonelt vært en nær kobling mellom enkelte deler av spillporteføljen som tilbys av Norsk Tipping AS, og idrettsaktivitet.

8.3 Endring i tippene nøkkelen

Regjeringen går inn for å endre bestemmelsen i pengespilloven som regulerer fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping AS, den såkalte tippene nøkkelen. Regjeringen vil styrke idretten og det frivillige kulturlivet ved å gi disse en større andel av Norsk Tippings overskudd som fordeles etter Kongelig resolusjon.

Regjeringen legger til grunn at det skal utvikles en ny tippene nøkkel med sikte på at spilleoverskuddet fra Norsk Tipping AS skal fordeles med 64 prosent til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. Endringen vil gjennomføres gradvis etter beslutninger i det enkelte budsjettår.

En endring i tippene nøkkelen er begrunnet med at økt ressursgrunnlag er nødvendig for å sikre god måloppnåelse innenfor den statlige idrettspolitikken. Særlig gjelder dette i forhold til idrettsanlegg.

Spillemiddeltilskuddet til idrettsanlegg i kommunene har kommet mer og mer i utakt med behovet, uttrykt gjennom prioriteringer og søknader fra kommunene (jf. kapittel 6).

En ny tippene nøkkel vil gi et bedre grunnlag for bygging og rehabilitering av anlegg lokalt, vil styrke arbeidet med å utvikle barne- og ungdomsidretten og vil intensivere innsatsen for et godt aktivitetstilbud til personer med nedsatt funksjonsevne og personer som i dag i liten grad er fysisk aktive. Tiltak for tilrettelegging for egenorganisert fysisk aktivitet og friluftsliv vil også styrkes.

9 Idrettspolitik for fremtiden – mål og verdigrunnlag

9.1 Hvorfor er idrett viktig?

Idrett er en sentral del av livet til en stor del av Norges befolkning. Den organiserte idretten har lang tradisjon. Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) fylte 150 år i 2011 og enkelte av særforbundene som er medlemmer i NIF er enda eldre.

Idretten er landets største frivillige bevegelse. NIF er samlet landets største frivillige barne- og ungdomsorganisasjon.

Det å drive idrett gir utfordringer. Gjennom deltakelse i trening eller konkurranser utvikles enkeltmennesket både fysisk og mentalt. Idrett er en kilde til glede, overskudd, fysisk og psykisk mestring.

Idretten handler også om deltakelse i sosiale fellesskap. Samlet gir dette en idrett som bidrar til personlig utvikling for enkeltmennesket, samtidig som den gjennom sin fellesskapsorientering har en samfunnsbyggende funksjon. Lokale idrettslag er gjennom sin brede tilslutning i barnegruppen et av sivilsamfunnets viktigste bidrag til gode og trygge oppvekstvilkår.

Idrett rekrutterer bredt og er en av samfunnets viktigste inkluderingsarenaer. Svært mange barn har erfaring fra idretten. Selv om oppslutningen blir gradvis lavere i løpet av ungdomsårene, er idrett en dominerende fritidsaktivitet også for denne aldersgruppen.

Lokale idrettslag er møteplasser på tvers av generasjoner og sosiale skillelinjer. Idrett har deltakelse fra ulike kulturelle og etniske miljøer. Den organiserte idretten har selv påtatt seg et ansvar og har høye mål om å gi et godt aktivitetstilbud på alle ferdighetsnivåer for personer med nedsatt funksjonsevne.

I tillegg har idrett bred publikumsappell. En betydelig andel av landets befolkning finner glede i å oppleve idrett ved direkte tilstedeværelse på idrettsarrangementer eller gjennom ulike medier. Det store engasjement, begeistring og samhold idretten utløser, er en kilde til glede og en rikere tilværelse.

Fysisk inaktivitet er et økende samfunnsproblem. Det er i første rekke en mer stillesittende

hverdag som er årsaken til at kun 20 prosent av befolkningen oppfyller myndighetenes anbefalinger om daglig fysisk aktivitet.

Andelen som oppgir at de trener eller mosjoner regelmessig har aldri vært høyere enn i dag. Idrett, trening og mosjon er derfor et vesentlig bidrag for å nå nasjonale helsepolitiske mål.

Oppsummert kan det derfor sies at idrett er viktig i seg selv, som fellesskapsarena og på grunn av dens potensial til å bidra til å løse utfordringer på andre samfunnsområder.

9.2 Idrett som en del av kulturpolitikken

Staten har gitt økonomisk tilskudd til idrettsformål siden 1863. Begrunnelsene for den statlige støtten har variert opp gjennom årene. Opprinnelig var hensynet til landets forsvarsevne en fremtredende begrunnelse. Senere ble den helsemessige gevinsten ved å drive idrett trukket fram som viktigst.

Siden 1970-tallet er idrett definert som en naturlig del av kulturpolitikken. I dette ligger en dreining vekk fra å vektlegge idrettens instrumentelle sider, forsvarsevne og folkehelse, og over mot idrettens sosiale og meningsbærende funksjon.

Samtidig fulgte et økt fokus på idrettens egenverdi, gjerne beskrevet ved begreper som glede, mestring og samhold, som selvstendig begrunnelse for statlig støtte.

Vektleggingen av verdier som samhold og fellesskap, representerer en glidende overgang fra egenverdi over mot idrettens samfunnsmessige betydning. Dette representerer imidlertid en annen type nytteverdi enn hensyn knyttet til folkehelse og forsvarsevne.

Et aspekt ved kulturbegrepet er at det er et uttrykk for verdier, referanser og symboler som binder mennesker sammen. Når idrett er en del av kulturbegrepet er det på grunn av dens evne til å skape begeistring og tilhørighet. Idretten på alle ferdighetsnivåer bidrar med gode felles opplevelser for aktive, frivillige og tilskuere.



Figur 9.1

Foto: Stian Broch Photography

At idrett er definert som en del av kulturpolitikken har også sammenheng med den *organisasjonsform* som idretten tradisjonelt har. Idrettslagene er frivillige organisasjoner som ikke har fortjeneste som formål. Lagenes aktiviteter tar utgangspunkt i felles interesser og mål i lokal- og nærmiljøet.

Idrettslagene er sosiale møteplasser i fritiden, der deltakelse har en verdi ut over organisasjonens primæraktiviteter. Deltakelse i lokale lag og foreninger gir innpass i lokale fellesskap, noe som er verdifullt både for den enkelte og for samfunnet.

Idrettslagenes virksomhet er i første rekke rettet mot barn og ungdom. Ved siden av den egenverdien idrett har for den enkelte, er det av avgjørende betydning for staten at idretten er en av samfunnets absolutt viktigste bidragsytere til gode og trygge rammer for oppvekst og ungdomstid.

Det norske samfunnet er i endring. En dimensjon ved dette er at Norge har blitt et flerkulturelt

samfunn. Idrett er, og har trolig et ytterligere potensial for å være, en viktig integreringsarena. Selve idrettsaktiviteten representerer gjenkjennelige og felles verdier på tvers av kulturer og landegrenser.

Frivillig deltakelse innenfor idrett stiller ikke nødvendigvis krav til særskilt kompetanse. Idrettsaktivitet når barn og ungdom. Det bør være et godt utgangspunkt for å inkludere deres foreldre i det fellesskapet idrettslagene utgjør landet rundt.

Statlig støtte til *toppidrett* må også forstås som et uttrykk for idrettens plass innenfor kulturpolitikken. Idrett på øverste nivå er en prestasjonskultur som har klare fellestrekk med det som finnes på andre områder innenfor kulturlivet.

Få områder i samfunnet er omfattet av så stort engasjement, entusiasme og begeistring som toppidrett. Toppidrett som underholdning, men også dypere sett som identitets- og meningsskaper for publikum, befester idrettens posisjon som et viktig kulturfenomen.

9.3 Fysisk aktivitet gir helsegevinst

Regjeringen har som mål å legge til rette for at så mange som mulig tar del i idrett og fysisk aktivitet.

Det er derfor viktig at både kulturpolitiske og helsepolitiske virkemidler ses i sammenheng for å nå dette målet. Selv om idrett er en del av kulturpolitikken, er det også vesentlig at fysisk aktivitet har store helsemessige gevinster.

Idrettens fremste bidrag til folkehelsen er den svært omfattende daglige aktiviteten som foregår i lagene over hele landet. Når hverdagsaktiviteten går ned, blir den organiserte idrettsaktiviteten et enda viktigere bidrag til det forebyggende helsearbeidet.

Derfor er tilrettelegging for idrettslagenes primæraktiviteter og for egenorganisert aktivitet, det viktigste bidraget staten og andre offentlige forvaltningsnivåer kan yte, også når målet er å styrke folkehelsen.

Idrettens og andre frivillige organisasjoners potensial i forhold til folkehelsen er viet en sentral plass i samhandlingsreformen innenfor helsesek-

toren. Frivillige organisasjoner vil kunne ha andre forutsetninger for å bidra enn det offentlige.

Frivillighet har en verdi i seg selv gjennom formidling av medmenneskelighet, engasjement og sosialt ansvar. I den nye folkehelseloven (jf. Prop. 90 L (2010–2011) Lov om folkehelsearbeid) er også de frivillige organisasjonenes plass i dette arbeidet framhevet.

9.4 For et aktivt og inkluderende samfunn

Regjeringen har siden 2005 lansert, iverksatt og videreutviklet et betydelig kulturløft. Visjonen bak kulturløftet er at Norge skal være en ledende kulturturnasjon som legger vekt på kultur i alle deler av samfunnslivet.

Kulturløftet har hevet kulturens status som samfunns- og politikkområde. Kunst og kultur har stor verdi i seg selv. Samtidig har satsing på kultur stor betydning for andre samfunns mål som næringsutvikling og arbeidsplasser, integrering og inkludering, helse, læring og kreativitet. Kulturløftet har blitt fulgt opp av årlige økninger til



Figur 9.2

Foto: Beate Patay/Hammer Turn

kulturformål i statsbudsjettet. Målet er at 1 prosent av statsbudsjettets utgifter skal gå til kulturformål innen 2014.

Regjeringen mener det er behov for å styrke innsatsen på idrettsområdet. Idrett og egenorganisert fysisk aktivitet har mange av de samme positive kjennetegnene som den øvrige kulturen.

Fordi idretten betyr så mye i seg selv og som motivator og inspirasjonskilde, for folkehelsen og som fellesskapsarena er det avgjørende at staten støtter opp om dette viktige samfunnsområdet.

Det offentlige har i begrenset grad et eget apparat for å initiere og drive idrettsaktivitet. Statens politikk på idrettsområdet vil i hovedsak være innrettet mot å sikre gode rammebetingelser for de frivillige organisasjonenes aktiviteter og for egenorganisert fysisk aktivitet.

En grunnleggende forutsetning for nesten all idrett og fysisk aktivitet er tilrettelegging i form av anlegg og egnede områder. Tilskudd til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg og områder for fysisk aktivitet vil derfor være den viktigste innsatsfaktoren på idrettsområdet kommende år.

Økt satsing på idrett vil gi et enda bedre aktivitetstilbud. Det vil gi enda flere muligheten til å oppleve et inkluderende fellesskap, glede og fysisk og psykisk overskudd. Regjeringen vil stimulere til et mer aktivt, inkluderende og mangfoldig samfunn.

9.5 Overordnede mål

Statens overordnede mål med idrettspolitikken kan sammenfattes i visjonen *idrett og fysisk aktivitet for alle*. Dette er en videreføring av tidligere mål.

Idrett og fysisk aktivitet for alle innebærer at staten gjennom sin virkemiddelbruk skal legge til rette for *at alle som ønsker det skal ha mulighet* til å delta i idrett eller drive egenorganisert fysisk aktivitet.

Med idrett forstås i denne sammenheng trening og konkurransevirkosomhet i den organiserte idretten. Fysisk aktivitet refererer til egenorganiserte trenings- og mosjonsaktiviteter. I tillegg er det et mål å stimulere til fysisk aktivitet i form av friluftsliv.

Fysisk aktivitet kan selvsagt utøves i en rekke andre sammenhenger enn det som inngår i definisjonen over. For det forebyggende helsearbeidet vil eksempelvis omfanget av fysisk aktivitet i hverdagen være av minst like stor betydning som treningsaktiviteter.

Med hverdagsaktivitet menes for eksempel det å gå til butikken eller til jobb, bruke trappen istedenfor heisen, eller annen type aktivitet som er en direkte følge av dagligdagse gjøremål. Det å stimulere til denne type hverdagsaktiviteter faller utenfor rammene for idrettspolitikken.

Kulturdepartementet har gjennom idrettspolitikken et ansvar for å legge til rette for idrett og fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon på fritiden.

På denne bakgrunn kan følgende overordnede mål utledes for den statlige støtten til idrettsformål;

- Alle skal ha mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet i form av trening og mosjon på det nivå de selv ønsker.
- Den frivillige, medlemsbaserte idretten skal sikres gode rammevilkår for å gi grunnlag for et omfattende og inkluderende aktivitetstilbud. Det legges særlig vekt på å utvikle attraktive tilbud til barn og ungdom.
- Samfunnet skal være godt tilrettelagt for egenorganisert fysisk aktivitet.
- Toppidretten skal styrkes ut fra dens rolle som identitetsskaper og dens bidrag til en positiv prestasjonskultur i det norske samfunn. Toppidrettsutøvere skal derfor gis treningsmuligheter som bidrar til prestasjoner på internasjonalt toppnivå innenfor etisk forsvarlige rammer.

9.6 Sentrale målgrupper

Selv med et overordnet mål om å legge til rette for at alle som ønsker det skal ha mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet, er det enkelte prioriterte målgrupper som det er særlig viktig at den statlige virkemiddelbruken rettes inn mot å nå.

9.6.1 Barn og ungdom

Barn og ungdom vil fortsatt være de viktigste målgruppene for den statlige idrettspolitikken. Med barn menes aldersgruppen 6 til 12 år, mens ungdom er definert som aldersgruppen 13 til 19 år.

For barn og ungdom er den organiserte idretten svært viktig både for utøvelse av fysisk aktivitet, som sosialiseringsarena og som innfallsport til sivilsamfunnet. For disse aldersgruppene representerer idretten et fellesskap og et aktivitetstilbud som ikke kan skapes av andre, verken det offentlige eller private, fortjenestebaserte aktører.

For regjeringen er det et mål at barns og ungdoms muligheter til å drive idrett og fysisk aktivitet på fritiden ikke skal være avhengig av foreldre-

nes inntekt eller bosted. Det lokale idrettslaget, drevet av frivillighet, er den fremste garantisten for et åpent og inkluderende aktivitetstilbud for alle.

Det er viktig at det legges vekt på å utvikle aktivitetstilbudet for barn og ungdom, slik at både de som ønsker å satse på konkurransedrett, men også de som primært ønsker et trenings- og aktivitetstilbud ivaretas på en god måte. Det er derfor et mål for staten å bidra til å sikre at barn og ungdom har et godt aktivitetstilbud uavhengig av ambisjonsnivå.

9.6.2 Personer med nedsatt funksjonsevne

Den statlige idrettspolitikken har et særlig ansvar for å legge til rette for idrettsdeltakelse for mennesker som kan oppleve barrierer, eller som i noen tilfeller trenger en form for tilrettelegging for å kunne være fysisk aktive.

Fysisk aktivitet kan være særlig viktig for personer med nedsatt funksjonsevne. Idrett og fysisk aktivitet kan også være av stor betydning som arena for sosialisering og allmenn ferdighetsutvikling.

Regjeringen vil derfor legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i idrett og fysisk aktivitet ut fra sine ønsker og forutsetninger. Dette vil ligge til grunn for virkemiddelbruk både på aktivitets- og anleggsområdet.

9.6.3 Inaktive

Det vil være et mål for den statlige idrettspolitikken å legge til rette for at personer som i dag er fysisk inaktive, kommer i gang med et aktivt liv.

Fysisk aktivitet og idrettsdeltakelse er et gode. Staten søker som vist over å legge til rette for at alle som ønsker det skal ha en reell mulighet til å drive fysisk aktivitet i form av trening og mosjon.

Et økende antall i befolkningen trener, men samtidig er det et faktum at en for stor andel er fysisk inaktive eller har et meget lavt aktivitetsnivå. Disse gruppene vil bli forsøkt stimulert til idrettsdeltakelse og aktivitet gjennom en variert og målrettet virkemiddelbruk.

9.7 Viktige satsingsområder

På bakgrunn av de mål og det verdigrunnlag som framkommer ovenfor, ønsker Kulturdepartementet å legge særlig vekt på noen viktige satsingsom-

råder for den statlige idrettspolitikken de kommende årene:

- *Økt satsing på anlegg for idrett og egenorganisert fysisk aktivitet.* Både organisert idrett og egenorganisert aktivitet er avhengig av tilrettelegging i form av anlegg eller tilrettelagte områder for fysisk aktivitet. Investeringer i anlegg er derfor en forutsetning, men ingen garanti, for økt aktivitetsomfang i befolkningen.
- *Bidra til å skape gode rammebetingelser for den organiserte idretten,* slik at den er i stand til å opprettholde og videreutvikle sine primæraktiviteter. Fra statens side er det viktig å legge til rette for at idrettsaktivitet for barn og ungdom kan utøves innenfor rammen av et inkluderende fellesskap. Idrettslagene utgjør gjennom sin medlemsbaserte, frivillige organisering slike fellesskap.
- *Økt satsing på ungdomsidrett.* Dette er viktig både for omfanget av fysisk aktivitet blant ungdom, for å utvikle meningsfylte fellesarenaer for ungdom på fritiden og fordi det vil bidra til å etablere gode aktivitetsvaner for fremtiden. Satsingen på ungdom vil avspeiles i både anleggs- og aktivitetspolitikken.
- *Sikre gode rammebetingelser for barneidretten.* Gjennom anleggs- og aktivitetspolitikken skal det skapes gode forutsetninger for et omfattende, variert og kvalitativt godt aktivitetstilbud for barn.
- *Bidra til å opprettholde og videreutvikle toppidretten.* Gjennom et eget rammetilskudd vil staten støtte opp om en toppidrett som utøves innenfor faglig og etisk forsvarlige rammer, og som bidrar til en positiv prestasjonskultur som kan ha overføringsverdi til andre samfunnsområder.
- *Legge til rette for egenorganisert fysisk aktivitet og friluftsliv.* Gjennom anleggsprioriteringer og tilskudd til fysisk aktivitet i form av friluftsliv vil det legges til rette for egenorganisert fysisk aktivitet.
- *Målrettet satsing for å nå inaktive.* Innenfor rammen av idrettspolitikken, og i samarbeid med andre relevante departementer, vil det iverksettes målrettede forsøk og tiltak for å stimulere til fysisk aktivitet blant de som enten er helt inaktive eller som har et lavt aktivitetsnivå.
- *Bidra til et godt aktivitetstilbud for grupper med behov for særlig tilrettelegging.* Virkemiddelbruken innenfor anleggs- og aktivitetsområdet må innrettes slik at det tas høyde for særskilte grupper som trenger særlig tilrettelegging, herunder personer med nedsatt funksjonsevne.

- *Bidra til å opprettholde og utvikle idretten som en viktig arena for inkludering.* Idretten er gjennom sine primæroppgaver viktig som arena for inkludering. Staten vil ved hjelp av både særskilte satsinger og en styrking av idrettslagenes rammebetingelser legge til rette for at idretten fortsatt kan være åpen og inkluderende.

viktigste finansieringskilden for den statlige idrettspolitikken.

Nye tiltak og prioriteringer som omtales i meldingen vil, der ikke annet framgår, finansieres innenfor rammen av spillemidler til idrettsformål. Regjeringens forslag til prioriteringer og tiltak i meldingen forutsetter en endring i pengespilloven og fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping AS.

9.8 Økonomisk grunnlag

Den del av overskuddet til Norsk Tipping AS som avsettes til idrettsformål, vil fortsatt utgjøre den

10 Anlegg for idrett og fysisk aktivitet

10.1 Mål for anleggspolitikken

Fysisk aktivitet og idrettsdeltakelse er et gode. Det er et mål at alle som ønsker det skal gis en mulighet til å oppleve dette godet. Anlegg og tilrettelagte områder er en viktig forutsetning for utøvelse av idrett og fysisk aktivitet.

Tilskudd til investeringer i bygging og rehabilitering av idrettsanlegg vil fortsatt være statens viktigste virkemiddel på idrettsområdet. Gjennom tilskudd til idrettsanlegg vil staten bidra til at flest mulig skal ha anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet.

Anleggsutbygging bør i særlig grad reflektere behovene til de prioriterte målgruppene for den statlige idrettspolitikken; barn og ungdom, personer med nedsatt funksjonsevne og inaktive.

Det er viktig å holde fast på prinsippet om at lokale prioriteringer skal være styrende for anleggsutbyggingen. Det er lokalt i kommunene og fylkeskommune det er mulig å foreta nødvendige behovsvurderinger.

Innenfor disse rammene er det et mål at staten gjennom innretningen av spillemiddelordningen skal bidra til at anleggsmassen samlet gir grunnlag for variert aktivitet over hele landet.

Anleggspolitikken skal imøtekomme ulike ønsker og behov. Det skal bygges anlegg for idrettens behov for konkurranseanlegg, samtidig som det er viktig å legge til rette for lavterskeltilbud og for egenorganisert aktivitet.

10.2 Behovet for anlegg

Idrett og de fleste former for fysisk aktivitet er avhengig av anlegg eller tilrettelagte områder der aktiviteten skal foregå. Graden av tilrettelegging varierer imidlertid meget sterkt fra aktivitet til aktivitet.

På samme måte varierer også både investerings- og driftskostnadene betydelig mellom ulike anleggstyper. Noe som igjen påvirker kommunenes eller idrettslagenes mulighet til å bygge og drive anlegg.

Som vist i kapittel 6 er det et gap mellom kommunenes og lokalidrettens vilje og evne til å prioritere idrettsanlegg, og statens mulighet til følge opp gjennom tilskudd fra spillemidlene. Det i seg selv indikerer et behov for ytterligere satsing på anleggsutbygging.

Kulturdepartementet har som målsetting å bidra til et enda bedre og mer variert idretts- og aktivitetstilbud lokalt. Dersom barn og ungdom skal ha et slikt tilbud forutsetter det at de har et tilrettelagt sted å drive aktiviteten sin. Dette gjelder både for aktiviteten i idrettslagene og den egenorganiserte aktiviteten.

En sentral utfordring på idrettsområdet de kommende år vil være å utvikle og styrke ungdomsidretten. Det vil derfor være viktig også å sørge for en anleggsutbygging som på en enda bedre måte enn i dag reflekterer ungdoms ønsker og behov. Ungdom er ingen ensartet gruppe. Samlet vil ungdomsgruppen ha behov både for flere tradisjonelle konkurranseanlegg og for områder som er tilrettelagte for nyere, mer egenorganiserte aktiviteter.

Barn og ungdom er statens prioriterte målgrupper. Både befolkningsøkning, endring i alderssammensetning og økende tilflytting til pressområder vil øke behovet for en mer differensiert anleggsmasse i årene som kommer.

10.3 Idrettsanlegg i kommunene

Tilskudd til idrettsanlegg i kommunene er bærebjelken i den statlige anleggspolitikken. En endring i tippenøkkelen vil i første rekke være begrunnet med et behov for økt satsing på idrettsanlegg.

Idrettsanlegg bygges og drives lokalt. Det er i alle hverdagsanleggene rundt om i landet at det store aktivitetsmangfoldet foregår. Kulturdepartementet vil derfor prioritere å styrke innsatsen gjennom økt tilskudd til idrettsanlegg i kommunene, dvs. post 1.1 i hovedfordelingen av spillemidler til idrettsformål.

Det vil fortsatt være et statlig mål å bidra til en utjevning av forskjeller i anleggsdekningen i ulike



Figur 10.1

Foto: Kulturdepartementet/Idrettsavdelingen

delers av landet. Dette vil skje gjennom bruk av tildelingskriterier, tilskuddssatser og særskilte satsinger.

Det statlige tilskuddet fra spillemidlene er et viktig bidrag til å realisere anlegg. Hovedregelen er at det statlige tilskuddet kan utgjøre inntil 1/3 av godkjent kostnad. Fordi de statlige tilskuddssatsene ikke har fulgt med kostnadsutviklingen, er det statlige tilskuddet fra spillemidlene i mange tilfeller primært en toppfinansiering som kommer i tillegg til anleggseiers grunninvestering. Det er derfor slik at både kommunal økonomi og kommunale prioriteringer har betydning for anleggsutbyggingen lokalt.

10.3.1 Betydningen av en søknadsbasert ordning

Tildeling av spillemidler til idrettsanlegg er en søknadsbasert tilskuddsordning. Kommuner, idrettslag, enkelte andre typer foreninger og selskaper eid av kommuner og/eller idrettslag er søknadsberettiget. Det er viktig å presisere at det ikke dreier seg om et øremerket tilskudd til kommuner og fylkeskommuner.

Gjennom en søknadsbasert ordning, der det er et vilkår for å kunne søke om spillemidler at anlegget er med i en kommunal plan, legges det til rette for en anleggsutbygging som er fundert i lokale initiativ som også er underlagt en behovsvurdering i kommunen.

Det er Kulturdepartementets vurdering at selve innretningen av tilskuddsordningen til idrettsanlegg er velfungerende. En viktig grunn til at en statlig tilskuddsordning til lokale anlegg fun-

gerer tilfredsstillende, er at det er delegert myndighet til fylkeskommuner og kommuner.

Fylkeskommunene har fått delegert myndighet til detaljfordeling av spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet. Dette gir fylkeskommunene et betydelig handlingsrom til å foreta reelle prioriteringer for anleggsutbyggingen i eget fylke, innenfor rammen av de statlige bestemmelsene for tilskuddsordningen.

Kulturdepartementet mener dagens system på en god måte balanserer behovet for et ensartet regelverk for en statlig tilskuddsordning og muligheten til regionale og lokale prioriteringer.

Det er videre etter departementets vurdering svært viktig å holde fast på at tilskuddene skal være forbeholdt investeringer i idrettsanlegg. Dersom fylkeskommuner eller kommuner ønsker å yte tilskudd til aktivitetsformål eller drift av idrettsanlegg, må dette prioriteres innenfor egne budsjettammer.

10.3.2 Viktigheten av behovsvurderinger

Det er et mål at tilskudd fra spillemidlene skal bidra til bygging og rehabilitering av anlegg og tilrettelagte områder, slik at flest mulig kan drive idrett og fysisk aktivitet. Det offentlige har imidlertid ikke et ansvar for å etablere anlegg for alle typer særvidretter og ferdighetsnivå i alle sammenhenger. Det er derfor viktig at det foretas behovsvurderinger på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

Det har vært et vilkår for å kunne søke om spillemidler at anlegget er med i en kommunal plan. Kulturdepartementet mener dette er et viktig bidrag til en anleggsutbygging som er basert på helhetlige behovsvurderinger i kommunen. Det understrekes at det ikke er et statlig krav at alle kommuner skal ha en slik plan, men det er et vilkår for å kunne få tildelt spillemidler.

Kommunene står fritt til å velge en form og organisering av planene som best reflekterer lokale forhold. Planen kan være selvstendig eller den kan inngå i et annet av kommunens plandokumenter.

Planen må være politisk vedtatt i kommunen. Hensikten er at planen skal være et politisk styringsvirkemiddel og et grunnlag for en behovsstyrt utvikling av idrettsanlegg i kommunen.

I tillegg til å være viktig for å få til en behovsvurdert anleggsutbygging, er kommunale planer et virkemiddel for å få til gode løsninger knyttet til samlokalisering og sambruksløsninger mellom idretten og andre brukergrupper som for eksempel skolen. Anleggsplanen bør også ta opp i



Figur 10.2

Foto: Olav Stubberud/Norges Snowboardforbund

seg vurderinger av realismen i anleggsønsker, herunder vurdering av driftsutfordringer.

Kulturdepartementet har god erfaring med vilkåret om kommunale planer for å kunne søke om spillemidler til anlegg. Planene er etter departementets vurdering et velfungerende virkemiddel for å sikre at anleggsutbygging i kommunene er basert på en bredt forankret prosess, og derigjennom er et uttrykk for lokale behov og ønsker. Vilkåret om kommunale planer vil derfor videreføres.

Fylkeskommunene oppfordres til å utarbeide egne planer for idrett og fysisk aktivitet, for å sikre en helhetlig anleggsutbygging på tvers av kommunegrensene. Særlig er det viktig i forhold til store anlegg som kan dekke behovet i flere kommuner. Alle fylkeskommunene har utarbeidet slike planer. Omfang og innretning på planene varierer. Enkelte fylkeskommuner har laget samlede planer for idrett, friluftsliv, fysisk aktivitet og folkehelse.

Vilkåret om at et anlegg som søker om spillemidler skal inngå i en kommunal plan, gjelder også for anlegg fylkeskommunene bygger.

10.4 Kriterier for fordeling av spillemidler

I Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføringen av forvaltningsreformen) ble det i pkt. 2.4. *Kultur*, varslet at Kulturdepartementet ville ta initiativ til en gjennomgang av kriteriene for fordeling av spillemidler til idrettsanlegg. Kriteriene gjelder for fordeling av spillemidler til ordinære idrettsanlegg i kommunene (hovedfordelingens post 1.1).

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra KS, fylkeskommunene, Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, Norges Fotballforbund og Kulturdepartementet. Denne kriteriegruppen utarbeidet en rapport som 26. januar 2010 ble sendt på høring til alle kommuner, fylkeskommuner og idrettens organisasjoner.

