



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

Ståle Opedal, Svein Ingve Nødland,  
Anett Bjelland

## Konsolidert tilskuddsordning?

Oppfølgende evaluering av  
Kultur- og kirkedepartementets  
tilskuddsordning til lokale idrettslag

Rapport IRIS - 2007/081

Prosjektnummer: 7252174  
Prosjektets tittel: Oppfølgende evaluering av Kultur- og kirkedepartementets  
tilskuddsordning til lokale idrettslag  
Oppdragsgiver: Kultur- og kirkedepartementet  
ISBN: 978-82-490-0528-4  
Gradering: Åpen

Stavanger, 20. august 2007

---

Ståle Opedal  
Prosjektleder

---

Nils Asle Bergsgard  
Kvalitetssikrer

---

Gottfried Heinzerling  
Senterleder  
(Samfunns- og næringsutvikling)



## Forord

Denne rapporten er en oppfølgende evaluering av Kultur- og kirkedepartementets tilskuddsordning til lokale idrettslag. Siktemålet med ordningen er å bedre vilkårene for frivillig, medlemsbasert virke for barn og ungdom. International Research Institute in Stavanger (IRIS) har evaluert ordningen på oppdrag for Kultur- og kirkedepartementet.

Ordningen med lokale aktivitetsmidler ble iverksatt i år 2000 og har i 2007 vært virksom i åtte år. Departementet fordeler midlene til kommunene, mens idrettsrådene lager innstilling til Norges idrettsforbund og Olympiske komite (NIF) om hvordan midlene skal fordeles på idrettslagene.

I perioden 2000-2004 gjennomførte IRIS (daværende Rogalandforskning) en kombinert prosess- og resultatevaluering av tilskuddsordningen (jf. Opedal og Nødland 2004). Departementet ønsker å få vite hvordan tilskuddsordningen utvikler seg og om tilskuddsordningens mål og retningslinjer etterleves. I den oppfølgende evalueringen er oppmerksomheten rettet mot de langsiktige virkningene av ordningen med særlig fokus på utilsiktede virkninger i fordelingssystemet. Er det idrettslagene som helt og holdent er mottakerne av tilskuddsmidlene eller er det idrettsråd som benytter midler til å dekke administrative utgifter og fellestiltak? Gis støtten som grunnstøtte i samsvar med gjeldende mål og retningslinjer eller legger idrettsråd og -kretser så mange føringer på bruken av midlene at det gir liten mening å snakke om grunnstøtte?

Som ledd i evalueringen er det gjennomført en spørreundersøkelse til alle idrettsrådene vinteren 2007. Dernest er det gjennomført en idrettslagsundersøkelse våren 2007 i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning (ISF). Videre er det innhentet nye tall som viser utviklingen i den kommunale støtten til lokale idrettslag. Til slutt er det gjennomført intervjuer med representanter for utvalgte idrettskretser og idrettsråd.

En stor takk til ISF som har stått for gjennomføring av idrettslagsundersøkelsen. Også en takk til Statistisk sentralbyrå (SSB) som har bidratt med tall over utviklingen i den kommunale støtten til den lokale idretten. Til sist, men ikke minst, en stor takk til representanter for idrettslag, idrettsråd og idrettskretser som velvillig har stilt opp til intervjuer og tatt på seg jobben med å fylle ut tilsendte spørreskjemaer.

Stavanger 20. august 2007

Ståle Opedal, prosjektleder



## Innhold

SAMMENDRAG .....	7
1 INNLEDNING .....	9
1.1 Om tilskuddsordningen .....	9
1.2 Evalueringens problemstillinger .....	12
1.3 Metode og datakilder.....	14
1.4 Rapportens oppbygging.....	16
2 STATLIG OG KOMMUNAL STØTTE TIL IDRETT - HÅND I HÅND ELLER MANN MOT MANN?.....	17
2.1 Innledning.....	17
2.2 Utviklingen i statens og kommunenes støtte til idretten .....	18
2.3 Nærmere om kommunenes utgifter til idrettsformål.....	20
2.4 Lokalidrettens vurderinger .....	23
2.5 Oppsummering .....	24
3 IDRETTSRÅDENES ROLLE I FORDELINGSSYSTEMET.....	25
3.1 Innledning.....	25
3.2 Departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger .....	26
3.3 Idrettsrådenes fordeling av aktivitetsmidler på idrettslagene.....	28
3.4 Bruk av midler til fellesaktiviteter og administrasjon.....	31
3.5 Idrettsrådenes bruk av sin styrkede posisjon.....	34
3.6 Har tilskuddsordningen ”satt seg”? .....	36
3.7 Oppsummering .....	39
4 IDRETTSKRETSEN – OBSERVATØR, KONTROLLØR ELLER POLITISK AKTØR?.....	43
4.1 Innledning.....	43
4.2 Idrettskretsens rolle slik idrettsrådene ser det .....	43
4.3 Ulik praksis mellom idrettskretsene? .....	45
4.4 Idrettskretsens rolle slik kretsene selv ser det .....	47
4.5 Oppsummering .....	49

5	BRUK OG VIRKNINGER AV AKTIVITETSMIDLENE FOR IDRETTSLAGENE.....	51
5.1	Innledning.....	51
5.2	Idrettslagenes struktur og problemsituasjon.....	52
5.3	Fordelingen av aktivitetsmidlene på idrettslagene.....	55
5.4	Bruken av aktivitetsmidlene.....	60
5.5	Aktivitetsmidlenes effekter på aktivitet og deltakelse.....	63
5.6	Effekter på bruk og tilgang av ressurser.....	64
5.7	Oppsummering.....	68
6	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.....	71
	REFERANSER.....	77

Vedlegg til kapittel 2 og kapittel 3

## Sammendrag

Kultur- og kirkedepartementet ønsker å overvåke om tilskuddsordningens mål og retningslinjer etterleves. Det overordnede målet med tilskuddsmidlene er at de bidrar til aktivitet og deltakelse i frivillige og medlemsbaserte idrettslag som tilbyr idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Den statlige støtten gis som grunnstøtte, men staten har gitt visse retningslinjer for den prioritering som skal gjøres i idrettsrådene og idrettslagene. Foruten aktivitet for barn og ungdom, skal likestillingsaspektet og hensynet til utøvere med spesielle behov ivaretas ved fordelingen av tilskuddsmidlene.

I denne oppfølgende evalueringen av tilskuddsordningen er oppmerksomheten rettet mot langsiktige virkninger av ordningen med et særlig fokus på mulige utilsiktede virkninger i fordelingsystemet. Evalueringen er basert på informasjon innhentet gjennom spørreundersøkelser og intervjuer blant idrettsrådene og idrettslagene, intervjuer med 10 av idrettskretsene og regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå. Denne informasjonen er sammenholdt med funn fra den forrige evalueringen av ordningen.

I 2007 har tilskuddsordningen til lokale idrettslag vært virksom i åtte år. Over 800 millioner kroner er fordelt til idrettslagenes barne- og ungdomsarbeid disse årene. Fra å ha vært inne i en oppstartsfase hvor den skulle finne sin form, har tilskuddsordningen de siste årene blitt konsolidert og styrket som en hensiktsmessig ordning for å støtte de frivillige lagenes barne- og ungdomsarbeid. Sett i lys av at tilskuddsmidlene utgjør en relativt liten del av idrettslagenes totale inntekter, synes idrettslagene å ha oppnådd gode resultat på flere felt. Aktivitetene for barn og ungdom synes å ha fått et visst løft ved hjelp av midlene fra tilskuddsordningen. Idrettsrådene har for sin del på en ansvarsfull måte tatt på seg oppgaven med å fordele tilskuddsmidlene til de lokale idrettslagene. Idrettsrådets styrkede posisjon og den sterke innflytelse idrettsrådene og idrettslagene har på fordelingen og bruken av disse tilskuddsmidlene, tyder på at lokalledet i idretten har fått styrket sin posisjon i forhold til overliggende organisasjonsledd.

I likhet med observasjonene i den forrige evalueringen, synes det å være relativt god sammenheng mellom de målsettinger som staten formulerte for den nye tilskuddsordningen, og de resultater den har medvirket til. Tilskuddsordningen synes å være et relativt effektivt virkemiddel når hensikten er å kanalisere midler til lokalnivået for å bedre vilkårene for idrettslagenes idrettslige aktiviteter.

Det er etablert en fast årlig rutine for hvordan midlene skal fordeles. I denne rutinen inngår *når* beløpet til fordeling fastsettes, *hvordan* midlene skal fordeles på den enkelte kommune og *hva* slags retningslinjer og anbefalinger staten og NIF knytter til ”årets” midler. Idrettsrådene vet hva de har å gjøre, og om ikke alle er like raske, så får de pengene fordelt på lagene. Idrettskretsene tar seg av de kommunene som ikke har idrettsråd, og fungerer som et ”ris bak speilet” gjennom den kontroll og kvalitetssikring de gjør av idrettsrådenes innstillinger. NIF utbetaler, og lagene får sine penger. Med en god porsjon forutsigbarhet i forhold til når pengene foreligger og hvor mye det enkelte lag mottar, kan disse pengene budsjetteres på vanlig måte i idrettslagene.

Innslaget av utilsiktede virkninger i fordelingssystemet synes å være moderat. Vi har undersøkt fem potensielle utilsiktede virkninger: 1) Om det er problem for lokalidretten at det opereres med både statlige retningslinjer og anbefalinger fra NIF, 2) om idrettsrådene stiller (for) mange krav til idrettslagene for å få støtte, 3) om idrettsrådene benytter tilskuddsmidler til administrasjon eller fellesaktiviteter i egen regi, 4) om idrettskretsene inntar roller som går utover handlefriheten til idrettsrådene, og 5) om mer statlig støtte til den lokale idretten har ført til at kommunene har redusert sin støtte.

I hovedsak oppfatter idrettsrådene det som uproblematisk å operere med både statlige retningslinjer og overordnede anbefalinger fra NIF. Kultur- og kirke departementets retningslinjer blir av 75 prosent av idrettsrådene oppfattet å være klare og entydige. 68 prosent av idrettsrådene mener at departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger utfyller hverandre. Kun 10 prosent av idrettsrådene mener at retningslinjene og anbefalingene står i konflikt med hverandre.

Idrettsrådene stiller fortsatt relativt mange krav til idrettslagene for å kunne motta støtte. Mest utbredt er det å kreve at idrettslaget har registrert seg i NIFs årlige idrettsregistrering. Over 40 prosent av idrettsrådene sender ut skriftlig skjema og krever at idrettslagene fyller ut opplysninger om medlemstall og aktiviteter. Selv om det en liten nedgang fra 2003 til 2006, er det fortsatt 22 prosent av idrettsrådene som krever søknad fra idrettslagene for at de skal kunne motta tilskuddsmidler.

Et sentralt statlig krav til fordelingen av midlene er at de uavkortet når fram til lagene. Slik fordelingen av aktivitetsmidlene ble gjort i 2006, nådde alle midler helt og holdent fram til idrettslagene. Noen idrettslag kan imidlertid ha "bestilt" fellestjenester av idrettsrådet eller støttet det økonomisk for å ivareta administrative oppgaver.

Sett i lys av at få av idrettsrådene mener at idrettskretsene har noen stor innflytelse på fordelingen av midlene og at få av idrettsrådene opplever utidig innblanding fra kretsens side, er det lite som tyder på at kretsene inntar en "overstyrende" rolle i forhold til idrettsrådene. Det virker som om kretsene har funnet fram til en mellomrolle mellom å være passiv observatør på den ene siden og overstyrende politisk aktør på den andre.

Vi kan ikke registrere noe entydig mønster i form av at kommunene gir mindre til lokal idrett fordi staten gir mer. I perioden 2001-2006 har de kommunale bevilgningene til idrett økt nominelt med 40 prosent (prisjustert 29 prosent), mens de statlige spillemidlene til idrett har økt med 46 prosent (prisjustert 35 prosent).

Evalueringsrapporten er bygd opp på følgende måte: I kapittel 1 beskriver vi tilskuddsordningen nærmere og redegjør for problemstillinger og metodisk framgangsmåte. I kapittel 2 beskriver vi utviklingen i kommune-Norges bevilgninger til lokalidretten. I kapittel 3 er det idrettsrådenes rolle i fordelingssystemet som settes under lupen. Er denne rollen i tråd med intensjonene eller har idrettsrådene påtatt seg roller som fører til utilsiktede virkninger i fordelingssystemet? I kapittel 4 ser vi nærmere på idrettskretsene. Vi spør: Opptre de som observatører, kontrollører eller politiske aktører? I kapittel 5 rettes oppmerksomheten mot idrettslagene. Vi undersøker idrettslagenes bruk av aktivitetsmidlene, hva de får ut av dem og hvordan de opplever forholdet til idrettsrådet og idrettskretsen. I kapittel 6 oppsummerer vi hovedfunnene fra evalueringen og konkluderer på basis av disse.



# 1 Innledning

## 1.1 Om tilskuddsordningen

Det overordnede statlige målet med tilskuddsordningen er å bidra til aktivitet og deltakelse i medlemsbaserte foreninger og lag som tilbyr idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Det er også et mål at ordningen skal bidra til å utløse frivillige ressurser i lagene. Ordningen er i utgangspunktet utformet på en måte som ikke skal medføre store administrative kostnader for mottakerne. Den skal også være enkel å administrere for alle overordnede behandlingsinstanser. Støtten gis som grunnstøtte, men staten har gitt visse retningslinjer for den prioritering som skal gjøres i idrettsrådene og idrettslagene. Foruten aktivitet for barn og ungdom, skal likestillingsaspektet og hensynet til utøvere med spesielle behov ivaretas ved fordelingen av tilskuddsmidlene.

Lokalidretten har handlefrihet til å disponere midlene fritt innenfor de statlige mål og retningslinjer som følger med ordningen. Formelt sett er det laget en balanse mellom statlige styringsbehov på den ene siden og idrettens selvbestemmelse og autonomi på den andre. Stortinget forutsatte i sin behandling av tilskuddsordningen at midlene helt og holdent skulle gå til de lokale idrettslagene. De skal være et håndslag for å bedre vilkårene for frivillig og medlemsbasert virke for barn og ungdom.

Midlene til lokalidretten skaffes til veie ved å sette av 10 prosent av idrettens andel av spillemiddeloverskuddet til lokale aktiviteter. Tilskuddsordningen ble økonomisk sett mulig gjort ved at overskuddet fra spillene i Det norske Penge­lotteri (DnP) ble fordelt til de samme formål som spillene til Norsk Tipping AS. Tilskuddsmidlene til lokalidretten kommer dermed i tillegg til statens øvrige overføringer til idretten.

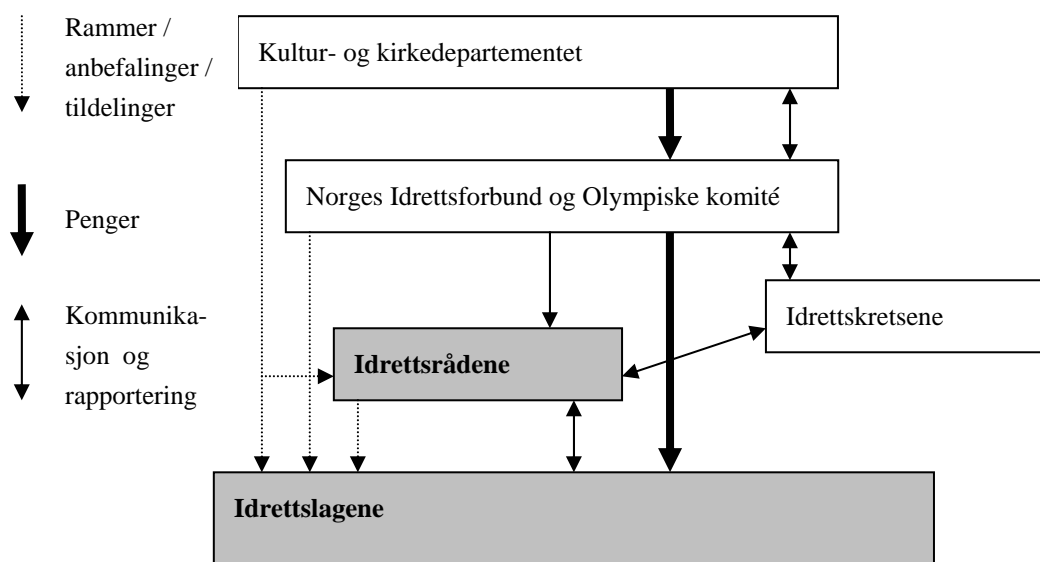
Tilskuddsmidlene kanaliseres gjennom idrettens sentralledd, NIF. NIF er dermed pålagt et iverksettingsansvar i forhold til å realisere de mål og retningslinjer som Kultur- og kirke­departementet har formulert for ordningen. Kortfattet går organisering og iverksetting av ordningen gjennom følgende nivåer og instanser:

- Kultur- og kirke­departementet er øverste myndighet som formulerer mål og retningslinjer for fordelingen av tilskuddsmidlene, og som fører tilsyn med at bruken av midlene er i samsvar med disse. Midlene fordeles av kongen (regjeringen) etter innstilling fra Kultur- og kirke­ministeren. Antall innbyggere i alderen 6-19 år i kommunene avgjør hvor stort tilskudd som det enkelte idrettsråd har til fordeling.
- NIF gir anbefalinger til idrettsrådene om fordelingen av tilskuddsmidlene. Anbefalingene er avledet av overordnede idrettspolitiske føringer, blant annet slik de kommer til uttrykk i idrettstingets Idrettspolitiske dokument, og utfyller departementets retningslinjer. I praksis betyr dette at idrettsrådene forholder seg både til departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger. NIF utbetaler tilskuddsmidlene til idrettslagene etter at de har mottatt innstilling fra

idrettsrådene via idrettskretsene. NIF rapporterer tilbake til Kultur- og kirkedepartementet om foregående års fordeling av lokale aktivitetsmidler.

- Idrettsrådene prioriterer og foretar fordelingen av tilskuddsmidlene på idrettslagene i den enkelte kommune. Hvis det ikke er idrettsråd i kommunen, er det idrettskretsen som foretar fordelingen. Idrettsrådenes innstilling til fordeling av midlene sendes via de respektive idrettskretser som sjekker at innstillingen ikke inneholder formelle feil. Klager fra idrettslag på idrettsrådets fordeling avgjøres enten av idrettsrådet, idrettskretsen eller av NIF sentralt.
- Idrettslagene mottar tilskuddsmidlene og disponerer disse. Når lagene tar stilling til bruken av midlene står de overfor de mål og retningslinjer som departementet har formulert for ordningen, anbefalinger fra NIF, eventuelle tilleggskrav og ønsker fra det lokale idrettsrådet og de behov og ønsker laget selv har.

Selve organiseringen og forholdet mellom stat og idrett og mellom ulike nivåer innen idretten kan framstilles på denne måten (Opedal og Nødland 2004: 23):



Figur 1.1. Forvaltningsmodellen.

De stiplede pilene angir relasjoner hvor det formidles *styringssignaler*. Kultur- og kirkedepartementet bestemmer de overordnede målene og retningslinjene. NIF gir sine anbefalinger. De lokale idrettsrådene fordeler midlene på denne bakgrunn, samt ut fra selvstendige vurderinger av lokale behov. *Pengestrømmene* er angitt med de tykkeste pilene. Pengene utbetales i mai/ juni fra departementet til NIF, som utbetaler pengene til idrettslagene i tråd med fordelingsvedtak i idrettsrådene. *Kommunikasjon og rapportering* er angitt med trukne, men smalere piler enn for pengestrømmene. Kommunikasjonslinjene er i hovedsak bilaterale mellom de ulike nivåene innen idrettssystemet og mellom NIF og Kultur- og kirkedepartementet. Idrettskretsene fordeler tilskuddsmidlene i de kommunene hvor det ikke er idrettsråd og foretar en kvalitetssikring av idrettsrådenes fordelingsvedtak i de øvrige kommunene.

Kultur- og kirkedepartementet har utformet årlige tilsagnsbrev med retningslinjer for idrettsrådenes fordeling av midlene. I tillegg utformer NIF anbefalinger som riktig nok ikke er bindene, men som det refereres til i tilsagnsbrevet fra departementet.

I tilsagnsbrevet for 2007 har Kultur- og kirkedepartementet trukket opp følgende *retningslinjer* for idrettsrådenes fordeling av tilskuddsmidlene:

1. *"Støtte skal kun gis til lag som har idrett eller fysisk aktivitet som sitt primære formål, og som driver idrettslig virksomhet for barn og/eller ungdom"*.
2. *"Lag som mottar støtte skal være selveiende og frittstående foreninger, med utelukkende personlige medlemmer"*.
3. *"Alle lag som tilfredsstillter ovennevnte krav, og som er medlemmer i Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité, har rett på støtte. I tillegg skal idrettsrådene vurdere om andre foreninger som oppfyller kravene i punkt 1) og 2), skal gis støtte"*.
4. *"Midlene skal brukes til aktivitet både for barn og ungdom. Idrettsrådet skal sikre at minst 1/3 av midlene tilfaller hver målgruppe"*.
5. *"Tilskudd skal i sin helhet tilfalle og utbetales til lagene. Midlene skal ikke nyttes til administrasjon av ordningen, eller til aktiviteter i regi av idrettsrådene"*.

I følge retningslinjene skal også likestillingsaspektet, samt hensynet til utøvere med spesielle behov (bl.a. funksjonshemmede) ivaretas ved fordelingen. Det er også presisert at tilskudd fra ordningen ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller omdannes til fortjeneste for private eiere. Idrettsrådenes avgjørelser skal også være offentlige, og det skal fremgå hvilke kriterier som ligger til grunn for fordelingen.

*NIFs anbefalinger* har bestått i presiseringer og tillegg som NIF har ønsket å formidle til idrettsrådene. I alle år etter ordningen ble etablert, har NIF anbefalt idrettsrådene å vedta tildelingskriteriene av idrettsrådet i plenum. NIF har også anbefalt idrettsrådene å prioritere ungdom sterkere enn barn, for eksempel ved at ungdom gis 2/3 av støtten versus 1/3 til barna. Når det gjelder barn, har NIF oppfordret idrettsrådene til å støtte idrettsskoler og andre varierte tilbud til barna. NIF har videre ønsket at tiltak for funksjonshemmede skal tilgodeses.

NIF har i sine anbefalinger ikke ønsket at kun barne- og ungdomsmedlemmer benyttes som kriterium for å fordele tilskuddene eller at støtte gis til livssynsorganisasjoner som KRIK eller privateide danseskoler og kampsportinstitutter. I følge NIF skal ikke ordningen påføre lagene ekstra byråkrati utover det som er nødvendig for å etterkomme prioriteringer foretatt av idrettsrådet i plenum.

Det er etablert enkelte rutiner for å sikre kontroll og rapportering. NIF rapporterer over erfaringer med ordningen og lager regnskap over tildelingene til idrettslagene. Denne rapporten oversendes Kultur- og kirkedepartementet i februar året etter selve fordelingen av midlene. Idrettskretsen mottar, registrerer og kvalitetssikrer idrettsrådenes tildelinger for NIF. Fra 2006 er det laget et elektronisk ordning hvor idrettsrådenes fordelingsvedtak automatisk oversendes idrettskretsen for kontroll. Idrettskretsen skal i følge NIF, samle idrettsrådenes fordeling innen sitt fylke,

kvalitetssikre at støtten uavkortet er fordelt til idrettslagene i henhold til kriterier og anbefalinger, og videresende fordelingen til NIF for utbetaling. Idrettslagene har som mottakere av midlene ingen spesiell rapporteringsplikt for bruken av pengene utover ordinære krav til regnskapsførsel og rapportering. Fra 2001 av er det i NIFs anbefalinger understreket at idrettslagene heller ikke bør søke skriftlig om støtte.

I 2007 har tilskuddsordningen til lokale idrettslag vært virksom i åtte år. Nær 840 millioner kroner er blitt fordelt til idrettslagene disse årene. Mer enn 5000 idrettslag har hvert år fått støtte fra tilskuddsordningen. I årenes løp har de lokale aktivitetsmidlene nominelt økt fra 81,2 millioner kroner i 2000 til 125 millioner kroner i 2007.

## 1.2 Evalueringens problemstillinger

Kultur- og kirkedepartementet ønsker å overvåke om tilskuddsordningens mål og retningslinjer etterlevs. Dette er viktig for å sikre at midlene kommer barne- og ungdomsidretten til gode. Nedenfor har vi gjort rede for de problemstillinger som ligger til grunn for den oppfølgende evalueringen, samt datamaterialet den bygger på.

En oppfølgende evaluering gir en mulighet til å undersøke de langsiktige virkningene av tilskuddsordningen ved å bygge på funn fra den forrige evalueringen (jf. Opedal og Nødland 2005, Opedal, Berg og Rommetvedt 2004, Berg og Opedal 2001, 2002). I tråd med departementets bestilling, har vi rettet oppmerksomheten mot følgende områder:

- *Påvise endringer i tilskuddsordningen over tid.* Har tilskuddsordningen ”satt” seg? Er det endringer på bakgrunn av idrettsrådenes styrkede posisjon? Hvordan opplever idrettsrådene og idrettslagene departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger? Hvordan opplever idrettsrådene og -lagene det å måtte forholde seg både til departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger?
- *Undersøke om tilskuddsordningen innebærer en reell styrking av barne- og ungdomsidretten.* Er det slik at aktivitet og frivillighet i barne- og ungdomsidretten styrkes gjennom ordningen?

I den oppfølgende evalueringen er det særlig lagt vekt på å dokumentere eventuelle *utilsiktede* virkninger i fordelingsystemet. Utilsiktede virkninger i fordelingsystemet kan ha sammenheng med idrettsrådenes og -kretsenes rolleforståelse og handlemåter. Følgende områder er spesielt blitt fokusert i den forbindelse:

- *Undersøke hvordan idrettskretsene fungerer som veiledere, kontrollører og klageorgan for idrettsrådene.* Er det ulik praksis mellom kretsene? Sørger kretsene for at alle tilskuddsmidlene tilfaller de lokale idrettslagene?
- *Kartlegge om noen av idrettsrådene benytter tilskuddsmidler til administrasjon eller fellesaktiviteter i egen regi.* Hvilke administrative kostnader dekkes i så tilfelle av tilskuddsmidler (finansieres for eksempel stillinger)? Hvilke fellestiltak er det snakk om og hvordan organiseres og finansieres disse? Er det slik at midlene først utbetales til lagene som så betaler idrettsrådet for å dekke fellestiltakene? Er det forskjeller mellom store og små kommuner?

- *Undersøke om de kommunale tilskuddene til lokalidretten har endret seg etter etableringen av tilskuddsordningen. Betyr økt statlig ansvar for lokalidretten at kommunene etter hvert nedtoner sitt engasjement for idretten?*

Den forrige evalueringen viste at idrettsrådene har styrket sin rolle (Opedal og Nødland 2004). Den oppfølgende evalueringen går nærmere inn på hva idrettsrådene bruker sin styrkede rolle til. Brukes den til å "overstyre" idrettslagene eller brukes den til bedre samordning og styrket kontakt med kommunene? Den oppfølgende evalueringen søker også å gi svar på om idrettsrådene i større grad følger likelydende rutiner enn det den forrige evalueringen viste. Den viste at praksis i forbindelse med fordelingen varierte mye mellom rådene. Den nye evalueringen går også nærmere inn på hvordan idrettsrådene og idrettslagene opplever departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger. Hvordan opplever rådene og lagene det å måtte forholde seg til både retningslinjer og anbefalinger?

Den første evalueringen viste også at aktivitetsmidlene har virket positivt på idrettslagenes barne- og ungdomsaktiviteter, mens virkningen har vært mer begrenset når det gjelder deltakelse og frivillig engasjement. Den oppfølgende evalueringen undersøker om det samme mønsteret fortsatt gjør seg gjeldende eller om det har vært endringer siden den gang. Er det fremdeles bevissthet omkring betydningen av disse midlene i lagene? Opplevs de å ha en klar og tydelig effekt på barne- og ungdomstilbudet i lokalidretten?

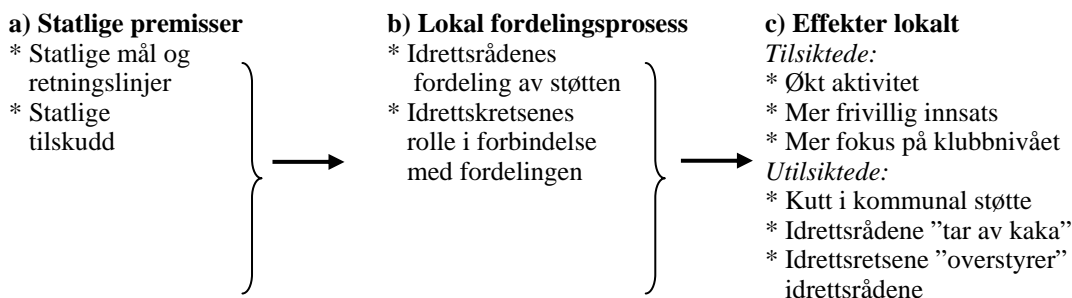
Når det gjelder utviklingen i de kommunale bevilgninger til idretten viste regnskapstall fram til 2003 at ordningen så langt ikke har påvirket bevilgningene i noe større omfang. Den nye evalueringen undersøker om dette mønsteret fortsatt gjør seg gjeldende, eller om kommunene har endret sin prioritering etter 2003. Det er i den sammenheng laget tidsserier som viser utviklingen i den kommunale støtten fra 2001 til 2006.

Den forrige evalueringen viste at avvik fra målet om at tilskuddsmidlene skal være grunnstøtte kan oppstå ved at 1) idrettsrådene eller idrettskretsene ikke sørger for at midlene helt og holdent tilfaller idrettslagene og 2) legger detaljerte krav og føringer på idrettslagenes bruk av midlene. I 2003 valgte for eksempel 15 prosent av idrettsrådene å sette av midler til fellesaktiviteter for idrettslagene i regi av idrettsrådet. 5 prosent av idrettsrådene satte av midler til idrettsrådets administrering av tilskuddsordningen. Enkelte idrettsråd gikk også langt i stille detaljerte krav til idrettslagene for å kunne motta støtte, for eksempel i form av detaljert søknader og rapporteringskrav. Den oppfølgende evalueringen undersøker om denne praksisen fortsatt gjør seg gjeldende eller om idrettsrådene har endret praksis.

Den forrige evalueringen viste i tillegg at idrettskretsene har tatt på seg flere ulike roller i forhold til idrettsrådene. Noen av kretsene påtok seg en rådgiverrolle i saker hvor idrettsrådene var usikre. Enkelte opptrådte i rollen som pådriver i forhold til rådene med tanke på å få gjennomført fordelingen på en rask og effektiv måte. Kretsene tok også i varierende grad på seg rollene som kontrollør, primært i forhold til formalia i rådernes innstillinger, samt rollen som klageinstans. Til sist påtok enkelte av kretsene seg en rolle som organisasjonsutvikler i forhold til idrettsrådene. I den oppfølgende evalueringen har ett av siktemålene vært å få større klarhet i hva slags roller kretsene påtar seg og om praksisen er forskjellig eller sammenfallende mellom kretsene.

Idrettskretsenes handlemåter vil så bli sett i lys av de mål og retningslinjer som gjelder for ordningen.