10.4.1 Dagens kriterier

Til grunn for dagens fordeling av spillemidler til fylkeskommunene ligger tre kriterier. Målsettingen med kriteriene og vekten av disse er å

oppnå en fordeling som sikrer at tilskuddsordningen er behovsbasert og har en utjevnenende virkning på anleggsfordelingen mellom fylkeskommunene. Dagens kriterier er:

- Godkjent søknadssum (vektes 50 prosent)
- Antall innbyggere (vektes 25 prosent)
- Anleggsfordeling (vektes 25 prosent)

Anleggsfordeling er en sammenstilling og vektning av alle eksisterende idrettsanlegg i en fylkeskommune.

10.4.2 Kriteriegruppens forslag

Kriteriegruppen foreslo å opprettholde de tre overordnede kriteriene for tildeling av spillemidler, og vektningen mellom dem. Gruppens forslag innebærer at godkjent søknadssum fortsatt bør utgjøre 50 prosent av grunnlaget for fordeling av spillemidler til den enkelte fylkeskommune.

Kriteriet om antall innbyggere ble foreslått avgrenset fra å gjelde alle til å gjelde aldersgruppen 6–19 år. Den statlige idrettspolitikken har barn og ungdom (6–19 år) som sine prioriterte målgrupper, og kriteriegruppen mente det derfor ville være mer formålstjenlig dersom innbyggerkriteriet var utformet med utgangspunkt i disse målgruppene.

Kriteriegruppen foreslo en forenkling av kriteriet *anleggsfordeling*. Kriteriet er nå basert på en opptelling og vektning av alle eksisterende idrettsanlegg i fylket, basert på en liste over 144 ulike anleggstyper. Dette ble foreslått endret til å gjelde et langt mer begrenset antall anleggstyper (16 anleggstyper) med et mer presist vektningssystem fra 1 til 6. Den foreslåtte modellen vil være mer objektiv og enklere å forstå.

Videre foreslo gruppen avvikling av ordningen med særskilte tilskuddssatser for kommunene i Namdalen, Nordland, Troms og Finnmark og for kommuner med færre enn 2000 innbyggere, som i tillegg ikke har frie inntekter på mer enn 50 prosent av landsgjennomsnittet.

Det overveiende flertallet av høringsinstansene gav sin tilslutning til at det ikke er påkrevet med større endringer i det eksisterende kriteriegrunnlaget.

10.4.3 Nye kriterier

Kulturdepartementet vurderer det som formålstjenlig å opprettholde de tre kriteriene *godkjent søknadssum*, *antall innbyggere* og *anleggsfordeling*. Dette er i tråd med kriteriegruppens anbefaling.

Det store flertallet av høringsinstansene ønsket også å beholde disse kriteriene.

Godkjent søknadssum vil fortsatt utgjøre 50 prosent av fordelingsgrunnlaget til fylkeskommunene. Søknadssum fra kommunene reflekterer på en god måte lokal investeringsvilje, og er også indirekte et uttrykk for behov på anleggsområdet.

Kriteriet om antall innbyggere beholdes uendret. Forslaget om å basere fordelingen av midler på antall barn og ungdom ville hatt liten betydning for fordelingen fordi den prosentvise andelen av barn og ungdom varierer relativt lite mellom fylkene.

Tilskudd til idrettsanlegg er det viktigste statlige bidraget for å tilrettelegge for at voksenbefolkningen kan drive egenorganisert fysisk aktivitet. Det vurderes derfor som hensiktsmessig å fortsatt synliggjøre dette gjennom kriteriegrunnlaget for fordeling av spillemidler til anleggsformål.

Samtidig understrekes det at barn og ungdom er prioriterte målgrupper, og at dette må gjenspeiles i anleggsutbyggingen. Behovet for særskilte satsinger rettet mot barn og i særlig grad ungdom, vil ivaretas gjennom andre deler av den statlige idrettspolitikken. Erfaringsmessig er også barns og ungdoms behov for idrettsanlegg godt ivaretatt gjennom prioriteringene lokalt.

Departementet mener videre at kriteriet anleggsfordeling bør forenkles i tråd med kriteriegruppens forslag.

10.5 Prioriterte anleggstyper

I forrige stortingsmelding om idrett ble *flerbruks-haller*, *fotballanlegg*, *turveier/løyper/stier*, *svømmebasseng*, *isflater/kunstisflater* og *sosiale rom* framhevet som prioriterte anleggstyper.

Hvilke anlegg som blir bygget er primært et resultat av kommunale og fylkeskommunale prioriteringer. Kulturdepartementets viktigste virkemiddel for å prioritere noen anleggstyper er aktiv bruk av differensierte tilskuddssatser.

Gjennom økte tilskuddssatser og en tydeliggjøring av hvilke mål og hensyn staten legger til grunn for sin anleggspolitikk, kan det legges grunnlag for en anleggsutbygging som samlet bidrar til et godt og variert aktivitetstilbud til befolkningen.

Kulturdepartementet mener det vil være formålstjenlig å legge vekt på følgende kriterier ved utvelgelse av prioriterte anleggstyper framover:

- *Brukspotensial*; særlig blant barn og ungdom, men også for egenorganisert aktivitet for alle aldersgrupper.
- *Anlegg med lav dekningsgrad*; med dette menes anlegg med stort eller middels stort brukspotensial som det finnes relativt få av på landsbasis.
- *Flerbruksmuligheter*; det vil si anlegg som enten kan benyttes av ulike idretter og aktiviteter og/eller kan benyttes av andre grupper, eksempelvis skolen, på tidspunkt hvor idretten eller andre primære brukergrupper ikke benytter anlegget.
- *Mangfold i aktivitetstilbudet*; gjennom anleggsutbyggingen skal det stimuleres til et mangfoldig aktivitetstilbud for befolkningen.

Det legges til grunn at den statlige anleggspolitikken både skal ta hensyn til idrettens behov for anlegg som er spesielt tilrettelagt for konkurranseaktivitet, og til behovet for anlegg til egenorganisert fysisk aktivitet.

10.6 Tilskuddssatser

Hvilke anlegg som er tilskuddsberettiget og tilskuddssatsene framgår av «Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet», som fastsettes årlig av Kulturdepartementet. Der ikke annet er bestemt kan det søkes om tilskudd til ordinære anlegg på inntil 1/3 av godkjent kostnad. Maksimalt tilskuddsbeløp er 700 000 kroner. Denne satsen er ikke endret siden 2003.

For enkelte kostnadskrevende anleggstyper er det fastsatt høyere maksimale tilskuddsbeløp.

Spillemidlene utgjør en stadig mindre andel av de totale kostnadene ved å bygge et idrettsanlegg. Dermed er det et økende gap mellom kommunenes investeringer og den statlige andelen av totalkostnaden for et idrettsanlegg.

Det er viktig at spillemidlene fortsatt kan være en viktig stimulans for anleggsutbygging i kommunene. Det kan derfor være hensiktsmessig å øke tilskuddssatsene for mange anleggstyper. En økning av satsene har økonomiske konsekvenser, som også kan ha innvirkning på hvor raskt det er mulig å redusere etterslepet for idrettsanlegg i kommunene. Kulturdepartementet mener likevel at økte tilskuddssatser for utvalgte anleggstyper bør prioriteres.

Fastsettelse av tilskuddssatser gjøres av Kulturdepartementet ved den årlige fastsettelsen av bestemmelser om tilskudd. Ved fastsettelse av *hvilke anleggstyper* som skal få økte tilskuddssat-

ser vil departementet ta utgangspunkt i kriterier ved utvelgelse av prioriterte anleggstyper som er listet i kapittel 10.5. Ved fastsettelse av eksakt *tilskuddssats* vil utviklingen i overskuddet til Norsk Tipping AS etter endring av tippene økningen legges til grunn.

I mange tilfeller kan det være ressurs- og bruksmessig gunstig at flere kommuner går sammen om å bygge idrettsanlegg. I dag kan det søkes om ekstra tilskudd på inntil 20 prosent av ordinær tilskuddssats til større interkommunale anlegg. Denne ordningen har vært vellykket og har bidratt til en anleggsutvikling som det ville vært vanskeligere å realisere innenfor én kommune.

Kulturdepartementet mener det er viktig med ytterligere insentiver for å stimulere til samarbeid mellom kommuner for å kunne realisere og få til bedre kapasitetsutnyttelse av større anlegg. På den bakgrunn vil departementet øke det ekstra tilskuddet for *større interkommunale anlegg* til inntil 30 prosent.

Ordningen med særskilte tilskuddssatser for Namdalen og de tre nordligste fylkene, samt for enkelte små kommuner, foreslås videreført.

Det tas sikte på at justerte tilskuddssatser kan innføres samtidig med at endringen av tippene økningen gradvis innføres.

10.7 Nærmiljøanlegg

Det ytes i dag tilskudd fra spillemidlene til ordinære nærmiljøanlegg og til mindre nærmiljøanlegg (forenklet ordning).

Med nærmiljøanlegg menes anlegg eller område for egenorganisert fysisk aktivitet, hovedsakelig beliggende i tilknytning til bo- og/eller oppholdsområder. Med nærmiljøanlegg menes kun utendørsanlegg.

Når det gjelder ordinære nærmiljøanlegg søker fylkeskommunene særskilt om tilskudd til dette. Kulturdepartementet avsetter en totalsum som skal gå til nærmiljøanlegg, og fastsetter rammen til dette formålet for hver fylkeskommune. I 2011 ble det totalt avsatt 52 mill. kroner til ordinære nærmiljøanlegg.

Begrunnelsen for en egen tilskuddsordning knyttet til nærmiljøanlegg har vært at dette er viktig for å bidra til en satsing på mindre anlegg og aktivitetsflater, innrettet mot egenorganisert aktivitet og andre ikke-konkurransbaserte aktivitetsformer. Ordningen skal sikre at anlegg av denne type prioriteres lokalt.

Det er departementets vurdering at det er stor bevissthet i både lag og foreninger, kommuner og fylkeskommuner om betydningen av nærmiljøanlegg. Samtidig kan det oppfattes som unødvendig statlig detaljstyring å fastsette hvor mye hver fylkeskommune skal benytte til denne type anlegg.

Kulturdepartementet foreslår på denne bakgrunn at tilskuddet til ordinære nærmiljøanlegg ses i sammenheng, og slås sammen, med tilskuddet til ordinære idrettsanlegg i kommunene.

Nærmiljøanlegg vil fortsatt være tilskuddsberettiget og prioritert. Dette kommer til uttrykk ved at det kan søkes om tilskudd fra spillemidlene på inntil 50 prosent av godkjent søknadssum.

Endringen vil bestå i at staten ikke lenger fastsetter et spesifikt beløp som skal gå til nærmiljøanlegg. Det vil være opp til fylkeskommunen å avgjøre hvor mye spillemidler av totalsummen til disposisjon for hver fylkeskommune, som skal gå til nærmiljøanlegg.

En sammenslåing vil innebære en forenkling av den statlige tilskuddsordningen, samtidig som det vil gi økt frihet, og ansvar for prioriteringer, til fylkeskommuner og kommuner. Dette vil være i tråd med prinsippet om rammestyring som ligger til grunn for forholdet mellom staten og kommunene. Prinsippet vektlegger at det skal legges til

rette for lokalt handlingsrom og mulighet til lokale prioriteringer.

Det eksisterer en egen ordning med tilskudd til *mindre nærmiljøanlegg*. Dette er til dels svært små anlegg, som er lite kostnadskrevende. Totalkostnaden for denne type anlegg skal ikke overstige 80 000 kroner, mens nedre godkjente kostnadsramme er 20 000. Det kan søkes om tilskudd på inntil 50 prosent av godkjent kostnad, noe som innebærer at det ytes statlige tilskudd på mellom 10 000 og 40 000 kroner til denne typen anlegg.

Det er store forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder å ta i bruk denne spesielle ordningen. I enkelte fylkeskommuner foreligger det nesten ikke søknader til så små anlegg.

Det er Kulturdepartementets vurdering at det her dreier seg om svært små anlegg og tiltak, med så lave investeringskostnader at det må kunne forventes at anleggene lar seg realisere uten statlige tilskudd. På denne bakgrunn mener Kulturdepartementet at det ikke er behov for å opprettholde den særskilte ordningen med tilskudd til mindre nærmiljøanlegg, og at også midlene til dette formålet inngår i den ordinære rammen til fylkeskommunen. Samtidig vil departementet redusere kravet for minstekostnad for ordinære nærmiljøanlegg til kr 50 000 og vurdere hvilke anleggstyper/elementer det kan søkes om spillemidler til.

10.8 Drift av idrettsanlegg

Spillemidler til idrettsanlegg og områder for fysisk aktivitet benyttes til å gi tilskudd til investeringer i form av bygging eller rehabilitering. Staten bygger og eier ikke anlegg, det er det kommuner og ulike idrettsorganisasjoner, lag og foreninger som gjør.

Som tidligere vist er det et betydelig gap mellom tilgjengelige spillemidler til investeringer i idrettsanlegg, og samlet søknadssum fra kommunene. I en slik situasjon vil det ikke være formålstjenlig å åpne for at spillemidler skal kunne brukes til drift av idrettsanlegg.

Drift av anlegg er anleggseiers ansvar. Det er derfor viktig at det ved utbygging av anlegg og søknad om spillemidler er gjort en vurdering av om det er tilstrekkelig sikkerhet for varig drift av anlegget.

Dagens regelverk fastslår at anleggseier som har mottatt spillemidler plikter å holde anlegget åpent for allmenn idrettslig aktivitet i 40 år fra ferdigstilling av anlegget. Kravet gjelder både ved nybygg og rehabilitering.



Figur 10.3

Foto: Kulturdepartementet/Idrettsavdelingen

Kulturdepartementet mener at dette kravet som hovedregel bør reduseres til 30 år. Dette begrunnes med at det bedre vil harmonere med forventet levetid for en bygning før større rehabiliteringsarbeider må forventes iverksatt. En 30-års grense vil også bedre harmonere med størrelsen på det statlige tilskuddet i forhold til total kostnaden for å bygge et idrettsanlegg.

En grense på 30 år vil fortsatt kunne oppleves som en uforholdsmessig binding for de minste anleggstypene. Departementet vil derfor vurdere om det er behov for unntak fra hovedregelen for særskilte anleggstyper.

10.9 Særskilte satsinger – anleggspolitisk program

Det er et bærende prinsipp at det er lokale prioriteringer som skal ligge til grunn for anleggsutbyggingen. Det er kommunene som har best forutsetninger for å vite hva som trengs av anleggsutvikling lokalt der folk bor og idrettslagene har sin virksomhet.

Begrensingene i dette systemet er i første rekke at det kan bidra til å forsterke forskjeller i anleggsfordelingen, og at det i liten grad er rom for statlige prioriteringer. Siden forrige stortingsmelding har det derfor blitt avsatt midler til særskilte statlige satsinger, gjennom et anleggspolitisk program.

I perioden 2003–2011 er det totalt avsatt 549 mill. kroner til anleggspolitisk program (jf. kapittel 6). Gjennom tilbagemeldinger fra NIF, særforbund, idrettskretser og berørte kommuner kan det fastslås at anleggspolitisk program er svært godt mottatt.

Kulturdepartementet vil derfor prioritere en videreføring av et anleggspolitisk program. Når en endring i tippenøkkelen innføres, vil Kulturdepartementet vurdere å øke den årlige avsetningen til dette formålet.

Departementet mener at det kan være formålstjenlig å strukturere et framtidig anleggspolitisk program om følgende punkter:

Storby- og pressområder

Gjennomgangen i kap. 6 viser at storbyer og pressområder har særskilte utfordringer med betydelig lavere anleggsdekning per innbygger enn landsgjennomsnittet.

Departementet ønsker å trappe opp satsingen på anleggsutbygging i storbyene, befolkningstette områder og pressområder med sterkt økende fol-

ketall. Disse områdene har særskilte utfordringer mht. anleggsutbygging og har i gjennomsnitt en lav anleggsdekning.

Dette medfører at det vil settes av økte ressurser til dette satsingsområdet innenfor et anleggspolitisk program.

Kulturdepartementet vil vurdere behovet for justeringer i innretning i eksisterende ordning, og foreta en gjennomgang av hvilke områder som skal inngå i ordningen.

Kostnadskrevende anlegg

Det vil være viktig fortsatt å bidra til utbygging av større, kostnadskrevende anlegg. Det er et klart behov for særskilte tilskudd for å kunne realisere større, viktige anlegg, særlig for mindre idretter. Kulturdepartementet vil vurdere behovet for justeringer i forhold til eksisterende ordning.

Anlegg med stort brukspotensial

Kulturdepartementet mener det vil være formålstjenlig å løfte fram anlegg med stort brukspotensial, særlig anlegg for egenorganisert aktivitet, i programsatsingen. Dette vil være et vesentlig bidrag til å gi alle, uavhengig av medlemskap i idrettslag, en mulighet til å drive trening og fysisk aktivitet. Det vil derfor være et viktig bidrag også til å styrke folkehelsen.

Anlegg for ungdomsaktivitet

Tiltak for å øke idrettsdeltakelse og aktivitet i ungdomsgruppen vil stå sentralt for den statlige idrettspolitikken. Det foreslås derfor at anlegg for ungdomsaktivitet inkluderes i programsatsingen. Formålet med en slik satsing vil være å stimulere kommuner og idretten til å bygge anlegg som er tilpasset ungdoms ønsker og behov. Dette kan være både anlegg for ungdomsidrett og for egenorganisert aktivitet.

Utstyr

Dagens anleggspolitiske program omfatter tilskudd til *utstyr*. Det er departementets vurdering at dette har vært en vellykket satsing. Det er stor søkning til ordningen og alle særforbund benytter seg av den.

Kulturdepartementet vil derfor at utstysordningen tas ut av en tidsbegrenset satsing som et anleggspolitisk program er, og etableres som en permanent tilskuddsordning.

10.10 Nasjonalanlegg

Siden 1997 har det eksistert en ordning med nasjonalanlegg. Status som nasjonalanlegg, som gis av Kulturdepartementet etter innstilling fra NIF, gir rett til å søke om tilskudd på *inntil* 50 prosent av godkjente kostnader ved utbygging, ombygging eller rehabilitering av anleggene. Ordningen med tilskudd til nasjonalanlegg innebærer *ikke* at staten påtar seg å bygge, eie eller drifte disse anleggene.

Det er per 2012 avtale om nasjonalanlegg for idrettene skøyter, ski nordiske grener, skiskyting, skiflyging, alpint og fotball. Det er ikke foretatt ny vurdering av hvilke idretter som kan tilgodeses med nasjonalanlegg siden 1997.

Nasjonalanlegg skal brukes til presentasjon av internasjonal eliteidrett, og være arena for internasjonale mesterskap og konkurranser i Norge. Det er videre et mål at nasjonalanleggene skal fungere som sentre for de respektive særidrettene.

Det vurderes som formålstjenlig å opprettholde ordningen med nasjonalanlegg. Anlegg av høy kvalitet er en avgjørende forutsetning for å kunne arrangere internasjonale mesterskap og andre idrettsbegivenheter i Norge. Nasjonalanlegg vurderes også som et viktig bidrag til utvikling av de idrettene som har slike.

Imidlertid kan det være grunn til å foreta en gjennomgang av hvilke idretter som skal gis mulighet til å ha et nasjonalanlegg og betingelsene som inngår i avtalene mellom staten og de aktuelle idrettene/anleggene. Kulturdepartementet vil iverksette et slikt arbeid og i den sammenheng gå i dialog med og innhente synspunkter fra NIF og aktuelle særforbund. Det legges fortsatt til grunn fra statens side at det vil gis tilskudd til nasjonalanlegg for et begrenset antall idretter.

I likhet med de øvrige statlige tilskuddene til anleggsformål, vil tilskudd til nasjonalanlegg være forbeholdt investeringer i form av utbygging, ombygging eller rehabilitering.

10.11 Krav til byggverk; holdbarhet, estetikk og miljø

Det er et vilkår for tilskudd av spillemidler til idrettsanlegg at byggverk og anlegg planlegges og utføres i samsvar med aktuelle og gjeldende lover, forskrifter og standarder.

Departementet ønsker å legge til rette for en utbygging av idrettsanlegg som er kjennetegnet ved god kvalitet både bygningsmessig, estetisk og miljømessig. Anlegg som delfinansieres gjennom

tilskuddsordningen av spillemidler til idrettsanlegg skal utføres som permanente anlegg i henhold til gjeldende byggeforskrift. Anleggene skal samtidig være universelt utformede og brukervennlige.

Gjeldende bestemmelser for tilskuddsordningen inneholder krav til estetisk og miljømessig kvalitet. Spillemiddelfinansierte anlegg skal holde en god standard både med hensyn til det rent estetiske og til bestandighet. Disse kravene er begrunnet med behovet for å sikre en kvalitetsmessig god og miljømessig forsvarlig anleggsutbygging.

Med jevne mellomrom mottar Kulturdepartementet anmodninger om å vurdere en oppmyking av bestemmelsene om estetikk og bestandighet. Det argumenteres med at anleggstyper som etter eksisterende regelverk ikke er berettiget tilskudd fra spillemidlene, som for eksempel enkelte typer duk- og boblehaller, kan være mindre kostnadskrevenne enn tradisjonelle anlegg og fortsatt ha stort brukspotensiale. Departementet er kjent med at produktene finnes i markedet, men vurderer dagens regelverk til å være godt begrunnet og fungere i tråd med intensjonene.

Det er viktig at spillemiddelfinansierte anlegg har god holdbarhetsmessig, estetisk og miljømessig standard. Ikke minst er det viktig at regelverket bidrar til at det bygges anlegg som har god bestandighet og høyt brukspotensiale over tid, noe som er viktig for brukere av anleggene. Dette er også viktig med hensyn til god driftsøkonomi og for å forebygge tidlig behov for rehabilitering.

10.12 Universell utforming

Idrettsanlegg som mottar spillemidler skal oppfylle kravene til universell utforming, slik disse er utformet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og plan- og bygningsloven.

Gjennom universell utforming er målet å bedre tilgjengeligheten og muligheten til samfunnsdeltakelse for alle. Det innebærer at en ved planlegging og utforming av idretts- og nærmiljøanlegg skal ta hensyn til det mangfold av ferdigheter og forutsetninger som er representert i befolkningen.

I St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* legges det vekt på å utvikle et mer tilgjengelig samfunn gjennom sektoransvarsprinsippet og strategien universell utforming.

Kravene til universell utforming av spillemiddelfinansierte idrettsanlegg er nedfelt i Kulturde-

partementets bestemmelser for tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet. I tillegg har departementet utarbeidet en egen veileder for universell utforming av idretts- og nærmiljøanlegg til bruk for utbyggere av idrettsanlegg.

Universell utforming har hele befolkningen som målgruppe. Når prinsippene for universell utforming legges til grunn, skal anlegg for idrett og fysisk aktivitet i prinsippet kunne brukes av alle mennesker, uavhengig av funksjonsnivå.

Idrettsanlegg skal være tilgjengelig for flest mulig gjennom hovedløsningen, slik at det ikke er behov for tilpasning, særløsninger eller tilleggs-løsninger. For å lykkes med dette arbeidet, må anleggsutbygger legge til grunn medvirkning fra personer med nedsatt funksjonsevne.

Kulturdepartementet vil også i framtiden legge stor vekt på universell utforming av idrettsanlegg.

10.13 Grensedragning mot kommersielt virke

Det har vært et prinsipp at spillemidlene ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer. Departementet mener dette prinsippet er viktig for å bidra til å bevare og utvikle idrettsfeltet som en arena for frivillig virksomhet.

Et annet viktig hensyn er at spillemiddelfinansierte anlegg ikke skal være forbeholdt de med høy betalingsevne. Anleggene skal kunne brukes av allmennheten eller den frivillige, medlemsbaserede idretten.

Det innebærer at det bør opprettholdes som prinsipp at utbyggere av anlegg som skal motta spillemidler skal være kommuner, frivillige organisasjoner eller selskaper eid av disse.

En konsekvens av dette er at det ikke vil være aktuelt å yte tilskudd i form av spillemidler til prosjekter som innebærer at private investorer har mulighet til å ta ut fortjeneste gjennom ulike former for eierskap eller driftsavtaler.

Prinsippet er ikke til hinder for at private, fortjenestebaserte aktører kan bidra til finansieringen av anlegg, dersom dette skjer uten krav om



Figur 10.4

Foto: Jenny Solum Vikra, Minsk

gjenytelser som innebærer at spillemidler kan danne grunnlag for økonomisk fortjeneste for disse aktørene.

Videre innebærer det at anleggene ikke kan leies ut på langtidsbasis til fortjenestebaserte aktører. Dette vil kunne begrense allmennhetens og idrettens tilgang til anleggene på en uheldig måte.

Prinsippet bør imidlertid ikke være til hinder for at anleggseier leier ut anlegget til fortjenestebasert virksomhet på ad hoc basis, eksempelvis messer, konserter og andre enkeltarrangementer. Dagens regelverk åpner for dette gjennom følgende unntak fra hovedbestemmelsen:

- anleggseier kan fritt disponere over de deler av et idrettsanlegg som ikke har mottatt spillemidler
- anlegget kan leies/lånes ut for en kort periode eller for avvikling av enkeltarrangementer av kortere varighet
- anlegget kan leies/lånes ut til private aktører som ikke er fortjenestebaserte

For ikke å komme i konflikt med konkurranseregelverket må det forutsettes at anlegget leies ut til markedspris.

Kulturdepartementet har mottatt henvendelser om å åpne for at anleggseier kan inngå langsiktige eller permanente leieavtaler med fortjenestebaserte aktører.

Den siste tiden har en aktuell problemstilling vært om det er mulig å åpne for leieavtaler med private, fortjenestebaserte barnehager, da primært på tider av døgnet anlegget ikke brukes av andre. Blant annet har NIF ønsket at det åpnes for en slik mulighet.

Hovedregelen om en avgrensning mot fortjenestebaserte eierformer, basert på de sentrale prinsippene som ligger til grunn for den statlige idrettspolitikken og som er redegjort for ovenfor, vil videreføres.

Det er derfor ikke aktuelt med en generell adgang for anleggseier til å inngå langsiktige utleieavtaler med fortjenestebaserte aktører.

Regjeringen mener likevel det kan vurderes å gjøre et spesifikt unntak for private, fortjenestebaserte barnehager. Private barnehager er avgjørende for å nå målet om full barnehagedekning, og bør ut fra dette sidestilles med offentlige barnehager. Det er ut fra dagens regelverk adgang til å inngå leieavtaler med kommunale barnehager eller private barnhager som ikke drives på fortjenestebasert basis. Fortjenestebaserte barnehager mottar allerede driftstilskudd til sin virksomhet fra det offentlige.

På denne bakgrunn vurderes det som formålstjenlig at det på visse vilkår kan åpnes for langsiktig utleie til private, fortjenestebaserte barnehager. Det understrekes at et slikt unntak fra hovedprinsippet om avgrensning i forhold til private, fortjenestebaserte aktører, kun vil gjelde i forhold til barnehager.

Det vil videre være et ufravikelig krav at barnehagene kun får innpass i idrettsanleggene på tider der det ikke kommer i konflikt med idrettens og den egenorganiserte aktivitetens behov for tilgang til anlegget.

Kulturdepartementet understreker at dette forutsetter at barnehagen har egne lokaler, og at den dermed ikke benytter idrettsanlegget som base for hele sin virksomhet. Det innebærer at barnehager ikke gis anledning til å etablere seg permanent i anlegget, men kun gis tilgang til å benytte aktivitetsområdene.

10.14 Tiltak

- Tilskudd til anlegg for idrett og egenorganisert fysisk aktivitet, herunder friluftsliv, i kommunene vil være førsteprioritet for den statlige idrettspolitikken de nærmeste årene.
- Kulturdepartementet vil justere tilskuddssatsen for prioriterte anleggstyper. Ved utvelgelse av prioriterte anleggstyper vil det legges vekt på brukspotensial, flerbruksmuligheter, dekningsgrad og mangfold.
- Anleggspolitisk program videreføres.
- Satsingen på anleggsutbygging i storbyene, befolkningstette områder og pressområder, trappes opp.
- Tilskudd til utstyr tas ut av den særskilte programsatsingen og gjøres om til en permanent tilskuddsordning.
- De overordnede kriteriene for fordeling av spillemidler beholdes, men kriteriet anleggsfordeling forenkles.
- Det ekstra tilskuddet til større interkommunale anlegg økes til inntil 30 prosent.
- Tilskudd til nærmiljøanlegg ses i sammenheng med tilskudd til ordinære idrettsanlegg. Det vil fortsatt være forhøyede tilskuddssatser til nærmiljøanlegg.
- Tidsperioden et anlegg som har mottatt spillemidler skal være åpent for allmenn idrettslig aktivitet reduseres til 30 år.
- Prinsippet om at alle idrettsanlegg som mottar spillemidler skal være utformet i tråd med universell utforming videreføres.

- Hovedprinsippet om at spillemidler ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eiere opprettholdes.
- Det åpnes for at det på særskilte vilkår kan foretas langsiktig utleie av aktivitetsarealene i spillemiddelfinansierte idrettsanlegg til private, fortjenestebaserte barnehager.
- Kravene til estetikk og miljøkvalitet for idrettsanlegg opprettholdes.

11 Framtidig statlig aktivitetspolitikk

Regjeringen ønsker gjennom et bredt spekter av virkemidler å stimulere til mer og bedre aktivitet både innenfor den organiserte idretten og i form av egenorganisert trening og mosjon.

Det ytes tilskudd til organisasjoner som har idrett og fysisk aktivitet som hovedformål. Det ligger i sakens natur at egenorganisert fysisk aktivitet ikke kan stimuleres gjennom direkte tilskudd til en organisasjon eller til selve aktiviteten. Som redegjort for i kapittel 10 er tilskudd til anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet det sentrale virkemiddelet for å stimulere til egenorganisert aktivitet.

I dette kapitlet redegjøres det for framtidig statlig aktivitetspolitikk gjennom ulike tilskudd til idrettsorganisasjoner. Mål og tiltak spesifikt rettet mot fysisk aktivitet og friluftsliv vil bli omtalt i kapittel 13, mens statens mål, virkemiddelbruk og særskilte satsinger knyttet til idrettens utvidede samfunnsrolle er tema for kapittel 12.

Spillemidler til aktivitetsformål vil fortsatt primært bli kanalisert til den frivillige, medlemsbaserte idretten gjennom NIF.

Utgangspunktet for den statlige aktivitetspolitikken er idrettens egenverdi, som best lar seg beskrive med begrepene glede, mestring og sosiale fellesskap. Den statlige idrettspolitikken skal bidra til å utvikle et enda bedre aktivitetstilbud for befolkningen. Samtidig er det en selvstendig målsetting å støtte opp om idrettsaktivitet som foregår innenfor rammen av en frivillig, medlemsbasert forening.

Regjeringen legger til grunn for sin idrettspolitikk at det har en merverdi at aktiviteten foregår i idrettslag, med sine sosiale fellesskap, sin frivillighetskultur og sitt demokratiske fundament.

11.1 Utviklingstrekk og utfordringer

I tidligere kapitler er det beskrevet ulike utviklingstrekk som vil kunne påvirke den framtidige statlige idrettspolitikken. Her er det relevant å trekke fram noen utviklingstrekk og utfordringer den organiserte idretten står overfor, og som har

direkte relevans for det statlige tilskuddet til NIF med medlemsorganisasjoner.

Den organiserte idretten møter konkurranse fra andre tilbydere av fysisk aktivitet i et helt annet omfang enn tidligere. At de fleste voksne trener på egenhånd eller sammen med venner er ikke nytt. De kommersielle treningssentrene har også eksistert lenge, men ikke i det omfang eller med det store spekteret av aktivitetstilbud som i dag. NIF har en målsetting om at idrettens treningstilbud blir konkurransedyktig i forhold til private treningssentre.

Regjeringen er opptatt av å legge til rette for at den frivillige, medlemsbaserte idretten fortsatt skal være den viktigste arenaen for barns og ungdoms deltakelse i idrett og fysisk aktivitet. Svært mange idrettslag organiserer også aktivitet for voksne.

Den organiserte idretten har likevel ikke samme sentrale posisjon eller rolle for voksenbefolkningen som for barn og ungdom. For voksne er det overordnede målet fra statens side å stimulere til fysisk aktivitet.

Dette vil gjøres primært gjennom utbygging av anlegg og særskilte tiltak rettet mot inaktive. Samtidig vil gode rammebetingelser for lagene være viktig også for å opprettholde og utvikle et aktivitetstilbud til voksne innenfor den organiserte idretten.

Både idretten selv og det offentlige er opptatt av å finne fram til gode løsninger for å videreutvikle idrettens potensial for å aktivisere flere enn i dag, og bidra til å løse samfunnsutfordringer knyttet til fysisk inaktivitet.

For den frivillige, medlemsbaserte idretten kan dette medføre utfordringer. For det første må den ta et valg om å konkurrere med private treningssentre om de aktive voksne. For det andre er det forventninger fra det offentlige om å aktivisere nye grupper som ikke nødvendigvis er motivert for å drive fysisk aktivitet. I begge tilfeller vil det innebære krav om kompetanse og kapasitet som den frivillige idretten ikke nødvendigvis besitter.

Det er derfor viktig at offentlige myndigheter er seg bevisst muligheter og begrensinger som

ligger i samarbeid med frivillige lag og foreninger. Det kan ikke fra statens side forventes eller kreves at lokale idrettslag skal ta på seg et samfunnsansvar ut over sine primæroppgaver.

Et beslektet utviklingstrekk er den tiltagende profesjonaliseringen og fagliggjøringen på deler av idrettsfeltet. Det er fortsatt slik at de aller fleste idrettslag drives nesten utelukkende med frivillig innsats.

Samtidig ser vi en rask utvikling i studietilbud innenfor ulike idrettsrelaterte fag på høyskolenivå. For staten og for idretten innebærer denne utviklingen både en utfordring og en mulighet.

De som utdannes fra disse studiene vil ha ambisjoner om å utøve sin profesjon blant annet innenfor den organiserte idretten. Det gir også idrettslagene økt tilgang på kompetanse som kan være verdifull i forhold til ønsket aktivitetsutvikling.

Et sentralt spørsmål er under hvilke betingelser profesjonalisering og et samarbeid mellom fagpersoner og frivillige styrker det sivile engasjementet og frivillig innsats. Alternativt kan en spørre om når en profesjonell ekspansjon medfører at det frivillige engasjementet svekkes.

Det er viktig å bidra til en kunnskapsbasert tilnærming til disse spørsmålene. Kulturdepartementet finansierer derfor et forskningsprosjekt i regi av Institutt for samfunnsforskning der denne tematikken belyses.

I 2010 gjennomførte NIF en undersøkelse blant et representativt utvalg av sine lag og foreninger. Idrettslagsundersøkelsen kartla blant annet hva som ble vurdert som de største utfordringene i forhold til å skape et enda bedre idrettstilbud. Det å rekruttere og holde på frivillige, og det å ha tilstrekkelig tilgang på anlegg ble sammen med det å sikre tilstrekkelig økonomisk grunnlag for drift, trukket fram som de største utfordringene.

Det framgår også av idrettslagsundersøkelsen at idrettslagene er stolte av det tilbudet de gir, og de nevner sosialt miljø og godt oppvekstmiljø som de viktigste faktorene. Dette viser at idrettslagene ønsker seg og tar et ansvar ut over et rent aktivitetstilbud.

Det å opprettholde idretten som en base for frivillighet og som oppvekstarena blir en sentral utfordring i en tid da idrettslagene møter stadig større konkurranse fra andre tilbydere av fritidsaktiviteter for barn og ungdom.

11.2 Idrettens organisering og frivillige fundament

Det er en grunnleggende forutsetning for innretningen på den statlige idrettspolitikken at NIF er en frivillig, medlemsbasert og autonom organisasjon. Det innebærer at idretten selv bestemmer rammer og innhold for organisasjonens virksomhet. NIF og deres medlemmer har ansvaret for aktivitetsutviklingen innenfor egen organisasjon.

Utgangspunktet for regjeringen er at det er viktig å bevare idretten som en frivillig organisasjon med stor frihet til å definere rammene for sin virksomhet. Idrettspolitikk er frivillighetspolitikk. Det har en egenverdi at idrett utøves innenfor rammene til en frivillig organisasjon.

Det er en styrke for norsk idrett at den er samlet i én organisasjon. En samlet idrettsbevegelse har mulighet til å utnytte samarbeid på tvers og fordeling av økonomiske ressurser som virkemidler for å skape et mangfoldig aktivitetstilbud. En samlet idrettsorganisasjon har vært viktig for mangfoldet og for mindre idretters mulighet til utvikling.

En samlet idrett med et kompetent sentralledd er også viktig for at staten skal kunne drive en tilskuddsforvaltning. Ansvaret for å definere egne mål og samtidig operasjonalisere hvordan de overordnede statlige målene skal nås, ligger hos idrettsorganisasjonene selv.

Betydningen av en samlet idrettsorganisasjon er blant annet betinget av i hvilken grad sentralledd klarer å reflektere medlemmenes interesser og behov. Det er helt avgjørende at paraplyorganisasjonen henter sin legitimitet fra sine medlemmer.

Fra statens side er det ønskelig å kunne forholde seg til en samlet norsk idrettsbevegelse. Det er NIFs rolle som et paraplyledd som er i stand til å samle og artikulere sine medlemmers interesser, som utgjør organisasjonens legitimitetsbase i forhold til offentlige myndigheter.

Statlig grunntilskudd til aktivitetsformål på idrettsområdet er knyttet til mottakerens primære formål og organisasjonsform. Det innebærer at statlig grunntilskudd vil gå til frivillige, medlemsbaserte organisasjoner som har idrett og fysisk aktivitet som sitt primære formål.

11.3 Spillemidler til NIF; mål og prioriteringer

Det viktigste statlige virkemiddelet på aktivitetsområdet er tilskuddet til NIF. Tilskuddet skal

bidra til at norsk idrett har *gode og stabile rammebetingelser* som gir grunnlag for et kvalitativt godt og omfattende aktivitetstilbud.

Det er *idrettslagenes* aktivitetstilbud som i første rekke legitimerer statlige tilskudd. Det er i lagene nesten all aktivitet i norsk idrett skapes.

Det er også lagene som er rammen for idrettens viktige bidrag til å skape gode nær- og oppvekstmiljøer. Det er et mål å opprettholde idretten som en frivillig medlemsbasert organisasjon, slik at den fortsatt kan utgjøre viktige sosiale møteplasser og være arenaer for meningsdannelse og demokrati.

Det er videre et statlig mål å bidra til *en åpen og inkluderende idrett*. Dette innebærer at idretten skal være inkluderende overfor nye grupper, og at idrettens verdigrunnlag gjør det mulig for alle å føle seg velkommen og finne et tilbud innenfor idretten.

Gjennom vektleggingen av en inkluderende idrett, understrekes også det statlige målet om sosial inkludering og *utjevning av sosiale forskjeller* når det gjelder deltakelse i idrett og fysisk aktivitet.

Statens prioriterte målgrupper for tilskuddet til NIF er barn og ungdom. Dette er grupper som det er særlig viktig å stimulere til fysisk aktivitet. For barn og ungdom er idrettens rolle som sosial møteplass og kilde til meningsfylt fritid særlig viktig. For staten er det viktig å legge til rette for at alle barn og ungdom har et tilbud, uavhengig av faktorer som foreldrenes økonomi og bosted.

Den statlige idrettspolitikken har videre et særlig ansvar for å legge til rette for idrettsdeltakelse og økt fysisk aktivitet for *personer med nedsett funksjonsevne*.

11.3.1 En åpen og inkluderende idrett

For å kunne nå det statlige målet om at alle som ønsker det skal kunne drive idrett og fysisk aktivitet forutsettes en åpen og inkluderende idrett.

Norsk idrett har en visjon om idrettsglede for alle. Det innebærer en ambisjon om at alle mennesker skal gis mulighet til å utøve idrett ut fra sine ønsker og behov. Dette er uttrykt i NIFs formålsparagraf og utgjør det verdimesige grunnlaget for organisasjonens virksomhet.

Kulturdepartementet understreker at omfanget av det statlige tilskuddet til NIF over tid vil avhenge av i hvilken grad norsk idrett lykkes med å leve opp til sin visjon.

Idretten har langt på vei lykkes med å gi store grupper et godt aktivitetstilbud, i særlig grad barn og ungdom. Likevel er det knyttet noen utfordrin-

ger til det å gi et tilbud til alle grupper og til mennesker med svært ulike forutsetninger for deltakelse.

Idrettens viktigste ressursgrunnlag er alle de frivillige som i praksis driver norsk idrett. Her ligger både idrettens muligheter og begrensinger i forhold til å nå alle med et godt tilbud. Den enorme frivillige innsatsen er den viktigste garantien for en åpen og inkluderende idrett. Samtidig er det begrensinger i forhold til hvilke oppgaver det med rimelighet kan forventes at et frivillig drevet lokallag kan påta seg.

Regjeringen legger til grunn at en inkluderende idrettsbevegelse er seg bevisst utfordringene knyttet til sosial ulikhet i deltakelsesmønstre. Det er i den forbindelse viktig at aktivitetstilbudet innenfor idretten ikke medfører så store kostnader for deltakerne at det i praksis representerer en reell økonomisk barriere for deler av befolkningen.

Enkelte idretter har utviklet seg i en slik retning, der kostnadsnivået er svært høyt allerede relativt langt ned i aldersklassene. Dette er en utvikling det er vanskelig å snu. Det er derfor viktig at det innenfor idrettens totale aktivitetstilbud fortsatt skal være et bredt og allsidig tilbud til alle, uavhengig av den enkeltes (eller foreldrenes) økonomiske situasjon.

En åpen og inkluderende idrett innebærer også at alle, uavhengig av kjønn, etnisk eller kulturell bakgrunn, funksjonsevne eller seksuell orientering skal kunne føle seg velkommen og delta i idrettsaktiviteter.

Kulturdepartementet vil gjennom tilskuddet til NIF legge til rette for at visjonen om en åpen og inkluderende idrett lar seg realisere.

11.3.2 Nærmere om sentrale prioriteringer

På grunnlag av de overordnede målene for den statlige idrettspolitikken som er skissert i kapittel 9 og tydeliggjøringen av mål og målgrupper i avsnittet over, legges følgende prioriteringer til grunn for tilskuddet til NIF:

- Utvikle aktivitetstilbudet til *ungdom*.
- Opprettholde et omfattende og kvalitativt godt aktivitetstilbud for *barn*.
- Styrke satsingen på idrett for *personer med nedsett funksjonsevne*, både innenfor topp- og breddeidretten.
- Styrke rammene for utvikling av *toppidretten*.

Disse prioriteringene innebærer at en eventuell styrking av tilskuddet til NIF de kommende årene vil gå til de rammepostene som er spesielt innret-

tet mot aktivitetsutvikling for barn og ungdom og til toppidrett.

Grunnstøttepostene til NIF og til særforbundene vil derfor ikke ha prioritet innenfor tilskuddene til aktivitetsformål de kommende årene. Disse grunntilskuddene skal fungere som en basisfinansiering som skal sikre et godt, omfattende og mangfoldig aktivitetstilbud. Det kan likevel ikke forventes at det statlige tilskuddet skal fullfinansiere sentralorganisasjonenes virksomhet og et eventuelt økt ambisjonsnivå.

Kulturdepartementet viser også til at det har vært en betydelig økning i grunnstøtten til NIF og særforbundene de siste årene.

Videre må det legges til grunn at rammebetingelsene for idrettens nasjonale organisasjonsledd vil bli styrket som følge av planlagt opptrapping av ordningen med merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner.

11.3.3 Ungdomsidrett

Regjeringen ønsker å fokusere særskilt på å styrke og utvikle ungdomsidretten. Dette er i tråd med idrettens egne prioriteringer, som peker på styrking av ungdomsidretten som et av sine viktigste satsingsområder.

Den organiserte idretten favner svært mange barn. Idrettslagene er den organiserte fritidsaktiviteten med flest medlemmer også blant ungdom (NOVA 2010). Samtidig vet vi at svært mange ungdommer slutter med idrett i løpet av tenårene, og at årsakene til dette er mange og sammensatte (jf. kapittel 3).

En styrking av ungdomsidretten er viktig for å øke omfanget av fysisk aktivitet blant ungdom og som bidrag til å etablere gode aktivitetsvaner for



Figur 11.1

Foto: Erlend Aas/Norges fotballforbund

Boks 11.1 Nedre Glomma Turn

Nedre Glomma Turn er en av Fredrikstads største idrettsforeninger. Foreningen har hatt stigende medlemstall siden oppstarten i 2006 og har i dag over 1000 medlemmer.

NGT har en utstrakt målsetning om å gi alle barn og unge gode forutsetninger for å drive fysisk aktivitet, enten det er turn, annen idrett eller fysisk aktivitet. Klubben har et fokus på apparatturn og gir et turntilbud til turnere i alle aldre og på alle nivåer. I tillegg brukes hallen til basistrening for andre idrettslag, drop-in tilbud for ungdom, barnehage- og grunnskolebesøk, i tillegg til å være praktisk arena for emnekursene for idrettslinjer og idrettsseksjonen på Høgskolen i Østfold.

Klubbens aktiviteter foregår i Turnhallen. Klubben leier lokaler i Activ Center, et spesielt tilrettelagt privat industribygg. Byggherren er utleier og har fullfinansiert bygget. Bygningen er godkjent av Fredrikstad kommune til idrettsformål og inneholder i dag lokaler for turn, klatring og skating.

framtiden. En slik styrking er videre viktig for å utvikle meningsfulle fellesarenaer for ungdom.

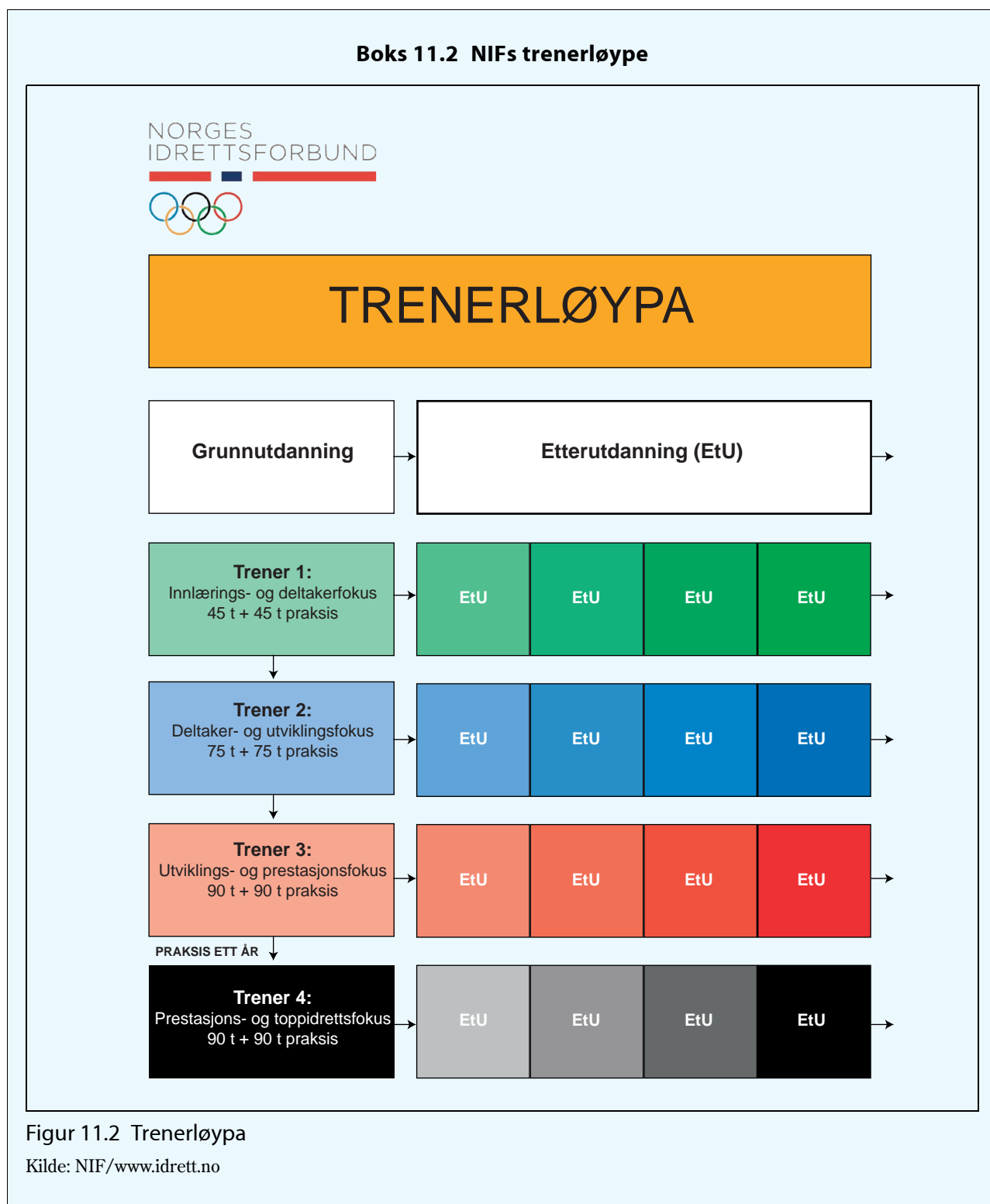
Tall fra ulike undersøkelser og kartlegginger viser at ungdom i økende grad utøver trening og mosjon i andre organisatoriske sammenhenger enn i idrettslaget. Kommersielle treningssentre og egenorganisert fysisk aktivitet har økende oppslutning blant ungdom.

Det er positivt at det utvikles treningstilbud som ungdom finner attraktive. Uavhengig av hvem som organiserer slike tilbud er det viktig at ungdom stimuleres til å være fysisk aktive.

Idrettens betydning som sosial møteplass, arena for meningsdannelse og som opplæring i en frivillighetskultur kan ikke erstattes av andre, som for eksempel de kommersielle treningssentrene. Derfor er det viktig med en ekstra stimulans for å utvikle ungdomsidretten.

Ungdom er innenfor idrettspolitikken definert som aldersgruppen 13 til 19 år. Kulturdepartementet mener det er formålstjenlig å holde fast på denne aldersinndelingen. Idrettens barneidrettsbestemmelser omfatter gruppen til og med 12 år. Det er derfor naturlig at nedre grense for ungdom settes til 13 år. Dette er i tråd med det idretten selv definerer som aldersgrense for ungdomsidrett.

Den øvre aldersgrensen på 19 år må ses i sammenheng med at dette er alderen de fleste er fer-



dige med videregående skole. Denne alderen markerer et skille i livet der svært mange skifter bo- og nærmiljø og der idrettslaget ikke lenger har samme betydning.

Tilskuddet til NIF inneholder et eget rammetilskudd spesifikt innrettet mot barn, ungdom og breddeidrett (post 3). Kulturdepartementet vil avsette ytterligere ressurser på denne posten sær-

skilt til utvikling av aktivitetstilbudet til ungdomsgruppen.

En slik styrking av tilskudd til ungdomsidrett vil bli sett i sammenheng med satsing på anlegg for ungdomsidrett og med tilskuddsordningen Inkludering i idrettslag, som har videreutvikling av aktivitetstilbudet som et sentralt element.

Boks 11.3 NIFs retningslinjer for ungdomsidrett

Aktivitet

Ungdom har rett til et trygt, variert og inkluderende idretts- og konkurransetilbud. Ungdom skal selv bestemme på hvilket nivå og i hvilket omfang de ønsker å drive idrett.

Dette betyr:

- Ungdom kan være med i flere idretter så lenge de selv vil. De skal være med i planlegging og gjennomføring av egen idrettsaktivitet sammen med trenerne
- Ungdom skal være med å sette sine egne sportslige mål. De skal selv bestemme om de vil delta i konkurranser, og konkurransene skal være i samsvar med ungdommens forutsetninger og ambisjoner
- Særforbundene må vurdere når ungdom kan delta i nasjonale og internasjonale mesterskap/cuper etc. Vurderingen må skje i samråd med utøver, foresatte og trener(e)
- Ungdom skal ha et sosialt tilbud i idrettslaget fritt for rus og mobbing, hvor det legges til rette for at de skal kunne trives og utvikle vennskap
- Særforbundene må utvikle konkurransetilbudet slik at det er i tråd med ungdommens ønsker og behov
- Særforbundene bør vurdere å videreføre bruk av premiering til alle også oppover i ungdomsårene (fra 13 år og oppover)

Utdanning

Utdanning i norsk idrett skal tilrettelegges slik at ungdom kan delta. Ungdom har rett til å delta på alle utdanningstilbud ut fra sine kvalifikasjoner.

Dette betyr:

- Ungdommer skal få tilbud om trener, leder og/eller dommerkurs når de er aktive utøvere

Kilde: NIF/www.idrett.no

- Utdanningstilbudet må gi økt kompetanse og engasjement blant ungdom, slik at grunnlaget for deltakelse som utøver, dommer, trener og tillitsvalgt er best mulig
- Utdanningen må tilrettelegges slik at ungdom kan delta
- Utdanningen skal gi allsidig tilbud og tilfredsstillende ungdommens behov
- Særforbundene må tilpasse utdanningen og sette fokus på:
 - Ungdom som gruppe
 - Hva som trengs for å skape gode miljøer på trening og i idrettslaget
 - Hvordan trenerrollen for ungdomsgruppen kan løses
 - Hva som stimulerer og motiverer unge mennesker til å trene

Idrettslaget

Ungdom skal aktivt rekrutteres til lederverv i idrettslaget. Idrettslaget skal ha en tydelig profil på hvilket tilbud de skal gi sine medlemmer, herunder ungdom.

Dette betyr:

- Ungdom må være med å bestemme over sin egen idrett på aktivitets- og organisasjonsplan. De må bli spurt, og de må selv spørre
- Idrettsorganisasjonen skal tilrettelegge og motivere for aktiv deltakelse gjennom tillitsverv
- Det skal arbeides aktivt for å få ungdom inn i styrer og undergrupper i norsk idrett, men kvotering skal ikke anvendes som virkemiddel
- Idrettslaget skal ha en tydelig profil på hvilket tilbud de har, og hvem det passer for. Ungdom må være med i diskusjoner om hvilken profil de ønsker på klubben sin, dette kan skje gjennom start- og oppfølgingsmøter.

I NIFs «Idrettspolitiske dokument» for perioden 2011–2015 heter det at ungdom må få idrettslige muligheter ut fra sine egne forutsetninger. Det er en utfordring å utvikle og gjøre aktivitetstilbudet mer fleksibelt. Dette kan oppleves som et brudd med idrettslagenes tradisjonelle og godt innarbeidede aktivitetstilbud, og det kan være en utfordring å skaffe frivillige til nye typer tilbud.

Det finnes imidlertid mange eksempler på gode aktivitetstilbud for ungdom i regi av lokale idrettslag. Et viktig grep for å lykkes med satsingen på ungdomsidrett er å lære av de gode eksemplene. Det vil være et naturlig ansvar for NIF sentralt og regionalt å innhente, systematisere og spre kunnskap om hvilke ungdomstiltak som fungerer.

Boks 11.4 Campus Steinkjer

Campus Steinkjer har som siktemål å bli et regionalt kompetansesenter for idrett gjennom samarbeid mellom offentlig skole, frivillig idrett og næringsliv. Med utgangspunkt i Guldbergaunet Idrettspark samarbeider Nord-Trøndelag fylkeskommune, Steinkjer kommune, Steinkjer videregående skole og Nord-Trøndelag idrettskrets om å utvikle infrastruktur, faglig innhold og funksjoner i Campus Steinkjer. Den nyoppførte friidrettshallen er universelt utformet.

I samarbeid med særforbundene har NIF utviklet en ny trenerutdanning (trenerløypa). Et av elementene er økt satsing på og skolering av trenere som skal legge til rette for lavterskel og breddeaktiviteter. Trenerløypa er i stor grad begrunnet med behovet for økt kompetanse for å ivareta behovene til ungdommer som ønsker et idrettstilbud, men ikke nødvendigvis ønsker å satse for å bli best mulig innenfor tradisjonell konkurranseidrett.

Departementet mener dette er et viktig tiltak for å videreutvikle idretten og skape grunnlag for en reelt sett åpen og inkluderende idrett.

Det er positivt at idretten selv har satt fokus på å utvikle ungt lederskap og at de ønsker å legge til rette for at ungdom selv tar ansvar for eget idrettsmiljø. Kulturdepartementet ønsker å støtte opp om dette arbeidet som er viktig både for muligheten til aktivitetsutvikling og som introduksjon til frivillig arbeid.

Samtidig er det viktig at en utvikling av ungdomsidretten også omfatter satsing på konkurranseidrett. Det er grunn til å anerkjenne at selve konkurranseelementet er et kjennetegn ved idrett, et særtrekk som gir idrettutøvelse mening og identitet. Den store interessen for idrett er i stor grad et resultat av dette konkurranseelementet.

Det skal derfor også legges til rette for de ungdommene som ønsker å drive konkurranseidrett på ulike nivåer. En naturlig konsekvens av at det satses på toppidrett, er at det også drives en målrettet utviklingsorientert ungdomsidrett for å gi et best mulig tilbud til de som ønsker å satse på sin idrett.

De senere årene har det vært en markert økning i antall videregående skoler med utdanningsløp tilpasset ungdom som ønsker å kombinere idrett og utdanning. Departementet vurderer det som positivt at ungdom som ønsker å kombinere idrett og utdanning kan gjøre dette i sitt lokalmiljø.

Boks 11.5 Olympiatoppens prinsipper for forholdet til videregående skoler med tilpasset utdanning for unge idrettsutøvere*1. Helhetlig utvikling*

Aktuelle skoler har ansvar for å bidra til å utvikle «24 timers-utøvere».

Med dette menes at elevenes langsiktige og helhetlige utvikling skal settes i sentrum ved alle tilrettelagte utdanningsløp for unge idrettsutøvere i videregående skole. Skolene skal ha sterkt fokus på å utvikle selvstendige mennesker som tar ansvar for egen utvikling både i idrett og skole.

2. Utdanningsmessig utvikling

Skolene har hovedansvar for at elever i tilrettelagte utdanningsløp gjennomfører en skolegang som gir godt grunnlag for høyere utdanning og/eller framtidig yrkesvalg.

2.1 Idrettslig utvikling

Skolene skal sette den enkeltes og lagets idrettslige utvikling i et langsiktig perspektiv. Det skal skapes gode treningsarenaer for utvikling av utøvernes forutsetninger for senere idrett på høyt nivå.

2.2 Skolene skal legge det idrettslige tilbudet til rette på en slik måte at lysten og muligheten til videre satsing er minst like høy ved avslutning av videregående skolegang som ved starten. Dette skal skje i nært samråd med og med dette, gjensidige relasjoner til utøvernes klubb/krets/forbund.