Figuren under viser de sentrale premissene for tilskuddsordningen og handlingslogikken fra statlige endringsimpulser til mulige effekter lokalt.



Figur 1.1. Vegen fra statlige tilskudd til lokale effekter.

I utgangspunktet er tilskuddsmidlene tilført som grunnstøtte til de lokale idrettslagene i den forstand at de har stort armslag i disponeringen av støtten. Idrettslagene er i utgangspunktet ikke pålagt noen form for øremerket bruk av støtten i form av detaljerte budsjettkrav. På den annen side forventer staten at disponeringen av midlene skjer innenfor rammen av de mål og retningslinjer som til enhver tid gjelder for ordningen. På den måten er det laget en balanse mellom statlige styringsbehov på den ene siden og idrettens selvbestemmelse og autonomi på den andre. Imidlertid kan både idrettskretsene og idrettsrådene påvirke hvor balansepunktet blir liggende. Idrettsrådene kan stille detaljerte krav til idrettslagenes bruk av midlene og idrettskretsene kan prøve å "overstyre" de fordelingsvedtak idrettsrådene foretar. Resultatet kan bli at den overordnede styringen øker og idrettslagene mister noe av sin handlefrihet.

### 1.3 Metode og datakilder

Evalueringen kombinerer en ekstensiv studie av alle kommunene med en intensiv studie av et utvalg av idrettskretsene og idrettsrådene. Studiene av utvalgte kretser og idrettsråd gjøres for å komme mer i dybden på de utilsiktede virkninger ordningen kan ha. Både kvalitative og kvantitative data er benyttet for å belyse problemstillingene.

Denne datainnsamlingen er i noen grad blitt koordinert med den datainnsamling som gjøres i forbindelse med prosjektet "Offentlig styring for frivillig idrett". Dette prosjektet er et samarbeid mellom IRIS, Institutt for samfunnsforskning (ISF) og Telemarksforskning og gjennomføres i tidsrommet 2005-2007. Det studerer sammenhengene mellom sentrale statlige og kommunale virkemidler og er finansiert av Norges forskningsråd. I forbindelse med denne studien er det valgt ut to idrettskretser og seks idrettsråd som cases i studien. I intervjuer høsten 2006 med representanter for kretsene, idrettsrådene og kommunale myndigheter er det stilt spørsmål med utgangspunkt i de lokale aktivitetsmidlene. Disse har vært nyttige for evalueringen.

Den oppfølgende evalueringen bygger hovedsakelig på disse datakildene:

- *Ny spørreskjemaundersøkelse til alle idrettsrådslederne vinteren 2007.* Den nye undersøkelsen gir kunnskap om idrettsrådenes fordeling av tilskuddsmidlene i 2006 og om de følger opp de mål og retningslinjer som gjelder for ordningen. Ved å repetere spørsmål fra tilsvarende spørreundersøkelser i 2001 og 2003 har vi kunnet identifisere eventuelle endringer over et lengre tidsrom. I tillegg har vi tatt med spørsmål om hvordan idrettsrådene opplever departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger og hvordan det oppleves for rådene å forholde seg til både retningslinjer og anbefalinger. I undersøkelsen er det også tatt med en rekke spørsmål om idrettsrådenes rolle lokalt og den innflytelse de har som organ i idretten. Til sammen svarte 286 idrettsråd på den siste undersøkelsen, mens 401 idrettsråd fikk tilsendt spørreskjema. Det gir en svarprosent på 71 prosent. Det er samme svarprosent som undersøkelsen i 2003, mens den er litt lavere enn i 2001 da 76 prosent svarte. Siden de forrige idrettsrådsundersøkelsene er det opprettet langt flere idrettsråd. Spørreskjemaet har også blitt lengre. Alt i alt må det sies å være en stabil og til dels oppsiktsvekkende høy svarprosent i disse undersøkelsene.
- *Ny spørreskjemaundersøkelse til et representativt utvalg idrettslag i 2006/2007* (2006 er brukt som referanseår i teksten). Institutt for samfunnsforskning (ISF) har i samarbeid med NIF gjennomført tre omfattende idrettslagsundersøkelser i 1999, 2001 og 2003/2004. IRIS bidro i den forbindelse med en del spørsmål om bruken og virkningene av de lokale aktivitetsmidlene. Disse spørsmålene er stilt på nytt i den undersøkelsen ISF gjennomførte i 2007. Dermed har vi fått innsikt i eventuelle endringer i den betydning aktivitetsmidlene tillegges av lagene og om de bidrar positivt i forhold til aktiviteten og frivilligheten i barne- og ungdomsidretten. I den siste spørreundersøkelsen ble det oppnådd svar fra 270 idrettslag. Det gir en relativt lav svarprosent på i overkant av 30 prosent.
- *Fremskrive regnskapstall om kommunenes bevilgninger til lokalidretten.* Vi har tidligere benyttet regnskapsmateriale fra Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste og Statistisk sentralbyrå (SSB) for å kartlegge utviklingen i den kommunale støtten til den lokale idretten. De tidsserier som ble etablert i den forrige evalueringen er supplert med tall for 2004, 2005 og 2006. Dermed har vi fått et bedre grunnlag for å fastslå om kommunene har endret sin prioritering av lokalidretten. I tillegg har vi fått SSB til å beregne hvor store de kommunale idrettsutgiftene er til henholdsvis investeringer og drift i tidsrommet 2001-2006.

Vi har foretatt intervjuer med representanter for utvalgte idrettsråd og kretser.

- *Intervjuer med lederne for åtte utvalgte idrettsråd.* På bakgrunn av spørreskjemaundersøkelsen til alle idrettsrådene har vi valgt ut åtte idrettsråd som gjennomfører fellestiltak eller avsetter tilskuddsmidler til egen administrasjon. Gjennom intervjuer har vi avdekket begrunnelser, prosess rundt beslutninger og hvordan idrettslagene er involvert. Hvordan idrettsrådene har fordelt de lokale aktivitetsmidlene og hvilke krav de har stilt for å få støtte, er spørsmål som i noen grad er tatt opp i forbindelse med intervjuer i seks utvalgte case-kommuner. Disse intervjuene er gjennomført i forbindelse med prosjektet "Offentlig styring for frivillig idrett", finansiert av Norges forskningsråd.

- *Intervjuer med representanter for 10 av idrettskretsene.* Idrettskretsenes rolle i forbindelse med fordeling/oppfølging av tilskuddsmidlene er blitt undersøkt gjennom intervjuer i 10 av idrettskretsene. Respondenter har vært organisasjonssjefene eller de kontaktpersoner kretsene oppnevner for å ta seg av spørsmål knyttet til tilskuddsordningen.

## **1.4 Rapportens oppbygging**

Kapittel 2 beskriver vi utviklingen i kommune-Norges bevilgninger til lokalidretten. Hensikten med dette kapitlet er å finne ut om økt statlig ansvar for lokalidrettens drift gjennom lokale aktivitetsmidler har ført til noen økonomisk tilbaketrekning fra kommunenes side. Vi beskriver ellers kort utviklingen i den offentlige støtten som i særlig grad retter seg mot lokalidretten. I kapittel 3 er det idrettsrådenes rolle i fordelingssystemet som settes under lupen. Er rollen i tråd med intensjonene eller har de påtatt seg roller som fører til utilsiktede virkninger i fordelingssystemet? I kapittel 4 ser vi nærmere på idrettskretsene. Vi spør: Opptrer de som observatører, kontrollører eller politiske aktører? I kapittel 5 rettes oppmerksomheten mot idrettslagene. Vi undersøker idrettslagenes bruk av aktivitetsmidlene, hva de får ut av dem og hvordan de opplever forholdet til idrettsrådet og idrettskretsen. I kapittel 6 oppsummerer vi hovedfunnene fra evalueringen og konkluderer på basis av disse.



## 2 Statlig og kommunal støtte til idrett - hånd i hånd eller mann mot mann?

### 2.1 Innledning

En viktig betingelse for at de lokale aktivitetsmidlene skal ha tilsiktet effekt er at midlene ikke fører til at andre økonomiske bidragsytere, slik som kommunene og NIF reduserer sin støtte til lokalidretten. De lokale idrettslagene kan sitte igjen med den samme pengesummen som de hadde før ordningen, eller i verste fall mindre penger enn det de hadde før ordningen ble en realitet.

Det er velkjent i økonomisk teori om *crowding out* at tilførsel av midler til et bestemt formål eller en gruppe (som her barn og ungdom) kan føre til at den reelle ressurstilgangen faktisk blir uforandret eller lavere (Frey 1992, 1997, Deci and Ryan 1985). Kommuner kan la seg friste til å "skru igjen kranen" til lokallagene om det utvikler seg en oppfatning om at staten tar seg av disse. Resultatet kan bli hardere kutt i økonomiske nedgangstider enn det andre tjenestefelt blir utsatt for, og det kan bety lavere vekst i oppgangstider. Den statlige tilskuddsordningens "skjulte" kostnader kan dermed være mindre penger fra kommunene.

Flere forhold kan imidlertid modifisere en slik antagelse. I kommunene kan det være sterk politisk oppslutning om å utvikle og vedlikeholde gode relasjoner til lokalidretten. En studie viser for eksempel at den *politiske* organiseringen er viktig for bevilgningene til idrett (Berg og Rommetvedt 2002). Egne politiske idrettsutvalg hadde en positiv effekt på bevilgningene. Slike føringer vil sannsynligvis kunne dempe mulige "crowding-out"-effekter av den nye statlige tilskuddsordningen.

En kan også tenke seg at tilskuddsordningen har en motsatt type effekt (*crowding in*) ved at økonomisk støtte skaper muligheter for å få ting til som en ellers ikke ville ha fått til (Frey 1994). Den kan utløse spleiselag der en forening eller et idrettslag kan vise til at de har fått noe støtte fra staten, når de henvender seg til andre potensielle bidragsytere slik som private sponsorer eller kommunale myndigheter.

I dette kapitlet er vi først og fremst opptatt av utviklingen i kommunenes bevilgninger til lokalidretten, men ser også kort på utviklingen i den statlige støtten. Vi benytter regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå og oversikter fra Kultur- og kirke departementet. I tillegg inngår data fra ISFs idrettslagsundersøkelser i 2001, 2003 og 2007.

## 2.2 Utviklingen i statens og kommunenes støtte til idretten

Den statlige og kommunale støtten til lokalidretten utgjør i underkant av 20 prosent av de samlede inntektene til de lokale idrettslagene. De lokale aktivitetsmidlene tilsvarer om lag 4,5 prosent av idrettslagenes inntekter, mens den øvrige offentlige støtten i hovedsak kommer fra kommunene (Seippel 2003:13f, Opedal og Nødland 2004: 59). I tillegg til støtten til idrettslagene går en stor del av de offentlige midlene til bygging og drift av idrettsanlegg. Utviklingen i de statlige spillemidlene og kommunenes netto driftsutgifter<sup>1</sup> til idrett har utviklet seg på denne måten de siste seks årene. Tidsserien fra 2001 og 2006 er benyttet fordi det for denne perioden fins sammenlignbare tall for kommunene basert på KOSTRA (jf. [www.ssb.no](http://www.ssb.no)).

Tabell 2.1. Oversikt over statens spillemidler og kommunenes netto driftsutgifter til idrett i perioden 2001-2006\*. Nominelle tall.

År	Spillemidler fra staten	Kommunenes netto driftsutgifter til idrett
2001	824.000 mill.kr.	1.229.619 mill.kr.
2002	858.300 mill.kr.	1.346.488 mill.kr.
2003	1.050.000 mill.kr.	1.455.994 mill.kr.
2004	1.200.000 mill.kr.	1.417.964 mill.kr.
2005	1.200.000 mill.kr.	1.566.471 mill.kr.
2006	1.200.000 mill.kr.	1.722.719 mill.kr.
<b>SUM</b>	<b>6.332.300 mill.kr.</b>	<b>8.739.255 mill.kr.</b>

\*Kilde: Sundbergutvalgets rapport 2003, Kultur- og kirke departementets tildelingsbrev og tall innhentet fra Statistisk sentralbyrå etter bestilling (ikke tilgjengelig via KOSTRA).

Kommunene bevilger fortsatt mest til idrettsformål sammenlignet med statens spillemidler, men veksten i spillemidlene har vært størst. Nominelt økte kommunenes utgifter til idrettsformål med 40 prosent i perioden 2001-2006, mens veksten i spillemidlene var på 46 prosent<sup>2</sup>. I 2006 bevilget kommunene noe over en halv milliard kroner mer til idrett enn det staten gjorde gjennom spillemidlene (1,7 milliarder kroner fra kommunene versus 1,2 milliarder kroner gjennom spillemidlene).

Det er interessant å merke seg at veksten i de kommunale utgiftene var særlig sterk fra 2005 til 2006. Den viser at idretten i stor grad har fått sin del av et historisk godt år for kommuneøkonomien i 2006 (jf. Kommuneproposisjonen St.prp. nr. 67, 2006-2007:

1 I kommunenes netto driftsutgifter inngår både utgifter til driftsformål og til investeringer i idrettsanlegg. Nettotallene viser kommunenes egne utgifter til idrettsformål korrigert for overføringer av statlige bevilgninger til idrettsanlegg i kommunene.

2 Omregnet til faste priser (per 2006) ved hjelp av SSBs konsumprisindeks, har den reelle økningen i kommunenes utgifter til idrett vært på 29 prosent, mens den har vært 35 prosent for spillemidlenes del.

103ff). Mellom 2005 og 2006 var det ingen økning i de statlige spillemidlene, selv om det er viktig å peke på økningen som skjedde fra 2006 til 2007 (fra 1,20 milliarder kroner i 2006 til 1,25 milliard kroner i 2007). Utviklingen tyder ikke på noen *crowding out* effekt som følge av de statlige aktivitetsmidlene til lokalidretten.

De lokale aktivitetsmidlene er sammen med aktivitetsmidlene gjennom særforbundene (post 3), tilskudd som særlig retter seg mot å støtte aktivitet for barn og ungdom. De andre postene som støtten til NIF er oppdelt i, er grunnstøtte til NIF sentralt og regionalt (post 1), grunnstøtte til særforbund (post 2) og støtte til toppidrett (post 4). Mens de lokale aktivitetsmidlene tildeles idrettslagene som direkte pengestøtte, er aktivitetsmidlene gjennom særforbundene mer indirekte. Særforbundene legger til rette for aktivitets-, trener- og lederutvikling og klubb utvikling gjennom blant annet utdanningstiltak. Igjen er det en mulighet for en *crowding out* situasjon mellom de to støtteordningen all den tid begge retter seg mot klubbnivået og mot barn og ungdom. Er oppfatningen i særforbundene at staten tar et direkte ansvar for barne- og ungdomsaktiviteten i lagene gjennom de lokale aktivitetsmidlene, kan det tenkes at særforbundene ikke presser like mye på for å få ”deres” aktivitetsstøtte ut til lagsnivået.

Utviklingen i spillemidler gjennom ordningen med lokale aktivitetsmidler og aktivitetsmidler via særforbundene er som vist i tabellen nedenfor. De lokale aktivitetsmidlene utgjør 10 prosent av idrettens samlede andel av spillemiddeloverskuddet (jf. oversikten i tabell 2.1).

Tabell 2.2. Oversikt over utviklingen i lokale aktivitetsmidler og aktivitetsmidler via særforbund (post 3) siden oppstarten av de to støtteordningene\*. Nominelle tall.

År	Lokale aktivitetsmidler:	Aktivitetsmidler via særforbund
2000	81,2 mill.kr.	-
2001	82,4 mill.kr.	-
2002	86,0 mill.kr.	-
2003	105 mill.kr.**	25 mill.kr.
2004	120 mill.kr.	45 mill.kr.
2005	120 mill.kr.	48,5 mill.kr.
2006	120 mill.kr.	51 mill. kr.
2007	125 mill.kr.	52 mill.kr.
<b>SUM</b>	<b>839,6 mill.kr.</b>	<b>221,5 mill.kr.</b>

\*Kilde: Sundbergutvalgets rapport 2003, Kultur- og kirke departementets tildelingsbrev og rapporten ”Spillemidler til idrettsanlegg 1999-2006” utgitt av KKD.

\*\* 103 mill.kr. ble i 2003 avsatt til lokalidretten. 2 mill.kr. ble gitt til lokalt integreringsarbeid i regi av særforbundene. Denne posten ble tatt bort ved fordelingen av lokale aktivitetsmidler i 2004.

Per 2007 er det bevilget nær 840 millioner kroner gjennom tilskuddsordningen til lokale idrettslag, mens det er tilført over 220 millioner kroner i aktivitetsmidler via særforbund. Fra 2000 til 2007 har det årlige støttebeløpet til lokale aktivitetsmidlene økt med 54 prosent, mens støtten via særforbund er mer enn doblet. Sistnevnte ordning

evalueres i 2007, og potensielle vridningseffekter inngår som del av evalueringen (jf. Bergsgard og Nødland 2007).

## 2.3 Nærmere om kommunenes utgifter til idrettsformål

I kommunenes bevilgninger til idrettsformål inngår både driftsstøtte til idrettslagene og investeringer i idrettsanlegg. Støtteordningene varierer fra kommune til kommune. Ofte gis det grunnstøtte og prosjektstøtte til driften av lagene. I mange tilfeller er det kommunen som eier og driver idrettsanleggene og stiller disse til disposisjon for idrettslagene, enten gratis eller til subsidierte leiepriser. I andre tilfeller gir kommunene tilskudd til drift og vedlikehold av anlegg som idrettslagene eier selv. Sannsynligvis vil kommunenes aktivitets- og driftsstøtte, være mer utsatt for mulig *crowding out* effekt enn det investeringer i anlegg er. Sistnevnte innebærer gjerne bindinger i form av bevilgninger over flere år. Vi har fått SSB til å skille mellom kommunenes netto utgifter til investeringer i idrettsanlegg og øvrige utgifter kommunene har til idrett. Investeringsutgiftene for perioden 2001 til 2006 er vist i tabellen nedenfor. Den viser tall i faste priser per 2006. De nominelle tallene er vist i vedlegg til dette kapitlet.

Tabell 2.3. Kommunenes netto utgifter til investeringer i idrettsanlegg. I faste kroner pr. 2006\*. I 1000 kroner.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006**	Endring 2001-2006 i prosent
Kommunenes netto investeringsutgifter til idrettsanlegg	491.161	737.789	954.442	1.272.794	974.296	964.414	96 %

\* Alle tall er prisjustert til 2006 tall i samsvar med SSBs konsumprisindeks.

\*\* Ureviderte tall per 30.03.2007. Mindre endringer kan forekomme i SSBs endelige tall.

Tabellen viser klar realvekst fra 2001 til 2006, men også at det er store årlige svingninger i kommunenes investeringsutgifter til idrettsanlegg<sup>3</sup>. Tar vi utgangspunkt i 2001 har det vært en reell økning i investeringsutgiftene på hele 96 prosent fram til

---

3 Vi har forespurt SSB om de betydelige årlige svingningene kan ha sammenheng med endring i reglene for regnskapsføring av investeringsutgifter og øvrige utgifter til idrett. Til det har SSB svart at det ikke er foretatt noen endringer i den perioden det her er snakk om. I følge SSB har svingningene først og fremst sammenheng med at investeringsutgiftene varierer kraftig fra år til år, alt avhengig av innslaget av nye prosjekter, framdrift i eksisterende prosjekter osv. Det er derfor behov for lange tidsserier, helst lengre enn den vi har tilgang på her, for å kunne si noe sikkert om langtidstrenden.

2006. Veksten har imidlertid vært betydelig lavere om vi tar utgangspunkt i 2002. Som vi så i forrige delkapittel har den reelle veksten i kommunenes totale utgifter til idrett vært på 29 prosent. Det kan tyde på at investeringsutgiftene har økt mer enn de mer drifts- og aktivitetsrelaterte utgiftene til kommunene. På den annen side er svingningene i investeringsutgiftene så store fra år til år, at vi vanskelig kan konkludere med at kommunene kutter i sine driftsutgifter og i stedet flytter pengene over på investeringer.

Vi har også undersøkt utviklingen i kommunenes *netto* driftsutgifter til idrett og kultur. For disse tallenes del foreligger det bare sammenlignbare tall for 2001-2006 basert på KOSTRA. I tabellen nedenfor presenteres nettotall per innbygger. Nominelle tall er vist i vedlegg til dette kapitlet.

*Tabell 2.4. Kommunenes netto driftsutgifter per innbygger totalt og til idrett og kultur i tidsrommet 2001-2006. I faste kroner pr. 2006\*.*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006**	Endring 2001-2006 i prosent
a) Netto driftsutgifter totalt per innbygger	25.889	28.068	29.067	28.749	29.061	30.477	18 %
b) Netto driftsutgifter per innbygger til idrett	315	329	342	329	332	359	14 %
c) Netto driftsutgifter per innbygger til kultur	824	878	879	907	917	982	19 %
d) Netto driftsutgifter til idrett og kultur per innbygger	1139	1207	1215	1236	1250	1341	18 %

\* Alle tall er prisjustert til 2006 tall i samsvar med SSBs konsumprisindeks.

\*\* Ureviderte tall per 30.03.2007. Mindre endringer kan forekomme i SSBs endelige tall.

Tabellen viser for det første at det har vært samme realvekst for idrett og kultur samlet som den totale veksten i kommunenes driftsutgifter (pkt. a og d). Netto driftsutgifter totalt per innbygger har økt med 18 prosent fra 2001 til 2006. Det samme har utgiftene til kultur og idrett. Dernest viser tabellen at økningen har vært sterkest for kulturens del. Utgiftene til kultur har økt med 19 prosent, mens utgiftene til idrett har økt med 14. Til sist viser tabellen at økningen for idrettens del fra 2005 til 2006 (pkt b) var markert høyere enn den generelle veksten i kommunenes driftsutgifter (pkt a). Generelt økte kommunenes utgifter med 4,9 prosent, mens utgiftene til idrett økte med ca. 8 prosent. Med andre ord at mer penger i kommunekassa betyr ekstra mye penger til idrettsformål.

Neste tabell viser prosentvise endringer i kommunenes netto driftsutgifter i perioden 2001-2006. Prosentandelene er beregnet ut fra hvor mye netto driftsutgifter til idrett og kultur utgjør i forhold til kommunenes totale netto driftsutgifter.

Tabell 2.5. Utviklingen i kommunenes netto driftsutgifter til idrett og kultur i perioden 2001-2006. Prosent.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
a) Idrettens og kulturens andel av kommunenes totale driftsutgifter, netto per innbygger	4,40	4,30	4,20	4,30	4,30	4,40
b) Idrettens andel av kommunenes totale driftsutgifter, netto per innbygger	1,22	1,17	1,18	1,15	1,14	1,18
c) Idrettens andel av kommunenes totale driftsutgifter til kultur, netto per innbygger	27,70	27,30	28,00	26,70	26,60	26,80

\* Ureviderte tall per 30.03.2007. Mindre endringer kan forekomme i SSBs endelige tall.

Idrettens og kulturens andel av kommunenes totale netto driftsutgifter holder seg stabil fra 2001 til 2006, mens det er en svakt synkende tendens for idrettens del om vi tar utgangspunkt i 2001 (pkt. a og b). Vi ser også en svakt synkende tendens med hensyn til idrettens andel av kommunenes totale driftsutgifter til kulturformål (pkt. c). Utslagene er ikke store, og det er også årlige variasjoner. Viktig i så måte er, som vi så, at idretten relativt sett har kommet positivt ut av bedringen i kommuneøkonomien.

I neste tabell viser vi hvordan kommunenes driftstilskudd til lokale foreninger og lag har utviklet seg de senere år<sup>4</sup>. Potensialet for *crowding out* effekt er sannsynligvis aller størst for denne type kommunal støtte, men her har vi ikke mulighet til å skille driftstilskuddene til idrettslagene fra driftstilskudd til andre typer lag og foreninger.

Tabellen viser en realvekst på 22 prosent i de kommunale driftstilskuddene i perioden 2003 til 2006 som er de årene det foreligger tallmateriale i KOSTRA. Selv om vi ikke vet hvordan det har gått med tilskuddene til idrettslagene spesielt, er det i alle fall ikke tegn til nedgang i driftstilskuddene fra kommunene i denne perioden.

---

4 Lokale foreninger og lag inkluderer idrettslag, sang- og musikkforeninger, teater- og danseforeninger, frivillige barne- og ungdomsforeninger og diverse andre foreninger

Tabell 2.6. Kommunenes driftstilskudd til foreninger og lag. Gjennomsnittlig støtte pr. lag. I faste kroner pr. 2006\*.

	2003	2004	2005	2006**	Endring 2003-2006 i prosent
Kommunenes totale netto utgifter til idrett	14.341	16.519	16.516	17.503	22 %

\* Alle tall er prisjustert til 2006 tall i samsvar med SSBs konsumprisindeks.

\*\* Ureviderte tall per 30.03.2007. Mindre endringer kan forekomme i SSBs endelige tall.

## 2.4 Lokalidrettens vurderinger

I idrettslagsundersøkelsene til ISF i 2001, 2003 og 2007 har vi hatt med et spørsmål om idrettslagene har opplevd noen endring i den *kommunale støtten* som følge av aktivitetsmidlene. I 2001 forventet 60 prosent av idrettslagene at aktivitetsmidlene ville ha liten eller ingen virkning på den kommunale støtten til laget. Ca 25 prosent trodde at det ville bli noe eller betydelig vanskeligere å få støtte fra kommunen til idretten, mens 15 prosent mente at det ville bli noe eller betydelig lettere å få støtte fra kommunen som følge av aktivitetsmidlene. Med andre ord var det litt flere som trodde at aktivitetsmidlene ville ha en "crowding out-effekt" enn det var de som trodde at midlene ville utløse mer penger fra kommunen (crowding in). Men flertallet trodde altså ikke at aktivitetsmidlene ville få noen betydning for den kommunale støtten.

I 2003 var hovedmønsteret omtrent det samme etter at tilskuddsordningen hadde fungert i fire år. 55 prosent av idrettslagene var av den oppfatning at aktivitetsmidlene hadde hatt liten eller ingen virkning på støtten fra kommunene. 16 prosent mente det hadde blitt lettere å få støtte, mens 29 prosent mente det hadde blitt vanskeligere.

I 2007 er mønstret nesten helt likt med tallene fra 2003. 18 prosent av lagene mener at det har blitt lettere å få støtte fra kommunen, 53 prosent mener at LAM-midlene har hatt liten eller ingen virkning på støtten fra kommunen, mens 29 prosent mener at det har blitt vanskeligere å få støtte fra kommunen som følge av LAM-midlene.

I forbindelse med prosjektet "Offentlig styring for frivillig idrett", finansiert av Norges forskningsråd, er det gjennomført intervjuer med politikere og administrative ledere i fem utvalgte case-kommuner<sup>5</sup>. I disse intervjuene har de lokale aktivitetsmidlene blitt tatt opp som et av temaene. To observasjoner kan trekkes ut av intervjuene: 1) det er

---

5 Kommunene er Trondheim, Stavanger, Sande i Vestfold, Trysil og Meløy.

fortsatt moderat kjennskap i kommunene til ordningen med lokale aktivitetsmidler, 2) i den grad kommunen har kjennskap til ordningen, er den ikke brukt som påskudd til å redusere de kommunale bevilgningene til idrettsformål i kommunen.

## 2.5 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet benyttet regnskapstall, spørredata fra idrettslagene og intervjumateriale for å få en sjekk av om tilskuddsordningen til lokalidretten har ført til en reduksjon i den kommunale støtten til idretten. Vi kan, i likhet med forrige evaluering, ikke registrere noe entydig mønster i form av at kommunene gir mindre til lokalidretten fordi staten gir mer. I perioden 2001-2006 har de kommunale bevilgningene til idrett nominelt økt med 40 prosent (prisjustert 29 prosent), mens de statlige spillemidlene har økt med 46 prosent (prisjustert 35 prosent).

I 2006 bevilget kommunene 1,7 milliarder kroner til idrettsformål, mens spillemidlene utgjorde 1,2 milliarder kroner. Det er interessant å registrere at kommunenes bevilgninger til idrettsformål har holdt såpass tritt med veksten i de statlige spillemidlene. Veksten i kommunestøtten har skjedd i en periode hvor Stortinget i 2002 vedtok at overskuddet til Norsk Tipping AS skulle fordeles med en halvpart til idrettsformål og en halvpart til kulturformål. Dette vedtaket innebar en kraftig opptrapping av den statlige støtten gjennom spillemidlene. Det er også interessant å registrere at økningen i de kommunale bevilgningene til idrett var særlig stor i 2006. Da var veksten for idrettens del både høyere enn økningen i kommunenes totale driftsutgifter og litt høyere enn veksten i utgifter til kulturformål. Det kan tyde på at mer penger i kommunekassen kommer idretten særlig til gode.

Selv om de kommunale bevilgningene til idrett har økt de senere år, er det også et par bekymringsfulle trekk sett fra idrettens ståsted. Det ene er at hele tidsperioden sett under ett, fra 2001 til 2006, så øker kommunenes totale driftsutgifter mer enn utgiftene til idrettsformål. Det andre er at bevilgningene til kulturformål øker mer enn bevilgningene til idrettsformål. Utgiftene til kultur økte faktisk mer enn kommunenes totale driftsutgifter fra 2001 til 2006. Det gjenstår å se om den kraftige veksten for idrettens del i 2006 er starten på en videre opptrapping for idrettens del i kommunene.



## 3 Idrettsrådenes rolle i fordelingsystemet

### 3.1 Innledning

Idrettsrådene har fått en sentral rolle i fordelingen av de lokale aktivitetsmidlene. Det er idrettsrådene som avgjør hvordan midlene skal prioriteres og fordeles, mens det er NIF som, ut fra idrettsrådenes fordeling, står for den direkte utbetalingen til idrettslagene. Som vi så i innledningskapitlet gir de statlige retningslinjene til Kultur- og kirkedepartementet og anbefalingene fra NIF, signaler i forhold til *hva* og *hvem* som lokalt skal/bør tilgodeses gjennom ordningen. Men det er også gitt formelt rom for *lokal styring* av midlene, både fordi de statlige retningslinjene er relativt få, og fordi NIFs anbefalinger er oppfordringer til idrettsrådene – ikke krav de må følge.

Kultur- og kirkedepartementet har ikke ønsket at de lokale aktivitetsmidlene skal brukes til å bygge opp idrettsrådene administrativt. Som vi så i innledningskapitlet tillater ikke departementet at disse midlene brukes til å finansiere idrettsrådets administrering av ordningen, eller til fellesaktiviteter i regi av idrettsrådet.

I dette kapitlet tar vi for oss følgende sett av problemstillinger:

- Hvordan ivaretar idrettsrådene sin rolle i fordelingsystemet? Preges rollen av stabilitet eller endring? Hvordan opplever idrettsrådene og idrettslagene departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger? Hvordan opplever idrettsrådene og –lagene det å måtte forholde seg både til departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger? Er det endringer på bakgrunn av idrettsrådenes styrkede posisjon? Har tilskuddsordningen ”satt” seg?
- Benyttes tilskuddsmidler til administrasjon eller fellesaktiviteter i idrettsrådets regi. Hvilke administrative kostnader dekkes i så tilfelle av tilskuddsmidler (finansieres for eksempel stillinger)? Hvilke fellestiltak er det snakk om og hvordan organiseres og finansieres disse? Er det slik at midlene først utbetales til idrettslagene som så betaler idrettsrådet for å dekke fellestiltakene? Er det forskjeller mellom store og små kommuner?