11.3.4 Barneidrett

Den organiserte idretten har størst oppslutning blant barn (6–12 år). Som tidligere vist er det i denne aldersgruppen flere medlemskap i norsk idrett enn det er individer i populasjonen. Dette viser både at svært mange barn deltar i idrett, og at mange av disse igjen deltar i flere ulike aktiviteter. Det omfattende aktivitetstilbudet for barn er kjernevirksomheten til norsk idrett.

Barneidretten foregår lokalt i idrettslagene. Det er dette svært omfattende, gode og allsidige aktivitetstilbudet for barn i lagene som i første rekke legitimerer den statlige støtten til den organiserte idretten.

På samme måte som for ungdomsidretten er det viktig at det legges vekt på å utvikle varierte og allsidige tilbud til barnegruppen. NIF har etablert idrettens barnerettigheter og bestemmelser om barneidrett. Rettighetene er et politisk virkemiddel og uttrykker de verdier som skal være grunnlaget for barneidretten i Norge.

Rettighetene legger vekt på barns rett til trygghet og trivsel innenfor idretten, og det legges stor vekt på barnets mestring framfor prestasjon. Videre inneholder rettighetene en utvi-

klingsplan for hva som bør være fokus for aktivitetene på ulike alderstrinn. Rettighetene er tydelige på at barn har rett til å delta i trenings- og konkurranseaktiviteter som er tilpasset deres alder, fysiske utvikling og modenhetsnivå. Barn har videre rett til å velge om de vil delta i konkurranser eller ikke, hvor mange aktiviteter de vil delta i og hvor mye de vil trene.

Bestemmelsene er et regelsett som skal overholdes i alle organisasjonsledd i norsk idrett. Sammen utgjør rettighetene og bestemmelsene rammene for barneidretten. Bestemmelsene fastslår blant annet hva slags rammer det skal være for konkurranser på ulike alderstrinn. Barneidrett er i denne sammenheng definert som idrettsaktiviteter for barn til og med det året de fyller 12 år.

Kulturdepartementet mener at idrettens barnerettigheter og bestemmelser om barneidrett er viktige for den norske idrettsmodellen og tydelig viser verdigrunnlaget som barneidretten skal gjenspeile. Statens støtte til barneidrett tar som utgangspunkt at barneidrettsbestemmelsene er kjent og overholdes ute i lagene.

Det forventes derfor at idretten legger til rette for at barn har muligheter for å prøve ut og drive med flere aktiviteter samtidig og til å finne et akti-

Boks 11.6 Idrettens barnerettigheter

1. Trygghet

Barn har rett til å delta i et trygt treningsmiljø, fritt for press og utnyttelse. Barn under 6 år skal ha med seg en voksen på aktivitetene. Skader skal forebygges.

2. Vennskap og trivsel

Barn har rett til å delta i trenings- og konkurranseaktiviteter der det er lagt til rette for at de skal utvikle vennskap og solidaritet.

3. Mestring

Barn har rett til å oppleve mestring og lære mange ulike ferdigheter. De skal også ha muligheter for variasjon, øving og samspill med andre.

4. Påvirkning

Barn har rett til å si sin mening og bli hørt. De skal ha mulighet til å være med på planlegging

og gjennomføring av egen idrettsaktivitet sammen med trenere og foresatte.

5. Frihet til å velge

Barn har rett til å velge hvilken idrett, eller hvor mange idretter de vil delta i. De bestemmer selv hvor mye de vil trene.

6. Konkurranser for alle

Barn har rett til å velge om de vil delta i konkurranser eller ikke. Barn som melder overgang fra en klubb innen samme idrett skal ha full rett til å delta i konkurranser for en ny klubb straks overgangen er registrert.

7. På barnas premisser

Barn har rett til å delta i trenings- og konkurranseaktiviteter som er tilpasset deres alder, fysiske utvikling og modningsnivå.

Kilde: NIF: Idrettens barnerettigheter og bestemmelser om barneidrett

vitetstilbud som er tilpasset deres ønsker og forutsetninger.

Barneidretten er tuftet på frivillig innsats, og den er i stor grad foreldredrevet. Idrettslagenes tilbud til barn er derfor rammen for verdifulle sosiale fellesskap mellom flere generasjoner.

Det er mange oppgaver innenfor idretten som kan løses av frivillige og som ikke betinger særskilt kompetanse eller forkunnskaper. Det er med på å gjøre idretten til en arena hvor mange kan bidra frivillig. Samtidig er det viktig at selve idrettsaktiviteten baseres på kunnskap om barns utvikling og forutsetninger. Oppfyllelse av idrettens barnerettigheter forutsetter slik kunnskap og kompetanse hos trenere og ledere. Kulturdepartementet mener derfor det er viktig at NIF og særforbund fortsatt har fokus på kompetanse- og trenerutvikling innenfor barneidretten.

Departementet mener det er hensiktsmessig å holde fast på at barn i denne sammenheng defineres som aldersgruppen 6 til 12 år. Det er en naturlig nedre aldersgrense ved 6 år, som er sammenfallende med alderen da de fleste barn begynner på skolen.

11.3.5 Idrett for personer med nedsatt funksjonsevne

Kulturdepartementet vil gjennom tilskuddet til NIF legge til rette for idrettsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne.

Idrettstinget i 1996 vedtok å starte en prosess for å integrere personer med nedsatt funksjonsevne i ordinær idrett. Vedtaket bygger på en ambisjon om at alle skal kunne finne et idrettstilbud i sitt lokalmiljø.

Utgangspunktet for idrettsorganisasjonenes virksomhet og for den statlige idrettspolitikken er idrettens egenverdi, uttrykt gjennom begreper som glede, mestring og deltakelse. Dette er ikke minst viktig for utøvere med funksjonsnedsettelser. Idrett og fysisk aktivitet kan også være en viktig arena for sosialisering og allmenn ferdighetsutvikling.

En utfordring for idretten er å bygge opp og ivareta tilstrekkelig kompetanse til å skape gode aktivitetstilbud. I idretten har det de siste årene vært lagt vekt på kompetanseoppbygging i særforbundene.

Det er samtidig viktig å utvikle kompetanse på lagsnivå. Lagene er frivillig drevet, og trenere og ledere har gjerne verv i en kortere periode. Det er derfor behov for kontinuerlig kompetanseutvikling. Departementet finner det derfor meget positivt at idretten har et mål om at idrett for personer

med nedsatt funksjonsevne skal integreres i trenerutdanningen i alle idretter. Gjennom tilskuddet til NIF vil departementet bidra til økt innsats for kompetanseheving i idrettslagene på dette området.

Gode og trygge miljøer er viktig for god aktivitet utvikling for alle grupper, også personer med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen holder fast på målet om inkludering av utøvere med funksjonsnedsettelser i ordinære idrettsaktiviteter. Det bør imidlertid tas høyde for at det i noen tilfeller, og for enkelte grupper, kan være et godt alternativ med særskilte tilbud for nærmere avgrensede målgrupper. Dette kan være formålstjenlig for å skape gode aktivitetstilbud og trygge sosiale fellesskap.

Regjeringen vil derfor legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i idrett og fysisk aktivitet ut fra sine ønsker og forutsetninger. Dette vil ligge til grunn for virkemiddelbruk både på aktivitets- og anleggsområdet. Det er en klar forventning om at NIF prioriterer dette området ved viderefordeling av det statlige tilskuddet.

Vektleggingen av personer med nedsatt funksjonsevne som en prioritert målgruppe, innebærer en satsing både på barne- og ungdomsidrett, breddeaktiviteter for voksne og toppidrett for denne gruppen. Det er derfor et viktig signal når det i *Idrettspolitisk dokument* for perioden 2011–2015 står at «*toppidretten, med dens funksjonsfriske og funksjonshemmede utøvere, skal videreutvikles*». Kulturdepartementet vil prioritere toppidrett for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom tilskuddet til toppidrett (post 4).

Fra det offentlige vil det være viktig å bidra med rammebetingelser som gjør at idrettslag og andre organisasjoner kan lykkes i sitt arbeid med å gi personer med nedsatt funksjonsevne et godt aktivitetstilbud.

Kommunene har etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav c, plikt til å ha støttekontaktordning. Ordningen omfatter blant annet personer med nedsatt funksjonsevne. I ny kommunal helse- og omsorgstjenestelov er ordningen videreført i § 3-2. Her er imidlertid personlig assistanse (PA) tatt inn som en overordnet betegnelse. PA omfatter tjenestene praktisk bistand, opplæring og støttekontakt.

Selv om tjenesten heter støttekontakt i lovverket, kan kontakten ha ulike betegnelser, etter hva slags oppdrag han eller hun har. Det finnes for eksempel offentlig finansierte *treningskontakter*, som er en støttekontakt som deltar i fysisk aktivitet sammen med en som ønsker det. Ofte vil det

Boks 11.7 Treningskontakter

Gjennom Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005–2009 og som ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, muligheter og mening, ble det lagt til rette for kompetanseutvikling og tiltak for å spre gode eksempler i bruk av støttekontakter og fritidsassistenter for å fremme fysisk aktivitet og en meningsfull fritid blant utsatte grupper. Målet er å gjøre denne typen tiltak lettere tilgjengelig for kommunene.

Trenings-/aktivitetskontakt tilbys i dag i flere kommuner over hele landet, men med ulike ordninger og kurs av ulike omfang. Flere idrettskretser, fylkeskommuner, rehabiliteringssentre og frisklivssentra har utviklet egne treningskontaktkurs. De fleste samarbeider med

kommuner om opplæring av personer som kan inngå som treningskontakter innenfor kommunens støttekontaktordning.

Treningskontaktordningene har som mål å gi et tilbud om fysisk aktivitet til personer som faller utenfor det ordinære idrettstilbudet i kommunen. Det kan være personer med nedsatt funksjonsevne, rusavhengige, eller andre som har behov for spesielt individuelt tilrettelagt aktivitet over en viss tid.

Treningskontaktordningen kan være en inngang til Aktiv på Dagtid-tilbudene og kan sees i sammenheng med kommunale frisklivssenters tilbud.

være aktuelt å delta aktivt i et idrettslag. For å bli treningskontakt, må man ha gjennomført et kurs.

11.3.6 Toppidrett

Toppidrett er viktig som kulturell identitetsskaper i det norske samfunn. Få områder er omfattet av så stort engasjement, entusiasme og begeistring som toppidrett.

Norsk toppidrett har siden opprettelsen av Olympiatoppen på slutten av 1980-tallet hatt gjennomgående svært gode resultater. En viktig forutsetning for suksessen har vært og er det systematiske utviklingsarbeidet, samarbeidet mellom ulike idretter og de fellesskapsløsninger det er lagt til rette for gjennom Olympiatoppens arbeid. Det er imidlertid viktig å understreke at det er særforbundene som har ansvaret for ivaretagelse av toppidrett innenfor sine idrettsgrener. Departementet registrerer også at NIF understreker betydningen av den regionale kompetanseutviklingen innenfor toppidretten.

Norsk toppidrett har ikke samme ressursgrunnlag, verken befolkningsmessig eller økonomisk, som en rekke andre større nasjoner. Idretten framhever derfor selv at en viktig grunn til de mange sterke norske toppidrettsprestasjonene, har vært det utstrakte samarbeidet mellom sær-idretter og den kompetansen som er bygget opp i et samlet, tverrfaglig toppidrettsmiljø. Erfaringene fra dette samarbeidet er gode, og vil naturlig danne grunnlag for framtidig statlig tilskudd til toppidrett.

Dersom Norge fortsatt skal hevde seg på samme nivå i internasjonal toppidrett, er det Kul-

turdepartementets vurdering at det økonomiske grunnlaget for toppidrettssatsingen må styrkes. Det innebærer at departementet på sikt vil prioritere en opptrapping av det statlige tilskuddet til toppidrett.

Toppidrett er underholdning, men også dypere sett en identitetsskaper for publikum. Dette befester idrettens posisjon som et viktig kulturfenomen. I tillegg er idrett på øverste nivå uttrykk for en positiv prestasjonskultur som har klare fellestrekk med og overføringsverdi til andre samfunnsområder.

Toppidrett inspirerer og bidrar positivt til å rekruttere til idrettsaktivitet. Oppmerksomheten rundt toppidrett og dens utøvere er med på å rette fokus mot gleden, samholdet og muligheten for egenutvikling som deltakelse i idrett innebærer. Toppidrett for personer med nedsatt funksjonsevne viser på en særlig tydelig måte hva idrettsaktivitet kan bety for mestring og fysisk utvikling, og er derfor svært viktig for rekruttering gjennom å skape gode forbilder.

En styrking av toppidretten vil legge til rette for at norsk idrett også i framtiden skal tilby utøverne et trenings- og konkurransetilbud av høy kvalitet. Gode rammebetingelser for toppidretten er viktig for at norske utøvere skal kunne satse på sin idrett og ha mulighet til å utnytte sitt potensial.

En absolutt forutsetning for statlig støtte til toppidrett er at denne drives innenfor faglige og etisk forsvarlige rammer. Det framheves gjerne at toppidrett er grensesprengende i sin natur. Det kreves stadig fornyelse både innenfor aktivitets- og utstyrsutvikling, og i treningsmetoder for å hevde seg i moderne toppidrett.



Figur 11.3

Foto: Stian Broch Photography

I en slik sammenheng er det viktig at idretten selv er seg bevisst forholdet mellom positiv prestasjonsutvikling på den ene siden og hensynet til idrettsutøvernes helse, idealene om konkurranse på like vilkår, samt toppidrettens rolle som inspirator for barne- og breddeidrett på den andre siden.

Fra statens side er det en forutsetning at toppidrettssatsingen skal styrke tilbudet både for funksjonsfriske utøvere og for utøvere med nedsatt funksjonsevne. NIF har et mål om at alle idrettsutøvere skal gis likeverdige muligheter til å utvikle sine idrettslige ferdigheter og prestere på høyt internasjonalt nivå. Kulturdepartementet understreker at toppidrett for personer med nedsatt funksjonsevne skal ivaretas innenfor rammen av tilskuddet til toppidrett (post 4).

Kulturdepartementet vil også understreke at staten alene ikke kan være en garantist for toppidrettssatsingen. Det forutsettes at idretten også i framtiden klarer å skaffe andre inntekter, herunder sponsorinntekter, til toppidrettsformål.

11.3.7 Innretning, oppfølging og kontroll av statlige midler

Det er Kulturdepartementets vurdering at inndelingen av tilskuddet til NIF i flere store rammetil-

skudd fungerer tilfredsstillende. Departementet vil derfor videreføre ordningen med rammetilskuddsposter.

Kulturdepartementet vil løpende vurdere behovet for justeringer i rammene for tilskuddsordningen. Eventuelle justeringer vil drøftes med tilskuddsmottakerne.

Tilskudd i form av spillemidler er statlige midler. Det innebærer at Kulturdepartementet har plikt til å følge opp at midlene blir brukt i tråd med forutsetningene som ligger til grunn for tilskuddet.

Samtidig skal ikke staten drive detaljstyring av NIF og medlemsorganisasjonenes virksomhet. Gjennom det årlige tilskuddsbrevet formulerer departementet overordnede mål for tilskuddet til NIF. Innenfor rammene av disse målene har NIF og medlemsorganisasjonene frihet til å fastsette mer konkrete mål, sentrale satsingsområder og tiltak for å nå målene.

Som redegjort for i kapittel 6 er det noen utfordringer knyttet til å dokumentere måloppnåelse for tilskuddet til NIF, og til å påvise en entydig sammenheng mellom den statlige virkemiddelbruken og den aktiviteten som foregår lokalt i idrettslagene. Kulturdepartementet anerkjenner at NIF har en krevende rapporteringsoppgave.

Idrettsbevegelsens betydning og legitimitet kommer i første rekke til uttrykk gjennom den omfattende aktiviteten som skapes lokalt i idrettslagene. Det er derfor avgjørende at NIF kan sannsynliggjøre og dokumentere hvordan virksomheten i de sentrale og regionale organisasjonsledene bidrar til å utvikle lagenes aktivitetstilbud.

Det er en utfordring å finne den rette balansen mellom idrettsorganisasjonens autonome stilling og nødvendig oppfølging av statlige tilskudd. Omfang og innretning av oppfølging og kontroll med statlige tilskudd vil variere med hvor detaljerte målene er, og hvem som er mottaker.

Når det gjelder tilskuddet til NIF, vil den statlige kontrollen med midlene være tilpasset målsettingene for de ulike rammepostene. Det er derfor svært viktig at Kulturdepartementet er tydelige på målene og forventet rapporteringsnivå for de enkelte rammepostene i tilskuddet til NIF.

Kulturdepartementet har gode erfaringer med å gjøre bruk av evalueringer i tillegg til ordinær rapportering for større tilskuddordninger, eksempelvis for post 3 og tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger. Dette har gitt verdifull kunnskap om måloppnåelse og effektene av disse ordningene.

Kulturdepartementet vil derfor ta initiativ til en mer systematisk, forskningsbasert vurdering av måloppnåelsen for tilskuddet til NIF. Departementet mener det er formålstjenlig med regelmessig bruk av evalueringer som supplement til ordinær rapportering fra tilskuddsmottakerne.

Dette vil bidra til å kunne holde rapporteringskravene til NIF på et overordnet nivå, samtidig som det vil gi departementet jevnlig tilgang på objektiv informasjon og vurdering av måloppnåelse fra tredjepart.

Kulturdepartementet vil vurdere nærmere hvor ofte det vil være hensiktsmessig å gjennomføre denne type evalueringer og hvor omfattende den enkelte evaluering bør være, herunder hvilke rammeposter som skal gjennomgås.

Kulturdepartementet vil likevel antyde at det vil være naturlig å starte opp med en evaluering av post 1 *Grunnstøtte til NIF*, og post 2 *Grunnstøtte til særforbund*.

11.4 Tilskudd til lokale lag og foreninger

Stortinget har ved flere tidligere anledninger understreket behovet for å bedre rammevilkårene for idrettens frivillige, medlemsbaserte virke for barn og ungdom, jf. Innst. S nr. 101 (1998–99).

Som en konsekvens av dette har Kulturdepartementet siden 2000 hatt en egen tilskuddsordning for lokale lag og foreninger.

Det har vært en årlig målsetting at inntil 10 prosent av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål, avsettes til denne tilskuddsordningen. Tilskuddet for 2011 var derfor på 156 mill. kroner. Til sammen er det i perioden 2000–2012 overført 1 663 mill. kroner til lokale idrettslag gjennom denne ordningen.

Tilskuddet overføres til NIF for videre utbetaling til det enkelte lag.

Målsettingen med tilskuddsordningen er å bidra til aktivitet og deltakelse i medlemsbaserte foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Det er lagenes primæraktiviteter som skal støttes. Det er videre et mål at ordningen skal understøtte den frivillige innsatsen i lagene.

Det er idrettsrådene som står for fordelingen av midlene til lagene i sine respektive kommuner. Idrettsrådene er idrettslagenes samarbeidsorgan i kommunene. Ved fordelingen skal idrettsrådene følge departementets overordnede retningslinjer og ivareta lokale behov. I tillegg kan NIF komme med anbefalinger om hvordan fordelingen kan gjøres, innenfor de rammer departementets retningslinjer gir.

Beløpet det enkelte idrettsråd har til fordeling bestemmes av antall innbyggere i målgruppen (6–19 år) i kommunen. Når idrettsrådene har foretatt sin fordeling, meldes denne til NIF som foretar utbetalingen direkte til lagene.

Tilskudd skal kun gis til lag som har idrett og/eller fysisk aktivitet som sitt primære formål, og som driver idrettslig virksomhet for barn og/eller ungdom. Lag som mottar tilskudd skal være selveiende og frittstående foreninger, med utelukkende personlige medlemmer.

Alle lag som tilfredsstiller ovennevnte krav, og som er medlemmer i NIF, har rett på tilskudd. I tillegg skal idrettsrådene vurdere om andre foreninger som oppfyller øvrige krav i retningslinjene, skal gis tilskudd.

Midlene skal brukes til aktivitet både for barn og ungdom. Idrettsrådene skal sikre at minst 1/3 av midlene tilfaller hver målgruppe. Tilskuddsmidlene skal i sin helhet tilfalle og utbetales til lagene.

Likestillingsaspektet, hensynet til utøvere med spesielle behov, herunder personer med nedsatt funksjonsevne, samt inkludering av barn og ungdom som i liten grad deltar i organisert idrett, skal ivaretas ved fordelingen.



Figur 11.4

Foto: Eva Skei/Norges håndballforbund

11.4.1 Erfaringer med ordningen

Tilskuddsordningen er evaluert flere ganger, senest i 2007 av IRIS (International Research Institute of Stavanger). Her konkluderes det med at det er god sammenheng mellom statlige målsettinger og de resultater ordningen har medvirket til. Tilskuddsordningen er et relativt effektivt virkemiddel når hensikten er å kanalisere midler til lokalnivået for å bedre vilkårene for idrettslagenes aktiviteter.

IRIS konkluderer også med at idrettslagene har oppnådd gode resultater på flere områder og at ordningen på en hensiktsmessig måte støtter opp om lagenes barne- og ungdomsarbeid. Det er likevel grunn til å understreke at tilskuddsmidlene utgjør en relativt liten andel av lagenes samlede inntekter.

Idrettsrådene har på en god måte tatt på seg oppgaven med å fordele midlene ut til lagene. Gjennom sitt forvaltningsansvar har idrettsrådene

styrket sin posisjon som koordineringsorgan for idrettslagene i lokalsamfunnet (IRIS 2007).

Det er en utfordring å finne gode tildelings- og kontrollrutiner for en statlig tilskuddsordning som fordeles ut til lokale lag. Hvert år siden ordningen ble etablert har over 5 000 idrettslag mottatt tilskudd.

Det er derfor viktig at man i forvaltningen av ordningen finner en god balanse mellom en hensiktsmessig oppfølging av midlene og en fornuftig ressursbruk på kontroll. Skal ordningen fungere etter hensikten, kan ikke det enkelte idrettslag pålegges en rapporteringsbyrde som kan oppleves å ikke stå i forhold til målet med ordningen og tilskuddsbeløpets størrelse.

Rapporteringen fra NIF viser hvilke lag som har mottatt midler og hvor mye det enkelte lag har mottatt. Departementet vil med jevne mellomrom foreta mer omfattende gjennomganger for å få informasjon om bruken av og effekten av tilskuddsmidlene. En måte å gjøre dette på er å gjennomføre eksterne evalueringer.

11.4.2 Prioriteringer framover

Tilskuddet til lokale lag og foreninger, sammen med andre ordninger som merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner, merverdiavgiftskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg og grasrotandelen fra Norsk Tipping AS, har bidratt til bedre økonomiske rammebetingelser for lokalidretten.

Kulturdepartementet ønsker derfor å videreføre og på sikt styrke satsingen på lokale lag og foreninger, gjennom at inntil 12,5 prosent av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål anvendes til tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger, når endringen av tippenøkkelen er faset inn.

Det er ikke ønskelig å foreta større endringer i de statlige retningslinjene for ordningen. Det understrekes at dette også i framtiden skal være en grunnstøtteordning rettet mot lagenes primæraktiviteter.

Samtidig er det viktig at også de statlige midlene til lokalnivået understøtter de delene av den organiserte idretten der utfordringene er størst. Dette gjelder lagenes muligheter til å utvikle og opprettholde et attraktivt aktivitetstilbud for ungdom, samt sikre deres mulighet til å inkludere nye grupper i sin virksomhet. Kulturdepartementet vil derfor vurdere om retningslinjene bør justeres for i enda større grad enn i dag å ivareta disse hensynene.

11.5 Tilskudd til samisk idrett

Siden 2005 er det gitt et særskilt tilskudd fra spillemidlene til samisk idrett. Tilskuddet har sin begrunnelse i Grunnlovens § 110a som regulerer statens ansvar for å legge til rette for å sikre og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Idrett er en del av kulturbegrepet. Kulturdepartementet har derfor vurdert at det med henvisning til Grunnloven, gis økonomisk støtte fra spillemidlene til de særegne samiske idrettsaktivitetene. Spillemidler til samiske idrettsaktiviteter gis til Sametinget som viderefordeler midlene til samiske idrettsorganisasjoner.

Samiske idrettsorganisasjoner mottar også annen økonomisk støtte fra Sametinget. I tillegg har samisk idrett mulighet til å motta tilskudd fra spillemidlene til nødvendig infrastruktur gjennom tilskuddsordningene til idrettsanlegg.

Samiske idrettslag vil også kunne motta midler gjennom Kulturdepartementets tilskuddsordning til lokale lag og foreninger.

Utover ordinære idrettsaktiviteter organiserer Samenes Idrettsforbund (SVL-N) idrettsaktiviteter som er særegent samiske og knyttet til den samiske kulturen. Det er opprettholdelse og videreutvikling av de særegne samiske idrettsaktiviteter som er en del av tradisjonell samisk kultur, som utgjør grunnlaget for tilskuddet fra spillemidlene.

Det er også en målsetting av midlene skal bidra til økt omfang av idrett og fysisk aktivitet i befolkningen. Tilskuddet skal primært benyttes til aktiviteter rettet mot barn og ungdom. Tilskuddet skal ikke støtte opp om ordinære idrettsaktiviteter som utøves i regi av samiske idrettsorganisasjoner.

Departementet mener at begrunnelsene for innføringen av et særskilt tilskudd for å bevare og videreutvikle særegne samiske idrettsaktiviteter fortsatt er gyldige. Tilskuddet fra spillemidlene vil derfor bli videreført.

11.6 Tiltak

- Kulturdepartementet vil prioritere tilskudd til utvikling av idrettstilbudet til ungdom, både i form av lavterskel- og ikke konkurransebaserte aktiviteter, og gjennom tilrettelegging for en utviklingsorientert ungdomsidrett.
- Tilskuddet til barneidrett styrkes for å opprettholde et omfattende og kvalitativt godt aktivitetstilbud for denne målgruppen.
- Gjennom tilskuddet til NIF vil det legges økt vekt på idrett for personer med nedsatt funksjonsevne, både innenfor topp- og breddeidretten.
- Tilskuddet til toppidrett styrkes.
- Inndeling av tilskuddet til NIF i fire rammetilskudd fungerer tilfredsstillende og foreslås videreført.
- For å bedre oppfølgingen av tilskuddet til NIF vil det tas systematisk bruk av eksterne evalueringer av måloppnåelse.
- Tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger styrkes ved at inntil 12,5 % av spillemidlene til idrettsformål tilfaller denne ordningen, når endringen av tippenøkkelen er faset inn.
- Tilskudd til særegne samiske idrettsaktiviteter videreføres.

12 Idrettens samfunnsbetydning

Idrett og fysisk aktivitet er av stor betydning for å skape et fungerende, aktivt og inkluderende samfunn. Først og fremst bidrar de frivillige organisasjonene på feltet gjennom å utføre sine primæraktiviteter. Det finnes idrettslag i nesten alle lokalsamfunn i Norge. Idretten er derfor av stor samfunnsmessig betydning både gjennom sine aktiviteter og sitt bidrag til sosiale fellesskap i nærmiljøet.

Regjeringen ønsker å framheve, understøtte og videreutvikle det potensialet idrett og fysisk aktivitet har for å nå mål av stor samfunnsmessig betydning. Det dreier seg i særlig grad om velferdspolitiske mål knyttet til inkludering i vid forstand, til helsefremmende arbeid og til å nå inaktive grupper med et tilbud om fysisk aktivitet.

NIF har gjennom sitt idrettspolitiske dokument for perioden 2011 til 2015 uttrykt ambisjoner om å bidra til en positiv samfunnsutvikling på en rekke områder. Idretten framhves som en viktig *inkluderingsarena*. Under punktet *Idrett og folkehelse* heter det at norsk idrett skal bidra til bedre folkehelse gjennom det brede aktivitetstilbudet lokalt. I tillegg vil idretten være en del av en bred samfunnsallianse for å redusere fysisk inaktivitet i Norge. Videre uttrykkes det i dokumentet at idretten ønsker å *samarbeide med skolen* om allsidige aktivitetstilbud.

Friluftslivsorganisasjonene har også store mål for sitt arbeid særlig knyttet til folkehelse. Friluftsliv representerer lavterskeltilbud som når store deler av befolkningen og kan være et viktig bidrag i det forebyggende helsearbeidet.

Kulturdepartementet vil understreke at innenfor rammen av idrettspolitikken utgjør styrking av lokale foreningers rammebetingelser, blant annet gjennom satsing på utbygging av anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet, det viktigste bidraget for å nå målene knyttet til inkludering og helsefremmende arbeid.

Samarbeid mellom det offentlige og frivillige organisasjoner om tiltak utenfor organisasjonenes kjerneoppgaver forutsetter at dette foregår på organisasjonenes premisser. Det innebærer at det ikke kan forventes eller kreves, at lokale idrettslag skal ta på seg et utvidet samfunnsansvar ut

over sine primæroppgaver. Det har ikke lagene nødvendigvis kapasitet eller kompetanse til. Det er viktig at også idrettsorganisasjonenes sentrale ledd er seg bevisst dette, når målene for idrettslagenes bidrag på dette området utformes.

Målet bør være at flere ønsker å delta innenfor rammene av det idrettslagene kan klare med egne, frivillige krefter. Med dette som utgangspunkt vil Kulturdepartementet oppmuntre til lokale tiltak der idretten selv initierer eller påtar seg ansvar ut over sine primæroppgaver, der det finnes kompetanse, kapasitet og et finansieringsgrunnlag for dette. I noen tilfeller vil det også være aktuelt å iverksette tiltak fra statlig nivå rettet mot særskilte grupper.