Vi undersøker først hvordan idrettsrådene opplever departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger. Deretter ser vi nærmere på rådenes fordeling av aktivitetsmidler og de krav de stiller til idrettslagene for å få støtte. Så undersøker vi i hvilken grad det brukes aktivitetsmidler til fellesaktiviteter i regi av idrettsrådet eller til idrettsrådets administrering av tilskuddsordningen. Til slutt ser vi på hva idrettsrådets styrkede posisjon brukes til og drøfter i hvilken grad tilskuddsordningen har ”satt seg”.

### 3.2 Departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger

Kultur- og kirke departementet er øverste myndighet som formulerer mål og retningslinjer for idrettsrådenes fordeling av tilskuddsmidlene, og som fører tilsyn med at bruken av midlene er i samsvar med disse. NIF gir anbefalinger til idrettsrådene om fordelingen av tilskuddsmidlene. Anbefalingene er avledet av overordnede idrettspolitiske føringer, blant annet slik de kommer til uttrykk i idrettstingets Idrettspolitiske dokument, og utfyller de statlige retningslinjene. Idrettsrådene forholder seg dermed både til departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger.

I dette delkapitlet skal vi gjøre to ting: Først skal vi undersøke hvordan idrettsrådene opplever departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger. Deretter skal vi undersøke innflytelsen til departementet og NIF sammenlignet med andre instanser. De neste to tabellene viser hvordan idrettsrådene opplever departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger. Den første tabellen, vist nedenfor, viser resultater kun for 2007 da de ikke ble stilt i den forrige idrettsrådsundersøkelsen.

*Tabell 3.1. Hvordan idrettsrådene opplever Kirke- og kulturdepartementets retningslinjer for de lokale aktivitetsmidlene og NIFs anbefalinger. Prosentandel som er helt enig/ delvis enig i spørsmålene. N=277-283.*

	<b>Prosentandel helt/delvis enige</b>
a. Kultur- og kirke departementets retningslinjer er klare og entydige	75
b. NIFs anbefalinger er klare og entydige	76
c. Idrettsrådets prioriteringer er godt tilpasset Kultur- og kirke departementets retningslinjer	81
d. Idrettsrådets prioriteringer er godt tilpasset NIFs anbefalinger	83
e. Departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger utfyller hverandre	68
f. Departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger står i konflikt med hverandre	10

Kultur- og kirke departementets retningslinjer blir av et stort flertall av idrettsrådene oppfattet å være klare og entydige. Slik idrettsrådene ser det, er rådenes prioriteringer i betydelig grad i samsvar med departementets retningslinjer. Det samme svarmønsteret gjør seg gjeldende med hensyn til idrettsrådenes vurderinger av NIFs anbefalinger. De blir sett på som klare og i tråd med idrettsrådenes prioriteringer. Det er kun mellom en og to prosent av idrettsrådene som sier de er uenige i de fire første påstandene. De øvrige har krysset av for "både og".

Videre mener godt over to tredjedeler av idrettsrådene at departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger utfyller hverandre. Det er i tråd med det vi tok opp i

innledningskapitlet, at NIFs anbefalinger i første rekke utgjør noen presiseringer av departementets retningslinjer. Det er kun 10 prosent av idrettsrådene som mener at retningslinjene og anbefalingene står i konflikt med hverandre. Noen idrettsråd har pekt på at de synes det er unødvendig og kompliserende å måtte forholde seg til både statlige retningslinjer og idrettens egne anbefalinger. Resultatene i tabellen over viser at dette ikke er noen utbredt oppfatning blant idrettsrådene.

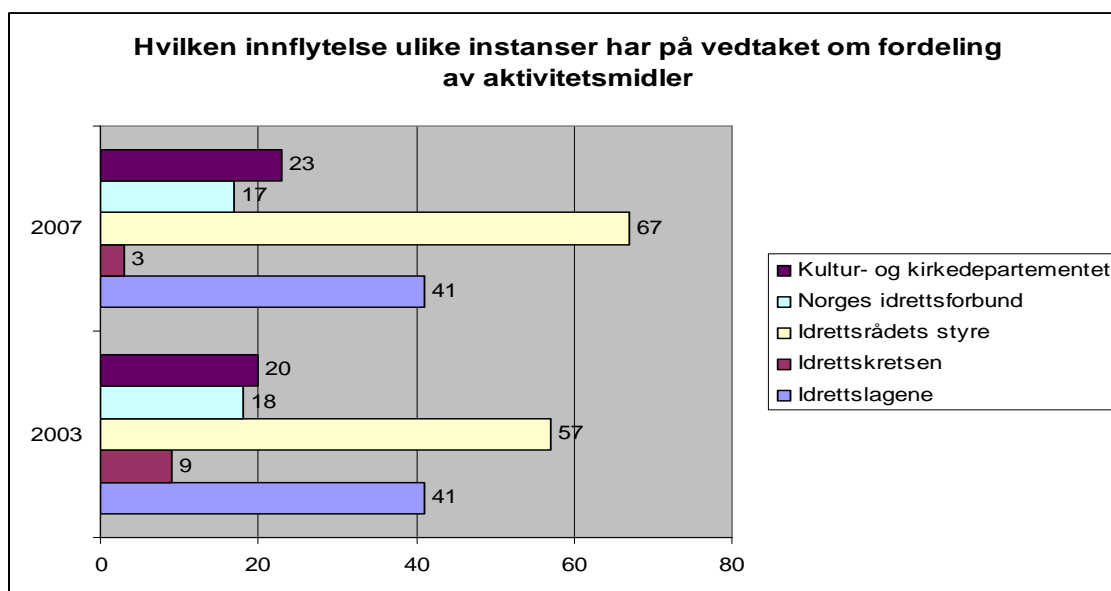
Vi har i hver idrettsrådsundersøkelse stilt et spørsmål til idrettsrådene om departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger er uklare.

*Tabell 3.2. Hvilke problemer som gjorde seg gjeldende da idrettsrådene fordelte aktivitetsmidlene i 2000, 2003 og 2006. Prosentandel som har svart "I stor grad/ i nokså stor grad".*

	2000	2003	2006
a. Uklare retningslinjer fra Kulturdepartementet?	11	4	1
b. Uklare anbefalinger fra Idrettsforbundet?	14	4	2

Trenden er ikke til å misforstå. Stadig færre av idrettsrådene mener at departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger er uklare.

Overordnede signaler fra stat og NIF er ikke de eneste signalene idrettsrådene står overfor når aktivitetsmidlene skal fordeles. Vi skal se på hvordan idrettsrådene vurderer *innflytelsen* til ulike aktører i forbindelse med fordelingen av aktivitetsmidlene.



*Figur 3.1. Ulike instansers innflytelse på idrettsrådenes vedtak om fordeling av aktivitetsmidlene i 2003 og 2006. I prosent. N i 2003=250. N i 2007=286.*

Slik idrettsrådslederne ser det, er det idrettsrådets styre og idrettslagene som influerer sterkest på vedtaket om fordeling av aktivitetsmidlene. Minst innflytelse har idrettskretsene, mens Kultur- og kirkedepartementet, sammen med NIF, havner i en mellomkategori. Den lokale innflytelsen er dermed langt større enn den innflytelsen de sentrale aktørene har på fordelingen, slik idrettsrådslederne bedømmer det. Som vi ser, er hovedmønsteret det samme både i 2003 og i 2006.

Det er imidlertid noen endringer over tid. Det ene er at idrettskretsenes i utgangspunktet begrensede innflytelse blir ennå mindre fra 2003 til 2006. Dette er noe vi kommer tilbake til i neste kapittel. Det er også slik at idrettsrådets styre har styrket sin posisjon. Det kan ha sammenheng med at noen flere av idrettsrådene i 2006 gjorde vedtak om fordeling av aktivitetsmidlene i idrettsrådets styre i stedet for på fellesmøte eller årsmøtet. I 2003 var det 44 prosent av idrettsrådene som gjorde vedtaket i styret, mens denne andelen var økt til 51 prosent i 2006. I 2006 var det for øvrig 18 prosent av idrettsrådene som gjorde vedtak om fordeling av aktivitetsmidlene i fellesmøte utenom årsmøte, mens 31 prosent gjorde vedtak på idrettsrådets årsmøte. Når det gjelder idrettsrådenes bedømming av innflytelsen til Kirke- og kulturdepartementet og NIF er det stor grad av stabilitet.

### **3.3 Idrettsrådenes fordeling av aktivitetsmidler på idrettslagene**

Noen idrettsråd kan benytte aktivitetsmidlene som et utgangspunkt for å formulere en felles lokal idrettspolitik for alle lagene i kommunen. For eksempel kan de velge å premiere bestemte aktiviteter gjennom fordelingen av midlene, eller de kan "straffe" lag som driver med aktiviteter som ikke gir uttelling ved fordelingen av pengene. Vi skal i dette delkapitlet se nærmere på idrettsrådenes valg av kriterier for fordeling av aktivitetsmidlene og hvilke krav idrettsrådene har stilt til lagene for å kunne få støtte.

Idrettsrådene står overfor to hovedprinsipper for fordelingen av aktivitetsmidlene. De kan ta utgangspunkt i antallet medlemmer det enkelte idrettslag har i alderskategoriene 6-19 år og fordele midlene som "per hode-støtte". Alternativt kan de fordele pengene på grunnlag av flere kriterier (aktiviteter, medlemmer etc.) og tildele mest penger til de lagene som skårer best på de ulike kriteriene.

I 2003 valgte 25 prosent av idrettsrådene å fordele støtten utelukkende på grunnlag av antallet barne- og ungdomsmedlemmer i idrettslagene. 75 prosent valgte å fordele støtten etter flere kriterier enn antallet medlemmer. I 2006 er mønstret omtrent det samme. 26 prosent av idrettsrådene rapporterer at de kun har brukt antallet barn og unge som fordelingskriterium, mens 74 prosent har brukt flere kriterier. Det viser at idrettsrådene langt på veg har valgt "sin" modell som de holder fast ved år etter år.

*Tabell 3.3. Fordelingskriterier som idrettsrådene benyttet ved fordelingen av aktivitetstilbudene for 2003 og 2006. Prosentandel som har svart "ja". N=191 i 2003, N=166 i 2006.*

	2003	2006
Antall ungdomsmedlemmer (13-19 år)	95	97
Antall barnemedlemmer (6-12 år)	93	97
Idrettsskoler for barn	71	67
Funksjonshemmende/ grupper med spesielle behov	48	53
Et fast grunnbeløp per idrettslag	47	52
Nye idrettslige tilbud	44	45
Utdanning/ opplæring for trenere/ ledere	29	26
Tilbud for ikke-medlemmer	24	21
Tiltak for likestilling mellom jenter og gutter	13	18

Nær sagt alle idrettsrådene har lagt vekt på antallet barne- og ungdomsmedlemmer i idrettslagene ved fordelingen av aktivitetstilbudene. Idrettsskoler for barn er også et svært vanlig tildelingskriterium. Det samme er funksjonshemmede/ grupper med spesielle behov og nye idrettslige tilbud. Vi ser at hovedmønsteret er omtrent det samme i 2003 og i 2006, med andre ord betydelig grad av stabilitet.

Mindre utbredt er tildelingskriterier som tiltak for likestilling mellom jenter og gutter, samt tilbud for ikke-medlemmer, altså for barn og ungdom som ikke er med i den organiserte idretten lokalt. Heller ikke utdanning/ opplæring for trenere og ledere er et særlig utbredt tildelingskriterium. Ellers ser vi at rundt halvparten av idrettsrådene opererer med et fast grunnbeløp per idrettslag.

Idrettsrådslederne ble spurt om de i 2003 og 2006 hadde tillagt barn og ungdom samme vekt, eller om de hadde vektlagt disse målgruppene på forskjellig måte. I 2003 tilla 46 prosent av idrettsrådene ungdom og barn samme vekt, mens denne andelen i 2006 var økt til 52 prosent. Ungdom ble av 50 prosent av rådene i 2003 tillagt større vekt enn barn, mens denne andelen hadde sunket til 42 prosent i 2006. Kun 4 prosent vektla barn sterkere enn ungdom i 2003, mens denne andelen hadde økt svakt til 6 prosent i 2006.

Sett i forhold til Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer kan vi si at hensynet til barn og unge og til dels utøvere med spesielle behov blir ivaretatt av idrettsrådene, mens likestillingsaspektet i begrenset grad blir tatt hensyn til ved fordelingen. Anbefalingene til NIF har også gjennomslag (jf. prioriteringen av ungdom og idrettsskoler).

Kultur- og kirkedepartementet har ikke ønsket en tilskuddsordning som påfører idrettslagene store administrative oppgaver som kan gå på bekostning av annet frivillig arbeid og kontakt med medlemmene. Idrettsrådslederne ble i den forbindelse spurt om hvilke krav de stilte til lagene ved fordelingen av aktivitetstilbudene i 2003 i 2006

Tabell 3.4. I hvilken grad idrettsrådene har stilt bestemte krav til idrettslagene for å kunne motta aktivitetsmidler. 2003 og 2006. I prosent. N=250 i 2003 og N=286 i 2007.

	2003	2006
At idrettslaget har registrert medlemsantall og aktiviteter i NIFs årlige idrettsregistrering	76	84
At idrettslaget har fylt ut utsendt skjema med opplysninger om medlemsantall og aktiviteter	42	39
At idrettslaget har levert årsmelding/regnskap for foregående år	33	36
At idrettslaget har sendt søknad til idrettsrådet om å motta aktivitetsmidler	26	22
Nei, idrettsrådet har ikke stilt bestemte krav utover at lagene har barne- og ungdomsmedlemmer	13	14
At idrettslaget har et minimumsantall medlemmer i alderen 6-19 år	12	11
At idrettslaget har deltatt på fellesmøte hvor fordelingen av aktivitetsmidlene ble vedtatt	9	10

Et inntrykk er at idrettsrådene fortsatt stiller en rekke krav til idrettslagene for at de skal kunne motta aktivitetsmidler. Kun 13 prosent av idrettsrådene har ikke stilt bestemte krav til lagene utover at de har medlemmer i de relevante aldersgruppene. Tabellen viser at det er betydelig grad av stabilitet over tid i de krav som idrettsrådene stiller.

Mest utbredt er det å kreve at idrettslaget har registrert seg i NIFs årlige idrettsregistrering (76 prosent). Denne andelen har økt til 86 prosent i 2006. Både i 2003 og i 2006 var det rundt 40 prosent som sender ut eget skjema for å få oversikt over medlemstall og aktiviteter. I en del tilfeller må dermed idrettslagene både rapportere til NIFs idrettsregistrering og til idrettsrådene spesielt. Vi ser av tabellen at det er liten økning i andelen idrettsråd som krever årsmelding/ regnskap for foregående år – fra 33 prosent i 2003 til 36 prosent i 2006.

Det er litt overraskende at det fortsatt er over 20 prosent som ber om søknader fra sine idrettslag. Det har vært en liten nedgang fra 26 prosent i 2003 til 22 prosent i 2006, men det synes fortsatt å være vel mange i forhold til målet om en enklest mulig ordning.

Langt færre av idrettsrådene krever at idrettslagene deltar på fellesmøte hvor fordelingen av aktivitetsmidlene vedtas. Det er heller ikke så mange av idrettsrådene som har krevd at idrettslagene har et minimumsantall medlemmer i alderen 6-19 år.

Detaljerte tildelingskriterier som i en del tilfeller kombineres med krav om søknad fra idrettslagene, legger sterke føringer på bruken av aktivitetsmidlene fra idrettsrådenes side. Resultatene tyder på at enkelte idrettsråd utøver så sterk styring av lagenes bruk av aktivitetsmidlene at det gir liten mening å snakke om grunnstøtte til idrettslagene.

Som vi så i innledningskapitlet uttaler Kultur- og kirke departementet i retningslinjene at idrettsrådene også kan fordele midler til andre lag enn de som er NIF-medlemmer.

Betingelsene er at disse har idrett eller fysisk aktivitet som sitt hovedformål, og at de er selveiende og frittstående foreninger med utelukkende personlige medlemmer.

Idrettsrådslederne ble i 2003 og 2007 spurt om idrettsrådet fordelte midler til lokale foreninger og lag som *ikke* er medlemmer i NIF. Sju prosent bekreftet i 2003 at de hadde tildelt midler til andre enn NIF-medlemmer, mens det store flertall altså ikke hadde gjort det. I 2006 hadde denne andelen økt svakt til åtte prosent. Det er først og fremst lokale skytterlag som ikke er medlem av NIF, som har fått aktivitetsmidler. Andre eksempler på frittstående lag som har fått støtte er skateboard-klubber, rideklubber, dykkerklubber og gocart-klubber. I 2006 ble det også gitt støtte til et par 4H lag, friskis og svettis og åpen hall arrangement.

### 3.4 Bruk av midler til fellesaktiviteter og administrasjon

Et overordnet hensyn fra statens side er at aktivitetsmidlene skal gå uavkortet til de lokale idrettslagene. Pengene skal overføres fra staten til de lokale idrettslagene uten at noen av mellomleddene spiser av "kaka" undervegs. Kultur- og kirkedepartementet har i sine retningslinjer klart presisert at tilskuddsmidlene ikke skal benyttes til fellesaktiviteter i regi av idrettsrådet eller til administrering av ordningen.

Tilskuddsordningen pålegger imidlertid idrettsrådene en ekstra oppgave uten at de er blitt tilført mer ressurser for å ivareta denne. En diskusjon som oppstod kort tid etter etableringen av tilskuddsordningen, var om idrettsrådene skulle få en andel av aktivitetsmidlene for å administrere ordningen eller for å gjennomføre fellesaktiviteter for lagene i regi av idrettsrådet. Idrettsrådene får i varierende grad økonomisk støtte til driften av rådet. På Landskonferansen for idrettsråd i 2002 ble det lagt fram tall fra idrettskretsene som viste at 12 av kretsene ga tilskudd til idrettsrådene, mens 7 ikke ga noe tilskudd. Tilskuddene fra idrettskretsene varierte fra kr 5000,- til 180 000,- totalt. En del av idrettsrådene mottar også tilskudd fra kommunene til driften av rådet (jf Berg og Rommetvedt 2002). Idrettsrådenes økonomiske rammevilkår varierer dermed sterkt.

Tabellen under viser i hvilken grad idrettsrådene har benyttet aktivitetsmidler til *fellesaktiviteter* i regi av idrettsrådet og/ eller til idrettsrådets *administrering* av tilskuddsordningen. I undersøkelsen i 2007 som tar for seg året 2006, hadde vi i tillegg med et spørsmål om idrettslagene betaler noen form for tilskudd til idrettsrådet.

Tabell 3.5. Oversikt over hvor stor andel av idrettslagene som har satt av aktivitetsmidler til fellesaktiviteter i regi av idrettsrådet og til administrering av tilskuddsordningen. I prosent, samt oppsummerte beløp for det enkelte år.

	2003			2006		
	Ja	Nei	Beløp totalt	Ja	Nei	Beløp totalt
a. Ble det satt av aktivitetsmidler til fellesaktiviteter for idrettslagene i regi av idrettsrådet?	15	85	986 000	6	94	542 000
b. Ble det satt av aktivitetsmidler til idrettsrådets administrering av tilskuddsordningen?	5	95	198 000	1,4	98,6	31 600
c. Betalte idrettslag i kommunen noen form for tilskudd til idrettsrådet?	-	-	-	10	90	201 125

I 2003 valgte 15 prosent av idrettsrådene å sette av midler til *fellesaktiviteter* for idrettslagene i regi av idrettsrådene. Til sammen utgjorde de oppgitte beløpene i underkant av en million kroner, men dette tallet var for lavt da ikke alle rådene oppga noe beløp. I over halvparten av de idrettsrådene som valgte en slik løsning, ble avsetningen vedtatt på årsmøtet/ fellesmøte med idrettslagene (54 prosent). I 46 prosent av tilfellene var det idrettsrådets styre som selv tok beslutningen om å bruke av midlene til dette formålet. I 2006 var prosentandelen sunket til seks prosent. Totalt ble 542 000 kroner satt av til fellesaktiviteter i regi av idrettsrådet. Til sammen dreier det seg om 17 idrettsråd. Vi har foretatt en sjekk av disse idrettsrådene opp mot NIFs 2006-oversikt over det enkelte idrettsråds fordeling av aktivitetsmidler. Denne oversikten viser at det *ikke* er fordelt og foretatt utbetaling av aktivitetsmidler direkte til idrettsrådet for å dekke denne typen fellestiltak. Det må bety at det er idrettslagene selv som har foretatt utbetalinger til idrettsrådet som så har stått for fellesaktivitetene.

I 2003 viste tallene at tilbøyeligheten til å sette av penger til fellesaktiviteter økte med størrelsen på kommunen (Opedal og Nødland 2004). Tallene for 2006 viser at det er ingen forskjell mellom store og små kommuner. Ni av de 17 idrettsrådene som har satt av midler er mindre kommuner, mens de øvrige åtte som har satt av midler til fellesaktiviteter, er større kommuner. Inndelingen i ”små” og ”store” kommuner baserer seg på en todeling av de idrettsråd som har oppgitt størrelsen på tildelte aktivitetsmidler.

Idrettsrådslederne fikk også spørsmål om de har satt av aktivitetsmidler til idrettsrådets *administrering* av tilskuddsordningen. I 2003 svarte fem prosent av idrettsrådslederne bekreftende på dette spørsmålet. Totalt utgjorde dette i underkant av kr. 200 000,- i 2003. Av de idrettsrådene som satte av penger til administrering av ordningen, valgte 58 prosent å gjøre vedtak om dette på årsmøtet eller på fellesmøte med idrettslagene. I 2006 var det bare 1,4 prosent av idrettsrådene som oppga at aktivitetsmidler var satt av



til administrering av tilskuddsordningen. Det er ikke flere enn fire idrettsråd. Til sammen utgjorde avsetningene 31 600 kroner. I likhet med midler satt av til fellesaktiviteter i regi av idrettsrådet er det ikke foretatt noen direkte utbetaling av midler til administrasjon til de fire idrettsrådene. Også her må det være snakk om utbetalinger som idrettslagene har foretatt til idrettsrådet.

I den siste idrettsrådsundersøkelsen hadde vi med et spørsmål om idrettslagene i kommunen hadde betalt noen form for tilskudd til idrettsrådet i 2006. 10 prosent av idrettsrådene, totalt 26 idrettsråd, svarte bekreftende på dette spørsmålet. Det er ikke snakk om mye penger, totalt ble det utbetalt i overkant av 200 000 kroner i slike tilskudd. Det er ikke overlapp mellom de av idrettsrådene som har fått slike tilskudd fra idrettslagene og de som oppgir at aktivitetsmidler er avsatt til fellesaktiviteter og administrering av aktivitetsmidlene. Det er i de større kommunene vi finner størst tilbøyelighet til at idrettslag betaler tilskudd direkte til idrettsrådet. 18 av de totalt 26 idrettsrådene som fikk tilskudd fra idrettslagene er hjemmehørende i større kommuner.

### **Intervjuer med idrettsråd om midler til fellesaktiviteter og administrasjon**

Vi har intervjuet åtte ledere for idrettsråd som i spørreundersøkelsen i 2007 oppga at de hadde benyttet aktivitetsmidler til fellesaktiviteter i regi av idrettsrådet eller benyttet aktivitetsmidler til å administrere tilskuddsordningen. Seks av idrettsrådene oppga at de hadde satt av penger til fellesaktiviteter, mens to oppga at de hadde satt av penger til å administrere ordningen. Disse samtalene viser at ingen av idrettsrådene har benyttet aktivitetsmidler som er tilført idrettsrådet direkte fra tilskuddsordningen. Enten har de misforstått spørsmålet og blandet lokale aktivitetsmidler med tilskudd fra kommunen eller andre tilskuddsordninger. Eller så har idrettslagene betalt idrettsrådet for å gjennomføre fellestiltak i regi av rådet.

To av idrettsrådene oppgir for eksempel å ha benyttet lokale aktivitetsmidler til å avholde kurs i basistrening. Begge idrettsrådene oppgir å holde kurs gjennom hele året, hver uke, der målsettingen er å bygge opp forståelse og kunnskap i idrettslagene omkring betydningen av basistrening for talentutvikling. Informantene presiserer at denne type fellestrening lett kan falle bort spesielt fordi flere lagidretter ikke har tilstrekkelig kompetanse til å gi en grundig opplæring i dette feltet for egen maskin.

Disse to idrettsrådene finansierer i dag disse kursene via påmeldingsavgiften som idrettslagene betaler. Kursavgiften dekker kostnader knyttet til leie av lokaler og innleie av kompetente instruktører. For 2006 hadde de to idrettsrådene utgifter til disse fellesaktivitetene på henholdsvis kr. 70 000,- og kr. 100 000,-. Det ene av de to idrettsrådene har arrangert kurset over en 3-års periode. Det første året ble det benyttet lokale aktivitetsmidler betalt direkte fra NIF til idrettsrådet. De to påfølgende årene har finansieringen kommet via de påmeldte idrettslagene. Denne omleggingen skjedde etter at Kultur- og kirke departementet klart sa fra i retningslinjene at alle midler skulle gå direkte til idrettslagene. Den ene av idrettsrådslederne uttrykker misnøye med at det nå er vanskeligere å gjennomføre fellestiltak i regi av idrettsrådet på områder som idrettslagene selv ikke dekker. Det at idrettsrådet ikke kan få tilført aktivitetsmidler til slike aktiviteter omtales av informantene som en "KKD nevrose".

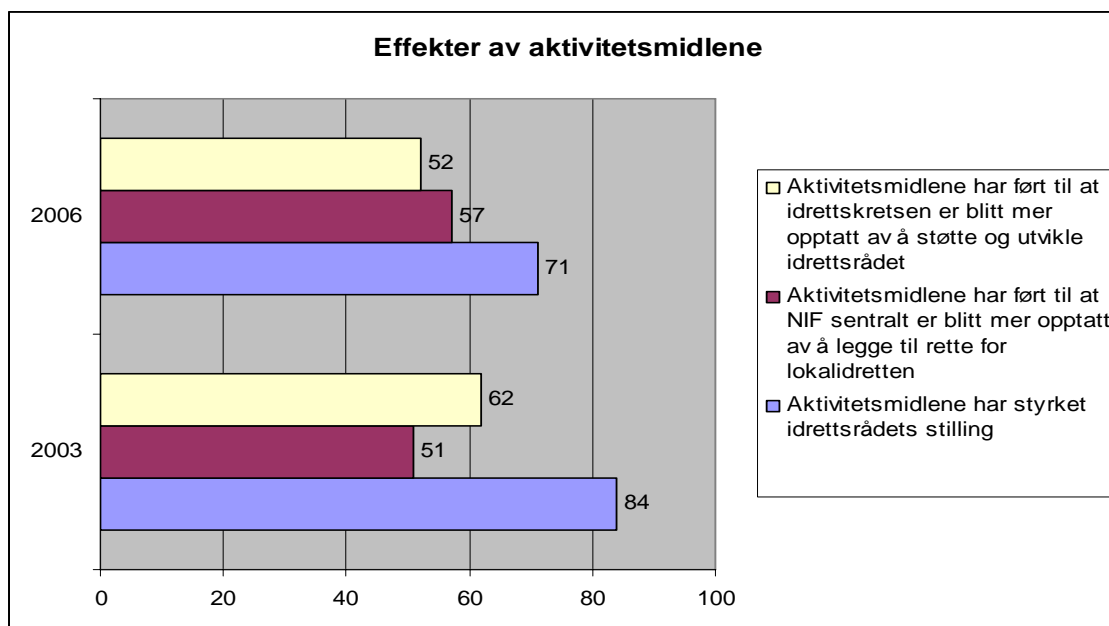
De øvrige fire idrettsrådene som oppga at de hadde brukt lokale aktivitetsmidler på fellesaktiviteter, oppgir i intervjuene at de har misforstått spørsmålet. De har gjennomført fellestiltak i regi av idrettsrådet, men utgiftene er dekket av andre tilskuddsmidler. Et av idrettsrådene viser til at fellesaktivitetene (åpen idretthall, svømming for innvandrerkvinner, fotballag for flyktninger) dekkes av Idrettens storbyprogram pluss midler fra kommune, idrettskrets og fylkeskommune. De øvrige tre idrettsrådene oppgir at de har gjennomført fellesaktiviteter for idrettslagene, men som er dekket av kommunale tilskudd. En av informantene nevner også at de bevisst støtter fellestiltak i regi av idrettslagene selv, som for eksempel ved å gi støtte til idrettslag som gjennomfører idrettsskoler for andre enn bare sine egne medlemmer. Men da står idrettslagene selv for aktiviteten.

Av de åtte idrettsrådene som ble kontaktet, var det to som hadde oppgitt i spørreundersøkelsen at de hadde brukt aktivitetsmidler til å administrere ordningen. Også her mener informantene at de administrative utgiftene (på henholdsvis kr. 23 000,- og kr. 5000,-) beror på en misforståelse av spørsmålet. Begge oppgir at de har fått tilskudd fra kommunen til å dekke administrative utgifter til utsendelse av brev, frankering osv. Denne støtten ble blandet sammen med de lokale aktivitetsmidlene. Den ene informanten pekte på at idrettsrådet tidligere hadde benyttet aktivitetsmidler til å dekke administrative utgifter, men påpekte at dette ikke lenger er gjeldende praksis: *”det ikke er lov, så det gjør vi heller ikke lenger”*.

### **3.5 Idrettsrådenes bruk av sin styrkede posisjon**

Tilskuddsordningen til lokale idrettslag har tilført idrettsrådene en myndighet som styrker deres formelle rolle i lokalidretten. Samtidig har det ikke vært ønskelig fra statens side at midler fra ordningen brukes til å bygge opp rådene administrativt.

Vi spør først om den styrking av idrettsrådet vi observerte i den forrige evalueringen holder seg over tid. Vi også interessert i om NIF og idrettskretsene er blitt mer opptatt av idrettsrådet og lokalidretten som følge av de lokale aktivitetsmidlene.



Figur 3.2. Virkninger av aktivitetsmidlene sett fra idrettsrådsledernes ståsted. Prosentandel som har svart helt enig/delvis enig. 2003 og 2007. N=245-248 i 2003 og N=282-283 i 2007.

Vi ser at det fortsatt er et klart flertall på 71 prosent av idrettsrådene som mener at aktivitetsmidlene har styrket idrettsrådets stilling. Det er en liten nedgang fra 2003, men er neppe overraskende all den tid ordningen med aktivitetsmidler etter hvert er blitt en fast og regulær del av idrettsrådets virksomhet. Idrettsrådets styrkede posisjon og den sterke innflytelsen idrettsrådene og idrettslagene har på fordelingen av aktivitetsmidlene, tyder på at lokalledet i idretten har fått et løft gjennom ordningen med aktivitetsmidler.

I den sammenheng er det interessant å merke seg at et flertall av idrettsrådslederne er av den oppfatning at NIF sentralt og idrettskretsene er blitt mer opptatt av idrettsrådene og den lokale idretten. For NIFs del er det en økning blant idrettsrådene fra 51 prosent i 2003 til 57 prosent i 2007 som mener at NIF har blitt mer opptatt av lokalidretten.