Når idretts- og friluftslivsorganisasjonene driver et arbeid som bidrar til å nå velferdspolitiske mål, vil det berøre flere departementers og ikke minst kommunenes ansvarsområder. Det er derfor viktig at den offentlige virkemiddelbruken trekker i samme retning slik at idrett og fysisk aktivitet i enda større grad enn i dag kan være en viktig bidragsyter til et aktivt og inkluderende samfunn.

12.1 Idrett er inkludering

Frivillige organisasjoner utgjør verdifulle sosiale fellesskap. Videre er organisasjonene arenaer for læring, kompetanseutvikling og meningsdannelse. Deltakelse i organisasjonslivet er sentralt for utvikling av sosial kapital og aktiv samfunnsdeltakelse.

Det er derfor viktig at organisasjonene klarer å være inkluderende overfor alle grupper i befolkningen, uavhengig av for eksempel kjønn, utdanning eller inntekt. NIF er Norges største frivillige organisasjon. Det gir idretten en unik posisjon som inkluderingsarena.

Idrettslagenes aktiviteter og sosiale fellesskap er for eksempel av svært stor betydning for mange utsatte barn og ungdom, eller som innfallssport til det norske storsamfunnet for minoritetsgrupper.

Boks 12.1 Idretten mot homohets

Prosjektet Med idretten mot homohets var et samarbeidsprosjekt mellom NIF, LLH og Norsk Folkehjelp i perioden 2007–2009.

Formålet med prosjektet var å gjøre idretten til en åpen og inkluderende arena gjennom å ta et oppgjør med diskriminering og utestenging på bakgrunn av seksuell orientering. Prosjektet utarbeidet og fremmet en rekke tiltak, inkludert holdningskampanjer.

Prosjektet var forankret i Idrettspolitisk dokument for perioden 2007–2011. Arbeidsområdet er nå integrert i NIFs ordinære arbeid.

Som vist tidligere (jf. kapittel 3) oppgir kvinner i noe større grad enn menn at de er fysisk aktive. Blant NIFs medlemmer er *kjønnsfordelingen* om lag 40 prosent kvinner og 60 prosent menn. Det er ingen store kjønnsforskjeller når det gjelder innmelding i idrettslag i barne- og ungdomsgruppen. Overvekten av menn ser ut til å komme med stigende alder, og kan derfor være et uttrykk for en generasjonsforskjell som vil utjevnes over tid. Det er store forskjeller mellom idrettene når det gjelder kjønnsbalanse.

I styrende organer i særforbund og idrettskretser har NIF lyktes relativt godt med en kvinneandel på litt under 40 prosent. På trenersiden er bildet noe skjevere. Særlig blant trenere på øverste nivå er det en klar overvekt av menn.

Det er viktig at idretten arbeider aktivt og målrettet for å øke kvinneandelen i sentrale posisjoner og utvikler aktivitetstilbud som er attraktive for begge kjønn. Det vil blant annet styrke idrettsorganisasjonenes inkluderende rolle. Kulturdepartementet ser positivt på det arbeidet NIF gjør på dette området, og oppfordrer organisasjonen til å fortsette med tiltak for å bedre kjønnsbalansen blant ledere og trenere.

Et område som idrettsorganisasjonene har hatt fokus på de senere årene er å forebygge og bekjempe diskriminering på bakgrunn av *seksuell orientering*. NIF har hatt et eget prosjekt «Med idretten mot homohets», som blant annet har vært finansiert gjennom tilskudd fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Erfaringene fra prosjektet er gode, men for å oppnå varige resultater er det viktig å ha et kontinuerlig fokus på problemstillingen. NIF har derfor sørget for at bevisstgjøring og handlingsalternativer for å motvirke diskriminering på bakgrunn av

seksuell orientering er en del av trenerutdanningen. Temaet er også en del av idrettens verdierarbeid.

Regjeringen vil understreke viktigheten av at idretten fortsetter sitt arbeid for en åpen idrett og motvirker diskriminering på grunnlag av seksuell orientering.

Idrettsdeltakelse er særlig viktig for barn og ungdom. Enkelte grupper av barn og ungdom med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i idrettslag og idrettsaktiviteter. Det er imidlertid stor variasjon i deltakelsen blant barn og ungdom med innvandrerbakgrunn. Mens gutter med innvandrerbakgrunn er omtrent like idrettsaktive som andre gutter, er jentene underrepresenterte i idretten.

Det er viktig å ha med seg at ungdom med innvandrerbakgrunn i større grad enn ungdom med norsk bakgrunn er med i ikke-organiserte idrettsaktiviteter (NOVA 2011).

I NOU 2011:14 Bedre integrering vises det til at når det gjelder gutter, dreier forskjeller i idrettsaktivitet seg primært om ressurser (først og fremst familieøkonomi), mens forskjeller i idrettsmedlemskap forklares med religion og kultur (deriblant verdien av å prioritere skolen). Ressurser forklarer også mye av minoritetsjentenes underrepresentasjon, men religion er en viktigere årsaks-

Boks 12.2 Shut up & play!

Norges Basketballforbund var først ut med å presentere temaer som seksuell orientering i utdanningsmaterieell. «Shut up & play» er en øvelsesbank for trenere hvor temaer som samhold, rollemodell, mobbing, rasisme og likestilling/homofili tas opp. Temaet seksuell orientering illustreres blant annet gjennom en ball-lek som har til hensikt å vise at det ikke er mulig å se hvem som er homofil, og at alle fortjener like mye respekt. «På samme måte er det ikke mulig å se hvem som er god til å spille basket, jenter eller gutter, basert kun på det ytre», står det i «Shut up & play».

Homofili tas også opp i trenerhåndboka «Ball og basketlek for barn mellom 6 og 12 år». I trenerhåndboka står det at «homo er et av de mest brukte skjellsordene i norske skolegårder. Skal basketball leve opp til verdiene våre om at basket er likeverd og at basket er en inkluderende idrett, må du forholde deg aktivt til egne og andres holdninger, også når det gjelder seksualitet.»



Figur 12.1

Foto: Beate Patay/Hammer Turn

forklaring enn for guttene. Økonomiske ressurser i hjemmet bidrar til å begrense minoritetsungdoms deltakelse i den organiserte idretten (NOU 2011:14, kapittel 10.4).

Kulturdepartementet viser til at NIF, særforbund og idrettslag er opptatt av at idretten skal være en arena hvor mennesker med innvandrer- og minoritetsbakgrunn skal finne seg til rette. Det finnes en rekke gode eksempler på idrettslag som har lyktes i sitt arbeid med inkluderingsarbeid overfor barn og ungdom med innvandrerbakgrunn.

Utdraget fra *NOU 2011: 14 Bedre integrering*, viser at det er svært viktig at idretten utvikler lavterskeltilbud, ikke minst er det viktig at aktivitets tilbudet innenfor idretten ikke medfører så store kostnader for deltakeren at det i praksis representerer en *økonomisk barriere*.

Det er viktig at idrettsaktivitet er tilgjengelig for alle, uavhengig av økonomi. Dette er avgjørende for at idretten fortsatt skal kunne nå alle og motvirke sosial ulikhet i deltakelsesmønstre (jf. kapittel 11).

12.1.1 Inkludering i idrettslag

Kulturdepartementet forvalter en særskilt tilskuddsordning som tar utgangspunkt i idrettslagenes evne og mulighet til å være inkluderingsarenaer i nærmiljøet.

Det overordnede målet med tilskuddsordningen *Inkludering i idrettslag* er å inkludere nye grupper inn i idrettslagenes ordinære aktivitetstilbud, gjennom å motvirke økonomiske og kulturelle barrierer som kan være til hinder for å delta i organisert idrettsaktivitet.

Tilskuddet skal benyttes til tiltak rettet mot barn (6–12 år) og ungdom (13–19 år) med innvandrerbakgrunn – med særlig vekt på jenter, og barn og ungdom fra familier med lav betalings evne. I 2012 er det avsatt 9,5 mill. kroner til ordningen til fordeling i 2013.

NIF er tilskuddsmottaker og viderefordeler tilskudd til idrettsråd og idrettslag i ti større bykommuner og fire randkommuner til Oslo. Det ytes tilskudd blant annet til å utvikle lavterskeltilbud til alle uavhengig av medlemskap i et lag og til å videreutvikle det medlemsbaserte tilbudet i lagene.

Kulturdepartementet ga høsten 2010 International Research Institute of Stavanger (IRIS) i oppdrag å foreta en gjennomgang av tilskuddsordningen. Hensikten var å få oppdatert kunnskap om hvordan idrettslagene, gjennom tilskuddsordningen, lykkes i sitt arbeid med å tilrettelegge for inkludering og integrering.

IRIS viser i sin gjennomgang til at tilskuddsordningen bidrar til et stort mangfold, både når det gjelder målgrupper, aktivitetstilbud og organisatoriske løsninger. Idrettslagene har i første rekke iverksatt generelle tilbud rettet mot både minoritets- og majoritetsbarn og – ungdom av begge kjønn.

På et overordnet nivå er måloppnåelsen betydelig. En av de viktigste måloppnåelsene IRIS peker på, er at en større del av idrettsbevegelsen nå engasjerer seg i problematikk knyttet til inkludering og integrering. Tilskuddet har utløst og opprettholder et økende tilbud og engasjement i idrettslagene overfor barn og ungdom med minoritetsbakgrunn og fra familier med betalingsproblemer.

Måloppnåelse i form av antall personer som inkluderes i idrett, synes tallmessig mest knyttet til lavterskeltilbud. Rekruttering til ordinære idrettslagstilbud, som også kommer til uttrykk gjennom medlemskap i klubben, rapporteres det også om, men i vesentlig mindre grad.

Rapporten fra IRIS indikerer også at ordningen medfører at tilskuddsmottakerne har økt fokus på inkluderingsarbeidet og at arbeidet blir mer systematisk.

Samtidig pekes det på at det er utfordringer knyttet til å rekruttere barn og ungdom inn i lagenes ordinære aktiviteter, samt i forhold til å mobilisere frivillige ressurser og da i særlig grad å involvere nok foreldre. Dette er et punkt der det vil arbeides videre med å utvikle gode rekrutteringsmodeller. Som på alle andre områder er idretten avhengig av frivillige ressurser for å skape et varig og godt tilbud til målgruppene for denne tilskuddsordningen.

Kulturdepartementet mener at tilskuddsordningen Inkludering i idrettslag kan være med å bidra til at idrettsråd og idrettslag har større fokus på og er bedre rustet til å lykkes i arbeidet med å inkludere barn og ungdom med minoritetsbakgrunn i idrettsfellesskapet.

Tilskuddsordningen er også viktig fordi den er med på å synliggjøre idrettslagenes rolle som inkluderingsarena. Det er derfor viktig at de idrettsråd og lag som omfattes av ordningen bidrar med gode eksempler på tiltak som lykkes, slik at dette på en hensiktsmessig måte kan gjøres

kjent for alle organisasjonsledd i NIF og andre frivillige organisasjoner. NIF har et ansvar for å spre slik kunnskap i sin organisasjon.

Det er også verdt å merke seg at mange av utfordringene med å få med minoritetsungdom i idrettslag er de samme som gjelder for å rekruttere og holde på ungdom generelt i idretten. Kulturdepartementet mener derfor det kan være grunn til å se på resultatene fra tilskuddsordningen også i arbeidet med å utvikle ungdomsidretten mer generelt.

Kulturdepartementet vil derfor styrke tilskuddsordningen i størrelsesorden 2 mill. kroner i forhold til 2011 nivå, når effekten av endringen i tippenøkkelen slår inn. Styrkingen av tilskuddet forutsetter at NIF prioriterer arbeidet med erfaringsoverføring og kompetanseutvikling med utgangspunkt i resultatene fra lagenes arbeid.

12.2 Idrett og fysisk aktivitet som bidrag til bedret folkehelse

Befolkningens helse er blant samfunnets viktigste ressurser. Befolkningen får stadig bedre helse, likevel er det fortsatt et stort potensial i å fremme helse og forebygge sykdom og tidlig død.

Det er et samfunnsansvar å bidra til god helse i befolkningen. Hvordan vi utvikler samfunnet vårt har stor betydning for helsen til hver og en av oss, og ikke minst for hvordan helsen er fordelt i befolkningen. God helse hos den enkelte øker muligheten for livsutfoldelse.

Til tross for at en økende andel av befolkningen rapporterer at de trener og mosjonerer på fritiden, kompenserer ikke dette i tilstrekkelig grad for den reduserte aktiviteten i hverdagen. Fysisk inaktivitet svekker funksjonsdyktigheten og øker risikoen for sykdom, skader og dødelighet. Beregninger viser at rundt 95 000 nordmenn kan defineres som fullstendig inaktive. (*SINTEF 2010*).

Samtidig viser undersøkelser at en beskjeden økning i aktivitetsnivået gir inaktive en betydelig helsegevinst i form av redusert sykdomsrisiko, bedre livskvalitet og økt funksjonsdyktighet i eldre år.

Helsemyndighetenes anbefalinger for fysisk aktivitet er minst 30 minutters daglig moderat fysisk aktivitet. Et eksempel på moderat aktivitet kan være rask gange, og aktiviteten kan være oppdelt i løpet av dagen i bolker av minst 10 minutters varighet. Dette er nok til å gi en helsegevinst for dem som tidligere bare har hatt lette daglige aktiviteter.



Figur 12.2

Foto: Beate Patay/Hammer Turn

Den største helsegevinsten kommer når man går fra å være inaktiv til å bli aktiv, deretter vil økt fysisk aktivitet gi ytterligere gevinst. Daglig aktivitet på 60 til 90 minutter anbefales for å forebygge overvekt. For barn og ungdom anbefales minst 60 minutters variert daglig fysisk aktivitet med både moderat og høy intensitet (*Helsedirektoratet*).

Rettferdig fordeling av velferdsgoder er grunnleggende for god helse i befolkningen. Helseplager knyttet til fysisk inaktivitet rammer sosialt skjevt og bidrar til økte sosiale helseforskjeller.

12.2.1 Folkehelse i samhandlingsreformen

Folkehelsearbeid handler om å skape gode oppvekstvilkår for barn og ungdom, forebygge sykdom og forhindre skader, og det handler om å utvikle et samfunn som legger til rette for sunne levevaner og beskytter mot helsetrusler. Dette krever systematisk og langsiktig innsats i alle samfunnssektorer.

Det å fremme helse, forebygge sykdom og redusere sosiale helseforskjeller er helt sentralt i Samhandlingsreformen. Reformens fokus på forebygging ble understreket av Stortinget ved behand-

lingen av St.meld. nr. 47 (2008–2009), jf. Innst. 212 S (2009–2010).

Samhandlingsreformen er både en retningsreform og et langsiktig utviklingsprogram for å sikre kvalitet i tjenestene og et bærekraftig samfunn. Reformen er konkretisert gjennom Nasjonal helse- og omsorgsplan 2011–2015, jf. Meld. St.16 (2010–2011), og to nye lover med ikrafttreden 1. januar 2012, jf. Prop. 90 L (2010–2011) Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) og Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Det vises til Stortingets behandling, jf. Innst. 422 S (2010–2011), Innst. 423 L (2010–2011) og Innst. 424 L (2010–2011).

Regjeringen varslet i Nasjonal helse- og omsorgsplan 2011–2015 utvikling av en tverrdepartemental folkehelsestrategi. Hensikten er å styrke koordineringen mellom sektorer og gi mulighet for å se ulike områder i sammenheng.

Videre la regjeringen i meldingen grunnlag for en ny og bredere nasjonal satsing på fysisk aktivitet og varslet arbeid med å fastsette indikatorer og måltall for helseadferd og påvirkningsfaktorer på flere områder som bl.a. fysisk aktivitet.

Folkehelsestrategien er tverrdepartemental og skal legges fram i 2013. Regjeringen vil styrke arbeidet med å fremme god helse i befolkningen, forebygge sykdom og utjevne sosiale helseforskjeller. Det skal tas hensyn til sosiale helseforskjeller i planer, politikk- og lovutvikling, der det er relevant.

12.2.2 Ny lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

Folkehelseloven, jf. Prop. 90 L (2010–2011) Lov om folkehelsearbeid, skal legge til rette for et langsiktig og systematisk folkehelsearbeid. Et viktig grep i loven er å samle folkehelsereguleringen i én lov som regulerer kommuner og fylkeskommuners oppgaver og ansvar, og som i tillegg pålegger statlige helsemyndigheter å støtte opp under kommunesektorens folkehelsearbeid.

Loven skal medvirke til en samfunnsutvikling som styrker folkehelsen og utjevner sosiale forskjeller i helse og levekår. Loven baseres på fem grunnleggende prinsipper; «helse i alt vi gjør» (Health in All Policies), føre-var-prinsippet, prinsippet om bærekraftig utvikling, prinsippet om utjevning og prinsippet om medvirkning.

Folkehelseloven pålegger kommuner og fylkeskommuner et helhetlig ansvar for å fremme folkehelse gjennom de virkemidlene de rår over. Videre knyttes folkehelsearbeidet i kommunesektoren til planlegging etter plan- og bygningsloven med krav til medvirkning fra innbyggerne. Intensjonen er blant annet å bringe folkehelse inn som en integrert del av det lokaldemokratiske arbeidet med samfunnsutvikling som fremmer helse og velferd i kommunene.

Etter plan- og bygningsloven er kommuner og fylkeskommuner pålagt å planlegge på en måte som blant annet fremmer befolkningens helse og motvirker sosiale helseforskjeller. Ny folkehelselov utfyller planloven ved at kommuner og fylkeskommuner pålegges å skaffe seg oversikt over helsetilstanden i befolkningen og faktorer som påvirker denne, jf. §§ 5 og 21. Dette kan for eksempel gjelde muligheter for idrett og fysisk aktivitet.

Etter lovens §§ 6 og 21 skal oversikten inngå som grunnlag i arbeidet med lokale og regionale planstrategier. Basert på denne oversikten over folkehelseutfordringene skal kommunene fastsette mål og strategier og iverksette nødvendige tiltak, jf. § 7. Loven krever ikke egne planer for fysisk aktivitet, men det legges til grunn at folkehelse, herunder fremming av fysisk aktivitet, iva-

retas og forankres i plansystemet etter plan- og bygningsloven.

Kulturdepartementet stiller som et vilkår for å søke om spillemidler at et idrettsanlegg er innarbeidet i en kommunal plan (jf, kapittel 10). Etter departementets vurdering er dette vilkåret formålstjenlig for å sikre en anleggsutbygging i kommunene som er et uttrykk for lokale behov og prioriteringer.

Med folkehelseloven etableres et nytt fundament for å styrke folkehelsen i politikk- og samfunnsutvikling og i planarbeid ut fra regionale og lokale utfordringer og behov. I dette ligger også en styrking av innsatsen til kommunene og fylkeskommunene som planmyndighet etter plan- og bygningsloven for å sikre natur og rekreasjonsområder som er viktige for befolkningens muligheter til fysisk utfoldelse, idrett og friluftsliv.

Det kan også gjelde innsats for å møte behov for enkle anlegg som turveier og stier, samt øvrige nærmiljøanlegg som kan gi bedre muligheter for egenorganisert idrett og fysisk aktivitet. Ikke minst kan det gjelde bygging og vedlikehold av gang- og sykkelveier for å sikre en tryggere fremkommelighet for myke trafikanter – til og fra skole, jobb og fritidsaktiviteter.

Kvaliteter i det fysiske miljøet betyr mye for hvor fysisk aktiv befolkningen er. Barn, eldre og mennesker med funksjonsnedsettelse er særlig avhengig av bolignære aktivitetsområder for å kunne utfolde seg trygt. Det er viktig, blant annet i et utjevningsspektiv, at slike hensyn ivaretas i planlegging og utforming av de fysiske omgivelsene.

Samtidig vil det være avgjørende viktig at helsemyndigheter sentralt, regionalt og ikke minst i kommunene engasjerer seg og bidrar med sin kunnskap og kompetanse i samspill med andre i slike prosesser. Generelt vil arbeid for fysisk aktivitet i befolkningen skje i samarbeid med aktører regionalt og lokalt, herunder frivillige organisasjoner, i samsvar med ansvars- og rolledelingen som følger av loven.

12.2.3 Nærmere om samarbeid med frivillige organisasjoner

Prop. 90 L (2010–2011) omtaler forholdet til frivillige organisasjoner i folkehelsearbeidet. Det vises til at frivillige organisasjoner spiller en betydelig rolle, både ved at det gir egenverdi for den enkelte å engasjere seg i frivillig innsats og i kraft av de tilbudene og tjenestene som organisasjonene produserer for omverdenen.

Boks 12.3 Golf Grønn Glede

I Golf Grønn Glede tilrettelegges golftilbud for personer som av ulike årsaker har et særskilt behov. Formålet er å gi deltagerne mulighet til å drive aktivitet etter egne forutsetninger og ønsker, samtidig som det sosiale aspektet ivaretas.

Innenfor det voksende segmentet av organisasjonssamfunnet – idrett, kultur og fritid – viser forskning at det er sosiale forskjeller i deltakelse. Forskning viser også at det er sosiale forskjeller i aktivitetsvaner og helse. De med høy utdanning er mer fysisk aktive enn grupper med lavere utdanning.

Samtidig vet vi at barn av foreldre med høy utdanning er mer aktive og deltar oftere i fysisk aktivitet enn barn av foreldre med lav utdanning. I et folkehelseperspektiv er det viktig at alle, uavhengig av alder, sosioøkonomisk status eller etnisitet, får tilgang til det gode som deltakelse i frivillige lag og organisasjoner innebærer for den enkelte.

Fylkeskommuner og kommuner tillegges etter folkehelseloven et større og mer helhetlig ansvar i folkehelsearbeidet. Det er forventet at de inngår allianser og etablerer samarbeid med ulike aktører, også med frivillige organisasjoner, på ulike områder i folkehelsearbeidet.

Slik det også framgår av lovproposisjonen vil prinsippene for samarbeid med frivillig sektor i hovedsak være de samme som for det tverrsektorielle samarbeidet forøvrig. Blant virkemidlene er partnerskapsavtaler og dialogarenaer, samt plan-systemet etter plan- og bygningsloven som medvirkningsarena.

Etter folkehelseloven § 4 tredje ledd skal kommunene legge til rette for samarbeid med frivillig sektor. Ved Stortingets behandling av lovforslaget, jf. Innst 423 L (2010–2011), ble det påpekt at den enkelte kommune, ut fra lokale hensyn og behov, selv må ta stilling til omfang av samarbeidet og hvordan samarbeidet ønskes tilrettelagt. Fra det offentlige vil det imidlertid være viktig å ta hensyn til at lokale idrettslag i all hovedsak drives med frivillig innsats.

Samtidig vil det være viktig ikke å initiere samarbeidsprosjekter som kan gå på bekostning av lagenes primær oppgaver og deres frivillige og demokratiske fundament.

Idrettsorganisasjonene har i likhet med en del friluftslivsorganisasjoner organisering og tilrette-

Boks 12.4 Mosjon.com

Gjennom nettportalen Mosjon.com legger Norsk Friidrett til rette for lavterskelaktivitet. Mosjon.com tilbyr trenings/mosjonsdagbok, treningsprogrammer, tips om turer, kosthold, mosjon og trening. Gjennom en rekke ulike interaktive løsninger kan aktivitet registreres på utvalgte turmål rundt omkring i hele landet.

legging av fysisk aktivitet som sin primær oppgave. Lokale idrettslag er gjennom sine primær oppgaver viktige bidragsyttere til økt fysisk aktivitet i det helsefremmende arbeidet, ved å legge til rette for aktivitetstilbud i stimulerende miljøer.

Tilskuddet fra Kulturdepartementet til NIF skal støtte opp om idrettsorganisasjonens satsing på å nå inaktive og aktivisere flere gjennom idrettslagene. NIF mottar i tillegg tilskudd fra Helsedirektoratet som er spesielt rettet inn mot området idrett og folkehelse.

Til grunn for Helsedirektoratets tilskudd ligger føringer fra Stortinget der følgende områder forutsettes ivaretatt; styrking av arbeidet med idrett for personer med nedsatt funksjonsevne, et sprekere Norge i regi av Norges bedriftsidrettsforbund og idrettslig lavterskeltilbud for fysisk inaktive og andre utsatte grupper.

Gjennom styrking og videreutvikling av idrettslagenes primær oppgaver kan det legges til rette for at enda flere enn i dag stimuleres til å drive fysisk aktivitet i form av trening og mosjon. Frivillige lag og organisasjoner kan også være tilbydere av blant annet fysisk aktivitet i samarbeid med frisklivssentraler.

12.2.4 Nærmere om frisklivssentraler

I lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, Prop. 91 L (2010–2011), framgår det at kommunen skal tilby helsefremmende og forebyggende tjenester. Dette gjelder blant annet helsestasjons- og skolehelsetjeneste. I tillegg kan kommunen tilby tjenester eller tilbud som ikke følger direkte av loven, for eksempel frisklivstilbud, helsestasjon for eldre m.v.

Frisklivssentralen er et kommunalt tilbud til personer som har behov for hjelp til å endre helseatferd. Tilbudet skal styrke individets mestring av egen helse, primært gjennom endringsfokusert veiledning og tilpassede tiltak for fysisk aktivitet, bedre kosthold og røykeslutt. Noen har også til-

bud til personer med risikofylt alkoholbruk og lettere psykiske lidelser.

Frisklivssentralene blir stadig viktigere i kommunehelsetjenestens arbeid for å fremme helse og forebygge sykdom. Det legges vekt på tiltak som kan utjevne sosiale helseforskjeller. Evalueringer har vist at tilbudene når ut til personer fra lave sosioøkonomiske grupper og at de er godt tilpasset deltakerne.

En studie fra Nordland og Buskerud har vist at tilbudene gir økt fysisk form, redusert vekt og økt selvpoplevd helse, og at framgangen delvis vedlikeholdes også ett år etter oppfølging.

Det har vært en betydelig vekst i antall kommuner som har etablert denne type tjenester. Ved inngangen til 2011 var det etablert frisklivstilbud i over 100 kommuner, hvorav noen drives som interkommunalt samarbeid. Flere er under oppbygging.

Tjenesten er ikke lovpålagt, og det er ingen fast modell eller krav til hvordan en frisklivssentral skal utformes. Mange kommuner ønsker å etablere frisklivssentraler, og i løpet av de siste årene er det gitt økonomisk støtte fra staten til utvikling og tilrettelegging av slike tilbud i kommunene.

Helsedirektoratet utga i februar 2011 en veileder for etablering og drift av frisklivssentraler. Frisklivssentralene samarbeider med henvisende instanser, andre relevante helse- og omsorgstjenester og sosialtjenester, lokale lavterskeltilbud og frivillige organisasjoner, bl.a. innen idrett. Aktivitetene ved sentralene bør i størst mulig grad være slik at de kan følges opp etter at «reseptperioden» er avsluttet.

Målet er å gjøre deltakerne i stand til å vedlikeholde for eksempel økt fysisk aktivitet gjennom egenaktivitet eller som deltakere i lokale tilbud. En viktig oppgave er derfor å veilede deltakerne videre til lokale lavterskeltilbud. Frisklivssentralene bør ha oversikt over hvilke tilbud som finnes for fysisk aktivitet, kostholdsendring, røykeslutt og andre tidlig intervensjons- og mestringstilbud i kommunen. Frivillige lag og organisasjoner kan også være tilbydere av blant annet fysisk aktivitet i samarbeid med frisklivssentraler.

12.3 Idrett og fysisk aktivitet i skolen

Regjeringen har over lang tid satt fokus på skolens bidrag til økt fysisk aktivitet. En viktig forutsetning for å drive fysisk aktivitet er at det er lagt til rette for det gjennom fysisk utforming av skolens uterom, og gjennom bygging av anlegg og

områder for idrett og fysisk aktivitet i tilknytning til skoler.

Ved fordelingen av spillemidler til anlegg og områder for fysisk aktivitet vil anlegg der det foreligger flerbruksmuligheter bli prioritert. Dette vil blant annet omfatte anlegg som kan benyttes av skolen på tidspunkter hvor idretten eller andre primære brukergrupper ikke benytter anlegget.

Regjeringen fremmet våren 2011 en stortingsmelding om innholdet i skolens ungdomstrinn, Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter*. I meldingen omtales fysisk aktivitet. Meldingen viser til at skolen har muligheter til å legge til rette for økt fysisk aktivitet innenfor rammen av lovverk og læreplaner.

Det finnes en rekke eksempler på at det legges til rette for fysisk aktivitet i skolen. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en idé- og ressursbank for fysisk aktivitet i skolen. Der finnes det stoff om hvordan fysisk aktivitet kan inngå som metode i fag, som pauseaktivitet eller mer planlagt aktivitet for alle. Kunnskapsdepartementet oppfordrer skolene til å ta i bruk denne idébanken.

Prosjektet *Fysisk aktivitet og måltider i skolen* har gitt verdifulle erfaringer og godt ressursmateriell til skolene.

Viktigheten av fysisk aktivitet er understreket ved at regjeringen i 2009 innførte rett til fysisk aktivitet for 5. til 7. tinn i grunnskolen, i tillegg til kroppsøvningsfaget. Til sammen skal dette utgjøre 76 timer i løpet av disse to årstrinnene. Den obligatoriske fysiske aktiviteten skal tilrettelegges slik at alle elever kan oppleve glede, mestring, fellesskap og variasjon i skoledagen.

Boks 12.5 Den fysiske skolesekken

Fysisk aktivitet i natur og nærmiljø for skoler og SFO i Sør-Trøndelag. Prosjektet er et samarbeid mellom fylkeskommune, kommune, idrettskrets og friluftsråd.