I underkant av to tredjedeler av rådslederne er helt eller delvis enige i at aktivitetsmidlene har ført til at idrettskretsen er blitt mer opptatt av å støtte og utvikle idrettsrådet. Samlet tyder resultatene på at overordnede organisasjonsledd i idretten fokuserer sterkere på relasjonene til lokalledene i idretten. NIF har i Idrettspolitisk dokument for tingperioden 2003-2007 selv pekt på at "Økt pengestrøm direkte til idrettslagene gjennom lokale aktivitetsmidler vil kunne påvirke overordnede ledds arbeidsformer og oppgaver overfor idrettslagene" (s.29).

Hva bruker så idrettsrådene sin styrkede posisjon til? Her har vi ikke spurt direkte i spørreundersøkelsen, men i stedet spurt om hva slags rolle idrettsrådet ivaretar. En styrket rolle vil mest sannsynlig bli brukt i forhold til idrettsrådenes generelle oppgaver.

*Tabell 3.6. Prosentandel av idrettsrådene som er helt eller delvis enige i følgende påstander om idrettsrådets rolle. 2007-undersøkelsen. N=281-284.*

	<b>2006</b>
a. Idrettsrådet legger stor vekt på å være idrettslagenes talerør overfor kommunen	82
b. Idrettsrådet legger stor vekt på å være idrettslagenes talerør overfor idrettskrets/ NIF	58
c. En viktig oppgave for idrettsrådet er å gjøre statens idrettspolitikk kjent overfor idrettslagene	52
d. En viktig oppgave for idrettsrådet er å formidle NIFs syn overfor idrettslagene	51
e. En viktig oppgave for idrettsrådet er å gjøre kommunens idrettspolitikk kjent overfor idrettslagene	72
f. Idrettsrådet opptrer på en koordinerende og styrende måte overfor idrettslagene i kommunen	63
g. Idrettsrådet har stor frihet til selv å sette saker på dagsorden	86

Idrettsrådet har en rolle som knytter sammen en rekke forskjellige instanser. Aller mest betyr relasjonen til kommunen. Over 80 prosent av idrettsrådene legger vekt på å være idrettslagenes talerør overfor kommunen. Det som rører seg på klubbnivå er viktig å få formidlet overfor kommunen. Men forholdet til kommunen er toveis. Idrettsrådene er både talerør overfor og agent for kommunen. 72 prosent av idrettsrådene legger stor vekt på å gjøre kommunens idrettspolitikk kjent overfor idrettslagene. Over halvparten av idrettsrådene er også opptatt av å være idrettslagenes talerør overfor krets/NIF.

Når det gjelder formidling av overordnede signaler – fra staten og fra NIF – er det rundt halvparten av idrettsrådene som ser på slike oppgaver som en viktig oppgave for rådet. Alt i alt viser dette at idrettsrådet både formidler synspunkter fra stat, NIF og kommune overfor idrettslagene, men også i stor grad formidler idrettslagenes synspunkter andre veien – til NIF, krets og kommune.

Men svarene viser også at idrettsrådene langt fra en marionett for idrettslagene, NIF, kommune og stat. Slik de selv ser, har de også stor frihet til å sette saker på dagsorden. Kanskje aller mest interessant i vår sammenheng er at to tredjedeler av idrettsrådene mener de opptrer på en koordinerende og styrende måte overfor idrettslagene. Sett i lys av den debatt som er ført de senere år om idrettsrådet som idrettspolitisk aktør, kan det synes som om at mange idrettsråd har tatt steg i denne retning. Det reiser spørsmål om idrettsrådet faktisk er i ferd med å etablere seg som et selvstendig policy-nivå i NIF-linjen og om dette har noen form for utilsiktede konsekvenser for klubbens autonomi.

### **3.6 Har tilskuddsordningen "satt seg"?**

I 2007 har tilskuddsordningen til lokale idrettslag vært virksom i åtte år. Som vi så i forrige kapittel er over 800 millioner kroner fordelt til idrettslagenes barne- og

ungdomsarbeid disse årene. Spørsmålet som stilles i dette delkapitlet er om tilskuddsordningen nå har satt seg og funnet sin form.

Det er mange måter å nærme seg en slik problemstilling på. Vi har valgt to. Det ene er å se på i hvilken grad ordningen er gjenstand for endringer eller om det er stabilitet som preger ordningen. Det andre er å se på i hvilken grad ordningen fortsatt har utfordringer. Store endringer og vedvarende utfordringer er tegn på at ordningen ikke har funnet sin form. Høy grad av stabilitet og få utfordringer tyder på at ordningen er i ferd med å sette seg, og hvor det er funnet fram til prosedyrer som har bred tilslutning. Det er med andre ord et spørsmål om hvor institusjonalisert ordningen er blitt og om måten den fungerer på har støtte blant de som er involvert i fordelingen av midlene.

I alle de åtte årene har det vi kan kalle ”årshjulet” fungert slik ordningen ble beskrevet i utgangspunktet. Det er laget et årshjul som forteller når beløpet til fordeling fastsettes, hvordan det skal fordeles på den enkelte kommune og hva slags retningslinjer og anbefalinger staten og NIF knytter til ”årets” midler. Idrettsrådene vet godt hva de har å gjøre, og om ikke alle er like raske, så får de pengene fordelt på klubbene. Kretsen tar seg av de kommunene som ikke har idrettsråd, og fungerer som et ”ris bak speilet” gjennom den kontroll og kvalitetssikring de gjør av idrettsrådenes innstillinger (jf. neste kapittel). NIF utbetaler, og klubbene får sine penger. Med en viss forutsigbarhet i forhold til når pengene foreligger og hvor mye den enkelte mottar, kan disse pengene budsjetteres på vanlig måte i idrettslagene.

Både den forrige evalueringen og den nærværende viser at dette årshjulet i all hovedsak fungerer som det skal. Noen idrettsråd kunne med fordel vært ferdige med sin innstilling før, men pengene kommer uavkortet ut til idrettslagene. Det er bare et spørsmål om forskjeller i tidspunkt. Det er betydelig grad av stabilitet over tid og det er avdekket få, store utfordringer. I oppstarten oppstod en del ”saker” som fløt opp i systemet – fra lagsnivået og videre oppover til idrettsråd, krets og NIF sentralt. Noen havnet også på departementets bord. Disse problemsakene har det blitt færre av over tid. Det har vært nesten bemerkelsesverdig få klagesaker fra idrettslag på idrettsrådenes fordeling alle disse årene. Uenighet er i de fleste tilfeller løst lokalt, og ikke blitt anket høyere opp i fordelingssystemet. Det lokale idrettslige selvstyret har slik sett virket konfliktløsende – konflikter er blitt løst på stedet. Det er heller ikke, som den forrige evalueringen viste, noen høylydte krav fra lokalidretten om at modellen for fordeling av pengene på idrettsrådene eller retningslinjer og anbefalinger må endres. Det har heller ikke dukket opp alvorlige saker hvor det har vært misbruk av midlene. Alt i alt tyder dette på at tilskuddsordningen i hovedsak har funnet sin form.

Idrettsrådene er en krumtapp i fordelingssystemet. Fordelingen på idrettslagene er den kritiske testen på om idrettsrådene finner fram til løsninger som har legitimitet. Løsningen som vedtas er et produkt av de behov idrettslagene har, den policy idrettsrådet måtte forfølge og overordnede signal formidlet i retningslinjer og anbefalinger. Som vi har sett i dette kapitlet er det betydelig grad av stabilitet i den måten idrettsrådene fordeler pengene på. Fjorårets fordelingsmodell gjentas svært ofte med visse justeringer året etter. Valget av modell har langt på vei blitt rutinisert. Vedtaket gjøres oftest i det samme fora, selv om det er en tendens til at idrettsrådets styre i noe større grad tar beslutningen. Dermed ser det ut til at ”måten det gjøres på” i noen grad er hevet over hvem som til enhver tid sitter idrettsrådet. Og dette siste er nok

viktig i et frivillig drevet organ som idrettsrådet. Tall fra den siste spørreundersøkelsen til idrettsrådene viser at i 85 prosent av idrettsrådene gjøres alt arbeidet av frivillige. Ni prosent av idrettsrådene har folk ansatt, primært gjelder dette råd i de største (by-)kommunene. Med et i hovedsak frivillig drevet organ vil det ofte være utskiftninger av folk. Rundt 50 prosent av idrettsrådslederne både i 2003 og 2006 hadde kortere fartstid som leder enn to år. Disse forholdene gjør det viktig at prosedyrer knyttet til fordelingen av aktivitetsmidlene sitter i idrettsrådets "vegger". Da kan selve oppgaveløsningen bli mindre utsatt for personutskiftninger og nye folk inn i rådet.

Vi skal ta en titt på hva slags oppgaver idrettsrådet prioriterer og endringer i disse.

*Tabell 3.7. Hvor stor andel av idrettsrådets arbeid som går med til ulike oppgaver. Prosentvis fordeling. N=244-245 i 2003, N=281-283 i 2007.*

	2003			2006		
	En stor del	En viss del	Liten eller ingen del	En stor del	En viss del	Liten eller ingen del
a) Fordele lokale aktivitetsmidler (LAM)	30	63	7	28	63	9
b) Delta i fordelingen av kommunale midler til idretten	20	50	30	15	52	33
c) Arbeide for økte kommunale bevilgninger til idretten	24	50	26	26	46	28
d) Delta i kommuneplanarbeidet for idrett og fysisk aktivitet	25	54	21	28	50	22
e) Delta i prioritering av søknader om spillemidler til anlegg	18	60	22	18	58	24
f) Fordele halltid/ tid til bruk av kommunale anlegg	13	25	62	16	23	61

Mest arbeid bruker idrettsrådene på fordelingen av de lokale aktivitetsmidlene og deltakelse i kommuneplanarbeid. Deretter følger arbeid for å øke bevilgningene til idrett, mens de bruker minst tid på å fordele halltid. Det er heller ikke alle idrettsrådene som tar seg av denne oppgaven. For stort sett alle oppgavene rådene er satt til å løse er det stor stabilitet over tid. For eksempel er det bare marginale endringer med hensyn til hvor stor del av tiden de bruker på å fordele aktivitetsmidlene fra 2003 til 2006. Dette er en indikator på at aktivitetsmidlene har funnet sin faste form i idrettsrådene.

I undersøkelsene blant idrettsrådene har vi også stilt noen spørsmål om hvilke utfordringer og problemer de har støtt på i forbindelse med fordelingen av midlene.

Tabell 3.8. Hvilke problemer som gjorde seg gjeldende da idrettsrådene fordelte aktivitetstilskuddene i 2000, 2003 og 2006. Prosentandel som har svart "I stor grad/ i nokså stor grad". N=235-238 i 2003, N=274-278 i 2007.

	2000	2003	2006
Problem med uenighet mellom idrettslagene om fordelingen av pengene?	2	4	4
Problem med lavt kunnskapsnivå i idrettslagene om retningslinjene for tilskuddsordningen?	32	20	-
Mangel på tid og kapasitet i idrettsrådets styre til å foreta fordelingen av aktivitetstilskuddene?	11	6	5
Problem med å kartlegge aktiviteter og tilbud i idrettslagene som grunnlag for beregning av støttebeløp	23	16	-
Problem med å benytte opplysninger fra NIFs årlige idrettsregistrering på grunn av mangelfulle opplysninger om idrettslagene (nytt 2003)	-	15	-
Problem med å finne fram til en fordelingsnøkkel som idrettslagene synes er rettferdig (nytt 2003)	-	9	-
Problem med lag som oppgir feilaktige opplysninger om medlemsantall og aktiviteter (nytt i 2003)	-	17	15
Problem med å skille mellom frivillige, medlemsbaserte lag og virksomheter som driver på mer kommersiell basis (nytt 2007)	-	-	6
Problem med mangel på faste rutiner i idrettsrådet for fordeling av aktivitetstilskuddene (nytt 2007)	-	-	6

Hovedinntrykket er at det er få problemer forbundet med idrettsrådenes fordeling av aktivitetstilskuddene. Det ser også ut til at problemene har blitt mindre med årene.

Det er svært få av idrettsrådene som erfarer uenighet mellom idrettslagene om fordelingen. Det er heller ikke noe problem å skille mellom frivillige idrettslag og virksomheter drevet mer på kommersiell basis. Kunnskapsnivået ute i klubbene har vært et større problem sammen med utfordringer forbundet med å kartlegge aktiviteter og tilbud i idrettslagene som grunnlag for tildeling.

Få av idrettsrådslederne mener at mangel på tid og kapasitet i idrettsrådets styre har vært noe problem. Det er heller ikke mange av idrettsrådslederne som har hatt problemer med å finne fram til en fordelingsnøkkel som idrettslagene synes er rettferdig. I denne sammenheng er det også interessant å registrere at så få som seks prosent av idrettsrådene har problemer knyttet til mangel på faste rutiner i idrettsrådet for fordeling av aktivitetstilskuddene. Det understøtter våre observasjoner av en tilskuddsordning som i all hovedsak har funnet sin form i idrettsrådene.

### 3.7 Oppsummering

*Hovedfunn: Idrettsrådenes fordeling og vurdering av aktivitetstilskuddene*

- Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer blir av 75 prosent av idrettsrådene oppfattet å være klare og entydige. Slik idrettsrådene ser det, er rådernes prioriteringer i betydelig grad i samsvar med departementets retningslinjer. I den tiden tilskuddsordningen har vært virksom er det stadig færre av idrettsrådene som mener at

departementets retningslinjer er uklare. I den siste idrettsrådsundersøkelsen mener bare en prosent av rådene at de er uklare.

- 68 prosent av idrettsrådene mener at departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger utfyller hverandre. Kun 10 prosent av idrettsrådene mener at retningslinjene og anbefalingene står i konflikt med hverandre.
- Slik idrettsrådslederne ser det, er det idrettsrådets styre og idrettslagene som influerer sterkest på vedtaket om fordeling av aktivitetsmidlene. Minst innflytelse har idrettskretsene, mens Kultur- og kirkedepartementet, sammen med NIF, havner i en mellomkategori. Idrettskretsenes i utgangspunktet begrensede innflytelse er blitt ennå mindre fra 2003 til 2006, mens idrettsrådets styre har styrket sin posisjon.
- I 2003 valgte 25 prosent av idrettsrådene å fordele støtten utelukkende på grunnlag av antallet barne- og ungdomsmedlemmer i idrettslagene. 75 prosent valgte å fordele støtten etter flere kriterier enn antallet medlemmer. I 2006 er mønstret omtrent det samme. 26 prosent av idrettsrådene rapporterer at de kun har brukt antallet barn og unge som fordelingskriterium, mens 74 prosent har brukt flere kriterier. Det viser at idrettsrådene langt på veg har valgt "sin" modell som de holder fast ved år etter år.
- Sett i forhold til Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer kan vi si at hensynet til barn og unge og til dels funksjonshemmede/ utøvere med spesielle behov blir ivaretatt av idrettsrådene, mens likestillingsaspektet i begrenset grad blir tatt hensyn til ved fordelingen. Anbefalingene til NIF har også gjennomslag i forhold til prioritering av ungdom og idrettsskoler.
- Idrettsrådene stiller fortsatt relativt mange krav til idrettslagene for å kunne motta støtte. Mest utbredt er det å kreve at idrettslaget har registrert seg i NIFs årlige idrettsregistrering. Over 40 prosent av idrettsrådene sender ut skriftlig skjema og krever at idrettslagene fyller ut opplysninger om medlemstall og aktiviteter. Rundt en tredjedel krever at idrettslaget har levert årsmelding/ regnskap for foregående år. Selv om det en liten nedgang fra 2003 til 2006, er det fortsatt 22 prosent av idrettsrådene som krever søknad fra lagene for at de skal kunne motta midler.
- I 2003 valgte 15 prosent av idrettsrådene å sette av midler til fellesaktiviteter for idrettslagene i regi av idrettsrådet. I 2006 sank denne andelen til 6 prosent. Til sammen dreier det seg om 17 idrettsråd. Tallene for 2006 viser ingen forskjell mellom store og små kommuner. Fem prosent av idrettsrådene satte i 2003 av midler til idrettsrådets administrering av tilskuddsordningen. I 2006 var denne andelen sunket til 1,4 prosent eller totalt fire idrettsråd. Verken midler til fellestiltak i regi av idrettsrådet eller til administrering av ordningen er utbetalt direkte til idrettsrådene. Alle midler har gått uavkortet til idrettslagene. Idrettslagene kan imidlertid ha "bestilt" tjenester av idrettsrådet eller støttet det økonomisk for å ivareta administrative oppgaver.
- 84 prosent av idrettsrådslederne var i 2003 enige i at aktivitetsmidlene har styrket idrettsrådets posisjon. I 2006 var andelen 71 prosent. Idrettsrådet bruker sin posisjon til å være talerør for idrettslagene overfor kommunale myndigheter, men også for å gjøre kommunal idrettspolitikkk kjent for lagene. Når det gjelder formidling av overordnede signaler – fra departementet og NIF – er det rundt halvparten av idrettsrådene som ser dette som en viktig oppgave for idrettsrådet.



- To tredjedeler av idrettsrådene mener de opptrer på en koordinerende og styrende måte overfor idrettslagene. Sett i lys av den debatt som er ført de senere år om idrettsrådet som idrettspolitisk aktør, kan det synes som om at mange idrettsråd har tatt steg i denne retning.
- Tilskuddsordningen til lokale idrettslag har i hovedsak funnet sin form. Høy grad av stabilitet over tid når det gjelder fordelingsmåter og effekter og få større utfordringer viser at tilskuddsordningen langt på vei har satt seg de åtte årene den har eksistert. Den sitter stort sett i ”veggene” i idrettsrådene.



## 4 Idrettskretsen – observatør, kontrollør eller politisk aktør?

### 4.1 Innledning

Idrettskretsene har ivare tatt enkelte oppgaver i forhold til idrettsrådenes fordeling av midlene. Foruten å påse at formalia i innstillingene er i orden (slik som beløp, navn på laget, adresse, kontonummer), har idrettskretsene informert om tilskuddsordningen og purret opp idrettsråd hvor det har trukket ut med å få vedtatt endelig innstilling. Kultur- og kirke departementets retningslinjer tar ikke opp idrettskretsens rolle direkte. NIF har for sin del presisert at "Idrettskretsen samler idrettsrådenes fordeling innen sitt fylke, kvalitetssikrer at denne uavkortet er fordelt til idrettslagene i.h.h.t. kriterier og anbefalinger, og vidresender fordelingen til NIF" (NIF 2006). Det heter også at "Alle spørsmål fra idrettslagene og idrettsrådene vedrørende ordningen rettes til idrettskretsen". Den generelle anbefalingen fra NIF er at "Ved uenighet rundt tolkning av kriterier og anbefalinger skal idrettskretsene kontrollere at de overordnede føringene blir fulgt". Spørsmålet som stilles i dette kapitlet er hvordan kretsene har tilpasset seg i forhold til ulike overordnede signaler. Står de først og fremst på sidelinjen som observatører eller inntar de en mer aktiv rådgivende og kontrollerende rolle? Er det slik at de over tid har iført seg en rolle som en idrettspolitisk aktør som ønsker å påvirke hvordan aktivitetsmidlene fordeles av idrettsrådene? Går idrettskretsene så langt i sin rolleforståelse at de fratar idrettsrådene noe av deres handlefrihet?

I dette kapitlet undersøker vi hvordan idrettskretsene fungerer som rådgivere, kontrollører og klageorgan for idrettsrådene, herunder om det er ulik praksis mellom kretsene. Vi undersøker også hvorvidt kretsene sørger for at alle tilskuddsmidlene tilfaller de lokale idrettslagene. Vi baserer oss på idrettsrådsundersøkelsen i 2007 og sammenligner med tall fra undersøkelsen i 2003. Videre er det gjennomført 10 intervjuer med ansvarlige for de lokale aktivitetsmidlene i 10 av idrettskretsene.

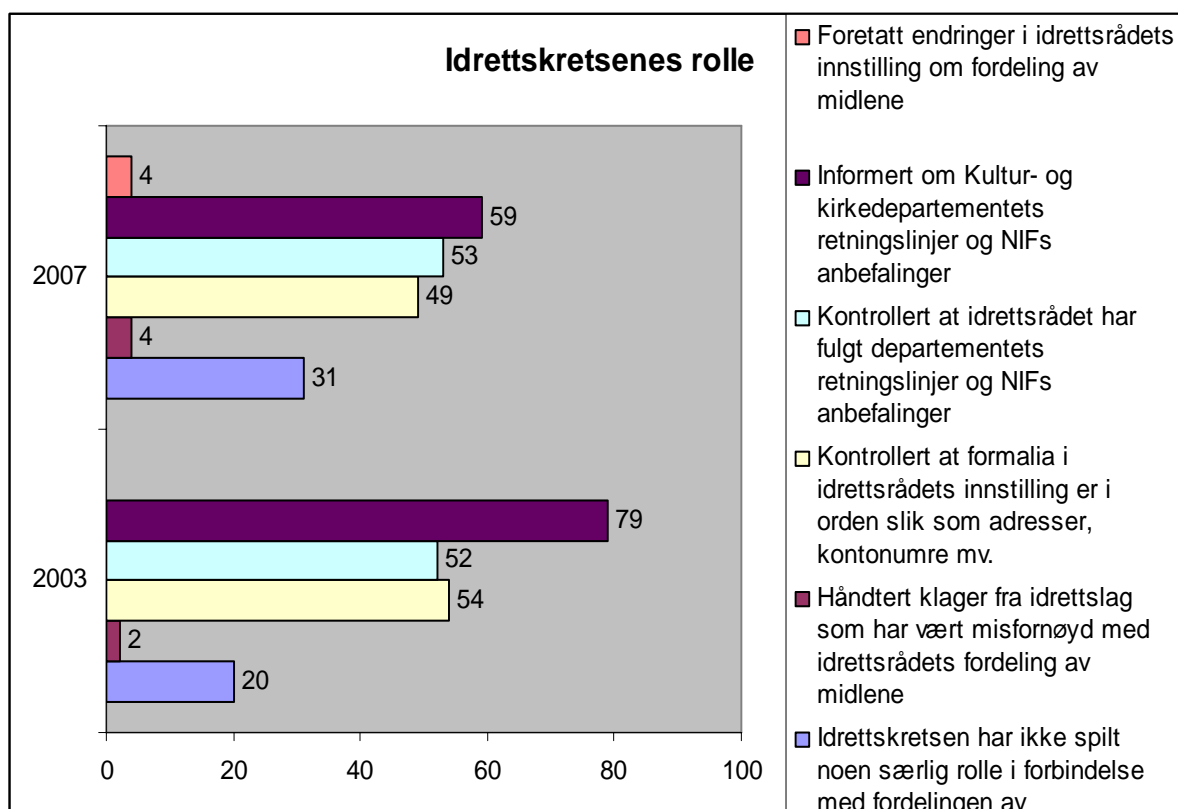
### 4.2 Idrettskretsens rolle slik idrettsrådene ser det

I både idrettsrådsundersøkelsene i 2003 og i 2007 har vi spurt idrettsrådene hvordan de vurderer idrettskretsens rolle i forbindelse med fordelingen av aktivitetsmidlene. Det er flest idrettsrådsledere som oppgir at kretsene har informert om departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger. Fra 2003 til 2006 er det imidlertid en nedgang fra 79 prosent i 2003 til 59 prosent. Nedgangen kan ha sammenheng med at retningslinjer og anbefalinger etter hvert er blitt godt kjent, og at selv om det er visse årvisse endringer og justeringer i retningslinjer og anbefalinger, så er denne oppgaven blitt tonet litt ned av idrettskretsene. De fleste av idrettskretsene gjennomfører møter med idrettsrådene hvor de informerer om retningslinjer og anbefalinger, særlig nye element.

Stabiliteten er større når det gjelder spørsmålet om idrettskretsen har kontrollert at idrettsrådet har fulgt departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger. I overkant av halvparten av idrettsrådene mener at idrettskretsene ivaretar en slik rolle. Sentralt står en sjekk av om idrettsrådene har fordelt penger til fellesaktiviteter i regi av idrettsrådet eller til idrettsrådets administrasjon. Svarprosenten på dette spørsmålet er omtrent den samme i 2003 og 2007.

I samme kategori faller også kontroll av formalia i idrettsrådenes innstillinger. Også her er rundt halvparten av idrettsrådene av den oppfatning at kretsene ivaretar en slik rolle. Med innføring av elektronisk ordning i 2006 er informasjonen fra idrettsrådene blitt standardisert. Den nye ordningen innebærer en standardisering, samtidig som informasjonen som fås fra idrettsrådene er såpass begrenset at kretsene får vite mindre om kriteriene for idrettsrådenes fordeling.

Figur 4.1. Idrettskretsenes rolle i forbindelse med idrettsrådenes fordeling av aktivetsmidlene i 2003 og 2006. I prosent. N i 2003=250. N i 2007=286.



I 2002 klargjorde NIF hvordan *klager* fra idrettslag skal håndteres. Hvis ikke saken løses av idrettsrådet, skal idrettskretsen koples inn. Hvis den fortsatt ikke finner sin løsning der skal NIF sentralt avgjøre saken. Som vist i figuren ovenfor, har kretsene behandlet få klager fra idrettslag som har vært misfornøyd med idrettsrådets fordeling. Kun 2 prosent i 2003 og 4 prosent i 2007 sier at kretsen har håndtert klager fra idrettslag som har vært misfornøyd med idrettsrådets fordeling av midlene.

I undersøkelsen i 2007 som tar for seg fordelingen i 2006 tok vi med et nytt spørsmål om idrettskretsen har foretatt *endringer* i idrettsrådets innstilling av

aktivitetsmidlene. Som figuren over viser, er det kun 4 prosent av idrettsrådene som rapporterer om slike endringer. Sannsynligvis er det betydelig grad av sammenheng mellom antall klagesaker og antall saker hvor kretsen har endret idrettsrådets innstilling.

Vi ser av figuren at det er en oppgang fra 2003 til 2007 i andel idrettsråd som mener at idrettskretsen ikke har spilt noen særlig rolle i forbindelse med fordelingen av aktivitetsmidlene (fra 20 prosent til 31 prosent). Denne endringen passer godt til et funn i forrige kapittel, nemlig at det er en nedgang i andel idrettsråd som mener at idrettskretsen har ”stor innflytelse” på idrettsrådets vedtak om fordeling av aktivitetsmidlene. I 2003 var prosentandelen 9 prosent, i 2007 kun 3 prosent.

### 4.3 Ulik praksis mellom idrettskretsene?

Et neste spørsmål er om idrettsrådene har ulike erfaringer med idrettskretsene. Vi har foretatt en fordeling av svarene i figur 4.1 på alle idrettskretsene unntatt Oslo. I tabellen nedenfor ser vi først på idrettskretsens informasjons- og veilederrolle og kontrollrollen. Vi har også tatt med den fylkesvise fordelingen på spørsmålet ”Idrettskretsen har ikke spilt noen særlig rolle i forbindelse med fordelingen av aktivitetsmidlene”.

Tabell 4.1. Fylkesvis oversikt over hvordan idrettsrådene vurderer idrettskretsens rolle. I prosent.

	Om idrettskretsen har informert om Kultur- og kirke-departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger	Om idrettskretsen har kontrollert at idrettsrådet har fulgt departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger	Om idrettskretsen har kontrollert at formalia i idrettsrådets innstilling er i orden slik som adresser, kontonumre mv.	Idrettskretsen har ikke spilt noen særlig rolle i forbindelse med fordelingen av aktivitetsmidlene
Finmark	62	54	77	8
Troms	53	47	53	47
Nordland	70	60	50	30
Nord-Trøndelag	63	68	58	16
Sør-Trøndelag	59	76	71	18
Møre og Romsdal	67	52	48	41
Sogn og Fjordane	67	40	27	33
Hordaland	57	86	50	21
Rogaland	47	40	20	40
Vest-Agder	67	50	33	50
Aust-Agder	82	73	64	54
Telemark	47	53	33	40
Vestfold	70	20	40	30
Østfold	29	50	50	50
Hedmark	53	29	41	35
Oppland	44	61	61	28
Akershus	80	55	60	20
Buskerud	36	43	36	50
<b>Gjennomsnitt for alle</b>	<b>59</b>	<b>53</b>	<b>49</b>	<b>31</b>

Tabellen viser at det er en god del variasjon mellom idrettskretsene, vel og merke slik idrettsrådene i det enkelte fylke opplever forholdet til idrettskretsen. Mens rundt 80 prosent av idrettsrådene i Aust-Agder og Akershus sier at idrettskretsen har informert om departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger, er det kun 29 prosent i Østfold og 36 prosent i Buskerud som sier det samme.

Også i forhold til kontrollrollen er det en del forskjell mellom kretsene slik idrettsrådene ser det. Mens 86 prosent av idrettsrådene i Hordaland og 76 prosent av rådene i Sør-Trøndelag sier at kretsen har kontrollert at idrettsrådet har fulgt opp departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger, er det kun 20 prosent i Vestfold og 29 prosent i Hedmark som sier det samme. Også i forhold til kontroll av formalia og lignende er det klare forskjeller mellom idrettskretsene.

Det er også forskjeller i synet på om idrettskretsen har spilt noen rolle. I Buskerud, Østfold og i Agder-fylkene er det rundt halvparten eller flere av idrettsrådene som er enige i at idrettskretsen ikke har spilt noen særlig rolle, mens andelen er nede i 8 prosent i Finnmark og under 20 prosent i Trøndelagsfylkene.

I tabellen nedenfor vises antall idrettsråd som rapporterer hvorvidt idrettskretsen har håndtert klagesaker og foretatt endringer i idrettsrådets innstilling. Her har vi brukt absolutte tatt siden det er snakk om svært små antall.

*Tabell 4.2. Antall idrettsråd som oppgir at det har vært klagesaker i 2006 og antall idrettsråd som rapporterer at idrettskretsen har foretatt endringer i idrettsrådets innstilling. Antallet idrettsråd er sett i forhold til det totale antall idrettsråd som har svart på spørreundersøkelsen i hver av idrettskretsene. I absolutte tall.*

	Antall idrettsråd som oppgir at det har vært klagesaker i 2006	Antall idrettsråd som oppgir at idrettskretsen har foretatt endringer i idrettsrådets innstilling i 2006
Finnmark	0 av 13	0 av 13
Troms	1 av 15	1 av 15
Nordland	0 av 20	0 av 20
Nord-Trøndelag	1 av 19	1 av 19
Sør-Trøndelag	0 av 17	1 av 17
Møre og Romsdal	3 av 27	3 av 27
Sogn og Fjordane	0 av 15	0 av 15
Hordaland	1 av 14	0 av 14
Rogaland	0 av 15	1 av 15
Vest-Agder	0 av 12	0 av 12
Aust-Agder	2 av 11	1 av 11
Telemark	0 av 15	1 av 15
Vestfold	0 av 10	0 av 10
Østfold	1 av 14	0 av 14
Hedmark	0 av 17	0 av 17
Oppland	0 av 18	0 av 18
Akershus	1 av 20	1 av 20
Buskerud	0 av 14	0 av 14

10 av idrettsrådene, vel og merke i vårt utvalg, rapporterer om klagesaker i 2006. Flest var det i Møre og Romsdal og Aust-Agder, mens de øvrige er spredt utover. Antallet er lite, og det ser ikke ut til at forskjellene er store mellom idrettskretsene. Forskjellene er heller ikke store med hensyn til om idrettskretsen har foretatt endringer i idrettsrådets innstilling. Antallet er lite og relativt spredt utover kretsene.

I denne oppfølgende evalueringen har det vært viktig å finne ut hvor mange idrettsråd som mener det er et problem at idrettskretsen prøver å påvirke idrettsrådets fordeling av aktivitetsmidlene.

*Tabell 4.3. I hvilken grad følgende problem gjorde seg gjeldende da idrettsrådet fordelte aktivitetsmidlene for 2006:*

Prosentandel av idrettsrådene som mener at det i <b>stor/ nokså stor grad</b> er et problem at idrettskretsen prøver å påvirke idrettsrådets fordeling av aktivitetsmidlene	Prosentandel av idrettsrådene som mener at det i <b>liten/ nokså liten grad</b> er et problem at idrettskretsen prøver å påvirke idrettsrådets fordeling av aktivitetsmidlene
<b>2 prosent (totalt 5 IR)</b>	<b>96 prosent (totalt 281 IR)</b>

Som ser at det kun 2 prosent, eller totalt 5 idrettsråd, som i stor eller nokså stor grad oppfatter idrettskretsens rolle som et problem. 96 prosent så det ikke slik, mens 2 prosent ikke visste. Et av idrettsrådene som ser på kretsen som et problem finner vi i Sør-Trøndelag, et i Rogaland, et i Vest-Agder og to i Hordaland. Disse fem er ennå færre enn det antallet idrettsråd som rapporterte om at idrettskretsen hadde foretatt endringer i rådets innstilling (jf. figur 4.1). Det kan tolkes dit hen at selv om idrettskretsen i noen få tilfeller har gjort endringer, oppfattes ikke alltid dette som et problem av idrettsrådet.

Foruten den direkte oppfølgingen av idrettsrådenes fordeling av aktivitetsmidlene, har mange av kretsene engasjert seg for å styrke idrettsrådene. Denne aktiviteten er en oppfølging av idrettstinget i 1999 der det ble vedtatt en handlingsplan for å styrke idrettsrådene. I 2003 var det 62 prosent av idrettsrådene som mente at aktivitetsmidlene har ført til at idrettskretsen har blitt mer opptatt av å støtte og utvikle idrettsrådet. I 2007 var det litt færre, 52 prosent som mente det samme.

#### **4.4 Idrettskretsens rolle slik kretsene selv ser det**

Vi har gjennomført 10 telefonintervjuer med idrettskretser og deres ansvarlige for LAM ordningen. Disse viser at kretsene, om enn på noe ulik måte, påtar seg både rollen som rådgiver, pådriver, kontrollør og klageinstans. Når rolle her forstås som aktivisering av status i sosiale situasjoner (Wadel 1991), vil måten roller utspilles på avhenge av både person og av den aktuelle situasjonen. I denne gjennomgangen vil vi forsøke å formidle idrettskretsens utøving av roller slik de selv opplever dette. Vi vil undersøke om

Idrettskretsenes utøving av ulike roller er i samsvar med gjeldene retningslinjer, og om det er vesentlige forskjeller mellom idrettskretsenes praksis i forskjellige deler av landet.

Flere informanter fra idrettskretsene forteller at overgangen til nettbasert innlevering av innstillinger, f.o.m 2006, har ført til mindre byråkrati og papirarbeid:

*”Det er veldig oversiktlig. Det skjermbildet vi får opp viser alle idrettslagene og et flaggsystem angir der det er mangler ...”*

Idrettskretsene må likevel fremdeles inngå i rollen som pådriver for å få inn innstillingene i tide til NIF sin endelige frist i desember. Tilbakemeldingen fra informantene er at purrejobben tar mye tid. Selv om den nettbaserte løsningen har gitt en viss forbedring på området, er idrettskretsene samstemte i at en kortere tidsfrist for de endelige innstillingene til NIF, hadde vært hensiktsmessig. Dette både av hensyn til egen arbeidssituasjon, men mest av hensyn til alle idrettslagene som opplever å måtte vente unødvendig lenge på å få tilskudd. En idrettskrets rapporterer om vesentlige forbedringer etter at de startet med å premiere idrettsråd med et pengebeløp, dersom innstillingen kom til idrettskretsen innen september.

Det er likevel til dels store forskjeller i hvordan overgangen til nettbaserte innstillinger synes å påvirke rollen som kontrollør i idrettskretsene. Enkelte informanter opplever at omleggingen har ført til at de ikke lenger har de samme forutsetninger for å kunne kvalitetssikre innstillingene fra idrettsrådet. Dette fordi den nettbaserte løsningen ikke gir tilgang til referater fra fordelingsmøter og rapporter som de tidligere fikk tilsendt sammen med innstillingen. Noen informanter forteller derfor at deres jobb er *”raskt unnagjort”*, og *”vi må stole på de vurderingene som idrettsrådet har lagt til grunn”*. Det er stor samstemmighet i kretsene om at de føler seg trygge på den jobben idrettsrådene gjør. *”Vi må stole på at de (idrettsrådene) har gjort jobben”*. Flere peker imidlertid på at idrettsrådene fungerer på forskjellig måte. Noen håndterer fordelingsjobben på en fortreffelig måte, andre må ha hjelp og veiledning fra kretsens side.

En annen tilnærming er mer pragmatisk fundert. Noen informanter fremhever at antall innstillinger tilsier at eneste måte for idrettskretsen å utføre kontroll på, er i form av stikkprøver; *”Hos oss er det som regel mellom 500- 600 idrettslag så vi må velge ut”*. På den måten opplever idrettskretsene at de fortsatt makter å ha en velfungerende kontroll- og kvalitetssikringsfunksjon. Blant annet er det i noen tilfeller avdekket at idrettsrådet har fordelt midler til lag uten barn og ungdom. Kontrolløk lages etter bestemte kriterier og/eller ved at enkelte idrettsgrener gjennomgås i sin helhet. Det finnes også idrettskretser som går lengre enn dette i sin rolle som kontrollør og veileder, og som ber om å få ettersendt utfyllende rapporter og deretter går gjennom flertallet av innstillingene. Kontrolloppgavene får dermed et større omfang.

Det vil nødvendigvis ligge normative vurderinger til grunn dersom en skal kunne avgjøre om idrettskretsen virker *”overstyrende”* ovenfor idrettsrådene. I samtalen med de ansvarlige for de lokale aktivitetsmidlene i kretsene ble det sagt at det ofte er relasjonelle forhold som er avgjørende for hvilken rolle idrettskretsen inntar. I de tilfeller hvor idrettskretser opplever at idrettsråd er usikre på hvordan de skal arbeide, vil kretsen yte det som en informant betegnet som *”organisasjonsomsorg”*. Da kan det



være at idrettskretsen yter større grad av bistand enn det som oppfattes som vanlig og innenfor gjeldene prosedyrer. Fleksibilitet i rolleutøvelsen ble fremholdt som viktig.

En viss tilpassning av idrettskretsens rolle til lokale forhold synes å være nødvendig. Det er for eksempel store forskjeller både i befolkningstørrelse og derav i antall idrettslag i de ulike kretsene. Det finnes markerte forskjeller mellom idrettskretser i urbane og mer rurale strøk. I rurale områder vil eksempelvis idrettskretsen også måtte fungere som idrettsråd, ettersom småkommuner bare har mellom 1-3 aktive idrettslag. Et annet element i forlengelsen av dette, er at inhabilitetsspørsmålet også kan oppleves sterkere i rurale områder. I ett tilfelle som ble gjengitt av en informant gikk det frem at det i grendesamfunn med liten grad av personutskiftning, lett kan bli ”snakk” omkring fordelingen av aktivitetsmidlene. I noen tilfeller beskyldes idrettsrådets folk for å være for ”nær” de som skal motta midler. Da kan den nødvendige distansen til en idrettskretsen komme godt med når uenighet skal løses.

Uavhengig av størrelse og lokalisering vil det kunne utvikles ukulturer i frivillige organisasjoner. En måte som idrettskretsene håndterer dette på, er å inngå i rollen som organisasjonsutvikler. Organisasjonsutvikling er i følge informantene prosessarbeid, der en aktivt forsøker å gå fra en utilfredsstillende nåtilstand til en ønsket tilstand. Et eksempel på ukultur i denne sammenheng var et idrettsråd som gradvis ble mer kravstore med hensyn til hvilken informasjon som måtte foreligge fra lagene for å bli vurdert i forhold til aktivitetsmidlene. Informanten fortalte at det blant annet ble stilt krav om omfattende rapporter, og de lokalt tidfestede fristene ble håndhevd svært rigid. I slike tilfeller har noen av idrettskretsene grepet inn og forhindrede at urimelige og byråkratiske prosedyrer, som det å innføre tunge søknadsprosesser, ikke har blitt innført.

Det kan også hende at det er nærheten og oppfølgingen mellom idrettskretsen og idrettsrådet som gjør at det mottas relativt få klager fra idrettslagene. Av de 10 telefonintervjuene svarte mange at de aldri har opplevd å motta formelle klager. Noen få oppga at de hadde mottatt 1- 2 klager. Det må i den anledning også presiseres at alle vi har vært i kontakt med, har arbeidet med de lokale aktivitetsmidlene over flere år. På den måten kan sameksistensen og kommunikasjonen mellom de to instansene forstås som å virke gjensidig kontrollerende og derav konfliktreducerende.

## 4.5 Oppsummering

Alt i alt viser denne gjennomgangen at idrettskretsene har tatt på seg eller fått tildelt flere ulike roller i forhold til idrettsrådene. Ivaretar de *rådgiverrollen* er det gjerne med utgangspunkt i statens retningslinjer og NIFs anbefalinger om fordeling av aktivitetsmidlene. Fellesmøter med idrettsrådene er en framgangsmåte, en annen er mer fleksibel og bilateral veiledning ut fra at idrettsrådene har forskjellige behov. *Kontrolloppgavene* er i noen grad blitt utfordret av overgangen til nettbasert, elektronisk overføring av idrettsrådenes innstillinger til kretsene. Kretsen har mindre informasjon enn før til å vurdere om fordelingen skjer i henhold til retningslinjer og anbefalinger og at alle formalia er i orden. De fleste føler seg imidlertid trygg på at idrettsrådene gjør en god jobb i forhold til fordelingen av midlene. En annen utfordring er at det fortsatt kan

være krevende å få inn innstillingene fra alle idrettsrådene i tide. Rollen som *klageinstans* er formelt til stede, men brukes lite all den tid få saker dukker opp fra klubbnivået. Sett i lys av at få av idrettsrådene mener at idrettskretsene har noen stor innflytelse på fordelingen og at få av idrettsrådene opplever utidig innblanding fra kretsens side, er det lite som tyder på at kretsene inntar en ”overstyrende” rolle i forhold til idrettsrådene. Det er svært få eksempler på at idrettskretsen har foretatt endringer i idrettsrådenes innstillinger. Det virker som om kretsene har funnet fram til en mellomrolle mellom å være passiv observatør på den ene siden og overstyrende politisk aktør på den andre. Observasjonene våre viser imidlertid at det er en del forskjeller mellom idrettskretsene hvordan de håndhever sin rolle. Spørsmålet som bør reises er om det er behov for å ta noen skritt i retning av en standardisering av rollen. Samtidig er det viktig at det rom for fleksibilitet all den tid behovene varierer mellom kretsene.

## 5 Bruk og virkninger av aktivitetsmidlene for idrettslagene

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi med utgangspunkt i tallmateriale fra ISFs idrettslagsundersøkelser i 2001, 2003/04 og 2006 belyse hvilken betydning de lokale aktivitetsmidlene har for idrettslagene. Innledningsvis vil vi presentere noen generelle kjennetegn som karakteriserer lagene. Deretter vil vi se nærmere på de pengestrømmene som fordeles gjennom tilskuddsordningen og hvordan disse fordeler seg på idrettslagene. Videre vil vi se på hva pengene brukes til, for så å gå inn på virkningene av tilskuddsordningen.

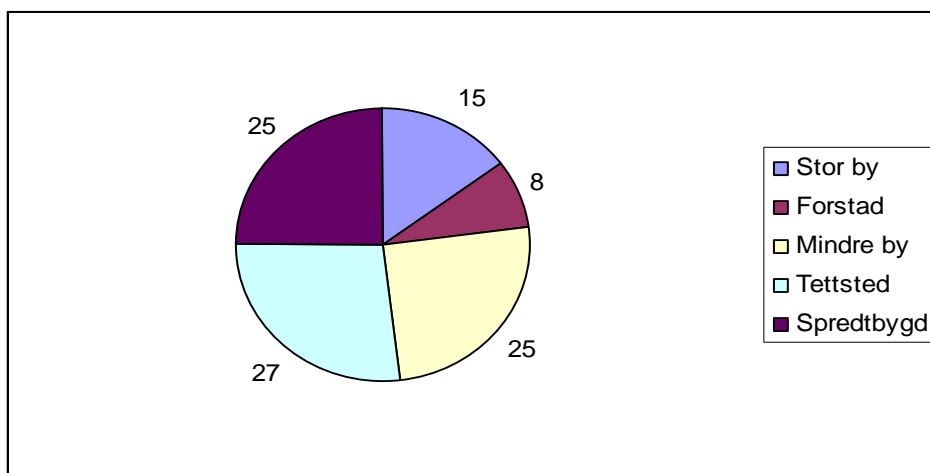
I hovedsak baseres analysen på tall fra ISFs 2006-undersøkelse, det vil si etter at tilskuddsordningen har fungert i sju år. Vi skal imidlertid også sammenligne med tall fra tidligere idrettslagsundersøkelser. For sju år siden var tilskuddsordningen ny. Det er rimelig å anta at det skjer endringer over tid ettersom tilskuddet blir en permanent del av lagenes inntektsstruktur, og ettersom det derfor ikke lenger er tale om nye ”friske” penger. Tre mulige hypoteser på hvordan tilskuddets betydning for idrettslagene arter seg over tid kan være:

1. *Stabilitetshypotesen.* Tilskuddsordningen har etablert seg som et stabilt element i lagenes virksomhet og beholder en vedvarende og fast betydning for aktiviteten i idrettslagene. I så fall skulle man forvente svært små endringer i tilskuddenes omfang, betydning og effekter på lagsnivå.
2. *Devalueringshypotesen.* Tilskuddsordningen tillegges mindre vekt etter hvert som idrettslagene venner seg til at disse pengene kommer hvert år, og etter hvert som de blir opptatt av nye problemstillinger vedrørende driften av virksomheten. I så fall skulle man forvente at disse midlene tillegges en gradvis mindre rolle av idrettslagene etter som årene går.
3. *Dynamikkhypotesen.* Tilskuddsordningen opprettholder sin betydning som endringsimpuls. Det kan skje dersom nye lag kommer inn i tilskuddsordningen. Det kan videre skje dersom eksisterende lag ser på disse pengene som en ekstraressurs som ikke anvendes til å dekke generelle utgifter, men som over tid anvendes til forskjellige formål. I så fall skulle man forvente endringer i hvordan pengene anvendes og hvilke målgrupper som nyter godt av dem.

Vi skal komme tilbake til disse problemstillingene i forbindelse med konklusjonene.

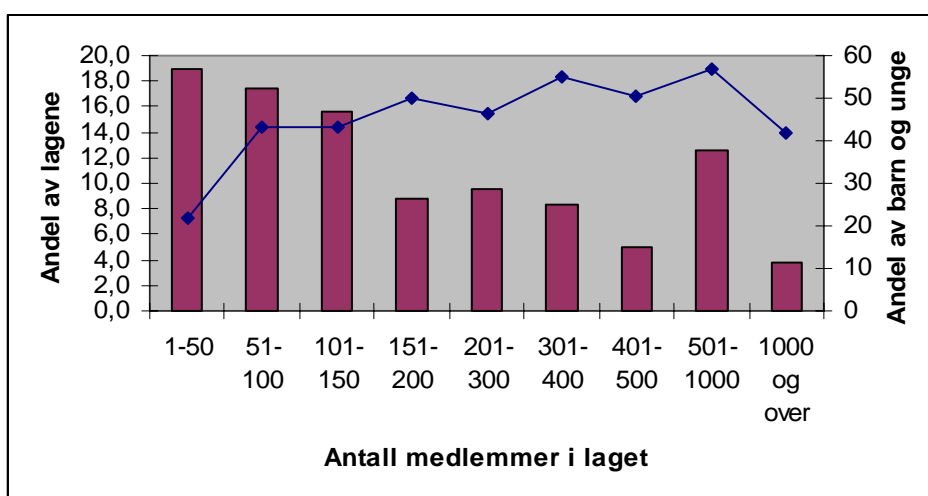
## 5.2 Idrettslagenes struktur og problemsituasjon

Før vi undersøker aktivitetsmidlernes betydning for de lokale idrettslagene, vil vi se nærmere på idrettslagsstrukturen i Norge slik denne fremgår av utvalget, og slik dette er beskrevet gjennom tidligere undersøkelser. ((jf. Enjolras og Seippel 2001, Seippel 2003). Vi vil da først trekke fram kjennetegn ved deres geografiske lokalisering, størrelse, virksomhet, ressurser og økonomi, for så å peke på noen sentrale hindringer som lagene opplever å stå overfor.



Figur 5.1. Fordeling av idrettslagene på stedstype.2006. I prosent. N=267.

Idrettslag finnes som kjent over hele landet. Antallet lag fordeler seg omlag likt på fire kategorier: (i) storby og forsted til storby, (ii) mindre by, (iii) tettsted, og (iv) spredtbygd strøk. Fordelingen som er vist i figuren er med små avvik lik fordelingen som ble registrert i forrige runde. De største lagene finnes i tettsteder og i forstedene (Tilstandsrapport for norsk idrett, 2002, 2003).



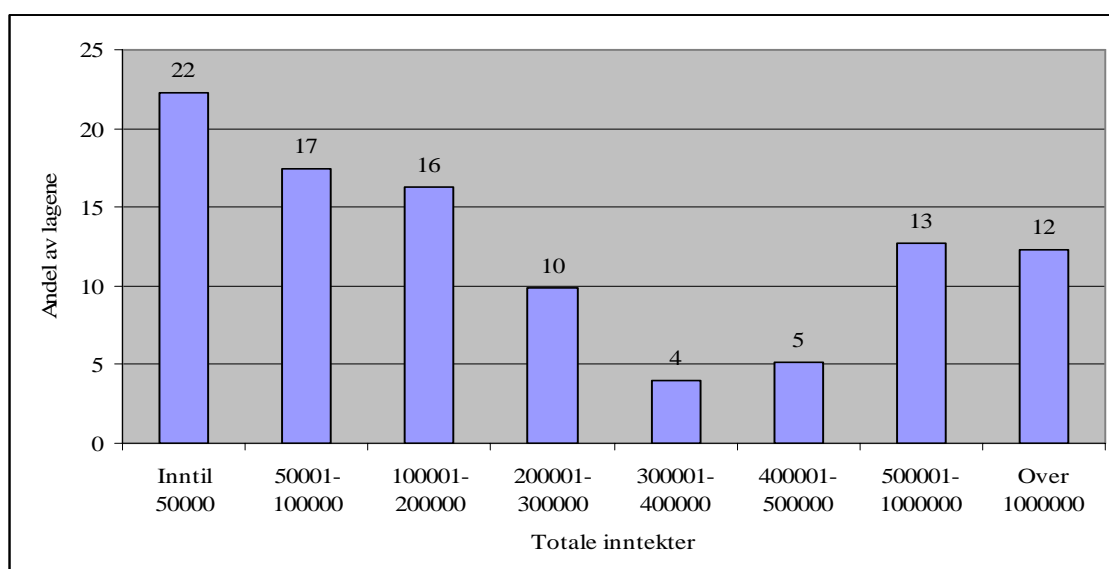
Figur 5.2. Idrettslagenes størrelse, fordeling og andel barn og unge (mellom 0 og 19 år). 2006. I prosent. N=263.

Hovedtyngden av idrettslagene er små (Enjolras og Seippel 2001: 15-27, Seippel 2003). Ifølge idrettslagsundersøkelsen i 2006 hadde 43 prosent av idrettslagene 100 medlemmer eller mindre. Dette er noe lavere enn det som ble registrert i undersøkelsen i år 2001 da 52 prosent av lagene hadde 100 medlemmer eller mindre. Dette kan både ha med utvalgsforskjeller å gjøre og at gjennomsnittsstørrelsen på lagene kan ha vokst noe. I de 43 prosent av lagene med 100 medlemmer eller mindre finner man bare 7 prosent av medlemsmassen. Vel 16 prosent av lagene har over 500 medlemmer. Disse store lagene har 52 prosent av medlemmene. Norske idrettslag er med andre ord gjennomgående små, samtidig som en stor del av den totale medlemsmassen er konsentrert i relativt sett få, men store idrettslag.

Barn og ungdom utgjør en vesentlig del av medlemsmassen. Gjennomsnittsandelen barn og ungdom er 43 prosent. Denne andelen var noe mindre i de aller minste idrettslagene med 50 medlemmer eller mindre.

Det er ifølge undersøkelsen omtrent like mange sær-idrettslag som driver bare med en idrett som der er fleridrettslag. Det samme var tilfelle i undersøkelsen av 2003. Gjennomgående er fleridrettslagene noe større enn sær-idrettslagene, og de har i snitt en noe høyere andel barn og ungdom.

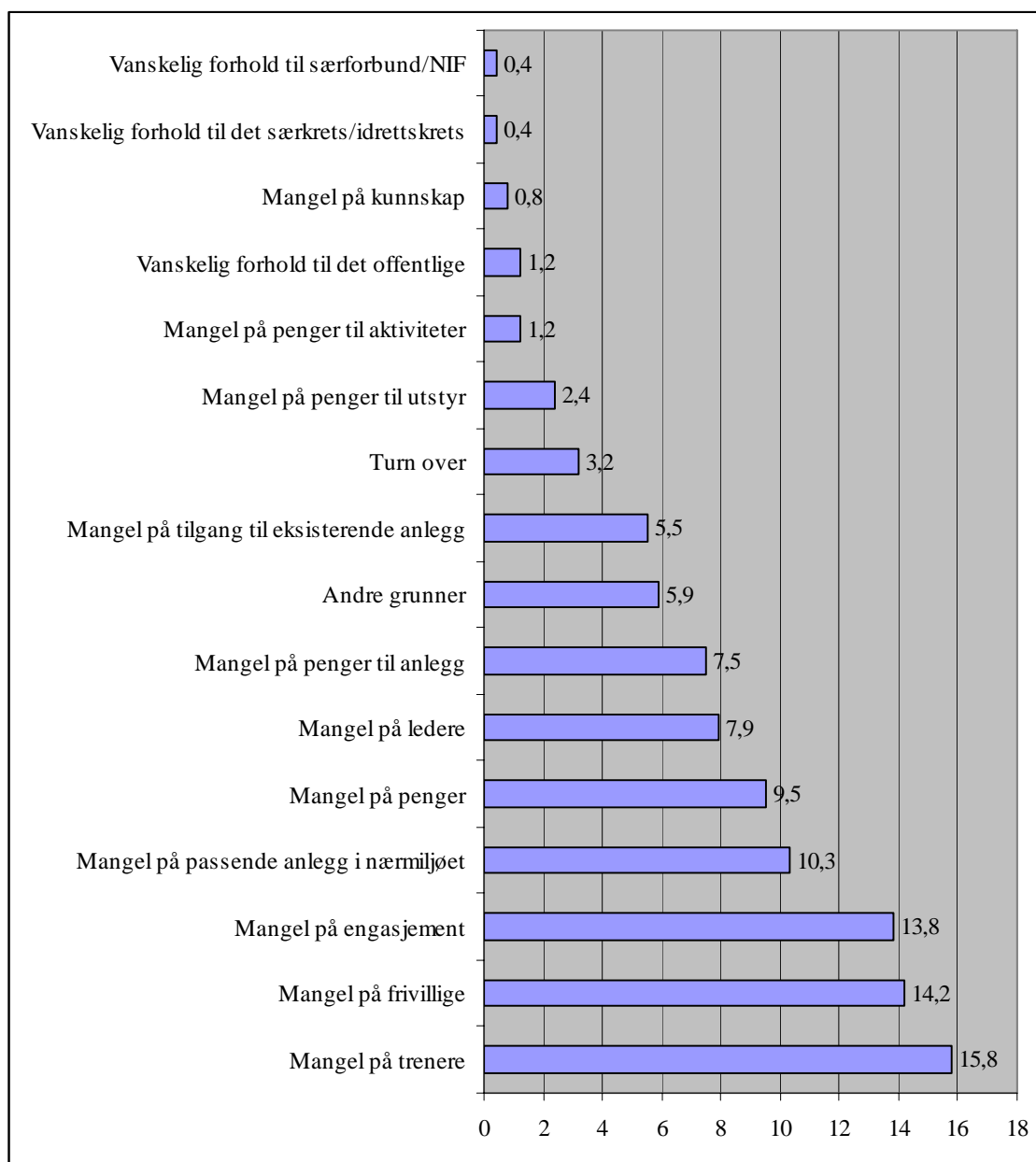
Idrettslagene oppfatter seg selv som en del av breddeidretten. I undersøkelsen ble lagene bedt om å plassere seg på en skala fra 1 til 7 hvor 1 betydde at deltakelse og sosialt samvær var viktigst. Over 60 prosent av lagene plasserte seg på de tre mest deltakelsesorienterte nivåene. Sær-idrettslagene har i snitt et noe sterkere konkurransepreg enn fleridrettslagene.



Figur 5.3. Inntektsfordelingen i idrettslagene. 2006. I prosent. N=252

Gjennomsnittsinntekten for idrettslagene som oppga tall i 2006 er nær 510.000 kroner. Dette er litt høyere enn i 2003-undersøkelsen da snittet lå på ca. 420.000 kroner. For øvrig er fordelingsmønsteret nokså likt. Inntektsnivået varierer betydelig. 55 prosent

oppgir inntekter inntil 200.000 kroner, mens en fjerdedel har over en halv million i inntekter.



Figur 5.4. Viktigste hindring for å gi et bedre tilbud til medlemmene. 2006 (N= 253)

Idrettslagene ble bedt om å oppgi hva som er de største hindringene dersom de skulle forsøke å gi et bedre tilbud av idrettsaktiviteter til medlemmene. Manglende tilgang på menneskelige ressurser i form av trenere, frivillige og engasjement nevnes av om lag 15 prosent av lagene. Dernest kommer mangel på anlegg i nærmiljøet, pengemangel og ledermangel som nevnes av rundt 10 prosent av lagene. Gjennomtrekk, mangel på penger til aktivitet eller utstyr og samarbeidsproblemer er i mindre grad et problem.

Sammenholdt med den problembeskrivelsen som ble gitt på grunnlag av idrettslagsundersøkelsen fra 2003 er bildet mye det samme. Tilgang på trenere ses som

et litt større problem i 2006, mens tilgang på ledere, frivillige og penger er et litt mindre problem, men ikke mye mindre. Forskjellene på hvordan de ulike hindringene vurderes er alt i alt små. Det bildet som ble tegnet av Seippel (2003:45) den gang står i stor grad ved lag. Menneskelige ressurser i form av frivillige, trenere og ledere, oppfattes som den viktigste hindringen for å kunne gi medlemmene et bedre tilbud. Derneft kommer problemer knyttet til økonomi og mangel på høvelige anlegg.

Oppsummeringsvis kan man ut fra den generelle beskrivelse av lagene, deres struktur og de problemer de står overfor, hevde at situasjonen stort sett er den samme i 2006 som i 2003. Idrettslagene har det verken verre eller bedre enn før.

### 5.3 Fordelingen av aktivitetsmidlene på idrettslagene

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvor mye penger idrettslagene mottar og hvordan de statlige tilskuddene fordeles på idrettslag med ulik størrelse og antall barn og ungdom.

Tabell 5.1. Aktivitetsmidler til lokale idrettslags arbeid for barn og ungdom

	2000	2001	2002	2003	2006
Beløp*	81,2 mill. kr.	84,4 mill. kr.	86,0 mill. kr.	104,2 mill. kr.	120,3 mill.kr.
Antall lag som er tildelt midler	4961	4965	5342	5644	5925
Gjennomsnittsbetøp per lag	16.368 kr.	16.999 kr.	16.099 kr.	18.465 kr	20.316

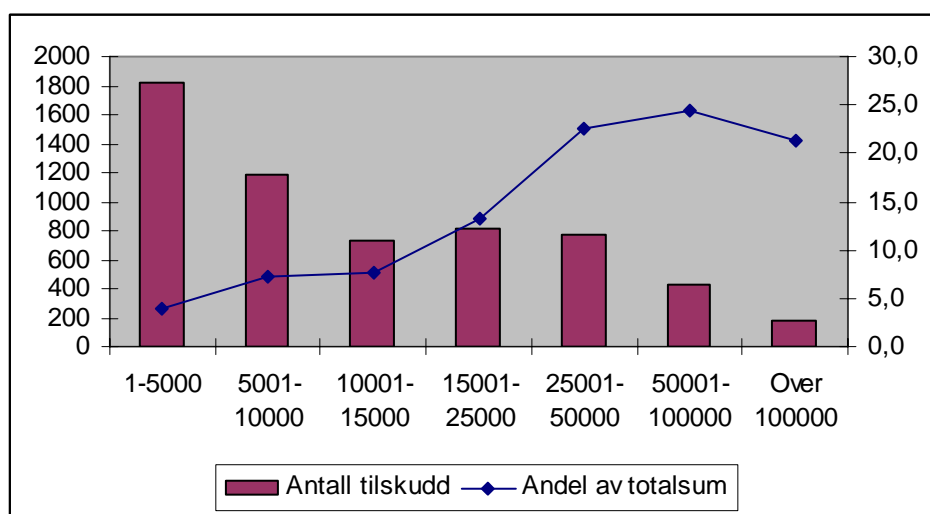
\* For årene 2000-2002 er tatt utgangspunkt i beløp avsatt av Kultur- og kirke departementet etter vedtak i statsråd. Påløpte renter er imidlertid blitt lagt til beløp som er utbetalt til lagene det enkelte år. Hvor mye renteinntektene utgjør det enkelte år fremgår ikke av tallene i tabellen. For 2003 og 2006 er tallene utbetalte beløp ifølge registeret fra Vestfold idrettskrets og NIF.

Tabellen viser at tilskuddsbeløpene har økt moderat og gradvis i perioden 2000-2006. Det beløp det enkelte idrettslag i gjennomsnitt har fått tildelt, har relativt sett økt, men mindre enn den samlede budsjettøkningen skulle tilsi. I nominelle verdier har gjennomsnittsbetøpet økt med 24 prosent, mens konsumprisindeksen har økt med 11,6 prosent over samme periode. Dette skulle bety en gradvis økning også i realverdien av tilskuddet som idrettslagene mottar. I årene 2004, 2005 og 2006 har rammebeløpet hele tiden ligget på 120 millioner kroner. Det innebærer at det meste av økningen har skjedd fram til 2004, og at realverdien på gjennomsnittstilskuddet som lagene de siste par årene mottar kan ha avtatt noe. I 2007 har det vært en økning til 125 millioner kroner.

Antallet idrettslag som får tilskudd øker. Særlig etter at tilskuddsordningen hadde kommet vel i gang var det en klar økning. Fra 2001 til 2003 økte antallet lag som fikk tilskuddsmidler med ca. 14 prosent. Fra 2003 til 2006 var økningen på 5 prosent, dvs.

noe mindre. I denne siste treårsperioden økte antall støttemottakere med 281. Det er m.a.o. en viss dynamikk i hvordan massen av tilskuddsmottakere er sammensatt.