Prosjektets formål er å koordinere, utvikle og tilby aktiviteter i natur og nærmiljø til skoler og barnehager etter modell av den kulturelle skolesekken. Målgruppen er lærere og SFO-ansatte, og det tilbys opplæring, foredrag og en kunnskapsbank. Innholdet er forankret i læreplanen.

Et pilotprosjekt ble gjennomført i Trondheim fra 2008 til 2009 og prosjektet er nå utvidet til å gjelde alle kommuner i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag.



Figur 12.3

Foto: Kulturdepartementet/Idrettsavdelingen

Gjennom det ordinære tilskuddet til NIF har Kulturdepartementet gitt idrettsorganisasjonene muligheten til å utvikle samarbeidet mellom idrett og skole og SFO. NIF beskriver samarbeidet som vellykket og konkluderer med at dette bidrar til mer aktivitet.

Skole og SFO foregår på dagtid. Det vil i begrenset grad være mulig å drive tilbud på dagtid over tid utelukkende med frivillig innsats. Et vellykket samarbeid mellom idrett og skole/SFO forutsetter derfor lokal forankring og finansiering, samt at idrettens særegenhet som frivillig organisasjon hensyntas.

Kulturdepartementet vil fortsatt gi anledning til at spillemidler benyttes til å stimulere til tiltak og utvikle modeller for samarbeid mellom idrettslag og skolen, eller SFO. Departementet finner det formålstjenlig at tiltak for å øke den fysiske aktiviteten på ungdomstrinnet prioriteres.

Det forutsettes i den forbindelse at NIF utvikler en idébank med eksempler på vellykkede samarbeidsrelasjoner. Dette kan medvirke til erfarings- og kompetansespredning i og mellom idrettsorganisasjoner.

Kulturdepartementet finner det formålstjenlig å initiere en evaluering av samarbeid mellom idretten og skole/SFO. Ved en systematisk gjennomgang av dette feltet vil det trolig være mulig å

identifisere forutsetninger for å lykkes med denne type samarbeid. Dette kan igjen danne grunnlag for en mer kunnskapsbasert tilnærming til feltet.

I tillegg har Miljøverndepartementet og Kunnskapsdepartementet et samarbeidsprosjekt som heter *Den naturlige skolesekken*. Dette er et prosjekt som skal inspirere til flerfaglighet, samarbeid, fysisk aktivitet og bruk av naturen som læringsarena. Gjennom *Den naturlige skolesekken* kan skoler og organisasjoner søke om midler til å utvikle flerfaglige undervisningsopplegg, der også friluftsliv og fysisk aktivitet kan inngå.

12.3.1 Kroppsøving i skolen

Kroppsøving er det enkeltfaget i grunnskolen som har tredje flest timer (etter norsk og matematikk). Faget er svært viktig for å nå barn og ungdom med et kvalitativt godt tilbud om fysisk aktivitet. Skolen er den eneste arenaen hvor en kan nå alle i aldersgruppen 6–15 år.

Utdannede kroppsøvingslærere vil trolig være den gruppen som er best kvalifisert og har størst mulighet til å stimulere til fysisk aktivitet for alle, også de som ikke finner seg til rette innenfor idretten.

I Meld. St. 22 (2010–2011) heter det at kroppsøvingsfaget skal inspirere til bevegelse gjennom

ulike former for fysisk aktivitet. I Elevundersøkelsen oppgir elevene at kroppsøving er det faget de liker best. Faget har vært gjenstand for diskusjon, spesielt knyttet til vurderingspraksis og vurderingsbestemmelsene i læreplanen for faget og forskrift til opplæringsloven.

Spørsmålene knytter seg blant annet til i hvilken grad elevens forutsetninger skal virke inn på vurderingen av elevens kompetanse i faget, hvor stor innvirkning resultater på ulike prestasjonstester skal ha på vurderingen, og privatistordningen knyttet til faget.

Tilbakemeldinger Kunnskapsdepartementet får, kan tyde på at noen oppfatter at faget er i ferd med å utvikle en kultur for måling og testing som ikke fremmer fagets formål. Kunnskapsdepartementet ønsker mer informasjon om hvordan opplæringen gjennomføres, og vil blant annet se nærmere på for eksempel vurderingspraksisen i faget, herunder omfang og bruk av ulike tester. Utdanningsdirektoratet har på denne bakgrunn fått i oppdrag å gjennomgå læreplan og grunnlaget for vurdering i kroppsøvingfaget.

Elevundersøkelsen har kartlagt om elevene er fornøyd med arbeidsformene i de ulike fagene. Kroppsøving er et fag der elevene kan oppleve inspirasjon, mestring og motivasjon (Meld. St. 22 (2010–2011)).

12.4 Idrett og fysisk aktivitet for inaktive voksne

Som det framgår av tidligere kapitler vil barn, ungdom og personer med nedsatt funksjonsevne være de prioriterte målgruppene for den statlige idrettspolitikken framover.

Voksne har et ansvar for å ta vare på egen helse blant annet gjennom å drive fysisk aktivitet. Tallmaterialet som er presentert tidligere i meldingen viser at en stadig større andel av befolkningen tar et slikt ansvar, og driver en eller annen form for trening eller mosjon.

Samtidig er det mange av de som trener eller mosjonerer som er i for lite aktivitet i forhold til helsemyndighetenes anbefalinger, og en relativt stor gruppe oppgir at de aldri trener eller mosjonerer.

Kapittel 3 viser at voksne i relativt beskjeden grad trener i regi av idrettslag. NIFs idrettslagsundersøkelse viser at om lag 70 prosent av idrettslagene oppgir at de har treningstilbud for voksne. Det kan derfor være grunn til å anta at selv om det finnes en rekke tilbud, er det få voksne som benytter seg av disse.

Det er flere og sammensatte årsaker til at det er slik. Voksne som driver idrett eller fysisk aktivitet gjør dette egenorganisert eller i stadig større grad i private treningssentre.

Det viktigste det offentlige kan bidra med ovenfor den gruppen av voksne som allerede er fysisk aktive, er utbygging av idrettsanlegg og sikring av områder der aktiviteten kan foregå. Også for inaktive vil en tilpasset anleggsutvikling være viktig (jf. kapittel 10).

For enkelte, klart avgrensede målgrupper kan det være formålstjenlig med andre særskilte tiltak. Det er et mål at alle skal kunne ta del i gleden ved å være fysisk aktiv og oppleve nytteverdien i form av bedret helse.

Regjeringen ønsker å stimulere til et samarbeid mellom arbeidsmyndighetene og idrettsorganisasjonene med et mål om å gi et aktivitetstilbud til mennesker som av ulike grunner befinner seg utenfor det ordinære arbeidslivet.

12.4.1 Tiltak for inaktive

Aktiv på dagtid er et tilbud som er etablert flere steder i landet. Aktiv på dagtid er tilrettelagt fysisk aktivitet på dagtid for alle som mottar en eller annen form for trygd eller sosial stønad og som er mellom 18 og 65 år.

Det er stor variasjon i hvordan Aktiv på dagtid er organisert rundt om i landet, hvem som finansierer tilbudet og hvem som står for aktiviteten. En fellesnevner er at det som regel dreier seg om samarbeidsløsninger mellom det offentlige og idretten.

I tillegg til tiltak som bærer navnet Aktiv på dagtid, finnes det en rekke lokale samarbeidsrelasjoner mellom for eksempel kommuner, lokale NAV-kontorer og idrettslag med samme mål og målgrupper.

NOVA har gjennomført en kartlegging av deltakernes erfaringer med Aktiv på dagtid tilbudet i Oslo (NOVA rapport 13/11: «*Aktiv på dagtid*»). Rapporten konkluderer med at deltakerne i Oslo generelt er svært fornøyd med treningstilbudet. Deltakerne oppgir selv at de har utbytte av treningen i form av bedre helse, at de kommer i bedre form og blir mer fornøyd med seg selv.

NOVA mener det er flere forhold som gjør at deltakerne i Aktiv på dagtid i Oslo synes dette er et vellykket tiltak; Det er høy kvalitet på selve treningstilbudet, det er ingen høy økonomisk terskel for å delta og tilbudet har lav terskel både treningsmessig og sosialt. I tillegg framheves det som positivt at Aktiv på dagtid ikke er en del av

Boks 12.6 Aktiv på dagtid i Oslo

Aktiv på dagtid (Apd) er et treningstilbud i regi av Oslo Idrettsidrettskrets som har eksistert siden 1995. Det overordnede målet med tilbudet er å bidra til å aktivisere og integrere personer i Oslo i alderen 18–65 år som mottar trygdeytelser. På en rekke treningsarenaer, blant annet flere av Friskis&Svettis sine treningssentre, tilbys trening i helsestudio og diverse saltreninger. To ganger i uka er det anledning til å spille fotball, volleyball og innebandy. Daglig deltar mellom 200 og 300 personer på aktiviteter gjennom Aktiv på dagtid. Deltakerne betaler en treningsavgift på 300 kroner i året og kan være med på så mange aktiviteter de vil, med en begrensning på to timer per dag.

En undersøkelse gjennomført av NOVA for Oslo Idrettsidrettskrets i 2011 viser at deltakerne i Apd i Oslo alt i alt er svært fornøyde med treningstilbudet. Mange mener også at de har utbytte av treningen i form av bedre helse, de kommer i bedre form og blir mer fornøyde med seg selv med mer. Fire suksesskriterier trekkes fram: Høy kvalitet – særlig på fellestreninger, at det er rimelig å delta, at Apd fungerer som et lavterskeltilbud (både trening og sosialt) og at Apd ikke er en del av hjelpeapparatet, men en nøytral arena.

det offentlige hjelpeapparatet, men er en nøytral arena (NOVA 2011).

Regjeringen ser meget positivt på denne type tiltak overfor inaktive. Tiltakene mennesker som

har stort utbytte av aktivitetene som tilbys. Et godt aktivitetstilbud til den målgruppen det her er snakk om vil kunne ha positiv effekt på den enkeltes helse og sosiale liv, og vil derfor være et viktig bidrag til en bedret livssituasjon. Dette vil igjen bedre mulighetene for igjen å kunne delta i arbeidslivet.

Kulturdepartementet ønsker å stimulere til at denne type tilbud utvikles og styrkes over hele landet. Departementet vil etter samråd med NIF finne fram til en formålstjenlig modell for forvaltning av et slikt tilskudd. Den modellen som velges må ta hensyn til idrettslagenes muligheter og begrensninger i forhold til å bidra inn i slike tiltak. Det er viktig at de organisasjonsledd innenfor idretten som skal bidra innehar tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

12.5 Tiltak

- Kulturdepartementet vil gjennom økt satsing på utbygging av idrettsanlegg og ved å styrke idrettens rammebetingelser, bidra til at idrettslagene kan opprettholde og utvikle sitt aktivitetstilbud.
- Tilskuddsordningen til inkludering i idrettslag utvides og styrkes.
- Kulturdepartementet vil stimulere til tiltak og utvikle modeller for samarbeid mellom idrettslag og skolen. Tiltak på ungdomstrinnet vil prioriteres.
- Kulturdepartementet vil gjennom tilskudd til NIF legge til rette for tiltak for å nå inaktive.

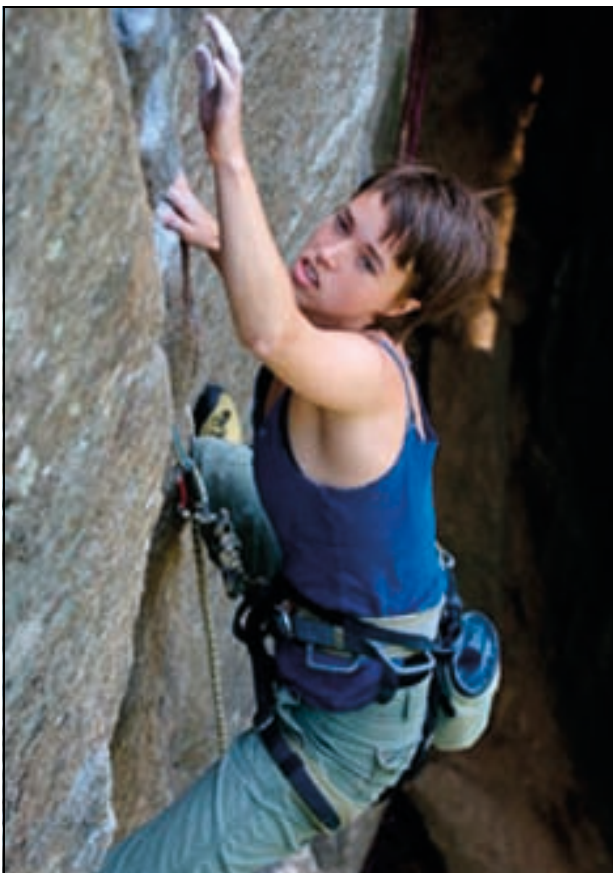
13 Fysisk aktivitet og friluftsliv

Friluftsliv er en viktig kilde til fysisk aktivitet og rekreasjon. I et videre perspektiv er friluftsliv en sentral del av den norske kulturarven og en kilde til flotte naturopplevelser.

Gjennom riktig bruk av og kunnskap om naturen, kan friluftslivet bidra til bevissthet rundt viktigheten av natur- og miljøvern. Friluftsliv har også positiv innvirkning både på fysisk og psykisk helse.

Friluftslivet og dets organisasjoner har sin primære departementstilknytning til Miljøverndepartementet. Dette er begrunnet ut fra koblingen til andre deler av miljøvernpolitikken.

Selv om fysisk aktivitet er et vesentlig moment ved store deler av friluftslivet, finnes også andre viktige kjennetegn som begrunner statlig politikk



Figur 13.1

Foto: Lars Ole Gudevang/FRIFO

på området. Ikke minst er målet om å sikre områder for friluftsliv og forvaltning av allemannsretten en naturlig del av miljøvernpolitikken.

Miljøverndepartementet har igangsatt arbeid med en nasjonal handlingsplan for statlig sikring av friluftsområder. Hovedformålet med planen er å legge strategier og føringer for det videre arbeidet med sikring og tilrettelegging av friluftsområder med statlig medvirkning.

En viktig del av planen vil være å legge føringer for hvilke type friluftsområder som bør prioriteres for statlig sikring av årene fremover. I tillegg skal planen inneholde en oversikt og beskrivelse av de eksisterende statlig sikrede friluftsområdene.

Planen skal i utgangspunktet ha en tidshorisonst til 2020. Handlingsplanen utarbeides av Direktoratet for naturforvaltning i nært samarbeid med fylkeskommunene og friluftslivsorganisasjonene og skal leveres Miljøverndepartementet i desember 2012.

På oppdrag fra Miljøverndepartementet har Direktoratet for naturforvaltning også igangsatt en flerårig nærmiljøsatsning, som skal bidra til å ta vare på friluftsområder i nærheten av der folk bor og legge bedre til rette for aktiviteter, som å gå og sykle. Målet er at vi skal bli mer fysisk aktive i hverdagen, slik at livskvaliteten øker. Erfaringer fra nærmiljøsatsingen vil også være viktige bidrag i arbeidet med og innholdet i Nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftsområder.

Det anses som formålstjenlig at hovedansvaret for friluftslivspolitikken, der grunnstøtteordningene til friluftslivsorganisasjonene naturlig inngår, fortsatt skal ligge i Miljøverndepartementet.

Det er imidlertid slik at en stor del av befolkningen utøver sin fysiske aktivitet utendørs. Fotturer, skiturer og andre former for utendørs aktiviteter er de former for fysisk aktivitet som er mest utbredt blant voksne (jf. kapittel 3).

Det gjør at friluftsliv er et viktig bidrag for å kunne nå målsettingen om å legge til rette for fysisk aktivitet for alle. Fysisk aktivitet i form av friluftsliv når andre grupper enn den organiserte

idretten, og er derfor et viktig område også for idrettspolitikken.

Det kan være vanskelig å skille mellom friluftsliv og andre trenings- eller mosjonsaktiviteter som foregår utendørs. Det som for en person er friluftsliv kan for en annen være en treningstur. En hard løpetur i en turløype i skogen må karakteriseres som trening, men om en spasertur i den samme løypa regnes som friluftsliv, mosjon eller rekreasjon vil variere fra person til person.

På samme måte kan ulike skiaktiviteter utøvd i samme anlegg være idrett, egenorganisert trening eller friluftsliv avhengig av intensitet eller motivasjon for aktiviteten.

Innenfor rammen av idrettspolitikken er det på denne bakgrunn formålstjenlig å se friluftsliv i sammenheng med andre former for utendørs mosjons- og treningsaktiviteter. Felles for de formene for fysisk aktivitet som er nevnt over, er at det i all hovedsak dreier seg om egenorganiserte aktiviteter. De fleste som går fotturer, skiturer eller trener utendørs gjør ikke dette i regi av idretts- eller friluftslivsorganisasjoner.

Det primære virkemiddelet for å legge til rette for fysisk aktivitet i form av friluftsliv er derfor tilskudd til anlegg og tilrettelagte områder for disse formålene. Friluftslivsanlegg er den anleggskategorien der flest enkeltanlegg har mottatt spillemidler i perioden 2000–2010 (jf. kap. 6). Dette innebærer at denne type anlegg er prioritert i kommunene og fylkeskommunene.

Som det framgår av kapitlet om framtidig anleggspolitikk vil det ved utvelgelse av prioriterte anleggstyper legges vekt på blant annet på brukspotensial, flerbruksmuligheter og å stimulere til et mangfold i aktivitetstilbudet.

Som en følge av en endring av tippenøkkelen tas det sikte på at satsingen på friluftsliv styrkes. Kulturdepartementet vil derfor prioritere anlegg for egenorganisert aktivitet. Dette er anlegg som har stort brukspotensial, og vil bidra til å nå grupper som ikke finner et tilbud innenfor den organiserte idretten. Således vil dette være et vesentlig bidrag for å styrke grunnlaget for egenorganisert fysisk aktivitet.

Kulturdepartementet har en egen tilskuddsordning til *anlegg for friluftsliv i fjellet*. Ved hovedfordelingen av spillemidler i 2011 ble det avsatt 9 mill. kroner til denne ordningen.

Søkere om tilskudd kan være foreninger tilsluttet Den Norske Turistforening (DNT) eller andre frivillige foreninger med tilsvarende formål som DNT. Anlegg for friluftsliv i fjellet omfatter primært hytter og løypetiltak. For sikringshytter og løypetiltak kan det søkes om inntil 50 prosent

av godkjent kostnad. Denne tilskuddsordningen har de seinere år hatt tilnærmet full innvilgelse av søknader. Tilskuddsordningen til anlegg for friluftsliv i fjellet foreslås videreført.

13.1 Tilskudd til friluftaktiviteter

Hovedfordelingen til idrettsformål inneholder en egen post med tilskudd til friluftstiltak for barn og ungdom. Tilskuddet gis til Friluftslivets Fellesorganisasjon (FRIFO) og Friluftsrådernes Landsforbund (FL) og har som mål å øke omfanget av friluftslivsaktiviteter for barn og ungdom. Tiltakene som gis støtte skal medvirke til at barn og ungdom skal få oppleve naturen og utfolde seg fysisk på en god måte.

De siste årene er tilskuddet til friluftstiltak for barn og ungdom vesentlig styrket. Ved hovedfordelingen i 2012 mottok FRIFO og FL til sammen 12,5 mill. kroner gjennom denne ordningen. Det innebærer en økning på 6,9 mill. kroner siden 2008, altså over en dobling av tilskuddet i løpet av en fireårsperiode.

Det vurderes som formålstjenlig å videreføre og styrke tilskuddsordningen til friluftstiltak for barn og ungdom. Det er viktig å stimulere til et variert og godt aktivitetstilbud for disse gruppene.

Gjennom tilrettelagte tilbud er det et mål å introdusere nye grupper til aktiviteter som kan gi gode opplevelser og bidra til mestringfølelse og glede over å være fysisk aktive. Friluftslivet kan også være et attraktivt alternativ til ungdom som ønsker å være fysisk aktive, men som ikke ønsker å drive med konkurransebaserte alternativer.

Dette kan forhåpentligvis på sikt stimulere til en aktiv livsstil, i form av egenorganisert fysisk aktivitet. Ordningen stimulerer til lavterskeltilbud som kan være et verdifullt supplement til det omfattende aktivitetstilbudet innenfor den organiserte idretten.

Kulturdepartementet mener det bør vurderes å videreutvikle tilskuddsordningen til å omfatte prosjekter og/eller tiltak overfor *inaktive voksne*. Friluftslivsorganisasjonene ønsker selv å bidra med å utvikle lavterskeltilbud overfor denne målgruppen. Fysisk aktivitet i friluft er lett tilgjengelig for mange, krever i utgangspunktet ikke mye personlig utstyr og den fysiske utfordringen kan tilpasses de aller fleste ferdighetsnivåer. Barn og ungdom vil imidlertid fremdeles være de sentrale målgruppene og dermed ha prioritet når det gjelder innretningen på de økonomiske ressursene.

Det er viktig å understreke at en slik utvidet satsing har som mål å få nye grupper voksne

fysisk aktive. Det er ikke et primært mål å utvikle nye tiltak for den delen av voksenbefolkningen som allerede er fysisk aktive.

Departementet vil legge opp til at en gjennomgang av de friluftslivstiltak som mottar spillemidler både på aktivitets- og anleggsområdet. Det er ikke foretatt en slik gjennomgang siden 2002. Det vurderes som formålstjenlig å foreta en vurdering av om de ulike tiltakene samlet bidrar til best mulig måloppnåelse. En ny evaluering vil være særlig viktig dersom tilskuddsordningen til friluftstiltak utvides til også å omfatte inaktive voksne.

13.2 Tiltak

- Økt satsing på tilskudd til anlegg og områder for egenorganisert fysisk aktivitet.
- Tilskuddsordningen til anlegg for friluftsliv i fjellet videreføres.
- Tilskuddsordningen til friluftstiltak for barn og ungdom videreføres og styrkes.
- Tilskuddsordningen utvides til å omfatte tiltak overfor inaktive voksne.
- Det forestas en gjennomgang av friluftslivstiltak som mottar spillemidler.

14 Internasjonalt idrettssamarbeid

14.1 Internasjonalt arbeid

Idretten er internasjonal i sin innretning og utbredelse. En rekke idrettsaktiviteter utøves over store deler av verden, etter de samme reglene og prinsippene. Idretten organiserer i meget stor utstrekning mesterskap, konkurranser, stevner og treningssamarbeid på tvers av landegrensene. Dette er en naturlig del av toppidretten, men også innenfor bredde-, barne- og ungdomsidretten er det utstrakt internasjonal kontakt.

Idrett er et viktig samfunns- og kulturfenomen internasjonalt. Regjeringen vil derfor prioritere myndighetssamarbeid om idrettsspørsmål og bidra til internasjonalt samarbeid mellom idrettsorganisasjoner der dette er naturlig. I tillegg vil regjeringen samarbeide med idrettsorganisasjonene for enda bedre å utnytte idrettens potensial som brobygger og som drivkraft for utvikling og fred.

14.2 Idrettssamarbeid i Europarådet

Europarådet er det viktigste mellomstatlige organet for idrettspolitiske spørsmål i Europa, og det eneste som omfatter alle europeiske land. Idrett har vært en del av samarbeidet i Europarådet siden 1976 da Styringskomiteen for utvikling av idrett (CDDS) fikk i mandat å fremme Europarådets grunnverdier: Menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsprinsipper i og gjennom idretten.

I 2007 ble CDDS erstattet av Den utvidete delavtalen for idrett (EPAS), som bygger på det samme mandatet som CDDS, men som er en avtale landene aktivt må melde seg inn i og bidra med medlemskontingent til. EPAS består i dag av 34 medlemsland, og 23 idrettsorganisasjoner deltar i arbeidet gjennom den såkalte konsultative komiteen.

Norge meldte seg inn i EPAS fra starten i 2007. Fra norsk side er særlig EPAS' arbeid med politikktutforming, standardsetting og som arena for all-europeiske idrettsministerkonferanser av stor betydning. Av de temaene som EPAS har

arbeidet med de senere årene, og som Norge har vært opptatt av, kan nevnes idrettens autonomi i Europa, manipulering av idrettsresultater (kampfiksing) og migrasjon av unge idrettsutøvere til Europa fra andre verdensdeler.

I tillegg til det generelle idrettssamarbeidet, ivaretatt gjennom EPAS, forvalter Europarådet to juridisk bindende konvensjoner på idrettsfeltet. Dette er Antidopingkonvensjonen av 1990 og Konvensjonen mot tribunevold av 1985.

Europarådets antidopingkonvensjon er det første internasjonale instrumentet på antidopingfeltet. Den understreker en politisk vilje i europeiske land til å samarbeide gjennom å etablere felles standarder og harmonisere tiltak for å bekjempe doping i idretten.

Formålet med tribunevoldskonvensjonen er å kontrollere og forhindre vold og bråk i forbindelse med idrettsarrangementer og sikre publikums sikkerhet. Gjennom konvensjonen drøftes og besluttet blant annet praktiske tiltak for å øke sikkerheten på idrettsarenaer og for samarbeid mellom politi og eiere av arenaer og arrangement.

Norge er en aktiv part i begge disse konvensjonene. Den praktiske oppfølgingen av tribunevoldskonvensjonen er lagt til Politidirektoratet.

EU er i ferd med å bli en mer sentral aktør på den europeiske idrettspolitiske scenen enn før, men det forventes det at Europarådet i de nærmeste årene fortsatt vil være sentral i det europeiske idrettssamarbeidet på myndighetsnivå. Kulturdepartementet legger opp til å videreføre sitt aktive engasjement på idrettsfeltet gjennom Europarådet og følge opp arbeidet både i EPAS og med de to idrettskonvensjonene.

14.3 EU som ny aktør i europeisk idrettssamarbeid

Historisk har kompetansen på idrettsområdet i EU ligget på medlemsstatsnivå. De senere årene har imidlertid idrett kommet høyere på EUs dagsorden. Dette er ikke minst som følge av EU-kommisjonens hvitbok fra 2007, der det for første gang ble gitt en overordnet presentasjon av idrettens

betydning i Europa. Hvitboken, som er et høringsdokument fra EU-kommisjonen med detaljerte forslag til hvordan EUs politikk på idrettsområdet kan utformes, tar opp idrettens samfunnsmessige og økonomiske betydning, samt organiseringen av idretten i Europa. Den ledsages av en handlingsplan (Pierre de Coubertin-planen).

Med ikrafttredelsen av Lisboa-traktaten (2009) har idrett også formelt kommet inn som et nytt samarbeidsområde i EU, jf. Lisboa-traktatens artikler 6 og 165. EU-kommisjonen viser til at den nye traktaten gir EU mandat til å støtte opp om, koordinere og supplere EU-landenes arbeid med idrett.

Videre fremgår det av traktaten at Europaparlamentet og Ministerrådet skal vedta tiltak for å gjennomføre målsettingene i artikkel 165, men uten at det er snakk om harmonisering av medlemsstatenes lover og administrative bestemmelser. Utgangspunktet er at tiltak på EU-nivå kan iverksettes dersom disse kan gi en tilleggsverdi til nasjonale tiltak.

I følge Lisboa-traktatens artikkel 165 skal EU, i sitt arbeid med å fremme idretten i Europa, ta hensyn til idrettens spesifikke forhold, dens struktur som bygger på frivillighet, samt idrettens sosiale funksjon og betydning innenfor utdanningsfeltet. Videre skal EU bidra til å utvikle idrettens europeiske dimensjon gjennom å fremme rettferdighet og åpenhet i idrettskonkurranser og samarbeid mellom organisasjoner og myndigheter med ansvar for idrett. Idrettsutøveres, særlig unge utøveres, fysiske og moralske integritet skal beskyttes. Endelig skal EU og medlemslandene fremme samarbeid med tredjeland og internasjonale organisasjoner som beskjeftiger seg med utdanning og idrett, særlig Europarådet.

Basert på dette mandatet og hvitboken fra 2007 har EU-kommisjonen fremmet et forslag til fremtidig idrettspolitik for EU. I dette forslaget identifiseres mulige tiltak innenfor temaer som antidoping, idrett og utdanning, idrett og helse, kamp mot vold og intoleranse, sosial inkludering, finansiering av idrett, godt styresett innenfor idretten, idrettens forhold til EUs lov- og regelverk, mv. EU-kommisjonen foreslår at det opprettes et program for idrett, underlagt EUs utdanningsprogram, i det nye langtidsbudsjettet for EU (2014–2020). Kommisjonens forslag forventes behandlet av EU-parlamentet og Ministerrådet i løpet av 2012.

Det er grunn til å tro at EUs innflytelse på europeisk idrettspolitik vil tilta i årene som kommer. EU har så langt åpnet for at land utenfor EU kan delta i ulike deler av samarbeidet på idretts-

området. Fra norsk side vil det være viktig å kunne delta i internasjonale fora av betydning for Norge, og spesielt når det gjelder spørsmål som ikke kan løses på et nasjonalt plan, som f.eks. antidoping og kampfiksing.

EU har opprettet ekspertgrupper for de fleste temaområdene nevnt ovenfor. Norge har anmodet om, og blitt invitert til å delta som observatør i EUs ekspertgrupper på områdene antidoping og godt styresett.

For å styrke Norges og de andre EØS/EFTA-landenes formelle posisjon til å kunne delta i EUs idrettsamarbeid, er det satt i gang et arbeid i EFTA-regi for å inkludere idrett i EØS-avtalen. Dette arbeidet er nå i en avsluttende fase. Så lenge idrettsfeltet ikke er inkludert i EØS-avtalen, vil spørsmålet om EØS-relevans i prinsippet kunne reises hver gang nye temaer tas inn på EUs idrettsagenda.