Det kan være flere årsaker til økningen i antall lag som mottar støtte. Etter hvert har naturligvis tilskuddsordningen blitt bedre kjent noe som sannsynligvis har virket mobiliserende på idrettslagene. Flere kan ha tilkjennegitt overfor idrettsrådet at de er støtteberettiget. Det kan også ha vært en økning i frittstående lag og foreninger som mottar støtte. Som vi så tidligere har 8 prosent av idrettsrådene tildelt støtte til lag og foreninger som står utenfor NIF. For det tredje har det vært en vekst i det totale antallet idrettslag innenfor den organiserte idretten.

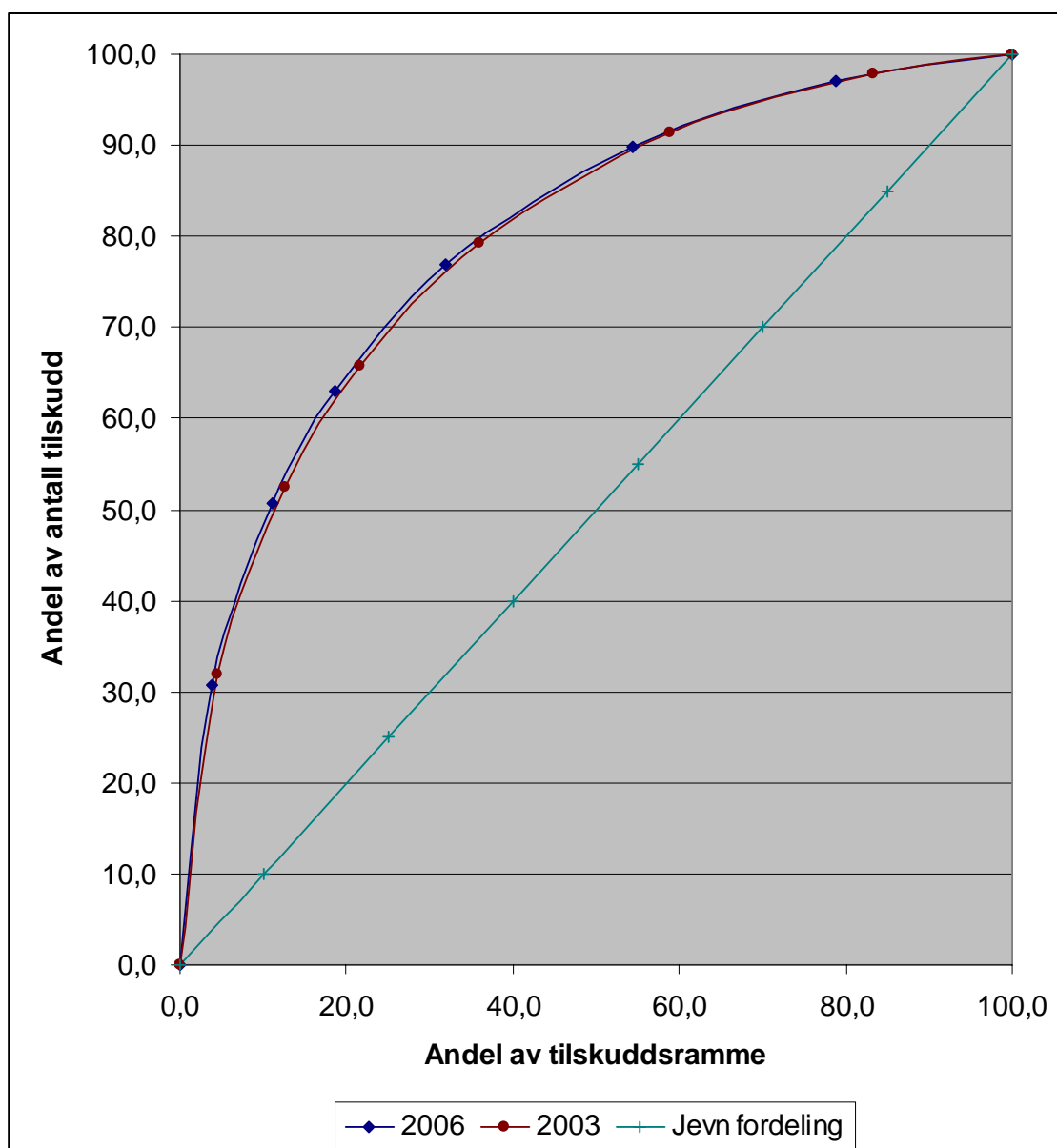


Figur 5.5. Fordeling av tilskudd på idrettslag etter størrelsen på tilskuddene, registertall for alle tilskudd fordelt i 2006. Tall fra NIF.

Det er betydelige forskjeller i tilskuddenes størrelse. For noen idrettslag handler det bare om småbeløp. Minste utbetaling i 2006 var tusen kroner. De som får mest får imidlertid betydelige beløp. Det største tilskuddet dette året var på 364.255 kroner. Vel halvparten, 51 prosent, av idrettslagene mottok inntil 10.000 kroner. Vel fjerdeparten, 26 prosent, fikk fra 10.000 kroner og oppover til 25.000 kroner. De siste 23 prosentene fikk større beløp, det vil si mer enn 25.000 kroner. Under halvparten av disse igjen fikk mer enn 50.000 kroner. Denne fordelingen på grupper av beløpsstørrelser avviker lite fra fordelingen slik den var for tre år tilbake. Den største forandringen er at en nå har gått bort fra å tildele småbeløp på noen hundre kroner og heller har satt en nederste grense på 1000 kroner.

Ser man på hvordan totalrammen fordeler seg på tilskuddstørrelser viser det seg at de 77 prosent av lagene som fikk beløp inntil 25.000 kroner fikk 32 prosent av totalrammen på 120,3 millioner, mens de resterende 23 prosent som fikk større beløp fikk 68 prosent av denne rammen. Tilsvarende viser tall for 2003 at 79 prosent av lagene med støtte inntil 25.000 kroner tok med seg 36 prosent av totalrammen på 104,2 millioner kr., mens de resterende 21 prosent fikk med seg 64 prosent av totalrammen. Andelen lag som får mindre beløp har gått litt ned, mens deres andel av totalrammen har gått forholdsvis mer ned.

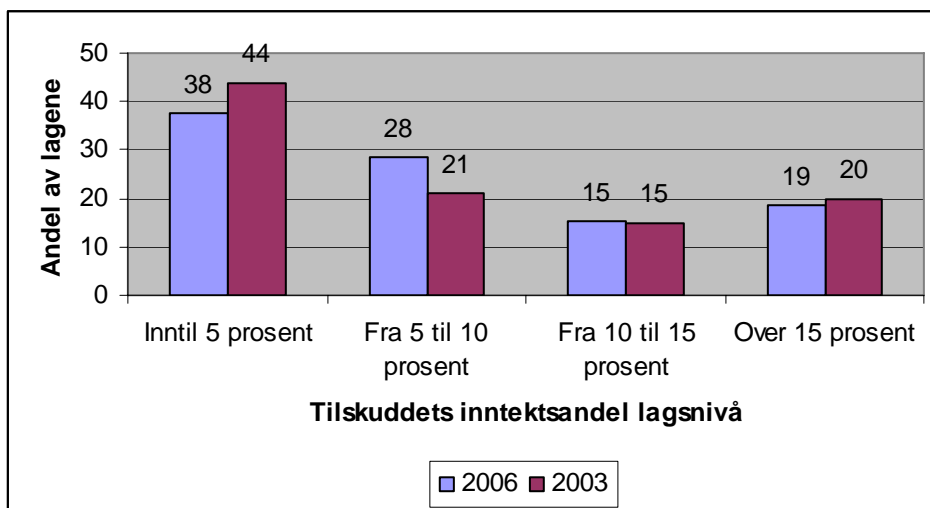




Figur 5.6. Lorenz-kurver av tilskuddenes fordeling på tilskuddsmottakere (Kilde: registertall fra NIF for 2003 og 2006).

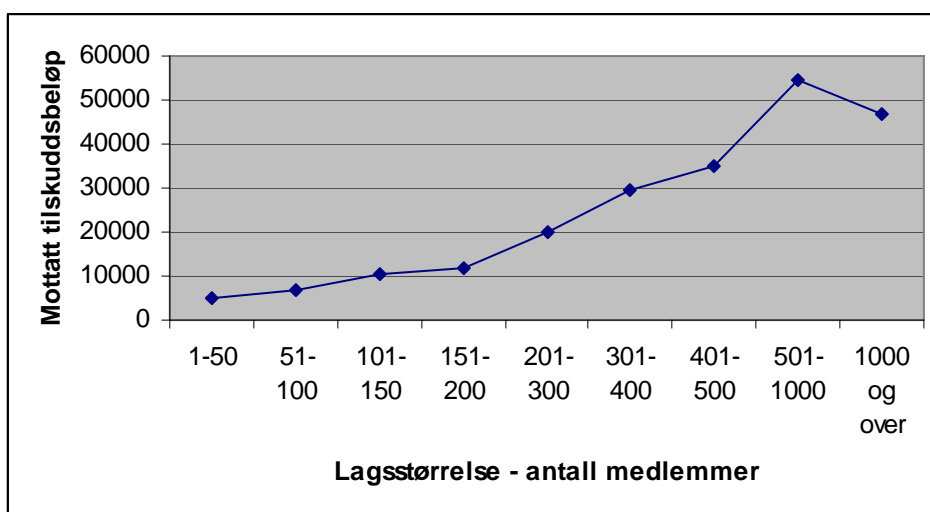
En mer helhetlig framstilling av tilskuddenes fordeling på små og større tilskudd er i figuren vist ved hjelp av såkalte Lorenzkurver. Grafene viser hvor stor akkumulert andel av totalrammen (x-aksen) og de akkumulerte andeler av tilskuddsmottakere (y-aksen; med tilskuddsmottakerne gruppert nedenfra etter tilskuddenes størrelse) mottar. Jo større avstand en kurve har fra den rette linja midt i figuren, jo sterkere er konsentrasjonen i retning større tilskudd. Kurven for 2006 ligger lenger borte fra linja enn kurven for 2003. Dette innebærer at tilskuddene i noe økende grad er konsentrert hos tilskuddsmottakere som mottar store tilskudd. Antar en at større lag jevnt over mottar større tilskudd enn mindre, må dette bety at større lag drar av gårde med en noe større andel av potten i 2006 enn i 2003.

Sett i forhold til det gjennomsnittlige inntektsnivået i idrettslagene på nær kroner 510.000,- utgjør tildelte aktivitetsmidler i gjennomsnitt ca. 4,2 prosent, altså et jevnt over nokså moderat tilskudd til idrettslagenes økonomi.



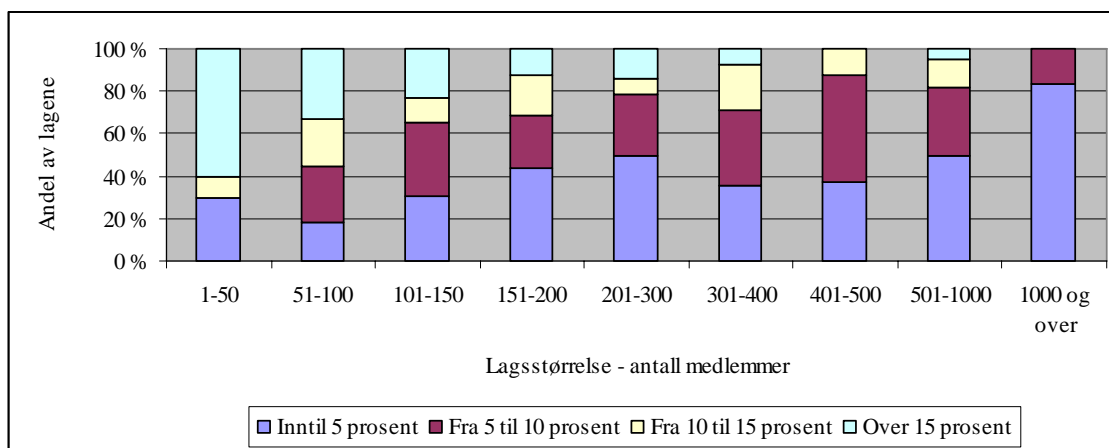
Figur 5.7. Aktivitetsmidler i prosent av totale inntekter, 2006 (N= 144) og 2003 (N=199).

Det er betydelige forskjeller i hva aktivitetsmidlene betyr for inntektene i det enkelte lag. For vel tredjeparten av lagene, 38 prosent, utgjør aktivitetsmidlene mindre enn 5 prosent av lagenes totale inntekter. For det store flertall av lagene, 81 prosent, utgjør aktivitetsmidlene mindre enn 15 prosent av inntektene. Sammenlignet med forrige spørreundersøkelse i 2003 er mønsteret relativt likt. Det er en viss forskyvning i retning av at en noe mindre andel sier at tilskuddet utgjør mindre enn fem prosent av inntektene.



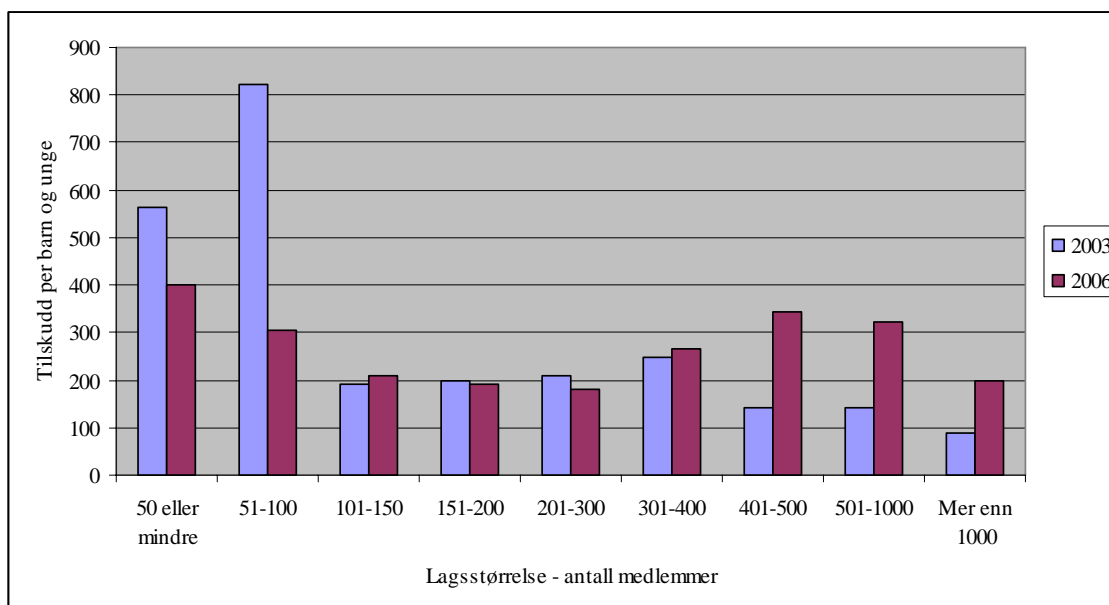
Figur 5.8. Gjennomsnittlig aktivitetstilskudd for lag av ulik størrelse (N=148).

Hovedregelen er at desto større laget er, målt i antall medlemmer, jo mer støtte får laget fra de lokale aktivitetsmidlene målt i kroner og ører. De små lagene med inntil 200 medlemmer får tilskudd i størrelsesorden mellom 5000 til vel 10.000 kroner, mens de større får i snitt fra 20.000 kroner og oppover.



Figur 5.9. Tilskuddets andel av inntektene i lag av ulik størrelse. 2006 (N=143).

Tilskuddet betyr relativt sett mest for inntektsbudsjettene i de minste lagene. Forskjellene mellom ulike lagsstørrelser er imidlertid mindre enn en kanskje kunne vente for lag med mer enn 100 medlemmer og oppover til de største lagene.



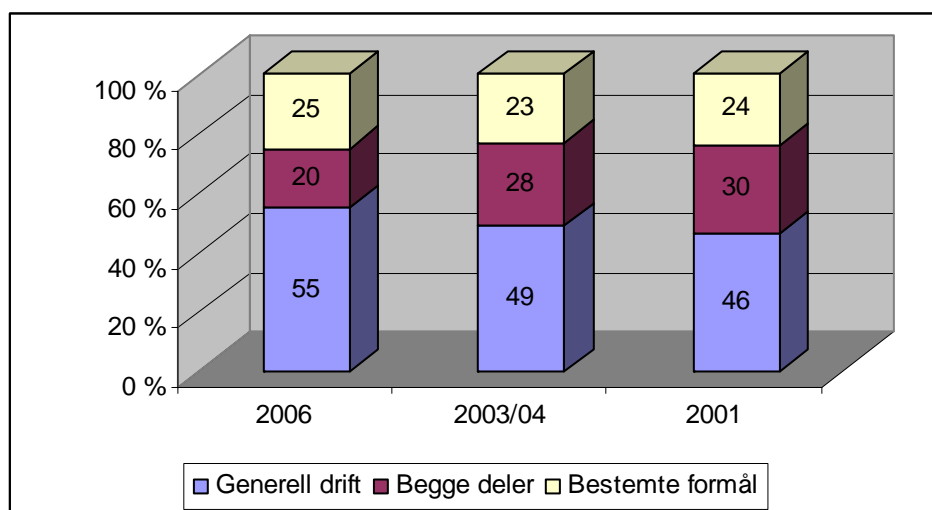
Figur 5.10. Aktivitetsmidler – gjennomsnittlig tilskudd per barn og ungdomsmedlem (6-19 år) i 2006 sett i forhold til lagenes størrelse. 2006 sammenlignet med 2003. (2006- N = 141; 2003 N = 179).

De aller minste lagene får relativt sett mer per medlem som er barn og ungdom. Forskjellen i så måte er imidlertid langt mindre nå enn for tre år siden. Mens små lag kunne få fra 500 kroner og oppover per barne- og ungdomsmedlem i 2003, er gjennomsnittsbetøpene nå nede i 3-400 kroner. Og mens lag med mer enn 400 medlemmer kunne få ca. 100 kroner per barne- og ungdomsmedlem for tre år siden er gjennomsnittet for de ulike størrelseskategoriene fra 2-300 kroner per medlem.

Dette bildet basert på data fra spørreskjemaundersøkelsen harmonerer rimelig godt med data fra NIFs tilskudsregister. Det indikerer at det har skjedd en viss forskyvning av tilskuddene med mer penger og en større andel til mellomstore og store idrettslag.

## 5.4 Bruken av aktivitetsmidlene

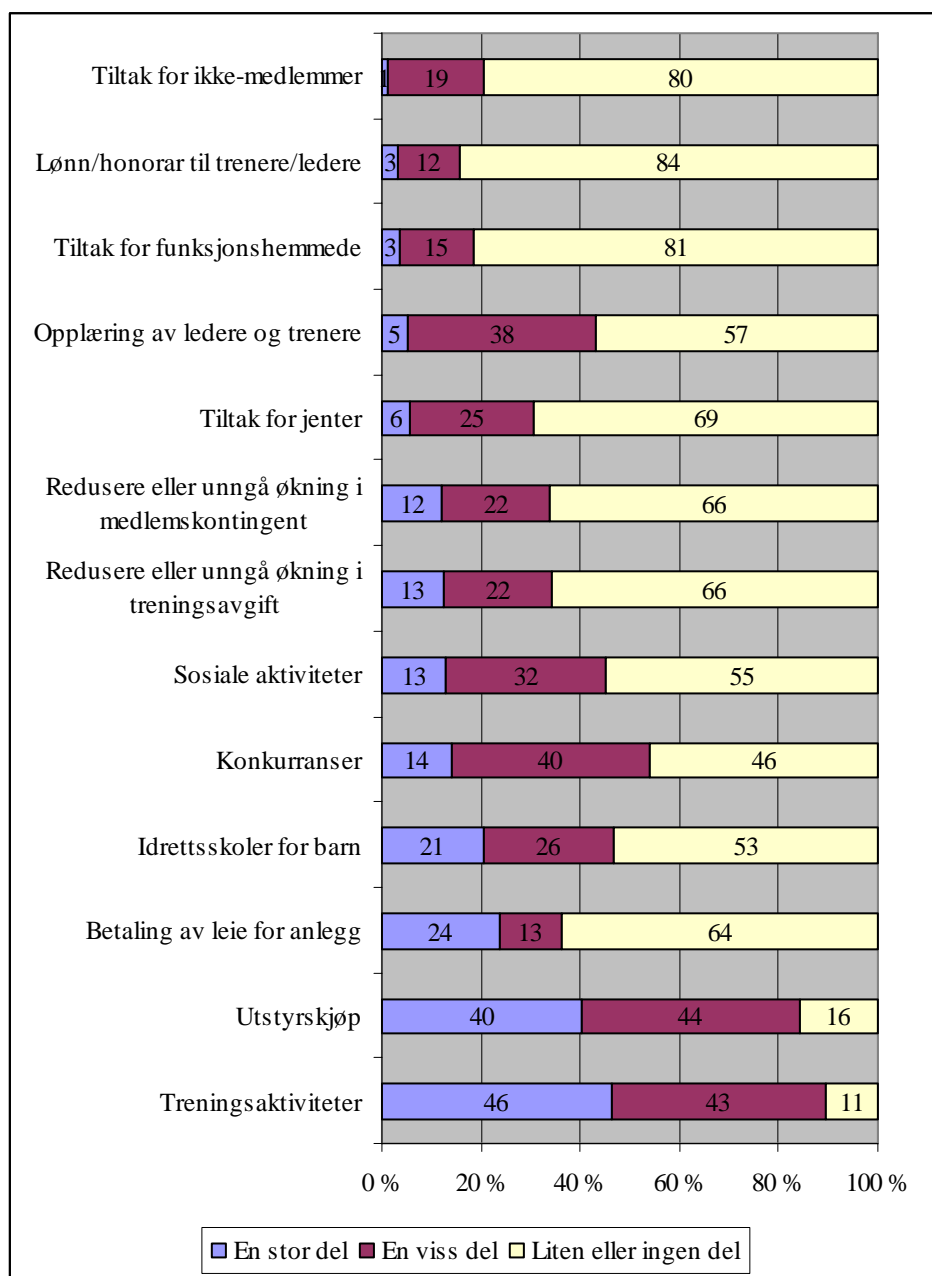
Aktivitetsmidlene er i utgangspunktet definert som en grunnstøtteordning rettet mot medlemsbasert, frivillig virke. I dette ligger at de lag og foreninger som er berettiget til å motta støtte står relativt fritt med hensyn til hvordan de vil bruke pengene. Samtidig er det trukket opp visse retningslinjer for bruken av midlene. I dette delkapitlet skal vi se nærmere på hvordan lagene har brukt aktivitetsmidlene.



Figur 5.11. Bruken av aktivitetsmidlene i 2006 sammenlignet med tidligere år. I prosent. 2006 N = 210; 2003 N=255.

Figuren over viser hvordan idrettslagene har benyttet midlene. Som vi ser kanaliserer mer enn halvparten av lagene alle pengene inn i den generelle driften. Fjerdeparten av lagene benytter pengene til bestemte formål, mens femteparten gjør begge deler, det vil si lar noe av pengene gå til generell drift og noe til bestemte formål. Det kan se ut til at lagene over tid lar en økende andel pengene gå inn i den generelle driften. Videre registrerer man at de idrettslag som gjør begge deler også går ned over tid, mens andelen som allokterer alle midlene til bestemte formål ligger relativt stabilt. Den mest nærliggende tolkning av dette mønsteret er at en økende del av idrettslagene lar pengene gå inn som generelle midler uten å tenke særlig over hvordan de evt. spesielt kunne bli

brukt. I dette kan ligge en indikasjon på at disse midlene etter hvert i mindre grad oppfattes som ”friske” penger. De går snarere inn i det store ”budsjett-sluket”.



Figur 5.12. Bruken av aktivitetsmidlene etter formål. 2006 (N= 88 -114).

Figuren viser hvilke formål idrettslagene benytter aktivitetsmidlene til. Ulike formål vil i større eller mindre grad kunne overlape, for eksempel at utstyr og leie av anlegg henger sammen med treningsaktiviteter. En slik oppstilling av formål sier likevel en del om hva idrettslagene prioriterer når de disponerer tildelte aktivitetsmidler i den grad man er seg bevisst hvor disse pengene går.

Vi vil i fremstillingen som følger skille mellom formål med ulik grad av prioritet, og vil dessuten trekke frem registrerte forskjeller av betydning mellom årene 2006 og 2003. Treningsaktiviteter og utstyrskjøp har høyest prioritet. I 2006 har 89 prosent av lagene brukt en stor eller en viss del av midlene til treningsaktiviteter, mens 84 prosent har brukt midler til kjøp av utstyr. De tilsvarende tall i 2003 var 83 prosent for treningsaktiviteter og 73 prosent for utstyrskjøp. Dette er formål som er *direkte aktivitetsrelatert*.

Blant formål av middels prioritet finner man konkurranser, sosiale aktiviteter, idrettsskoler for barn, samt opplæring av ledere og trenere. Fra 54 til 43 prosent av lagene hadde i stor eller til en viss grad benyttet midler til disse formål som, om man ser bort fra kategorien sosiale aktiviteter, henger sammen med *ferdighetsutvikling og kompetanse*. Det er 8 prosentpoeng flere som angir idrettsskoler for barn som formål, mens sosiale aktiviteter og opplæring av ledere og trenere har gått ned med henholdsvis 17 og 6 prosentpoeng. Det er en marginalt lavere andel som nevner konkurranser som formål i 2006 enn i 2003.

Formål av middels til lav betydning er midler benyttet til å betale for leie av anlegg og bruk av penger til å redusere eller unngå økning i medlemskontingent eller treningsavgifter. Rundt tredjeparten av lagene sier at pengene har bidratt til denne type formål som handler om å *redusere prisen* for å drive fysisk aktivitet. Sammenlignet med undersøkelsen i 2003 var det nå 8 prosentpoeng færre som hadde brukt av tilskuddet til anleggsleie, mens subsidiering av medlemskontingent og treningsavgifter var marginalt lavere.

Bruk av penger for å *prioritere bestemte målgrupper* gjøres til en viss grad når det gjelder tiltak for jenter. Dette sier 31 prosent av de gjør i stor eller til en viss grad. Dette gjelder for 6 prosentpoeng flere av lagene i 2006 enn i 2003. Prioritering av funksjonshemmede eller ikke medlemmer gjøres bare av rundt femteparten av idrettslagene, og endringene er små sammenholdt med forrige undersøkelse.

Lavest prioritert er *lønn til trenere/ledere*. Dette nevnes av 16 prosent av lagene sammenlignet med 25 prosent for 3 år siden.

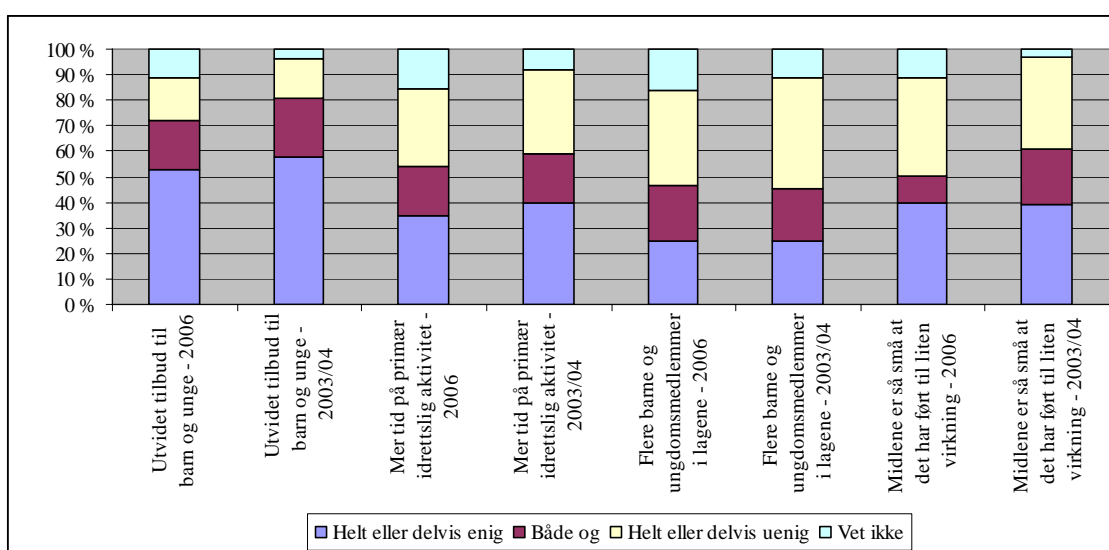
Hovedmønsteret er at tilskuddet, i den grad man er seg bevisst hva dette går til, blir rettet mot relativt generelle formål som trening, utstyr, anleggsleie, tiltak for barn. I liten grad synes midlene å være rettet mot smalere målrettede tiltak, enten dette handler om spesielle målgrupper, profesjonalisering av trening /ledelse eller spesielle tiltak for å redusere den økonomiske terskelen for deltakelse i idrettsaktiviteter. Endringene sammenholdt med for tre år siden er moderate. Hovedtendensen synes å være at midlene i litt økende grad går til å støtte opp om den generelle aktiviteten, mer enn til smalere tiltak.

Ifølge de statlige retningslinjene for idrettsrådene skal minst en tredjedel av midlene gå til hver av de to målgruppene, barn og ungdom. NIF har i sine anbefalinger anmodet idrettsrådene om å prioritere ungdom, for eksempel ved at denne gruppen får to tredjedeler av midlene. Det har i løpet av treårsperioden ikke vært endringer når det gjelder fordeling av midler mellom de to hovedmålgruppene. Gjennomsnittsandelen på lagsnivå er at 54 prosent av aktivitetsmidlene har gått til barnegruppen (6-12 år), mens

om lag 46 prosent av midlene har tilfalt ungdomsgruppen (13-19 år). Dette fordelingsmønsteret reflekterer at barnegruppen samlet sett er noe større enn ungdomsgruppen i norske idrettslag.

## 5.5 Aktivitetsmidlenes effekter på aktivitet og deltakelse

Det viktigste målet med de lokale aktivitetsmidlene er å bedre vilkårene for aktivitet og deltakelse i de lokale, frivillig baserte idrettslagene. I idrettslagsundersøkelsene får idrettslagene forskjellige spørsmål om aktivitetsmidlenes betydning for aktivitetene i laget. Figuren under viser svarene på disse spørsmålene.



Figur 5.13. Effekter av aktivitetsmidlene på idrettslagenes virksomhet. I prosent. 2006 (N= 219 -223) 2003/04. N=249 – 259.

Hovedinntrykket er at det er en betydelig grad av stabilitet i hvordan lagene svarer sammenholdt med tre år tilbake. Det er også noen endringstendenser over tid som skal kommenteres nærmere.

53 prosent av idrettslagene i ISFs undersøkelse er enige i at de lokale aktivitetsmidlene har ført til et utvidet tilbud for barn og unge. Dette er noe lavere enn i 2003 da 58 prosent mente dette. Aktivitetsmidlene synes fortsatt å være en viktig aktivitetmessig stimulans for et flertall av idrettslagene. Andelen lag som mener dette avtar imidlertid noe over tid. I ISFs første undersøkelse fikk idrettslagene spørsmål om hva de *forventet* å få ut av aktivitetsmidlene. Den gang var 76 prosent av idrettslagene enige i at aktivitetsmidlene *ville* føre til et utvidet tilbud for barn og unge.