Regjeringen legger opp til å følge aktivt med i den idrettspolitiske utviklingen i EU og søke innflytelse og deltakelse innenfor de rammene som vår tilknytingsform til EU gir.

14.4 Idrettens internasjonale arbeid

Norsk idrett har et omfattende internasjonalt engasjement. NIF, særforbundene og andre aktører innenfor norsk idrett fører et aktivt idretts-spesifikt samarbeid i en rekke internasjonale idrettsfora som Den europeiske og Den internasjonale olympiske komité (EOC/IOC), internasjonale særforbund, m. fl. Gjennom et slikt engasjement kan norsk idretts organisasjoner arbeide for sine posisjoner og bidra til å påvirke andre lands idrettsorganisasjoner med verdier som grassrot-demokrati, lokalsamfunnsdeltakelse, frivillighet, dugnadsarbeid, ikke-diskriminering mv.

I denne meldingen er fokuset rettet mot norsk idretts internasjonale arbeid i en større samfunns-kontekst, ikke minst som et virkemiddel for samfunnsutvikling som også er relevant for myndighetene. Kontakt og samarbeid på tvers av landegrenser og etniske grupperinger på idrettsområdet viser seg ofte å være effektivt i en situasjon der det er viktig å bygge opp tilliten mellom land eller folkegrupper etter en krig eller annen form for konflikt.

Idrett har her den store fordelen at den utøves i alle land, og stort sett med det samme regelverket. Idrett forbindes med lek, glede, samhold, deltakelse og respekt for regler og andre utøvere. På denne måten kan idretten gjennom sin egenverdi

bidra til å skape tillit, tilnærming og oppbygging av lokalsamfunn etter en konfliktsituasjon.

I Utenriksdepartementets *Strategi for kultur- og idrettssamarbeid med land i sør* slås det fast at idrett er en positiv og hittil underutnyttet drivkraft for utvikling og fred:

Når det gjelder fred og konfliktarbeid vil «*vel tilrettelagte idrettsaktiviteter kunne lære deltakerne respekt, ærlighet, kommunikasjon, samarbeid, empati og forståelse for regler... Idrett kan derfor skape grunnlag for større tillit og respekt mellom mennesker*» (UDs strategi for kultur- og idrettssamarbeid med land i sør s. 39).

«Når idrettsprogrammer anvendes effektivt, fremmer de sosial integrering og bidrar til dialog og toleranse ... På sitt beste bidrar idretten til læring og trening i demokratiske samhandlingsformer. Gjennom frivillig innsats og deltakelse i organisasjonslivet får man muligheten til å opparbeide seg viktig kunnskap og erfaring. På denne måten vil den frivillige idretten kunne fungere som en skole i demokrati...Styrking av den frivillige idretten inngår som element i oppbyggingen av infrastruktur i et samfunn» (ibid s. 39).

Idretten er ofte også et effektivt virkemiddel for å etablere kontakt med lokalbefolkningen og kan således være en innfallspport til eksempel for å drive opplysningsarbeid knyttet til helse (hiv/aids), skole, jenters rettigheter mv.

UD og Norad og andre virksomheter yter tilskudd til ulike idrettstiltak. Midlene er gitt etter søknad til idrettsorganisasjoner, først og fremst NIF og den humanitære organisasjonen Right to Play. I 2010 ble det eksempelvis, og i følge NIF, gitt om lag 46 mill. kroner til idrettens internasjonale utviklings- og solidaritetsarbeid, hovedsakelig for at det gjennom lokale partnere skal kunne drives utviklingsarbeid, særlig i Afrika sør for Sahara. Dette er en fordobling av støtten siden 2003.

I tillegg til samarbeid med land i sør er NIF engasjert i Barentssamarbeidet. Gjennom et utstrakt folk-til-folk samarbeid er idrett det største samarbeidsområdet på kulturfeltet i Barentsregionen. Målet er at kontakt, utveksling og samarbeid

mellom unge mennesker på idrettsfeltet senere skal føre til styrket kontakt og samarbeid over grensene innenfor områder som vitenskap og handel. Arbeidet finansieres i hovedsak gjennom midler bevilget gjennom Barentssekretariatet.

NIF har i 2011 fått i oppdrag å lede en arbeidsgruppe for idrett og likestilling under FNs kontor for idrett for utvikling og fred (UNOSDP). Arbeidet finansieres av Utenriksdepartementet. Det er en stor tillitserklæring til norsk idrett at NIF har fått dette oppdraget fra FN, og det gir også norsk idrett en god mulighet til å arbeide for likestillingsperspektivet i FNs arbeid med idrett og utvikling.

Norge har bilaterale idrettsavtaler på myndighetsnivå med Danmark, Cuba og Frankrike. Dette er overbyggingsavtaler som er inngått mellom Kulturdepartementet og samarbeidslandets idrettsdepartement. Avtalene legger til rette for at idretten selv kan inngå avtaler om konkret samarbeid innenfor områder som antidoping, breddeidrett, toppidrett, idrettspolitik og samarbeid mellom særforbund.

Det har tidligere også vært en avtale med Kina som blant annet var spesielt nyttig i forbindelse med OL i Beijing i 2008. Det foregår fortsatt et utstrakt samarbeid med Kina på antidopingområdet.

Kulturdepartementet støtter og ønsker å medvirke til at idrettens internasjonale engasjement kan fortsette langs de spor som beskrives ovenfor.

Boks 14.1 Antidopingsamarbeid med Russland

Stiftelsen Antidoping Norge (ADN) signerte i 2009 en samarbeidsavtale med WADA og Russlands antidopingbyrå (RUSADA) der målet er at russerne skal etablere et effektivt antidopingprogram i henhold til World Anti-Doping Code (WADC). Stiftelsen Antidoping Norge bistår det russiske antidopingbyrået i dette arbeidet. Det norske Utenriksdepartementet har bidratt økonomisk med å få denne avtalen på plass.

15 Store internasjonale idrettsbegivenheter

Det gjennomføres en rekke internasjonale mesterskap og andre idrettsarrangementer i Norge i løpet av et år. Internasjonale mesterskap og konkurranser er en naturlig del av idrettens utstrakte samarbeid over landegrensene, og er begivenheter som markerer det ypperste av idrettsprestasjoner innenfor en eller flere idrettsgrener.

For regjeringen er det viktig å fastsette noen prinsipper for når, og på hvilken måte staten skal bidra til gjennomføring av denne type arrangementer.

15.1 Hvorfor arrangere internasjonale mesterskap?

Det finnes mange ulike begrunnelser for å arrangere store internasjonale idrettsbegivenheter i Norge.

For det første er store mesterskap og stevner en viktig del av internasjonal toppidrett. Konkurransen er en essensiell del av, og et kjennetegn ved idrett, og spesielt toppidretten.

Minst like stor vekt kan legges på at denne type mesterskap er en forutsetning for idrettens internasjonale utbredelse, som igjen er viktig for idrettens rolle som kulturformidler og identitets-skaper på tvers av landegrensene.

Store mesterskap kan være viktig for utviklingen av, oppmerksomheten rundt og rekrutterin-



Figur 15.1

Foto: Stian Broch Photography

gen til idretten. Dette vil ofte være primærbegrunnelsene for at enkeltidretter og særforbund ønsker internasjonale mesterskap innenfor sin idrett.

Internasjonale idrettsbegivenheter på hjemmebane kan være en viktig motivator og inspirasjonskilde både for toppidrettsutøverne selv og for befolkningen som helhet, kanskje i særlig grad for barn og ungdom. Slike begivenheter har derfor også et potensial til å øke interessen rundt, og deltagelsen i idrett og fysisk aktivitet.

Store mesterskap er dessuten en kilde til store idretts-, kultur- og fellesskapsopplevelser både for utøver og publikum.

Norge er en ledende vinteridrettsnasjon. Dette kommer til uttrykk både gjennom at en rekke vinteridretter har stor oppslutning i befolkningen og gjennom gode internasjonale resultater i en rekke vinderidretter. Koblet med våre klimatiske og naturmessige forhold, gjør dette at Norge har naturlige forutsetninger for å arrangere større mesterskap for vinteridretter.

Det kan også hevdes at vår posisjon som vinteridrettsnasjon, gjør at det forventes at Norge påtar seg slike arrangementer.

Store internasjonale mesterskap og arrangementer har også interesse ut over deres rent idrettslige betydning. Det er en nær kobling til mesterskapenes betydning for rekruttering til, og utvikling av en frivillighetskultur som norsk idrett er helt avhengig av.

Gjennom et frivillig støtteapparat som slike mesterskap er avhengig av, bygges det kompetanse som både framtidige arrangører og hele frivillighets-Norge vil kunne trekke veksler på. I tillegg vil den enkelte frivillige høste verdifulle erfaringer og styrke sin personlige kompetanse.

I et videre perspektiv vil internasjonale idrettsarrangementer kunne ha stor betydning for næringsutvikling både lokalt, regionalt og nasjonalt avhengig av størrelsen på begivenheten.

Med erfaringer fra VM på ski i nordiske grener i Holmenkollen vinteren 2011 i friskt minne, er det naturlig å trekke fram idrettsarrangementers bidrag til Norgesprofilering, og som grunnlag for utvikling av turistnæringen.

I oppfølgingen av regjeringens reiselivsstrategi (2007) har Innovasjon Norge ledet en arbeidsgruppe som har sett nærmere på muligheten for å utvikle særlig storbyene som arenaer for store internasjonale idrettsarrangementer og kulturbegivenheter.

Som et resultat av denne satsingen har Innovasjon Norge utarbeidet *Hvitebok for arrangements-turisme* (2011), som kan fungere som inspirasjons-

kilde og idébank for arbeidet med å tiltrekke seg, og arrangere store idretts- og kulturbegivenheter.

15.2 Ansvarsdeling mellom stat og idrett

Internasjonale idrettskonkurranser i Norge gjennomføres som hovedregel uten tilskudd fra spillemidlene til selve gjennomføringen av arrangementene. Det er etablert praksis at det ikke ytes tilskudd til arrangøren av mesterskap i enkeltidretter.

Kulturdepartementet legger til grunn at dette skal være det grunnleggende prinsippet også i framtiden. Det å arrangere konkurranser og mesterskap er en del av idrettsorganisasjonenes kjernevirksomhet. Grunntilskuddet fra spillemidlene til NIF og særforbund er ment å gå til organisasjonenes ordinære virksomhet, herunder gjennomføringen av arrangementer.

Departementet mener det derfor vil være lite hensiktsmessig å benytte spillemidler som tilskudd til enkeltarrangementer og mesterskap. Det bør være opp til den enkelte idrettsorganisasjon å prioritere dette formålet opp mot andre, og søke å finne finansiering fra andre kilder enn spillemidlene.

Det må derfor kunne forventes at gjennomføring av idrettsarrangementer som hovedregel lar seg gjennomføre uten statlig tilskudd fra spillemidlene.

15.3 Behovet for anlegg for å gjennomføre internasjonale mesterskap

Det er åpenbart et behov for idrettsanlegg for å gjennomføre internasjonale mesterskap. Det stilles ofte spesifikke og strenge krav til anlegg som skal benyttes til slike anledninger. Det kan dreie seg om krav av idrettsspesifikk art, men også krav til for eksempel tilskuerkapasitet, sikkerhet, tilgjengelighet og andre tilhørende fasiliteter.

Denne type anlegg vil som oftest innebære en form for offentlig finansiering og delvis også eierskap. Det vil si at kommuner, men også staten gjennom tilskudd til anlegg indirekte bidrar økonomisk til at internasjonale idrettsarrangementer kan avvikles i Norge.

Som redegjort for i kapittel 10 ønsker Kulturdepartementet å videreføre og utvikle ordningen med nasjonalanlegg. Hensikten med ordningen er å bidra til å etablere anlegg som kan brukes til

internasjonal eliteidrett og være arena for internasjonale mesterskap og konkurranser i Norge.

Status som nasjonalanlegg gis av Kulturdepartementet etter innstilling fra NIF. Dette gir rett til tilskudd på *inntil* 50 prosent av godkjente kostnader ved utbygging, ombygging eller rehabilitering av anleggene.

Det er begrenset hvor mange nasjonalanlegg som kan etableres. Som redegjort for tidligere, finner departementet det formålstjenlig å foreta en gjennomgang av hvilke idretter som skal gis mulighet til å ha et nasjonalanlegg, og betingelsene som skal inngå i avtalene mellom staten og de aktuelle idrettene/anleggene. Et slikt arbeid vil foregå etter samråd med NIF og aktuelle særforbund.

Videre vil det forekomme indirekte statlig støtte via spillemidlene til en rekke arrangementer som enten krever bygging av nye anlegg eller ombygging/rehabilitering av eksisterende. Slike anleggsutbygginger vil normalt motta tilskudd fra spillemiddelordningen til ordinære anlegg i kommunene, eller gjennom anleggspolitisk program.

15.4 Idrettsbegivenheter som betinger statlig medvirkning

Det finnes imidlertid enkelte idrettsbegivenheter som er så store at de ikke lar seg gjennomføre uten statlig medvirkning. I tillegg finnes det eksempler der de internasjonale organisasjonene som er rettighetshaverne til arrangementer, krever garantier for gjennomføringen av mesterskap som det i Norge i praksis bare er staten som kan gi.

Dersom Norge og norsk idrett skal kunne påta seg denne type arrangementer kreves det derfor et utstrakt samarbeid mellom idretten, staten og både regionale og kommunale myndigheter.

Regjeringen mener det er viktig at Norge skal kunne ha muligheten til å arrangere idrettsbegivenheter som i praksis betinger statlig støtte. Det finnes arrangementer som det både ut fra idrettslige og andre hensyn vil være av interesse å legge til Norge.

Dersom statlig støtte til denne type idrettsbegivenheter skal være aktuelt, er det en forutsetning at en samlet idrettsbevegelse ønsker arrangementet. Spørsmål om bevilgninger og vedtak om tilskudd og garantier vil framlegges for Stortinget dersom dette skulle bli aktuelt.

15.5 Prioriterte arrangementer

Det finnes internasjonale idrettbegivenheter som har en størrelse og kostnadsramme som gjør det lite aktuelt for regjeringen å arbeide for å få disse lagt til Norge.

Dette gjelder for eksempel de store sommerarrangementene som et sommer-OL og verdensmesterskap i fotball for menn. Disse arrangementene er i tillegg til å være meget kostnadskrevende, så store at det er spørsmål om de kan la seg gjennomføre på en tilfredsstillende måte i Norge.

I tillegg vil så store arrangementer innebære en utbygging av idrettsanlegg og annen infrastruktur, som det vil være svært vanskelig å finne formålstjenlige løsninger for etterbruken av.

Regjeringen finner det formålstjenlig å ta utgangspunkt i at Norge har særlige naturlige forutsetninger for å arrangere vinteridrett. Det vil i praksis si at det store internasjonale idrettsarrangementet det kan være aktuelt fra statens side å bidra til å legge til Norge vil være De olympiske og paralympiske vinterleker.

Regjeringen understreker at den ikke har tatt stilling til om, og eventuelt når, det kan være aktuelt med statlig støtte til å arrangere olympiske og paralympiske vinterleker (OL/PL) i Norge. Å arrangere et vinter-OL/PL vil representere et meget stort løft for det norske samfunnet og vil kreve betydelige investeringer. En eventuell framtidig søknad om statlig tilskudd og garantier vil underlegges både omfattende statlig utredningsarbeid og en ekstern kvalitetssikring (KS1).

Dersom et slikt arrangement skulle bli aktuelt i framtiden, er det viktig at det tas utgangspunkt i hvor forutsetningene for å gjennomføre et OL/PL er best ut fra eksisterende og allerede planlagt infrastruktur.

Det må også legges til grunn at de nyinvesteringer som eventuelt må gjøres, så langt det er mulig kan utnyttes effektivt også etter at lekene er avsluttet. I den forbindelse er både geografisk plassering og befolkningsgrunnlag viktige elementer som må tas med i vurderingen.

Det er grunn til å understreke at det er idretten selv som vil måtte avgjøre om det skal søkes om å få arrangere eventuelle olympiske leker, og det er en forutsetning for statlig medvirkning at det er en samlet norsk idrett som står bak et ønske om et vinter-OL/PL i Norge.

Det kan i visse enkelttilfeller være aktuelt for staten å bidra til gjennomføringen av andre arrangementer der statlig medvirkning kreves, eller

der det av politiske grunner vurderes som særlig interessant å få lagt arrangementet til Norge.

Et eksempel på et slikt arrangement er Youth Olympic Games (YOG) som arrangeres på Lillehammer i 2016. Der gav Stortinget gjennom behandlingen av Prop. 153 S (2010–2011) *Statsgaranti og tilsagn om statlig tilskudd for å arrangere olympiske vinterleker for ungdom i 2016*, sin tilslutning til at det ble stilt til rådighet nødvendige statlige garantier for å kunne søke om arrangementet,

og at det ytes tilskudd som sikrer gjennomføringen av et eventuelt arrangement i 2016.

Støtte til slike arrangementer vil bli vurdert i hvert enkelt tilfelle. Det understrekes at statlig tilskudd kun vil være aktuelt i helt spesielle tilfeller, og at dette ikke røkkes ved hovedprinsippet om at staten ikke vil yte økonomisk tilskudd til gjennomføringen av internasjonale idrettsarrangementer i Norge.

16 En etisk og verdibasert idrett

Det er et sentralt mål for norsk idrett og en forutsetning for den statlige støtten til den organiserte idretten, at all aktivitet og øvrig arbeid innenfor organisasjonen skal ha en klar verdiforankring.

Idrettens etikkarbeid har sitt utgangspunkt i idrettens grunnverdier, som er nedfelt i NIFs lov. Der heter det blant annet at organisasjonen skal være en positiv verdiskaper for individ og samfunn og dermed styrke sin posisjon som folkebevegelse og drivkraft i samfunnet.

Videre understrekes det at idrettsorganisasjonens arbeid skal preges av frivillighet, demokrati, lojalitet og likeverd. All idrettslig aktivitet skal bygge på grunnverdier som idretts glede, fellesskap, helse og ærlighet.

En av hovedbegrunnelsene for statlig støtte til NIF er en ambisjon om å bidra til å bevare og sikre NIF som en åpen og inkluderende organisasjon og bidra til at idrettslagene fortsatt kan være verdifulle rammer for sosialt fellesskap.

Verdiarbeid er en kontinuerlig prosess som norsk idrett har og skal ha et stort fokus på. NIF er en stor organisasjon, med 2,1 millioner medlemskap og nesten 12 000 idrettslag. Aktiviteten spenner fra lokal breddeaktivitet for seksåringer til en målrettet satsing på Norges fremste toppidrettsutøvere. Det er en utfordring for en så stor og mangeartet organisasjon å sørge for at grunnverdiene danner basis for hele virksomheten.

Det vil være umulig å gardere seg mot enkelttilfeller der det trås over grensen for idrettens verdigrunnlag. Desto viktigere er det at alle organisasjonsledd har en tydelig og avklart verdiforankring. Det vil da være mulig å ta tak i og sette inn korrigerende tiltak overfor en praksis som er i strid med dette fundamentet.

Kulturdepartementet har derfor i sine årlige tilskuddsbrev understreket at alle medlemmer i norsk idrett skal ha et bevisst forhold til idrettens grunnverdier. Verdiene skal integreres i daglig praktisk handling gjennom en lokal forankring av verdiarbeidet.

Det er viktig at NIF vektlegger arbeidet med likestilling i vid forstand i idretten, og at organisasjonen aktivt motarbeider diskriminering i forhold til seksuell orientering, livssyn, kjønn og etnisk

bakgrunn. NIF skal være en åpen og inkluderende organisasjon. Inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i idretten inngår som en viktig prioritering i idrettsorganisasjonenes arbeid.

Det vil fortsatt være en forutsetning for statlig støtte til idretten at den har betydelig fokus på sitt etikk- og verdiarbeid. Norsk idrett skal fortsatt være en organisasjon der aktive og foreldre kan være trygge på at viktige verdier som samhold, glede og ærlighet holdes i hevd og danner grunnlag for en åpen og inkluderende idrett.

16.1 Antidopingarbeidet innenfor idretten

Antidopingarbeidet er et konkret uttrykk for idrettens verdifundament. Norge og norsk idrett har lenge vært ledende i dette arbeidet. Staten har også vært en aktiv med- og støttespiller for antidopingarbeidet innenfor idretten.

Doping innenfor idretten kan defineres som bruk av et stoff eller en metode som er forbudt gjennom idrettens eget antidopingregelverk.

Antidopingarbeidet er viktig ut fra flere ulike hensyn. For det første er det viktig å opprettholde en toppidrett som ivaretar utøvernes helse. Mennesker som driver eliteidrett utsetter i mange tilfeller kroppen for stor belastning gjennom sitt trenings- og konkurranseprogram. I enkelte idretter er det en ikke ubetydelig fare for å bli utsatt for skader som en direkte konsekvens av aktiviteten.

Desto viktigere er det at utøverne ikke blir utsatt for press eller at det gis aksept for å benytte dopingmidler som i de fleste tilfeller har uheldige helsemessige konsekvenser. Helse-skader som følge av dopingbruk er ikke koblet til risiko forbundet med selve utøvelsen av idrettsaktiviteten. Dopingbruk medfører ofte mer alvorlige helsekonsekvenser enn skader som er et direkte resultat av utøvelse av idrett.

For det andre strider bruk av doping mot idealet om fair play. Bruk av doping er et middel for å oppnå en kunstig forbedring av prestasjonsevnen. Doping bryter dermed med det grunnleggende

prinsippet om at idrettsutøvere skal konkurrere på like vilkår.

Et tredje argument for å forby bruk av doping i idretten er at det strider mot idrettens idégrunnlag og anseelse. I regelverket til World Anti-Doping Agency (WADA) heter det at doping ikke er forenlig med «the spirit of Sport».

16.1.1 Utviklingen av det internasjonale antidopingarbeidet

De siste årene har det skjedd store endringer i det internasjonale antidopingarbeidet innenfor idretten. Dopingskandalen under Tour de France i 1998 ble et vendepunkt når det gjaldt erkjennelsen av dopingproblemets omfang i idretten. Etableringen av WADA i 1999 representerte et viktig steg i utviklingen av en mer effektiv internasjonal bekjempelse av doping.

WADAs formål er å fremme, koordinere og overvåke det internasjonale antidopingarbeidet. Det fremste instrumentet er World Anti-Doping Code (WADA-koden). WADA-koden er det første dokumentet som harmoniserer antidopingreglene på tvers av idretter og land. Koden er undertegnet av internasjonale og nasjonale idrettsorganisasjoner og antidopingorganisasjoner. Organisasjonene må inkorporere kodens bestemmelser i sine regelverk. En av WADAs sentrale oppgaver er å overvåke organisasjonenes oppfølging av regelverket. WADA skal vedta en revidert kode under neste verdenskonferanse om doping i idretten i Johannesburg i 2013.

WADA er en privatrettslig stiftelse, og statlige myndigheter har derfor ikke undertegnet WADA-koden. Statenes forpliktelser på antidopingområdet er regulert i UNESCOs internasjonale konvensjon mot doping i idretten, som ble utarbeidet i 2005. Konvensjonen har som formål å fremme en dopingfri idrett og er det første globale mellomstatlige instrumentet på området. Konvensjonen skal bidra til internasjonal harmonisering av antidopingarbeidet i idretten og til økt samarbeid mellom statene og idrettens egne organisasjoner, nasjonalt og internasjonalt.

Etableringen av WADA har skapt behov for samarbeid og økt koordinering blant statlige myndigheter på antidopingområdet. Dette har gitt et

tettere antidopingsamarbeid gjennom Europarådet. Det er også et økende fokus på antidopingarbeid innenfor EU. Gjennom Lisboa-traktaten har idrett blitt et nytt samarbeidsområde i EU, der antidopingarbeid inngår som et viktig element.

16.1.2 Organiseringen av antidopingarbeidet i Norge

For Kulturdepartementet er det en sentral oppgave å sikre gode strukturelle og økonomiske rammebetingelser for gjennomføringen av det praktiske antidopingarbeidet i Norge. Det er et overordnet mål å ivareta en effektiv bekjempelse av doping i idretten, samtidig som man sikrer at lovgivende, utøvende og dømmende myndighet utøves av uavhengige organer.

Kulturdepartementet og NIF opprettet i 2003 stiftelsen Antidoping Norge. Formålet var å sikre at kontrollvirksomheten og påtalemyndigheten organiseres uavhengig av idretten og staten. Kontroll- og påtalekompetanse er overført fra NIF til Antidoping Norge gjennom en skriftlig avtale, med hjemmel i NIFs lov § 12-22. Påtaleoppgavene knyttet til brudd på NIFs straffebestemmelser om doping ivaretas av en egen påtalenemnd, som fører saker for NIFs domsorgan. Avgjørelser fattet av NIFs domsorgan kan påankes til Idrettens voldgiftsrett (CAS) i henhold til bestemmelsene i NIFs lov § 12-15.

Ved siden av kontrollvirksomheten og påtaleoppgavene, er det en sentral oppgave for Antidoping Norge å drive verdi-, informasjons- og forebyggende virksomhet for å bekjempe doping i idretten. Dette rokker ikke ved idrettens selvstendige ansvar for et helhetlig verdiarbeid i egen organisasjon. Av vedtektene framgår det videre at Antidoping Norge skal fremme internasjonalt samarbeid på antidopingområdet, og at de skal bidra til forskningsvirksomhet knyttet til virksomhetens formål.

Antidoping Norge mottar et årlig tilskudd fra spillemidlene til idrettsformål. Det overordnede målet med tilskuddet er å bidra til å opprettholde og utvikle Antidoping Norge som et uavhengig kontroll- og påtaleorgan innenfor det norske antidopingarbeidet og å bidra til at Antidoping Norge gjennom sin virksomhet kan bekjempe doping

Tabell 16.1 Spillemidler til Antidoping Norge (i tusen kroner)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
17 000	18 000	18 500	19 000	19 500	21 500	22 100	22 600	22 600

Kilde: Kulturdepartementet

Tabell 16.2 Spillemidler til Norges laboratorium for dopinganalyse (i tusen kroner)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4 000	3 900	3 900	4 500	4 600	4 900	5 200	5 400	5 400

Kilde: Kulturdepartementet

ved å fremme en ærlig og dopingfri idrett. Spillemidlene har gitt Antidoping Norge mulighet til å utvikle et antidopingprogram som i internasjonal sammenheng holder et høyt nivå.

Når det gjelder Antidoping Norges virksomhet utenfor den organiserte idretten skal denne i sin helhet finansieres av andre kilder enn spillemidlene. Det legges til grunn at dette prinsippet videreføres.

Analyse av dopingprøver skjer ved Norges laboratorium for dopinganalyse, ved Oslo universitetssykehus Aker, ett av 33 WADA-akkrediterte antidopinglaboratorier. Laboratoriet mottar et årlig tilskudd fra spillemidlene til idrettsformål. Analyse av dopingprøver utgjør en viktig del av antidopingarbeidet, og departementet ønsker å sikre at Norges laboratorium for dopinganalyse kan opprettholde et høyt faglig nivå på sitt arbeid.

16.1.3 Norges deltakelse i det internasjonale antidopingsamarbeidet

Både Kulturdepartementet og Antidoping Norge deltar aktivt i det internasjonale antidopingarbeidet gjennom ulike samarbeidsfora.

Siden Europarådets antidopingkonvensjon trådte i kraft i 1990, har Europarådet spilt en sentral rolle i arbeidet mot doping i idretten. Norge er part i konvensjonen og deltar aktivt i oppfølgingen av denne. Norge deltar også i Europarådets arbeid med å koordinere europeiske innspill til WADAs virksomhet.

Som part i den nye internasjonale konvensjonen mot doping i idretten, deltar Norge også aktivt i UNESCOs arbeid med oppfølging av denne. Norge var ett av de første landene som ratifiserte konvensjonen.

Norge er medlem av IADA (International Anti-doping Arrangement), et myndighetssamarbeid mellom Australia, Canada, Danmark, Finland, Nederland, New Zealand, Norge, Storbritannia, Sverige og Sør-Afrika. Landenes nasjonale antidopingorganisasjoner deltar også aktivt i samarbeidet.

I tillegg til å delta aktivt i internasjonale samarbeidsfora på antidopingfeltet, har Antidoping Norge inngått bilateralt samarbeid med antidopin-

gorganene i enkelte andre land. Samarbeidet med Kina og Russland er her av særlig betydning.

16.1.4 Vurdering av det norske antidopingarbeidet innenfor idretten

Det er Kulturdepartementets vurdering at antidopingarbeidet innenfor idretten i Norge drives på en god og forsvarlig måte. Norge har gjennom mange år vært blant de ledende internasjonalt på dette området. Antidopingarbeidet er et dynamisk fagområde, og Antidoping Norge har et kontinuerlig fokus på å utvikle sitt arbeid i tråd med nye utfordringer. Utviklingen av et blodprofilprogram er ett av eksemplene på tiltak som skal styrke dopingkontrollarbeidet.

Europarådet gjennomførte i 2006 et besøk i Norge for å evaluere Norges oppfølging av sine konvensjonsforpliktelser. I rapporten konkluderes det med at organisering og oppgavefordeling innenfor det norske antidopingsystemet fungerer effektivt, og at rollefordelingen mellom Kulturdepartementet, NIF og Antidoping Norge er klart definert. Alle artiklene i konvensjonen oppfylles, og evalueringsgruppen fant ikke mangler i systemet.