En mulig forklaring på dette gapet mellom opprinnelige forventninger og erfaringer, som synes å øke over tid, kan være at da ordningen var relativt ny handlet det om

”friske” og derfor synlige penger. Da forventer en gjerne også synlige resultater i framtiden. Men når en etter hvert venner seg til at disse pengene kommer, og begynner å budsjettere med dem, blir midlenes betydning kanskje mindre.

En annen forklaring er at aktivitetsmidlene ikke betyr like mye for alle idrettslagene. Som figuren over viser, er faktisk 40 prosent av idrettslagene enige i at aktivitetsmidlene er så små at de har hatt liten virkning på lagets virksomhet. I 2003 sa omtrent samme andel, 39 prosent, seg helt eller delvis enig i denne påstanden. I oppstarten var det en noe lavere andel, 31 prosent, som mente dette.

Et annet aktivitetsrelatert spørsmål er om aktivitetsmidlene har gjort det mulig for idrettslagene å bruke mer tid på de *primære* idrettslige aktivitetene. I 2006 sa 35 prosent av idrettslagene seg helt eller delvis enige i dette. I 2003 var det 40 prosent som svarte det samme. Prosentandelen er ikke like høy som den andelen som sa seg enige i at aktivitetsmidlene har ført til et utvidet aktivitetstilbud. Sistnevnte spørsmål har imidlertid å gjøre med i hvilken grad aktivitetsmidlene har bidratt til å frigjøre tid, for eksempel fra den tid lagene bruker på å skaffe inntekter. Dette er et spørsmål vi kommer tilbake til senere i kapitlet.

En side ved idrettslagene virksomhet, er i hvilken grad de klarer å skape aktivitet for medlemmene i laget. En annen side er om denne aktiviteten er så attraktiv at den trekker til seg nye medlemmer. På spørsmål om aktivitetsmidlene har ført til flere *medlemmer* blant barn og unge, sier fjerdeparten av idrettslagene seg enige i dette. Fjerdeparten av lagene svarte også dette i 2003. I 2006 sa 37 prosent seg helt eller delvis uenige i at så er tilfelle. Svarfordelingen på dette spørsmålet kan kanskje først og fremst tolkes som et uttrykk for at styrkingen av aktivitetstilbudet først og fremst har kommet eksisterende medlemmer til gode.

Fortsatt melder et flertall av idrettslagene om at tilskuddsordningen har en vesentlig betydning for det idrettslige aktivitetstilbud og omfang. Denne utvidelsen av tilbudet synes i mindre grad å ha ført til flere barne- og ungdomsmedlemmer i lagene. Dette er et trekk som går igjen om en sammenligner svarene fra 2006 med svarene fra 2003. Gjennomgangen over kan videre tyde på at en noe mindre andel av idrettslagene melder om påviselige effekter av disse midlene på virksomheten i lagene. Samtidig er det en økende andel som ikke vet hvordan de skal vurdere effekten av aktivitetsmidlene. Det er nærliggende å tolke svarmønsteret dit hen at tilskuddsmidlene i økende grad oppfattes som generelle midler.

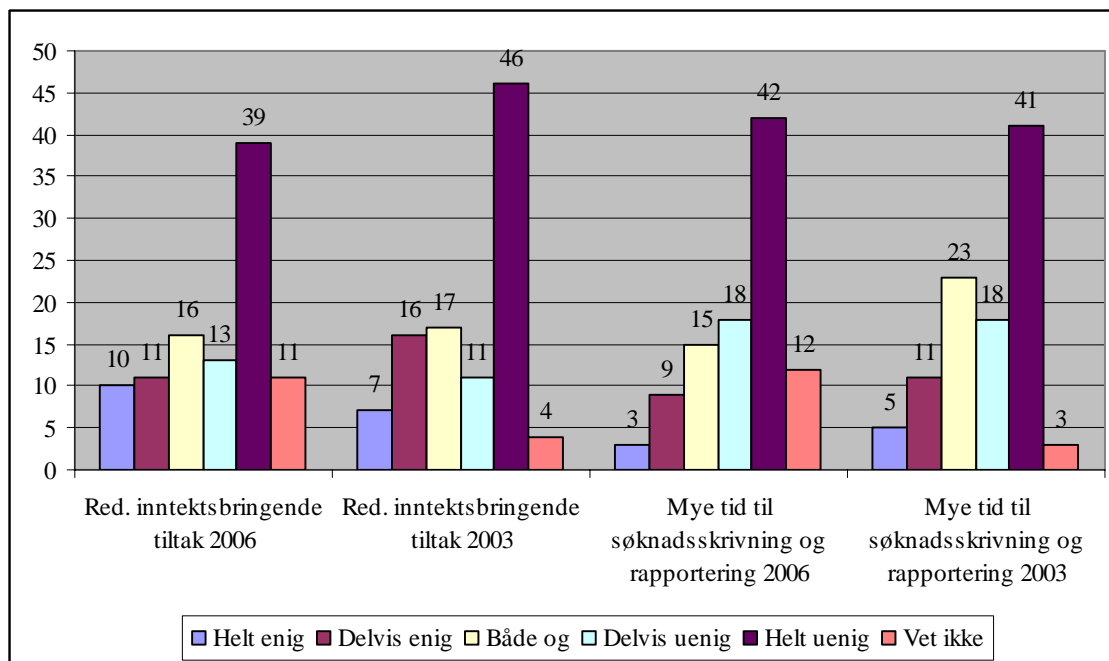
## 5.6 Effekter på bruk og tilgang av ressurser

På hvilken måte kan en tilskuddsordning få betydning for idrettslagenes inntektsside og bruk av ressurser? Flere alternativer er i prinsippet mulig: (i) Pengene kan øke den totale ressurstilgangen, (ii) midlene kan komme i stedet for andre ressurser, eller (iii) midlene kan resultere i litt av begge deler. Vi skal se nærmere på hvordan midlene synes å påvirke lagenes ressursgrunnlag.

En antagelse som ble lagt til grunn da tilskuddsordningen ble etablert var at den ville bidra til å styrke frivilligheten i idrettslagene. Ved hjelp av mer økonomisk støtte



utenfra kunne idrettslagene i større grad skjerme sine frivillige fra deltakelse i lagets inntektsbringende tiltak. Ved å redusere tiden som går med til å skaffe penger gjennom kakeotterier eller andre inntektsskapende tiltak, ville lagene kunne frigjøre tid som i stedet kunne benyttes på lagets idrettslige kjerneaktiviteter. Sterkere fokusering på de idrettslige aktivitetene kunne for sin del gjøre det mer attraktivt for potensielle frivillige å delta i idrettslagets aktiviteter. Av den grunn var det fra statens side viktig at tilskuddsordningen ikke påførte idrettslagene en stor administrativ merbelastning.



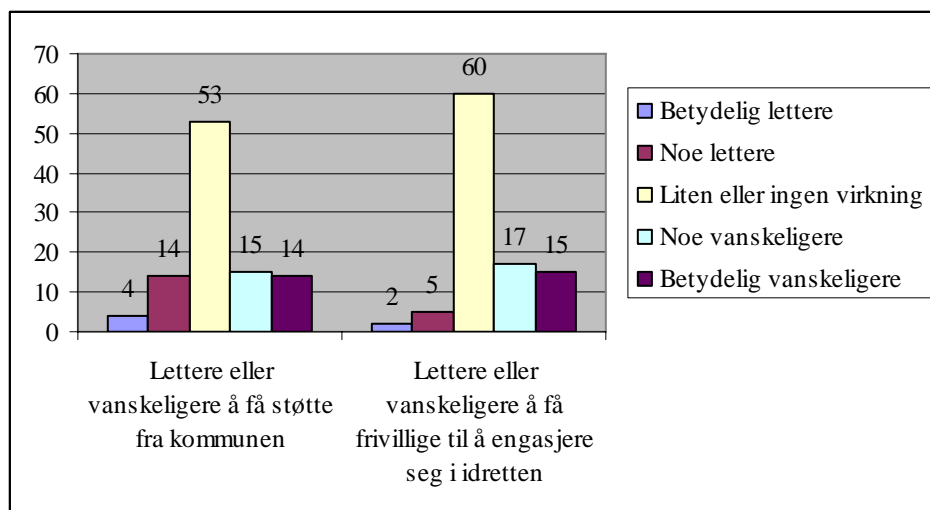
Figur 5.14. Effekter på omfanget av inntektsbringende tiltak og administrative oppgaver i idrettslagene. 2003/04. N=255-256; 2006 N = 217-223.

Fordelingene i figuren over tyder for det første på at aktivitetsmidlene bare i mindre grad har ført til at idrettslagene har redusert omfanget av inntektsbringende tiltak. Hele 39 prosent av lagene sa seg helt uenig i dette, og 13 prosent sier seg delvis uenig. En mindre andel, 22 prosent av lagene, har i større eller mindre grad registrert en slik effekt. På den annen side gir heller ikke mange av lagene uttrykk for at tilskuddsordningen er svært belastende administrativt sett. Ca. åttendeparten av lagene sier seg enige i at de må bruke urimelig mye tid på søknadsskriving og rapportering, mens nær 60 prosent er uenige. Samlet sett tyder svarene på at aktivitetsmidlene bare har hatt begrenset innvirkning på lagenes bruk av tid og ressurser til støtteaktiviteter som administrasjon og inntektsbringende tiltak. Det kan bety at de inntekter idrettslagene skaffer seg gjennom egne tiltak er like viktige nå som før.

Sammenlignet med forrige runde er det flere forhold som kan tyde på at tilskuddsordningen blir mer og mer innarbeidet. En synkende andel klager på mye

tidsbruk ved søknadsskriving og rapportering. En økende andel er usikker på hva de skal svare på ulike spørsmål. Det siste kan bety at man i mindre grad oppfatter disse tilskuddene som ”merkede midler” som man kan spore betydningen av.

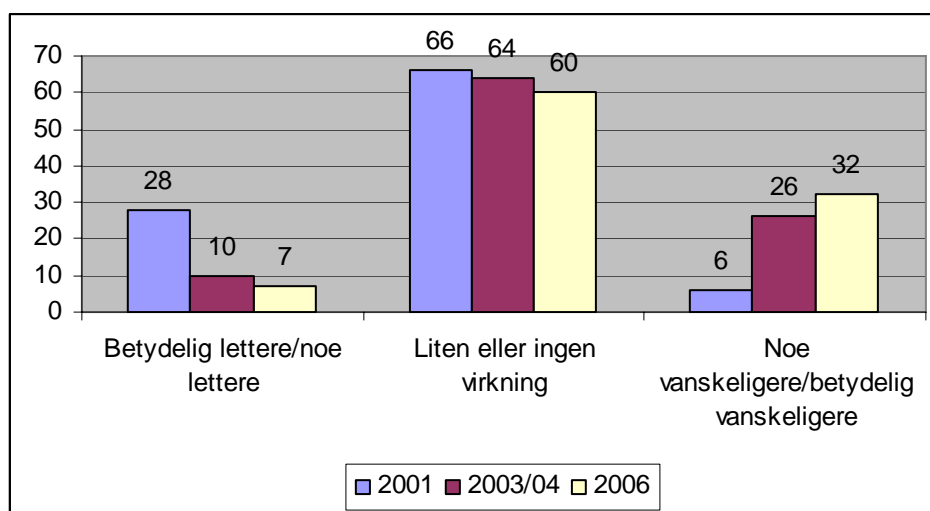
Men hva med effekter av de lokale aktivitetsmidlene på tilgangen av andre typer ressurser som idrettslagene baserer sin virksomhet på?



Figur 5.15. Effekter av aktivitetsmidlene på kommunal støtte til lokalidretten og det frivillige engasjementet i idretten. 2006. N = 221.

Figuren over tyder ikke på at aktivitetsmidlene har vesentlige effekter på lagenes øvrige ressurstilgang, men effektene tenderer i retning av å være svakt negative. For det første ser vi at 29 prosent av lagene mener at det har blitt vanskeligere å få støtte fra kommunen, mens 18 prosent mener at det har blitt lettere. Det er bare marginale endringer i forhold til hvordan lagene svarte for tre år siden.

For det andre ser vi at 32 prosent av lagene mener at det har blitt vanskeligere å få frivillige til å engasjere seg i idretten, mens 7 prosent mener at det har blitt lettere. Flertallet av lagene svarer imidlertid at aktivitetsmidlene har hatt liten eller ingen effekt - verken på støtten fra kommunene eller på frivilliges engasjement i lagene.



Figur 5.16. *Lettere eller vanskeligere å rekruttere frivillige? Idrettslagenes forventninger i 2000 og idrettslagenes erfaringer i 2003 og 2006. (N = 223 - 225).*

Figuren over tyder på at det har vært et visst stemningsskifte blant idrettslagene når det gjelder aktivitetsmidlens betydning for å få frivillige til å engasjere seg. I 2001 var det en større andel av lagene som forventet at midlene ville gjøre det lettere å mobilisere frivillige enn det var de som forventet at det ville bli vanskeligere. Etter tre år med erfaringer var mønsteret et annet, og etter ytterligere noen år er denne tendensen forsterket. I 2006 er det en høyere andel av lagene som mener at aktivitetsmidlene har gjort det vanskeligere å engasjere frivillige enn det er de som mener at midlene har gjort det lettere. I 2001 var bildet klart det motsatte. Hovedmønsteret er imidlertid at 60 prosent eller mer av idrettslagene er av den oppfatning at aktivitetsmidlene har fått liten eller ingen virkning på frivilliges engasjement i idretten.

Når det gjelder midlens virkninger på støtten fra kommunene er det små forskjeller mellom de forventninger lagene hadde i oppstart av tilskuddordningen og de erfaringer de sitter igjen med etter at tilskuddsordningen har vært virksom i sju år.

Vi påpekte i forrige evalueringsrapport at det synes å være en sammenheng mellom idrettslagenes svar på spørsmålene om effekter på aktivitetstilbudet og på frivilliges engasjement i idretten. På den ene siden hadde det i følge idretten selv skjedd en aktivitetsmessig økning. På den annen side hadde ikke idrettslagene generelt sett trappet ned på de inntektsbringende tiltakene. Videre syntes det verken å ha blitt særlig lettere eller vanskeligere å få støtte fra kommunene. En mulig tolkning av dette svarmønsteret var at aktivitetsmidlene faktisk bidro til mer aktivitet, men at denne aktiviteten også forutsatte økt frivillig innsats. Gitt at aktivitetene i de aller fleste idrettslag var avhengige av frivillige ressurser, vil de fleste økninger eller forbedringer av aktivitetstilbudet måtte forutsette mer frivillig innsats. Som vi har sett har ikke aktivitetsmidlene gjort det lettere å få frivillige til å engasjere seg i idretten.

Mye av det samme mønsteret ser vi også i denne runden. Vi konstaterer videre at den vurderte betydning av aktivitetsmidlene på idrettslig aktivitet fortsatt er vesentlig, men likevel litt lavere enn i forrige runde, samtidig som de opplevde problemer med å skaffe

frivillige er noe forsterket. En mulig tolkning av dette kan være at det ikke bare er effekter av tilskuddsordningen på aktiviteten som er problemet, men også at lagene i økende grad erfarer et generelt problem med å skaffe frivillig.

## 5.7 Oppsummering

- I alt mottok 5925 idrettslag støtte fra tilskuddsordningen i 2006. Antall idrettslag som mottar støtte fra tilskuddsordningen har økt med 5 prosent fra 2003 til 2006. I gjennomsnitt får lagene årlig vel 20.000 kroner i statlig støtte.
- Tilskuddene varierer i størrelse fra et minstebeløp på 1.000 kroner og opp til den største utbetalingen på om lag 364.000 kroner. Tilskudd inntil 25.000 kroner går til 77 prosent av lagene; disse fikk 32 prosent av totalrammen. Tilskudd over 25.000 kroner gikk til de resterende lagene som således mottok 68 prosent av totalrammen. Fra 2003 til 2006 har konsentrasjonen av tilskudd som gis i mellomstore og store beløp økt noe.
- Tilskuddene varierer mye både i størrelse og budsjettmessig betydning for det enkelte lag. Store idrettslag, målt i antall medlemmer, får jevnt over de største tilskuddene.
- Samtidig skjer det en viss utjevning ved at de minste lagene med inntil 100 medlemmer i gjennomsnitt får større tilskudd per barn- og ungdomsmedlem enn de større. Denne forskjellen mellom tilskudd per capita barn og ungdom til store og små lag var imidlertid større for tre år siden enn den er nå.
- I gjennomsnitt utgjør aktivitetsmidlene 4,2 prosent av idrettslagenes samlede inntekter. For godt og vel tredjeparten utgjør midlene 5 prosent eller mindre. For vel tredjeparten utgjør tilskuddene over 10 prosent av samlede inntekter.
- Tilskuddene benyttes i økende grad som generell driftsstøtte av idrettslagene. I 2006 lot 55 prosent aktivitetsmidlene gå inn i den generelle driften. I 2003 var denne andelen på 49 prosent og i 2001 på 46 prosent.
- I gjennomsnitt har ca. 54 prosent av aktivitetsmidlene gått til barngruppen (6-12 år), mens om lag 46 prosent av midlene har tilfalt ungdomsgruppen (13-19 år). Mønsteret er det samme som for tre år siden.
- Aktivitetsmidlene brukes i første rekke til aktivitetsrettede formål slik som treninger, utstyr, sosiale aktiviteter, idrettsskoler for barn og konkurranser. Lavest prioritet har bruk av aktivitetsmidlene til lønn/ honorarer til ledere/ trenere og tiltak for jenter, ikke-medlemmer og funksjonshemmede. I en mellomkategori havner formål som anleggsleie, opplæring av ledere/ trenere og tiltak for å redusere eller å unngå økninger i medlemskontingenter og treningsavgifter. Hovedtendensen i form av å bruke aktivitetsmidlene på generelle og aktivitetsrettede formål synes å være svakt økende.
- Slik idretten selv vurderer det gir tilskuddsordningen resultater i form av et utvidet tilbud til barn og unge. Et flertall (53 prosent) av idrettslagene er enige i at aktivitetsmidlene har ført til et utvidet tilbud for barn og unge. Dette er imidlertid noe lavere enn for tre år siden da 58 prosent svarte positivt på dette. Forventningene til aktivitetsvekst var enda høyere ved oppstarten av ordningen enn det idrettslagene nå

erfarer.

- 35 prosent av idrettslagene er enige i at aktivitetsmidlene har gjort det mulig for laget å bruke mer tid på de primære idrettslige aktivitetene. I 2003 var det 40 prosent som svarte det samme. Fjerdeparten av lagene kan, som for tre år siden, rapportere om at aktivitetsmidlene har ført til nye barne- og ungdomsmedlemmer. En betydelig større andel sier seg helt eller delvis uenig i dette. 40 prosent av idrettslagene er enige i at aktivitetsmidlene er så små at de har hatt liten virkning på idrettslagets virksomhet. Det er en marginalt høyere andel som mener dette sammenlignet med for tre år siden.
- Aktivitetsmidlene har i begrenset grad ført til at idrettslagene har redusert omfanget av inntektsbringende tiltak. Om lag en femtedel av lagene er enige i at midlene har hatt en slik effekt. Mønsteret er relativt likt som i 2003. Hovedregelen er at aktivitetsmidlene kommer i *tillegg* til lagenes øvrige inntekter. Aktivitetsmidlene synes i begrenset grad å ha ført til betydelige administrative merbelastninger for idrettslagene i form av søknadsskriving og rapportering. Kun en åttendedel av idrettslagene er enige i at idrettslagene må bruke urimelig mye tid på søknadsskriving og rapportering. Det er enda lavere enn i 2003 da en sjettedel svarte det samme.
- 60 prosent av lagene mener at aktivitetsmidlene har hatt liten eller ingen virkning på frivilliges engasjement i idretten. I 2006 var andelen som mente at det var noe vanskeligere/betydelig vanskeligere å rekruttere frivillige 32 prosent, mens den i 2003 var på 26 prosent og i 2001 på 6 prosent. En gradvis økende andel av lagene synes det er blitt vanskeligere å få frivillige til å engasjere seg.

Vi stilte innledningsvis opp tre hypoteser for hvordan tilskuddsordningens betydning for idrettslagene kan ha endret seg over tid: Stabilitetshypotesen peker i retning av at tilskuddsordningen har festnet seg og at endringene er små. Devalueringshypotesen sier at tilskuddets betydning og effekter reduseres noe over tid. Dynamikkhypotesen indikerer at tilskuddet fortsatt kan ha en endringskraft i seg når det gjelder å påvirke idrettslagenes situasjon. Sammenfatningsvis kan man nok si at alle tre hypotesene har noe for seg, om enn i ulik grad og på ulike måter.

Hovedinntrykket bekrefter stabilitetshypotesen ved at tilskuddsordningen har etablert seg som en stabil og forutsigbar inntekt og at det følgelig er små endringer i hva den betyr økonomisk sett, hvordan den påvirker aktiviteten i lagene og med hensyn til de effekter lagene selv mener at den har for virksomheten.

En moderat devaluering av hvordan tilskuddet vurderes på lagsnivå fremkommer imidlertid også. En noe lavere prosentandel mener at tilskuddet har ført til et utvidet tilbud for barn og ungdom og at man kan bruke mer tid på primæridrettslige aktiviteter. Samtidig er det en økende andel som understreker problemer knyttet til det å få tak i frivillige. Det er nærliggende, iallfall delvis, å knytte denne devalueringen til den kjensgjerning at tilskuddet i økende grad synes å bli oppfattet og brukt som en generell driftsstøtte, og bare i mindre grad knyttes opp mot spesifikke tiltak der man eventuelt kunne ha erfart synlige virkninger.

Den siste hypotesen om tilskuddets fortsatt dynamiske karakter finner vi liten dekning for i idrettslagenes svar på spørreskjemaundersøkelsen. Der man likevel må anta at denne type effekter finnes, ligger i selve tildelingsmønsteret ved at et økende antall, og dermed også nye lag, har fått støtte i løpet av den siste treårsperioden.

## 6 Oppsummering og konklusjoner

Kultur- og kirkedepartementet ønsker å overvåke om tilskuddsordningens mål og retningslinjer etterleves. Dette er viktig for å sikre at midlene kommer barne- og ungdomsidretten til gode. I denne oppfølgende evalueringen er oppmerksomheten rettet mot langsiktige virkninger av ordningen med et særlig fokus på mulige utilsiktede virkninger i fordelingssystemet. Vi sammenfatter først observasjoner i forhold til mulige utilsiktede virkninger. Deretter konkluderer vi på basis av våre samlede inntrykk av tilskuddordningen i lys av de åtte år den har eksistert.

### *a) Både statlige retningslinjer og anbefalinger fra NIF: Et problem for lokalidretten?*

Aktivitetsmidlene gis som grunnstøtte, men Kultur- og kirkedepartementet har gitt visse retningslinjer for den prioritering som skal gjøres i idrettsrådene og idrettslagene. Foruten aktivitet for barn og ungdom, skal likestillingsaspektet og hensynet til utøvere med spesielle behov ivaretas ved fordelingen av tilskuddsmidlene. Tilskuddene skal i sin helhet tilfalle og utbetales til lagene. Midlene skal ikke nyttes til administrasjon av ordningen, eller til aktiviteter i regi av idrettsrådene. Det er også presisert fra statens side at tilskudd fra ordningen ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller omdannes til fortjeneste for private eiere. Idrettsrådenes avgjørelser skal også være offentlige, og det skal fremgå hvilke kriterier som ligger til grunn for fordelingen.

NIFs anbefalinger har bestått i presiseringer og enkelte tillegg som NIF har ønsket å formidle til idrettsrådene. I alle år etter at tilskuddsordningen ble etablert, har NIF anbefalt idrettsrådene å vedta tildelingskriteriene av idrettsrådet i plenum. NIF har også anbefalt idrettsrådene å prioritere ungdom sterkere enn barn, for eksempel ved at ungdom gis 2/3 av støtten versus 1/3 til barna. Når det gjelder barn, har NIF oppfordret idrettsrådene til å støtte idrettsskoler og andre varierte tilbud til barna. NIF har videre ønsket at tiltak for funksjonshemmede skal tilgodeses.

I hovedsak oppfattes det som uproblematisk å operere med både statlige retningslinjer og overordnede anbefalinger fra NIF. Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer blir av 75 prosent av idrettsrådene oppfattet å være klare og entydige. Slik idrettsrådene ser det, er rådernes prioriteringer i betydelig grad i samsvar med departementets retningslinjer. I den tiden tilskuddsordningen har vært virksom er det stadig færre av idrettsrådene som mener at departementets retningslinjer er uklare. I den siste idrettsrådsundersøkelsen mener bare en prosent av idrettsrådene at de er uklare.

68 prosent av idrettsrådene mener at departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger utfyller hverandre. Kun 10 prosent av idrettsrådene mener at retningslinjene og anbefalingene står i konflikt med hverandre.

*b) Stiller idrettsrådene (for) mange krav til idrettslagene for å motta støtte?*

En utilsiktet virkning i fordelingsystemet vil være detaljerte krav og føringer fra idrettsrådenes side. Da vil det gi liten mening å snakke om grunnstøtte til idrettslagene og en slik praksis vil gå utover ønsket om en enkel tilskuddsordning for idrettslagene slik at den krever minimalt med arbeid knyttet til søknadsskriving og rapportering.

I 2003 valgte 25 prosent av idrettsrådene å fordele støtten utelukkende på grunnlag av antallet barne- og ungdomsmedlemmer i idrettslagene. 75 prosent valgte å fordele støtten etter flere kriterier enn antallet medlemmer. I 2006 er mønstret omtrent det samme. 26 prosent av idrettsrådene rapporterer at de kun har brukt antallet barn og unge som fordelingskriterium, mens 74 prosent har brukt flere kriterier. Det viser at idrettsrådene langt på veg har valgt "sin" modell som de holder fast ved år etter år.

Sett i forhold til Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer kan vi si at hensynet til barn og unge og til dels funksjonshemmede/ utøvere med spesielle behov blir ivarettatt av idrettsrådenes fordeling, mens likestillingsaspektet i begrenset grad blir tatt hensyn til. Anbefalingene til NIF har også gjennomslag i forhold til idrettsrådenes prioritering av ungdom og idrettsskoler. Alt i alt betyr dette at overordnede signal blir tatt hensyn til.

Idrettsrådene stiller fortsatt relativt mange krav til idrettslagene for å kunne motta støtte. Mest utbredt er det å kreve at idrettslaget har registrert seg i NIFs årlige idrettsregistrering. Over 40 prosent av idrettsrådene sender ut skriftlig skjema og krever at idrettslagene fyller ut opplysninger om medlemstall og aktiviteter. Selv om det er en liten nedgang fra 2003 til 2006, er det fortsatt 22 prosent av idrettsrådene som krever søknad fra lagene for at de skal kunne motta midler. Det er også til dels betydelige forskjeller mellom idrettsrådene hvordan de fordele midlene på idrettslagene. Samtidig hører det med at kun 12 prosent av idrettslagene mener at aktivitetsmidlene fører til at de må bruke urimelig mye tid på søknadsskriving og rapportering.

Ordningen med aktivitetsmidler har styrket idrettsrådets posisjon. Denne posisjonen brukes til å forsterke idrettsrådets rolle som klubbenes talerør overfor kommunen. De gjør også kommunens idrettspolitik kjent i idrettslagene. Når det gjelder formidling av overordnede signaler – fra staten og fra NIF – er det rundt halvparten av idrettsrådene som ser på slike oppgaver som en viktig oppgave for rådet. To tredjedeler av idrettsrådene mener de opptrer på en koordinerende og styrende måte overfor lagene. Sett i lys av den debatt som er ført de senere år om idrettsrådet som idrettspolitisk aktør, kan det synes som om at mange idrettsråd har tatt steg i denne retning.

*c) Benytter idrettsrådene midler til administrasjon eller fellesaktiviteter i egen regi?*

Et helt sentralt statlig krav til fordelingen av aktivitetsmidlene er at de uavkortet når fram til idrettslagene. Pengene skal overføres fra staten til de lokale idrettslagene uten at noen av mellomleddene i fordelingsystemet spiser av "kaka" undervegs.

Den forrige evalueringen viste at noen idrettsråd ble tilført aktivitetsmidler for å dekke utgifter til fellesaktiviteter i regi av idrettsrådet og til administrasjon av ordningen. Slik fordelingen av aktivitetsmidlene ble gjort i 2006, nådde alle midler uavkortet fram til



idrettslagene. Noen idrettslag kan imidlertid ha ”bestilt” tjenester av idrettsrådet eller støttet det økonomisk for å ivareta administrative oppgaver.

Tallenes tale er disse: I 2003 valgte 15 prosent av idrettsrådene å sette av midler til fellesaktiviteter for idrettslagene i regi av idrettsrådet. I 2006 sank denne andelen til 6 prosent. Til sammen dreier det seg om 17 idrettsråd. Tallene for 2006 viser ingen forskjell mellom store og små kommuner. Fem prosent av idrettsrådene satte i 2003 av midler til idrettsrådets administrering av tilskuddsordningen. I 2006 var denne andelen sunket til 1,4 prosent eller totalt fire idrettsråd. Verken midler til fellestiltak i regi av idrettsrådet eller til administrering av ordningen er utbetalt direkte til idrettsrådene.

Intervjuer med lederne for åtte idrettsråd viser at ingen av idrettsrådene er tilført lokale aktivitetsmidler direkte fra tilskuddsordningen. Selv om de har oppgitt i spørreundersøkelsen i 2007 at de har benyttet aktivitetsmidler i regi av idrettsrådet eller til å administrere ordningen, har de enten misforstått spørsmålet og blandet lokale aktivitetsmidler med tilskudd fra kommunen eller andre tilskuddsordninger. Eller så har idrettslagene betalt idrettsrådet for å gjennomføre fellestiltak i regi av rådet.

Tydelige statlige retningslinjer, idrettskretsenes kvalitetssikring av idrettsrådenes innstillinger og innføring av en elektronisk, nettbasert modell for fordeling av midlene på idrettslagene, har sørget for at midlene uavkortet når fram til idrettslagene.

#### *d) Begrenser idrettskretsene handlefriheten til idrettsrådene?*

I likhet med mange krav fra idrettsrådene, vil en utilsiktet virkning i fordelingssystemet være ”overstyring” av idrettsrådene fra idrettskretsenes side. NIFs anbefalinger gir signal om hvilke roller idrettskretsen bør innta i forhold til kvalitetssikring og klagebehandling. Vi har stilt spørsmålet mer åpent ved å spørre hvor idrettskretsene befinner seg i spennet fra passive observatører, kontrollører og politiske aktører.

Evalueringen viser at idrettskretsene har tatt på seg ulike roller i forhold til idrettsrådene. Ivaretar de *rådgiverrollen* er det gjerne med utgangspunkt i statens retningslinjer og NIFs anbefalinger om fordeling av aktivitetsmidlene. Fellesmøter med idrettsrådene er en framgangsmåte, en annen er mer fleksibel og bilateral veiledning ut fra at idrettsrådene har forskjellige behov.