Et annet uttrykk for kvaliteten på det norske antidopingarbeidet er den posisjonen Antidoping Norge har internasjonalt. WADA fokuserer sterkt på betydningen av å dele kompetanse og erfaring mellom antidopingorganisasjonene i de ulike landene, og på dette området har Norge vært pionerer. Allerede i 1996 ble det innledet et samarbeid med Kina, og i dag er det et tett samarbeid mellom Antidoping Norge og Kinas nasjonale antidopingorganisasjon, CHINADA. Et annet eksempel er samarbeidsavtalen mellom Antidoping Norge, RUSADA (Russlands antidopingbyrå) og WADA. Gjennom avtalen bidrar Antidoping Norge med råd og veiledning, mens WADA påser at internasjonale regler og standarder etterleves.

Det norske antidopingarbeidet kan også vurderes på grunnlag av de holdninger til doping som framkommer blant norske toppidrettsutøvere og i befolkningen som helhet. Det kan her vises til en studie gjennomført ved Norges idrettshøgskole (Breivik, Hanstad, Loland, 2009). Studien

tok for seg holdninger til tradisjonelle prestasjonsfremmende midler, anabole steroider og EPO, blant toppidrettsutøvere og i befolkningen generelt. Resultatene viste at norske toppidrettsutøvere totalt avviser bruk av slike stoffer. Befolkningen generelt er også avvisende. Dette viser at det er en sterk og god antidopingkultur i Norge. Samtidig viste undersøkelsen at mulige nye og lovlige prestasjonsmetoder har betydelig aksept både blant topputøvere og enda mer i befolkningen. Forskerne indikerer at dette kan innebære tøffere kår for antidopingarbeidet i framtiden.

Det omfattende og kvalitativt sterke antidopingarbeidet som er etablert i Norge de siste årene gir grunnlag for å si at Norge i dag har et effektivt system for å bekjempe dopingbruk innenfor idretten.

16.1.5 Prioriteringer framover

Norge skal fortsatt være ledende i arbeidet mot doping i idretten. Det overordnede målet er å opprettholde og videreutvikle et effektivt og faglig sterkt antidopingarbeid, samtidig som arbeidet ivaretar rettsikkerheten og rettighetene til utøvere og andre berørte enkeltindivider.

Kulturdepartementet vil fremdeles ha fokus på organisering og rollefordeling for å sikre at alle ledd i antidopingarbeidet baserer seg på et uavhengig faglig grunnlag.

Gjennom spillemidlene til idrettsformål skal det sikres gode økonomiske rammebetingelser for gjennomføringen av antidopingarbeidet i Norge. Antidoping Norge har en avgjørende rolle i dette arbeidet, og det er en prioritert oppgave å støtte opp om deres virksomhet. Antidopingarbeidet er et fagfelt som er i stadig utvikling, og det er avgjørende at Antidoping Norge har et kontinuerlig fokus på å utvikle sitt arbeid i tråd med nye utfordringer.

Norges laboratorium for dopinganalyse inngår som et viktig element i et samlet norsk antidopingprogram. Gjennom spillemidlene til idrettsformål vil Kulturdepartementet opprettholde grunnlaget for et faglig sterkt WADA-akkreditert antidopinglaboratorium i Norge.

Gjennom å opprettholde og videreutvikle et nasjonalt antidopingarbeid basert på høy faglig kvalitet kan Norge fortsatt ivareta en internasjonal pådriverrolle på området.

Norge vil delta aktivt i den internasjonale høringsprosessen som WADA organiserer i forbindelse med revidering av WADA-koden.

16.2 Doping som samfunnsproblem (doping utenfor den organiserte idretten)

Norge har i dag et effektivt system for å bekjempe dopingbruk innenfor idretten. De siste årene har det imidlertid vært en økende erkjennelse av at bruk av dopingmidler utgjør en større utfordring i miljøer utenfor den organiserte idretten, og at dette representerer et samfunnsproblem.

En surveyundersøkelse (Barland og Tangen 2009) gjort blant unge voksne som møtte på sesjon i perioden mars–desember 2008, viste at rundt 2 prosent hadde brukt eller brukte dopingmidler. Andre undersøkelser gjort på norske forhold viser en prevalens som varierer fra 0,8 prosent til 3,0 prosent, og at det er gutter og menn som hovedsakelig bruker disse substansene (Norheim 2008). I mindre miljøer og grupper kan imidlertid bruken av doping være langt større. En sammenlignende studie av seks ulike videregående skoler i Oslo viste at totalt 4,5 prosent av alle elevene ved en eller flere anledninger hadde prøvd anabole steroider. Det var et tydelig kjønnskillemått i forhold til bruk (Norheim 2008). Av guttene hadde 6,8 prosent prøvd, mens det blant jentene var 1,5 prosent.

Bruk av doping utenfor den organiserte idretten handler i hovedsak om bruk av anabole androgene steroider (AAS). Det kan også omfatte bruk av testosteron og til en viss grad også sentralstimulerende midler og veksthormoner. Man finner bruk av doping i ulike miljøer, som for eksempel i kroppsbygger- og fitnessmiljøer, blant såkalte torpedoer, i motemiljøer og blant risikoungdom. I undersøkelsen fra Barland og Tangen framgår det at motivene for å bruke doping i hovedsak er knyttet til kropp og utseende, og at idrettsprestasjoner i liten grad er en motivator.

Bruk av doping utenfor idretten er i første rekke et helse- og rusrelatert problem. På denne bakgrunn er det Helse- og omsorgsdepartementet som har det koordinerende ansvaret for myndighetenes innsats mot doping som samfunnsproblem. Norske myndigheter arbeider med å styrke kunnskapen om de helsemessige konsekvensene av dopingbruk blant dem som allerede er engasjert i arbeidet mot vold, rus og kriminalitet. Regjeringen er i ferd med å utarbeide en ny stortingsmelding om rusmiddelproblematikken. Meldingen vil omhandle doping, og tiltak knyttet både til forebygging og behandling vil bli vurdert nærmere.

16.3 Kampfiksing

Kampfiksing og manipulering av idrettsresultater har eksistert i lang tid. Selv om det mangler gode omfangsundersøkelser, kan den økte mengden med eksempler tyde på at fenomenet har økt i omfang de senere årene. Kampfiksing er mest utbredt i fotball, men det finnes eksempler også fra idretter som tennis, basketball, volleyball og håndball. Det kjennes per i dag ikke til eksempler på kampfiksing i norsk idrett.

Det er flere årsaker til at kampfiksing finner sted, og det er flere eksempler på at fotballag har blitt bestykket for å tape, eller at lag blir enige om å spille på et bestemt resultat for å oppnå en fordel. Bestikkelse av dommere er heller ikke uvanlig. Den vanligste forklaringen på den antatte oppblomstringen av kampfiksing de senere årene er knyttet til spillvirksomhet, og da særlig internetbasert gambling. Slik gambling er ofte forbundet med spillselskaper fra land og områder i verden med svak eller manglende lovgiving og/eller evne eller vilje til å håndheve lovene. Motivet er finansiell profitt, og det er avdekket kobling til grupper som driver organisert kriminalitet.

Kampfiksing er isolert sett et problem for idretten selv og dens renommé, og det er idretten som besitter virkemidler gjennom blant annet å straffe lag og utøvere som bedriver slik virksomhet. Problemet synes imidlertid å ha fått for store samfunnsmessige implikasjoner til at idrettens organisasjoner kan bekjempe problemet alene. Idretten har etterlyst et større myndighetsengasjement på området, særlig når det gjelder etterforskning og straffefølgelse av tilfeller av kampfiksing. Det pekes også på at lovverket er for svakt på dette området i mange europeiske land.

De europeiske idrettsministerkonferansene i 2008 og 2010 konkluderte med at det er behov for tiltak på myndighetsnivå. Europarådet har tatt initiativ til et samarbeid blant europeiske myndigheter for å bekjempe kampfiksing, og en anbefaling til myndighetene om tiltak for å bekjempe dette ble vedtatt av Europarådet i 2011. Videre ble det på den europeiske idrettsministerkonferansen i 2012 konkludert med at det skal settes i gang forhandlinger i regi av Europarådet om en mulig juridisk bindende konvensjon om kampfiksing. Kampfiksing er også et hovedtema innenfor EUs idrettspolitikk, og EU støtter opp om arbeidet som gjøres i regi av Europarådet.

Norske myndigheter vil ha et økt fokus på kampfiksing fremover, både som en bidragsyter i arbeidet på europeisk plan, men også i et nasjonalt perspektiv for å motvirke at slik aktivitet får fotfeste i Norge og norsk idrett.

16.4 Kampaktiviteter som tillater knockout

I Norge er kampaktiviteter som tillater knockout lovregulert. Profesjonell boksing er forbudt ved lov av 12. juni 1981 om forbud mot profesjonell boksing. Andre kampaktiviteter som tillater knockout er regulert av lov av 15. juni 2001 om organisert kampaktivitet som tillater knockout (knockoutloven). I henhold til knockoutloven må kampaktiviteter som tillater knockout søke om godkjenning for å arrangere konkurranse, oppvisning eller treningskamp. Søknader behandles av en egen godkjenningnemnd oppnevnt av Kulturdepartementet. For å få godkjenning må kampaktivitetene følge nærmere fastsatte sikkerhetsbestemmelser.

Kulturdepartementet vil foreta en gjennomgang av de juridiske sidene ved lov om forbud mot profesjonell boksing og knockoutloven.

16.5 Andre aktuelle områder

Av andre aktuelle områder som på en god måte eksemplifiserer både behovet for og resultatene av et aktivt verdiarbeid kan nevnes arbeidet mot *seksuell trakassering og overgrep, arbeidet mot homohets i idretten og forebygging av spiseforstyrrelser*.

16.5.1 Seksuell trakassering og overgrep

NIF arbeider aktivt for å motarbeide seksuelle overgrep og seksuell trakassering innenfor idretten. Nye retningslinjer mot seksuell trakassering og overgrep i idretten ble vedtatt av idrettsstyret i september 2010.

Trenere, ledere, tillitsvalgte, funksjonærer, dommere mfl. har hovedansvaret for at retningslinjene gjøres kjent i organisasjonen/idrettsmiljøet og at disse overholdes.

Idrettsstyret har også vedtatt at alle idrettslag fra og med 1. januar 2009 plikter å innhente politiattest for personer som skal utføre oppgaver for laget som innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige eller mennesker med utviklingshemming. NIF var den første frivillige organisasjonen som innførte obligatorisk politiattest.

16.5.2 Arbeidet mot homohets i idretten

En åpen og inkluderende idrett er framhevet som en av hovedutfordringene i Idrettspolitisk dokument 2011–2015. NIF har derfor som mål å hånd-

heve nulltoleranse for diskriminering og trakassering på grunnlag av blant annet seksuell orientering. For å ivareta dette målet arbeider NIF for å forebygge og bekjempe homohets og homofobi i organisert idrett.

Etter at prosjektet *Med idretten mot homohets* ble avsluttet 31. desember 2009, har NIF videreført arbeidet innenfor sin ordinære virksomhet. Det har vært prioritert å legge til rette for at særforbund og idrettskretser tar opp temaet i egen organisasjon. I tillegg har særforbund og idrettslag brukt NIFs kompetanse i håndtering av tema-relevante saker.

16.5.3 Forebygging av spiseforstyrrelser

Helse er en av grunnverdiene som all idrettslig aktivitet i regi av NIF skal bygge på. Forebygging

av spiseforstyrrelser blant idrettsutøvere er av stor betydning for å kunne ivareta denne verdien.

Sunn Jenteidrett er et samarbeidsprosjekt (2008–2013) mellom Norges Skiforbund, Norges Skiskytterforbund, Norges Orienteringsforbund og Norges Friidrettsforbund. NIF bidrar med midler og kompetanse inn i prosjektet. Hovedmålene er å:

- Redusere forekomst av spiseforstyrrelser blant utøvere i disse fire idrettene.
- Heve treneres kompetanse om idrett og spiseforstyrrelser og om hvordan de kan skape arenaer for sunn utvikling av unge utøvere.
- Øke kunnskap om kosthold og ernæring blant utøvere og trenere.

17 Forsknings- og utviklingsarbeid

Det er et mål at forskning og utviklingsarbeid finansiert av Kulturdepartementet på idrettsområdet samlet sett vil bidra til å forstå idrettsområdet og dets sentrale utviklingstrekk. FoU er en forutsetning for en kunnskapsbasert utvikling av den statlige idrettspolitikken.

Dette kapitlet omhandler FoU finansiert av Kulturdepartementet med direkte relevans for idrettsområdet.

17.1 Departementets ansvar for idrettsforskning

Sektorprinsippet er grunnleggende for departementenes ansvar for forskning. Det innebærer at hvert departement har ansvar for å finansiere forskning på og for sin sektor. Kulturdepartementet har altså et overordnet ansvar for kunnskapsutviklingen på vegne av hele idrettsområdet.

I Kunnskapsdepartementets veileder om dette temaet er departementets ansvar beskrevet som *det brede sektoransvaret* som omfatter forskning på vegne av sektoren, også omtalt som et «sørge for» ansvar.

Det omfatter både langsiktig og anvendt forskning som ikke brukes direkte i politikktutvikling eller forvaltning, men som vil danne et viktig grunnlag for utvikling av sektoren.

Sektoransvaret omfatter videre *kunnskapsgrunnlaget for politikktutvikling og forvaltning* innenfor et samfunnsområde. Det kan ofte være konkrete prosjekter eller programmer av begrenset omfang.

Innenfor denne kategorien vil det ikke være et skarpt skille mellom forskning, utredning eller evaluering. Ansvar for utvikling av fagmiljøer og langsiktig kompetanseoppbygging på feltet vil også høre inn under denne kategorien.

17.2 FoU på idrettsområdet – status

I perioden 1997–2007 finansierte Kulturdepartementet gjennom spillemidler et forskningsprogram i regi av Norges Forskningsråd (NFR) med

tittelen *Idrett, samfunn og frivillig organisering*. Som navnet tilsier var programmet i all hovedsak innrettet mot samfunnsvitenskaplige problemstillinger.

Programmets overordnede mål var å utvikle bedre kunnskap om idrettens samfunnsmessige betydning, samt å bygge opp forskningsmiljøer på feltet. Det var også en klar målsetting å benytte idretten som temaområde for å belyse generelle trekk ved samfunnsutviklingen med betydning for endringene i det sivile samfunn og frivillig organisering.

I St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle* ble det lagt opp til at satsingen på idrettsforskning skulle opprettholdes etter avslutningen av ovennevnte program, men at innsatsen nå skulle konsentreres rundt enkelte temaer og miljøer.

De senere årene har derfor Kulturdepartementets bidrag til grunnforskning på idrettsfeltet blitt ivaretatt gjennom tilskudd til tre forskningsentre.

Det dreier seg om Senter for idrettsskedeforskning og Senter for trenings- og prestasjonsutvikling som begge er plassert på Norges idrettshøgskole, samt Senter for idrettsanlegg og teknologi ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Et viktig mål for en slik innretning på forskningsmidlene var å legge til rette for utvikling av ny kunnskap som idrettens medlemsorganisasjoner, som de viktigste brukerne, kunne dra nytte av.

Det ligger derfor til grunn for departementets tilskudd at forskningssentrene virksomhet skal ha relevans for den aktive idretten, og at det er et samarbeid mellom forskningsinstitusjonene og sentrale brukergrupper. Eksempelvis bidrar forskningen på Senter for idrettsskedeforskning til kunnskap som er direkte anvendbar for skadeforebygging.

Ovennevnte melding la til grunn at den samfunnsorienterte forskningen skulle ivaretas, både gjennom et eget forskningsprogram for frivillig sektor og gjennom departementets egeninitierte forskning.

Ut over FoU finansiert fra spillemidler har Kulturdepartementet finansiert et eget forskningsprogram (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor) for å styrke kunnskapen om frivillig sektor som helhet. Programmet finansieres over statsbudsjettet.

Målene for dette forskningsprogrammet er å øke og utvikle kunnskapen om frivillig sektors betydning i samfunnet, bidra til å utvikle en helhetlig statlig frivillighetspolitikk og å styrke frivillig sektor gjennom forskningsbasert kunnskap.

Idretten er en viktig del av frivillig sektor og Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor vil således være viktig for å øke kunnskapen om den frivillige, medlemsbaserte idretten og den samfunnsmessige betydning av deres virksomhet.

17.3 Prioriterte områder

Kulturdepartementet vil trekke fram enkelte prioriterte områder for det FoU-arbeidet som vil finansieres innenfor rammen av spillemidlene til idrettsformål de kommende år.

Departementet finner det formålstjenlig å styrke den samfunnsorienterte idrettsforskningen. Idretten er så stor og mangfoldig at det er behov for å se på spesifikke idrettsrelaterte problemstillinger.

De utfordringene som idretten står overfor viser at det vil være riktig å styrke innsatsen innenfor samfunnsforskning. Det er viktig å forstå både hvilke samfunnstrekk og endringsprosesser som påvirker idretten, og hvordan idretten videreutvikles og endres som følge av dette.

Både staten, kommunene og organisasjoner på idrettsfeltet vil alltid ha behov for oppdatert kunnskap om omfang av og utvikling/trender innenfor fysisk aktivitet i befolkningen.

Kulturdepartementet vil derfor prioritere å finansiere forskningsprosjekter og løpende undersøkelser som kan gi oss grunnlag for å si noe om idrettens omfang og uttrykksformer, herunder hvem som driver idrett, hvor de gjør det og i hvilken organisatorisk sammenheng dette foregår.

Likeledes må departementet til enhver tid søke å skaffe sikker kunnskap om motiver for, og ikke minst motiver for *ikke* å drive idrett eller regelmessig fysisk aktivitet.

Dette er basiskunnskap som er nødvendig for å forstå og forholde seg til utviklingen på idrettsfeltet. Særlig er det viktig å sørge for kontinuitet i undersøkelsene. Det å ha gode tidsserier er essensielt for å forstå utviklingen over tid.

Det vil fortsatt være viktig å stimulere til *anleggsforskning*. Det er viktig at anleggsutbyggingen bidrar til et mangfold av aktiviteter og til at flest mulig har et tilbud om idrett og fysisk aktivitet i sitt nærmiljø.

Forskning på for eksempel bruk av anlegg, brukspotensial og formålstjenlig utnyttelse av anleggskapasitet er viktig for å kunne ha et nødvendig kunnskapsgrunnlag for politikktutviklingen på dette området.

Mer spesifikt vil departementet fortsatt stimulere til forskning knyttet til å finne gode og framtidsrettede løsninger slik at idrettsanlegg kan tåle høy bruksutnyttelse og kan benyttes til utøvelse av idrett og fysisk aktivitet på mange nivåer.

Videre vil det være sentralt å utvikle og utnytte teknologi som kan bidra til kostnadseffektiv drift og vedlikehold, samt å redusere risiko for skader, støy og andre miljøproblemer.

Helsegevinsten av idrett og fysisk aktivitet er godt dokumentert. Idrettsutøvelse kan imidlertid også medføre risiko for *skader*. Det er beregnet at det årlig er mellom 60 000 og 80 000 skader som følge av fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon. Over 80 prosent av dette er småskader, men det er også et relativt stort omfang av større skader som også kan gi varige mén.

Kunnskap om årsaker til skader, skadeomfang og type skader er viktig for i neste omgang effektivt å kunne forebygge skader innenfor idretten. Kulturdepartementet vil derfor vektlegge forskning og kunnskapsformidling omkring idrettsskader. Ikke minst er det viktig å sørge for at både den organiserte idretten og enkeltpersoner som driver egenorganisert fysisk aktivitet får tilgang til, og tar bruk av, kunnskap om skadeforebyggende tiltak.

Samtidig vil det fortsatt være viktig å stimulere til forsknings- og utviklingsarbeid som bidrar til å utvikle selve aktivitetstilbudet innenfor idrett og fysisk aktivitet, rettet mot både barne-, ungdoms- og toppidretten.

17.4 Innretning på framtidig FoU-arbeid

Idrettsforskning vil bli prioritert de kommende år. Departementet har for det meste positive erfaringer med å finansiere selvstendige sentre som skal ivareta grunnforskning på idrettsspesifikke områder. På enkelte områder har dette vist seg svært formålstjenlig i den forstand at det frembringes kvalitativt meget god forskning, også sett i internasjonal sammenheng.

Resultatene av forskningen har også vært direkte anvendbare for idretten og andre som organiserer eller driver fysisk aktivitet. Andre områder har ikke oppnådd samme resultater.

Forskningen og utviklingsarbeidet som er finansiert fra Kulturdepartementet vil derfor organiseres på flere ulike måter framover. Det er viktig å velge organisering og innretning som ivaretar de ulike formålene med forskningen.

Departementet har et ansvar for forskning og kunnskapsutvikling på hele idrettsfeltet. Det vil fortsatt legges opp til grunnfinansiering av egne sentre innenfor avgrensede områder. Sentrene skal ha frihet til å drive innenfor overordnede rammer for virksomheten, som departementet definerer etter samråd med den organiserte idretten og andre relevante miljøer.

Kulturdepartementet vil med utgangspunkt i de prioriterte områdene for idrettsforskning, foreta en vurdering av på hvilke områder det er mest formålstjenlig å videreføre eller opprette egne forskningssentre.

Det legges opp til at slike sentre kan få tilsagn om tilskudd i en tre- til femårsperiode. Dette vil sikre forutsigbarhet og trygge finansielle rammer som kan sikre et langsiktig perspektiv på forskningen. På denne måten vil departementet kunne ivareta deler av sitt ansvar for grunnforskning på idrettsområdet.

I tillegg vil det kunne defineres mindre programmer eller temaområder som finansieres direkte fra Kulturdepartementet. Hensikten vil være å sette fokus på områder eller utviklingsstrekk på idrettsområdet som det vurderes som hensiktsmessig å styrke kunnskap om og innsikt i.

Eksempler på slike områder kan være idrettens samfunnsmessig betydning, viktige utviklingstrekk ved ungdomsidrett eller konsekvensene av strukturelle endringer i omgivelsene for den medlemsbaserte idretten. Her vil det imidlertid igjen være avgjørende at departementet samrår seg med relevante organisasjoner og brukergrupper før temaområdene endelig fastsettes.

Gjennom en satsing på enkelte nærmere definerede temaområder vil departementet sikre at ulike forskningsmiljøer kan bidra til kunnskapsgrunnlaget på idrettsområdet, samtidig som det vil bidra til en fokusert og samlet forskningsinnsats.

En tredje innretning for Kulturdepartementets FoU-portefølje vil være å finansiere enkeltstående prosjekter. Slike prosjekter vil kunne være initiert fra departementet eller etter søknad fra forskningsinstitusjoner.

Dette vil primært være enkeltprosjekter som skal bidra til et kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag for statlig politikkutforming, herunder bruk av tilskuddsmidler til idrettsformål.

Kulturdepartementet vil i sitt arbeid med å ivareta sitt sektoransvar på forskningsområdet ha utstrakt samarbeid med øvrige aktører på feltet. Dette gjelder eksempelvis kommuner og fylkeskommuner, men kanskje i særlig grad de frivillige organisasjonene som har en sentral plass innenfor idrettsområdet.

Det forventes også at disse organisasjonene selv arbeider aktivt med å identifisere sitt kunnskapsbehov og medvirker til en forskningsbasert kunnskapsutvikling. Det innebærer også at det bør kunne forventes at organisasjonene selv prioriterer økonomiske ressurser til dette arbeidet.

17.5 Idrett og høyere utdanning

Interessen for idrett som fag og studium er tiltakende. Der Norges idrettshøgskole lenge var alene om å tilby idrettsrelatert utdanning i Norge er det nå et mangfold av idrettsutdanninger på bachelor- og masternivå i det statlige høgskole-systemet.

Utviklingen i antall studiesteder og antall studieplasser vil medføre en økt faglig kapasitet innen idrett og fysisk aktivitet, og vil kunne påvirke den idrettsrelaterte forskningen. Det er rimelig å anta at den økende interessen for idrett som studium vil kunne bidra til å imøtekomme behovet for kompetanse på idrett, fysisk aktivitet og helse både innenfor idretten og på andre samfunnsområder.

Et tema for framtidig FoU-tiltak på idrettsområdet kan derfor være å kartlegge og analysere hvordan den økende graden av fagliggjøring på idretts/mosjonsfeltet vil påvirke idrettens tradisjonelle frivillige organisering.

18 Økonomiske og administrative konsekvenser

18.1 Administrative konsekvenser

De mål og tiltak som er skissert i denne meldingen betinger ikke organisatoriske endringer eller endringer i ansvarsfordeling på statlig nivå. Idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv lar seg ikke knytte utelukkende til et departements ansvarsområde.

Det er en styrke at flere departementer og andre statlige instanser forholder seg til området idrett og fysisk aktivitet. De berørte departementer vil ha ulik tilnærming til og begrunnelser for sitt engasjement på feltet. Det er imidlertid viktig at de ulike initiativene utfyller hverandre og ikke oppleves å trekke i ulike retninger.

Kulturdepartementet er ansvarlig for å tilrettelegge for idrett og fysisk aktivitet i form av trening og mosjon på fritiden. Når målet er å legge til rette for at alle skal ha mulighet til å drive denne type aktivitet, vil det være i samsvar med for eksempel Helse- og omsorgsdepartementets mål for sitt arbeid med fysisk aktivitet. Men begrunnelsene for det statlige engasjementet, og hvilke virkemidler som tas i bruk, kan variere.

Kulturdepartementet kan gjennom tilskudd fra spillemidlene stimulere til samarbeidstiltak mellom for eksempel idrett og skole. Samtidig er det Kunnskapsdepartementet som har ansvaret for innholdet i skolen, herunder kroppssøving og andre former for fysisk aktivitet i regi av skolen.

Det må derfor være en forutsetning for den statlige politikken på dette området at berørte departementer koordinerer sine aktiviteter og samarbeider der dette er formålstjenlig. Det er for eksempel et mål både for helse- og kulturpolitikken å utjevne sosiale forskjeller i bruks- og deltakelsesmønstre.

Samtidig er det viktig med en klar forankring og ansvarsdeling. Der mål og virkemidler for eksempel er primært begrunnet ut fra helseeffekter, eller positive effekter i arbeidsmarkedet er det viktig med finansiering fra de departementene som har et sektoransvar for dette.

Friluftsliv har lenge hatt sin primære tilknytning til staten gjennom Miljøverndepartementet. Dette er begrunnet med koblingen mellom friluftsliv og andre deler av miljøvernpolitikken.

Selv om fysisk aktivitet er et vesentlig moment i store deler av friluftslivet, finnes også andre viktige kjennetegn som begrunner statlig politikk på området. Ikke minst er målet om å sikre områder for friluftsliv og forvaltning av allemannsretten en naturlig del av miljøvernpolitikken.

Det anses derfor som formålstjenlig at hovedansvaret for friluftslivspolitikken, der grunnstøtteordningene til friluftslivsorganisasjonene er en naturlig del, fortsatt skal ligge i Miljøverndepartementet.

18.2 Spillemidler til idrettsformål

Som det framgår av kapittel 8 legger Regjeringen fortsatt til grunn at idrettsformål primært finansieres av overskuddet fra Norsk Tipping AS, og at ordningen med at spillemidlene til idrettsformål fordeles av Kongen i statsråd videreføres.

Stortinget har gjennom lov om pengespill lagt de overordnede rammene for tilskudd til idrettsformål. Stortinget foretar overordnede idrettspolitiske veivalg, gjennom behandlingen av meldinger og andre relevante idrettsrelaterte saker. På bakgrunn av dette foretar Kongen i statsråd den årlige detaljfordelingen av spillemidler til idrettsformål.

Det er imidlertid viktig at Stortinget når det er formålstjenlig, får anledning til å drøfte idrettspolitikk. Dersom regjeringen finner det hensiktsmessig å foreslå vesentlige endringer i innretningen av den statlige idrettspolitikken, eller det oppstår enkelthendelser av prinsipiell betydning, vil dette bli forelagt Stortinget i egnet form.

Det er grunn til å understreke at selv om spillemidlene til idrettsformål ikke er en del av statsbudsjettet, dreier det seg om statlige midler. Ettersom spillemidlene til idrettsformål ikke bevilges av Stortinget, vil de derfor ikke automatisk falle inn under Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende Bestemmelser om økonomistyring i staten.

Kulturdepartementet har derfor utarbeidet et særskilt styringsdokument for spillemidlene til idrettsformål som er i samsvar med det statlige

økonomiregelverket så langt det er hensiktsmessig. Hensikten er å sørge for en forsvarlig forvaltning og oppfølging av spillemidlene i tråd med bestemmelsene for de ordinære statsmidlene.

For alle tilskudd fra spillemidlene legges det til grunn at Kulturdepartementet og Riksrevisjonen kan foreta særskilte undersøkelser om hvorvidt tilskuddet er brukt etter forutsetningene.

18.3 Økonomiske konsekvenser

Den del av overskuddet til Norsk Tipping AS som avsettes til idrettsformål, vil fortsatt utgjøre den viktigste finansieringskilden for den statlige idrettspolitikken.

Nye tiltak og prioriteringer som omtales i meldingen vil, der ikke annet framgår, finansieres innenfor rammen av spillemidler til idrettsformål. Regjeringens forslag til prioriteringer og tiltak i meldingen forutsetter en endring i pengespilloven vedr. fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping AS, jf. kapittel 8.

Kulturdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kulturdepartementet om Den norske idrettsmodellen 8. juni 2012 blir sendt Stortinget.

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Foto: Thomas Winje Øijord / NTB scanpix

Trykk: 07 Aurskog AS 05/2012