*Kontrolloppgavene* er i noen grad blitt utfordret av overgangen til nettbasert, elektronisk overføring av idrettsrådenes innstillinger til kretsene. Kretsen har mindre informasjon enn før til å vurdere om fordelingen skjer i henhold til retningslinjer og anbefalinger og at alle formalia er i orden. De fleste føler seg imidlertid trygg på at idrettsrådene gjør en god jobb i forhold til fordelingen av midlene. En annen utfordring er at det fortsatt kan være krevende å få inn innstillingene fra alle idrettsrådene i tide.

Rollen som *klageinstans* er formelt til stede, men brukes lite all den tid få saker dukker opp fra klubbnivået. Sett i lys av at få av idrettsrådene mener at idrettskretsene har noen stor innflytelse på fordelingen og at få av idrettsrådene opplever utidig innblanding fra kretsens side, er det lite som tyder på at kretsene inntar en ”overstyrende” rolle i forhold til idrettsrådene. Det er svært få eksempler på at idrettskretsen har foretatt endringer i idrettsrådenes innstillinger. Det virker som om kretsene har funnet fram til en

mellomrolle mellom å være passiv observatør på den ene siden og overstyrende politisk aktør på den andre. Observasjonene våre viser imidlertid at det er en del forskjeller mellom idrettskretsene hvordan de håndhever sin rolle. Spørsmålet er om det er behov for å ta noen skritt i retning av en sterkere standardisering av rollen. Samtidig er det viktig at det rom for fleksibilitet all den tid behovene varierer mellom kretsene.

*e) Innebærer mer statlig støtte til lokal idrett at kommunene reduserer sin støtte?*

Vi har benyttet regnskapstall, spørredata fra idrettslagene og intervju materiale for å få en sjekk av om tilskuddsordningen til lokalidretten har ført til en reduksjon i den kommunale støtten til idretten. Vi kan ikke registrere noe entydig mønster i form av at kommunene gir mindre til lokalidretten fordi staten gir mer. I perioden 2001-2006 har de kommunale bevilgningene til idrett økt nominelt med 40 prosent (prisjustert 29 prosent), mens de statlige spillemidlene har økt med 46 prosent (prisjustert 35 prosent).

I 2006 bevilget kommunene 1,7 milliarder kroner til idrettsformål, mens spillemidlene utgjorde 1,2 milliarder kroner. Det er interessant å registrere at kommunenes bevilgninger til idrettsformål har holdt såpass tritt med veksten i de statlige spillemidlene. Veksten i kommunestøtten har skjedd i en periode hvor Stortinget i 2002 vedtok at overskuddet til Norsk Tipping AS skulle fordeles med en halvpart til idrettsformål og en halvpart til kulturformål. Dette vedtaket innebar en kraftig opptrapping av den statlige støtten gjennom spillemidlene. Det er også interessant å registrere at økningen i de kommunale bevilgningene til idrett var særlig stor i 2006. Da var veksten for idrettens del både høyere enn økningen i kommunenes totale driftsutgifter og litt høyere enn veksten i utgifter til kulturformål. Det kan tyde på at mer penger i kommunekassen særlig kommer idretten til gode.

Selv om de kommunale bevilgningene til idrett har økt de senere år, er det også et par bekymringsfulle trekk sett fra idrettens ståsted. Det ene er at hele tidsperioden sett under ett, fra 2001 til 2006, så øker kommunenes totale driftsutgifter mer enn utgiftene til idrettsformål. Det andre er at bevilgningene til kulturformål øker mer enn bevilgningene til idrettsformål. Utgiftene til kultur økte faktisk mer enn kommunenes totale driftsutgifter fra 2001 til 2006. Det gjenstår å se om den kraftige veksten for idrettens del i 2006 er starten på en videre opptrapping for idrettens del i kommunene.

*f) Styrker tilskuddsordningen barne- og ungdomsidretten?*

Tilskuddsordningen til lokale idrettslag bygger på følgende forutsetninger: 1) At tilskuddsmidlene bedrer de økonomiske rammevilkårene for lagene, 2) at bedre økonomiske kår fører til økt frivillig innsats i idrettslagene, 3) at økt frivillig innsats og bedre økonomi gir mer ressurser og tid til de idrettslige primæraktivitetene i lagene, og 4) at større fokus på de idrettslige primæraktivitetene gjør det lettere å rekruttere nye barne- og ungdomsmedlemmer og frivillige til lagene.

Evalueringen viser i følge idretten selv at de statlige tilskuddsmidlene har bedret de økonomiske rammevilkårene for idrettslagene, men tilskuddene utgjør en relativt begrenset andel av lagenes samlede inntekter. I 2003 utgjorde de 4,5 prosent av

idrettslagenes samlede inntekter, mens de i 2006 utgjorde 4,2 prosent. Over tid har det vært en økning i antall idrettslag som mottar aktivitetsmidler. Nesten 6000 idrettslag mottok støtte i 2006. I perioden 2000-2003 økte antallet idrettslag som mottar støtte med 14 prosent. I perioden 2003 til 2006 økte antallet med fem prosent.

De store idrettslagene, målt i antall medlemmer, får mest i kroner og ører, men samtidig skjer det en viss utjevning ved at de minste lagene får forholdsvis større tilskudd per barne- og ungdomsmedlem. Idrettslagene oppfatter med få unntak idrettsrådenes fordeling som rettferdig. Hovedregelen er at de statlige tilskuddene kommer i tillegg til lagenes øvrige inntekter. Ca. 35 prosent av idrettslagene mener at aktivitetsmidlene har gjort det mulig for laget å bruke mer tid på de primære idrettslige aktivitetene.

Tilskuddene går i økende grad inn i den generelle driften i idrettslagene. I 2006 lot 55 prosent av idrettslagene aktivitetsmidlene inngå i den generelle driften. I 2003 var denne andelen 49 prosent og i 2000 46 prosent. Av de som formålsretter bruken av midlene er det i første rekke aktivitetsrettede tiltak som støttes slik som treninger, utstyr, sosiale aktiviteter, idrettsskoler og gjennomføring av konkurranser. Midlene brukes i begrenset grad til lønn, likestillingstiltak og til aktiviteter for funksjonshemmede.

Slik lokalidretten selv vurderer det, gir fortsatt tilskuddsordningen resultater i form av et utvidet *aktivitetstilbud* for barn og ungdom. Prosentandelen har imidlertid vist en svakt synkende tendens over tid. Det tyder på at pengene i stor grad benyttes til å understøtte aktiviteter som gjentas år etter år. Da blir det også vanskeligere å bedømme effekten.

Mer begrensede resultater har tilskuddsordningen gitt når det gjelder deltakelse og frivillig engasjement. Det er snarere slik at en økende andel av lagene synes at aktivitetsmidlene gjør det vanskeligere å rekruttere frivillige. Et utvidet aktivitetstilbud synes snarere å ha forsterket problemene med å rekruttere tilstrekkelig antall frivillige. Mer penger til aktivitet, uten rekruttering av flere frivillige, synes å ha lagt et større press på de frivillige som i utgangspunktet gjør en innsats for lagene.

*g) Langsiktige virkninger: Har tilskuddsordningen til lokale idrettslag "satt seg"?*

I 2007 har tilskuddsordningen til lokale idrettslag vært virksom i åtte år. Over 800 millioner kroner er fordelt til idrettslagenes barne- og ungdomsarbeid disse årene. Det er etablert en rutine som i hovedsak har funnet sin form. Det er laget et årshjul som forteller når beløpet til fordeling fastsettes, hvordan det skal fordeles på den enkelte kommune og hva slags retningslinjer og anbefalinger staten og NIF knytter til "årets" midler. Idrettsrådene vet godt hva de har å gjøre, og om ikke alle er like raske, så får de pengene fordelt på klubbene. Kretsen tar seg av de kommunene som ikke har idrettsråd, og fungerer som et "ris bak speilet" gjennom den kontroll og kvalitetssikring de gjør av idrettsrådenes innstillinger. NIF utbetaler, og klubbene får sine penger. Med en viss forutsigbarhet i forhold til når pengene foreligger og hvor mye det enkelte lag mottar, kan disse pengene budsjetteres på vanlig måte i idrettslagene.

Selv om det fortsatt kan være ting å rette på i fordelingssystemet, jamfør det vi har vist til ovenfor, så er tilskuddsordningen blitt forutsigbar og preget av få store utfordringer.

Fra å ha vært inne i en oppstartsfase hvor den skulle finne sin form, har den de siste årene blitt konsolidert som en hensiktsmessig ordning for å understøtte de frivillige idrettslagenes barne- og ungdomsarbeid. Sett i lys av at tilskuddsmidlene utgjør en relativt liten del av idrettslagenes totale inntekter, synes idrettslagene å ha oppnådd gode resultat på flere felt. Aktivitetene for barn og ungdom synes å ha fått et visst løft ved hjelp av midlene fra tilskuddsordningen. Idrettsrådene har for sin del på en ansvarsfull måte tatt på seg oppgaven med å fordele tilskuddsmidlene på de lokale idrettslagene. Idrettsrådets styrkede stilling og den sterke innflytelse idrettsrådene og idrettslagene har på fordelingen og bruken av tilskuddsmidlene, tyder på lokalleddet i idretten har fått styrket sin posisjon i forhold til overliggende organisasjonsledd.

I likhet med observasjonene i den forrige evalueringen, synes det å være relativt god sammenheng mellom de målsettinger som staten formulerte for den nye tilskuddsordningen, og de resultater den har medvirket til. Det nye elementet i den statlige idrettspolitikken synes dermed å være et relativt effektivt virkemiddel når hensikten er å kanalisere midler til lokalnivået for å bedre vilkårene for lagenes idrettslige og fysiske aktiviteter.

## Referanser

- Berg, C. og S. Opedal (2001): *Evaluering av ny tilskuddsordning til lokale idrettslag. En forstudie*. RF-notat 2001/050. Stavanger: Rogalandforskning.
- Berg, C. og S. Opedal (2002): *Mer frivillig innsats? Evaluering av ny tilskuddsordning til lokale idrettslag*. RF-notat 2002/101. Stavanger: Rogalandforskning.
- Berg, C., S. I. Nødland og S. Opedal (2002): *Hørt om Frifond? Evaluering av ny støtteordning for lokalt frivillig virke blant barn og unge*. RF-rapport 2002/355. Stavanger: Rogalandforskning.
- Bergsgard, N. A. (2002): Spillet om spillemidlene. I Mangset, P. og H. Rommetvedt (red.): *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Bergsgard, N. A. og S. I. Nødland (2007): *Kompetanse og aktivitet. En gjennomgang av aktivitetsmidlene til barn og unge (post 3) fordelt via særforbundene*. Rapport IRIS.
- Bergsgard, N. A. og S. Opedal (2002): Nasjonal politikk for lokalidretten. I Mangset, P. og H. Rommetvedt (red.): *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Brekke, K.A., S. Kverndokk og K. Nyborg (2000): *An economic model of moral motivation*. Diskusjonsnotat nr. 290 (desember). Oslo: Forskningsavdelingen Statistisk Sentralbyrå.
- Carlsson, Y. og T. Haaland (2004): *Barn og unge som står utenfor – aktivisering gjennom idrett. En evaluering av idrettens storbyprogram*. NIBR-rapport 2004: 11.
- Coates, D. (1998): Public sector crowding out of private provision of public goods: the influence of differences in production costs. *Public Finance Review* 26.5; 460-479.
- Coston, J.M. (1998): A model and typology of government-NGO relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27.3; 358-382.
- Deci, E. and R. M. Ryan (1985): *Intrinsic motivation and self-determination in human behaviour*. New York: Plenum.
- Enjolras, B. og Ø. Seippel (1999): *Frivillighet, kommersialisering og profesjonalisering. Utfordringer i norsk idrett*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 1999:9.
- Enjolras, B. og Ø. Seippel (2001): *Norske idrettslag 2000. Struktur, økonomi og frivillig innsats*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 2001: 4.
- Enjolras, B., Ø. Seippel, R. Holmen Waldahl (2005): *Norsk idrett: Organisering, fellesskap og politikk*. Oslo: Akilles.

- Frey, B. (1992): Tertium datur: pricing, regulation and intrinsic motivation. *Kyklos* 45, 2, 161-184.
- Frey, B. (1994): How intrinsic motivation is crowded out and in. *Rationality and Society*, 16, 3, July, 334-352.
- Frey, B. and F. Oberholzer-Gee (1997): The cost of price incentives: An empirical analysis of motivation crowding-out. *The American Economic Review*, 59, 63-75.
- Innst. S. nr. 101 (1998-1999): *Innstilling fra familie, kultur og administrasjonskomiteen om statens forhold til frivillige organisasjoner. Stryking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner.*
- Innst. S. nr. 147 (2000-2001): *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om idrettslivet i endring – statens forhold til idrett og fysisk aktivitet.*
- Innst. S. nr. 44 (2001-2002): *Forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg og Ulf Erik Knudsen om lov om endring i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill mv.*
- Mangset, P. og H. Rommetvedt (red.) (2002): *"Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?".* Bergen: Fagbokforlaget.
- Opedal, S., C. Berg og H. Rommetvedt (2003): *De lokale aktivitetsmidlene til idretten – bruk og virkninger.* Arbeidsnotat RF-2003/099.
- Opedal, S. og S. I. Nødland (2004): *Bedre kår for lokalidretten? Evaluering av Kultur- og kirkedepartementets tilskuddsordning til lokale idrettslag.* Rapport RF – 2004/224.
- Rose-Ackerman, S. (1996): Altruism, nonprofits, and economic theory. *Journal of Economic Literature*, 34, 2; 701-728.
- Seippel, Ø. (2003): *Norske idrettslag 2001. Kunnskap, ledelse og styring.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 2003: 7.
- St.meld. nr. 27 (1996-97): *Om statens forhold til frivillige organisasjoner.* Oslo: Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 14 (1999-2000): *Idrettslivet i endring.* Oslo: Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 44 (1997-1998): *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner. Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner.* Oslo: Kulturdepartementet.
- Sundberg-utvalgets rapport (2003): *Finansiering av statlig idrettspolitik – kartlegging, vurdering og forslag tiltak for bedre måloppnåelse.* Rapport fra regjeringsoppnevnt utvalg. Oslo: Kultur- og kirkedepartementet.

## Vedlegg

### Vedlegg til kapittel 2:

#### Nominelle tall over kommunenes netto driftsutgifter og investeringsutgifter til idrett

Tabell v2.1. Kommunenes totale netto driftsutgifter til idrett. Nominelle tall i 1000 kroner.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Kommunenes totale netto utgifter til idrett	1.229.619	1.346.488	1.455.994	1.417.964	1.566.471	1.722.719

\* Ureviderte tall per 30.03.2007. Mindre endringer kan forekomme i SSBs endelige tall.

Tabell v2.2. Kommunenes brutto og netto utgifter til investeringer i idrettsanlegg. Nominelle tall i 1000 kroner.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Kommunenes netto investeringsutgifter til idrettsanlegg	453.604	690.149	914.707	1.225.213	952.774	964.414

\* Ureviderte tall per 30.03.2007. Mindre endringer kan forekomme i SSBs endelige tall.

*Tabell v2.3. Kommunenes netto driftsutgifter per innbygger totalt og til idrett og kultur i tidsrommet 2001-2006. Nominelle tall.*

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006*</b>
a) Netto driftsutgifter totalt per innbygger	23909	26256	27857	27674	28419	30477
b) Netto driftsutgifter per innbygger til idrett	291	308	328	317	325	359
c) Netto driftsutgifter per innbygger til kultur	761	821	842	873	897	982
d) Netto driftsutgifter til idrett og kultur per innbygger	1052	1129	1170	1190	1222	1341

\* Ureviderte tall per 30.03.2007. Mindre endringer kan forekomme i SSBs endelige tall.

*Tabell v2.4. Utviklingen i kommunenes netto driftsutgifter til idrett og kultur i perioden 2001-2006. Prosent.*

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006*</b>
a) Idrettens og kulturens andel av kommunenes totale driftsutgifter, netto per innbygger	4,40	4,30	4,20	4,30	4,30	4,40
b) Idrettens andel av kommunenes totale driftsutgifter, netto per innbygger	1,22	1,17	1,18	1,15	1,14	1,18
c) Idrettens andel av kommunenes totale driftsutgifter til kultur, netto per innbygger	27,70	27,30	28,00	26,70	26,60	26,80

\* Ureviderte tall per 30.03.2007. Mindre endringer kan forekomme i SSBs endelige tall.



*Tabell v2.5. Kommunenes driftstilskudd til foreninger og lag. Gjennomsnittlig støtte pr. lag. Nominelle tall.*

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006*</b>
Kommunenes totale netto utgifter til idrett	13744	35154	16151	17503

\* Ureviderte tall per 30.03.2007. Mindre endringer kan forekomme i SSBs endelige tall.

## Vedlegg til kapittel 3:

### Spørreskjema til idrettsrådene i 2007



---

# Evaluering av lokale aktivitetsmidler (LAM) til idretten

## spørreskjema til leder av idrettsrådet

---

Kultur- og kirke departementet innførte i 2000 en ny tilskuddsordning for lokale idrettslags arbeid for barn og ungdom, også kalt lokale aktivitetsmidler (LAM). Idrettsrådet fastsetter fordelingen av disse midlene, mens NIF betaler ut midlene til idrettslagene. IRIS (tidl. Rogalandforskning) er engasjert for å foreta en evaluering av tilskuddsordningen. Hensikten er å kunne vurdere om ordningen fungerer på en tilfredsstillende måte i samsvar med intensjonene.

For å kartlegge idrettsrådenes erfaringer med tilskuddsordningen henvender vi oss til deg som er idrettsrådsleder. Det er en frivillig sak å fylle ut vedlagte spørreskjema, men vi oppfordrer deg på det sterkeste å svare.

I siste del av skjemaet har vi stilt noen spørsmål om idrettsrådets rolle i norsk idrett. Dette er spørsmål som inngår i et prosjekt om norsk idrettspolitik, finansiert av Norges forskningsråd

De opplysningene som blir samlet inn blir behandlet konfidensielt og i henhold til norsk personvernlovgivning. Datamaterialet blir bare brukt i forskningssammenheng, og resultatene vil bli presentert på en måte som gjør at enkeltpersoner ikke kan kjennes igjen. Som forskere er vi underlagt taushetsplikt. Undersøkelsen er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste (NSD).

Eventuelle spørsmål kan rettes til forsker Ståle Opedal, tlf. 51 87 50 98  
[staale.opedal@iris.no](mailto:staale.opedal@iris.no) eller forsker Svein Ingve Nødland, tlf. 51 87 51 49  
[svein.ingve.nodland@iris.no](mailto:svein.ingve.nodland@iris.no).

Bruk vedlagte svarkonvolutt, som er ferdig frankert.

**Svarfrist; innen onsdag 21. februar.**

1. I hvilket fylke ligger idrettsrådet? \_\_\_\_\_
2. Hvor lenge har du vært leder av idrettsrådet? Antall år |\_\_|
3. Hvor mange idrettslag er det i kommunen (medlemmer i Norges idrettsforbund)?  
Antall lag: |\_\_|
4. Har idrettsrådet et eget styre? Ja 1 Nei 2
5. Er alle idrettslagene i kommunen representert i idrettsrådets styre?  
Ja 1 Nei 2
6. Hvor stor del av idrettsrådets arbeid vil du si går med til følgende oppgaver?
- |  | En stor del                | En viss del                | Liten eller ingen del      |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| a) Fordele lokale aktivitetsmidler (LAM)                       | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 |
| b) Delta i fordelingen av kommunale midler til idretten        | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 |
| c) Arbeide for økte kommunale bevilgninger til idretten        | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 |
| d) Delta i kommuneplanarbeidet for idrett og fysisk aktivitet  | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 |
| e) Delta i prioritering av søknader om spillemidler til anlegg | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 |
| f) Fordele halltid/ tid til bruk av kommunale anlegg           | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 |
7. Har det i løpet av det siste året vært folk ansatt i idrettsrådet?  
*Med ansatt tenker vi på personer som utfører oppgaver for idrettsrådet mot betaling.*  
Ja 1 Nei 2
8. Hvor stor andel av arbeidet som er lagt ned i driften av idrettsrådet det siste året vil du si er gjort av frivillige (dvs. ubetalte)?  
*Skriv opp hvor stor prosentandel det frivillige arbeidet utgjør av alt nedlagt arbeid i idrettsrådet: \_\_\_\_\_%*

## 9. Utfører idrettsrådet oppgaver på vegne av kommunen?

- a. Fordeler treningstid i kommunale idrettsanlegg? Ja  1 Nei  2
- b. Fordeler kommunale tilskudd til klubbene? Ja  1 Nei  2
- c. Andre oppgaver:.....? Ja  1 Nei  2

10. Hvordan ble *kriteriene* for fordeling av aktivitetsmidlene for 2006 *vedtatt*? *Sett kun ett kryss.*

På idrettsrådets årsmøte 1 På fellesmøte utenom årsmøtet 2 I styret for idrettsrådet 3

11. Hvilken *innflytelse* mener du følgende instanser hadde på vedtaket om fordeling av aktivitetsmidlene i 2006?

	Stor innflytelse	Nokså stor innflytelse	Nokså liten innflytelse	Liten innflytelse	Vet ikke/ ikke aktuelt
a) Idrettslagene	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
b) Idrettskretsen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
c) Idrettsrådet	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
d) Norges idrettsforbund	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
e) Kultur- og kirkedepartementet	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8

## 12. Kultur- og kirkedepartementet gir årlig ut retningslinjer for de lokale aktivitetsmidlene, mens NIF gir årlige anbefalinger. Hvor enige eller uenige er du i følgende påstander?

	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Både og</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Vet ikke</i>
A. Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer er klare og entydige	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
B. NIFs anbefalinger er klare og entydige	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
C. Idrettsrådets prioriteringer er godt tilpasset Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
D. Idrettsrådets prioriteringer er godt tilpasset NIFs anbefalinger	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
E. Departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger utfyller hverandre	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
F. Departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger står i konflikt med hverandre	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8

13. Hvilken rolle har *idrettskretsen* spilt i forbindelse med idrettsrådets fordeling av aktivitetsmidlene? *Sett flere kryss om nødvendig.*

- 1 Informert om Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer og NIFs anbefalinger
- 2 Kontrollert at idrettsrådet har fulgt departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger
- 3 Kontrollert at formalia i idrettsrådets innstilling er i orden slik som adresser, kontonumre mv.
- 4 Håndtert klager fra idrettslag som har vært misfornøyd med idrettsrådets fordeling av midlene
- 5 Foretatt endringer i idrettsrådets innstilling om fordeling av midlene
- 6 Annet; vennligst spesifiser:.....
- 7 Idrettskretsen har ikke spilt noen særlig rolle i forbindelse med fordelingen av aktivitetsmidlene

14. I hvilken grad vil du si at følgende *problemer* gjorde seg gjeldende da ditt idrettsråd fordelte aktivitetsmidlene for 2006?

	I stor grad	I nokså stor grad	I nokså liten grad	I liten grad	Vet ikke
a) Problem med idrettslag som oppgir feilaktige opplysninger om medlemsantall og aktiviteter	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
b) Problem med å skille mellom frivillige, medlemsbaserte lag og virksomheter som driver på mer kommersiell basis	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
c) Problem med uenighet mellom idrettslagene om fordelingen av pengene	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
d) Mangel på tid og kapasitet i idrettsrådets styre til å foreta fordelingen av aktivitetsmidlene	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
e) Mangel på faste rutiner i idrettsrådet for fordeling av aktivitetsmidlene	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
f) Problem med at idrettskretsen prøver å påvirke idrettsrådets fordeling av aktivitetsmidlene	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
g) Uklare retningslinjer fra Kultur- og kirkedepartementet	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
h) Uklare anbefalinger fra NIF	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8

15. Hvor mye lokale aktivitetsmidler (LAM) fikk idrettsrådet til fordeling i 2006?

*Kroner:* \_\_\_\_\_

16. Ble det i 2006 satt av aktivitetsmidler til fellesaktiviteter for idrettslagene i regi av idrettsrådet? Nei 1 Ja 2 Hvis ja, oppgi beløp  
Kroner:.....
17. Ble det i 2006 satt av aktivitetsmidler til idrettsrådets administrering av tilskuddsordningen? Nei 1 Ja 2 Hvis ja, oppgi beløp  
Kroner:.....
18. Betalte idrettslag i kommunen noen form for tilskudd til idrettsrådet i 2006? Nei 1 Ja 2 Hvis ja, oppgi beløp  
Kroner:.....

19. Hvilket av de to alternativene under er mest dekkende for idrettsrådets fordeling av aktivitetsmidler i 2006? *Sett bare ett kryss.*

- 1a) Pengene ble fordelt *kun* etter antall barne- og ungdomsmedlemmer (totalt eller aktive) i det enkelte idrettslag (per hode-støtte). (Gå til spørsmål 21)
- 2b) Pengene ble fordelt på grunnlag av flere kriterier (aktiviteter, medlemmer etc.). (Gå til spørsmål 20)

20. Vi vil gjerne vite litt mer om de kriterier som idrettsrådet benyttet ved fordelingen av aktivitetsmidlene for 2006. Hvilke av følgende kriterier ble lagt til grunn ved fordelingen? *Sett ett kryss for hvert av kriteriene.*

- |  | <i>Ja</i>                  | <i>Nei</i>                 |
|--|----------------------------|----------------------------|
| a) Et fast grunnbeløp per idrettslag               | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| b) Antall barnemedlemmer (under 13 år)             | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| c) Antall ungdomsmedlemmer (13-19 år)              | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| d) Funksjonshemmede/ grupper med spesielle behov   | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| e) Tiltak for likestilling mellom jenter og gutter | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| f) Idrettsskoler for barn                          | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| g) Utdanning/ opplæring for trenere/ledere         | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| h) Nye idrettslige tilbud                          | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| i) Tilbud for ikke-medlemmer                       | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| k) Andre forhold.....                              | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |

21. Har idrettsrådet ved fordelingen av aktivitetsmidlene tillagt barn (under 13 år) og ungdom (13-19 år) samme vekt, eller er de vektlagt på forskjellig måte? *Sett ett kryss.*

Barn og ungdom er tillagt samme vekt	Ungdom er tillagt større vekt enn barn	Barn er tillagt større vekt enn ungdom
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

22. Har idrettsrådet stilt bestemte krav til idrettslagene for at de skal kunne motta aktivitetsmidler? I så fall hvilke krav? *Sett flere kryss om nødvendig.*

- 1 At idrettslaget har registrert medlemsantall og aktiviteter i NIFs årlige idrettsregistering
- 2 At idrettslaget har deltatt på fellesmøte hvor fordelingen av aktivitetsmidlene ble vedtatt
- 3 At idrettslaget har fylt ut utsendt skjema med opplysninger om medlemsantall og aktiviteter
- 4 At idrettslaget har sendt søknad til idrettsrådet om å motta aktivitetsmidler
- 5 At idrettslaget har levert årsmelding/regnskap for foregående år
- 6 At idrettslaget har et minimumsantall medlemmer i alderen 6-19 år
- 7 Annet; vennligst spesifiser:.....
- 8 Nei, idrettsrådet har ikke stilt bestemte krav utover at lagene har barne- og ungdomsmedlemmer

23. Fordelte idrettsrådet i 2006 midler til lokale foreninger og lag som *ikke* er medlemmer i NIF?

Nei 1 Ja 2 Hvis ja, hvilke/hva slags lag var dette?.....

24. Vi vil gjerne vite litt om hva du mener om *virkningene* av aktivitetsmidlene. *Sett et kryss for hvor enig eller uenig du er i hver av følgende påstander.*

- |   | Helt enig                  | Delvis enig                | Både og                    | Delvis uenig               | Helt uenig                 | Vet ikke/uaktuelt          |
|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| a) Aktivitetsmidlene har styrket idrettsrådets stilling   | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | <input type="checkbox"/> 8 |
| b) Aktivitetsmidlene har ført til at NIF sentralt er blitt mer opptatt av å legge til rette for lokalidretten | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | <input type="checkbox"/> 8 |
| c) Aktivitetsmidlene har ført til at idrettskretsen er blitt mer opptatt av å støtte og utvikle idrettsrådet  | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 5 | <input type="checkbox"/> 8 |

**Idrettsrådets rolle og samarbeid**

25. Hvor stor betydning har idrettsrådets kontakt med følgende instanser innenfor idretten?

*Sett et kryss for hver instans. Hvis idrettsrådet **ikke** har kontakt, kryss av i siste kolonne.*

	<i>Svært stor</i>	<i>Nokså stor</i>	<i>Nokså liten</i>	<i>Svært liten</i>	<i>Vet ikke</i>	<i>Har ikke kontakt</i>
	1	2	3	4	8	9
A. Idrettslagene i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B. Idrettskretsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C. Særkretser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D. NIF sentralt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E. Særforbund sentralt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F. Andre idrettsråd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26. Hvor stor betydning har idrettsrådets kontakt med følgende kommunale instanser?

*Sett et kryss for hver instans. Hvis idrettsrådet **ikke** har slik kontakt, kryss av i siste kolonne.*

	<i>Svært stor</i>	<i>Nokså stor</i>	<i>Nokså liten</i>	<i>Svært liten</i>	<i>Vet ikke</i>	<i>Har ikke kontakt</i>
	1	2	3	4	8	9
A. Ordfører	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B. Politikere i idrettsansvarlig utvalg eller komité	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C. Andre politikere i kommunestyret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D. Rådmannen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E. Idrettsansvarlig instans i administrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F. Andre avdelinger i administrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G. Fylkeskommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



27. Er idrettsrådet representert i noe utvalg, råd, styre og/eller komitè oppnevnt av kommunen?

- 1  Ja  
 2  Nei  
 8  Vet ikke

28. Hvis idrettsrådet er representert i noe utvalg, råd, styrer eller komiteer oppnevnt av kommunen, hvilken betydning har denne representasjonen?

- 1  Svært stor betydning  
 2  Nokså stor betydning  
 3  Nokså liten betydning  
 4  Svært liten betydning  
 8  Vet ikke

29. Hvor lett/vanskelig vil du si at det er å få gjennomslag for idrettsrådets syn i kommunale organer?

- 1  Svært lett  
 2  Nokså lett  
 3  Nokså vanskelig  
 4  Svært vanskelig  
 8  Vet ikke

30. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? *Sett et kryss for hvert utsagn.*

	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke/uaktuelt
a) Idrettsrådet legger stor vekt på å være idrettslagenes talerør overfor kommunen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
b) Idrettsrådet legger stor vekt på å være idrettslagenes talerør overfor idrettskrets/NIF	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8

	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke/uaktuelt
c) En viktig oppgave for idrettsrådet er å gjøre statens idrettspolitikkk kjent overfor idrettslagene	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
d) En viktig oppgave for idrettsrådet er å formidle NIFs syn overfor idrettslagene	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
e) En viktig oppgave for idrettsrådet er å gjøre kommunens idrettspolitikkk kjent overfor idrettslagene	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
f) Idrettsrådet har stor frihet til selv å sette saker på dagsorden	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
g) Idrettsrådet opptrer på en koordinerende og styrende måte overfor idrettslagene i kommunen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
h) Idrettsrådet fordeler kommunale tilskudd og LAM-midler etter de samme kriteriene	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
i) Idrettslagene går ofte utenom idrettsrådet og kontakter kommunen direkte	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
j) Idrettslagene utviser stor interesse for å bli representert i idrettsrådet	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8
k) De små idrettene har vansker med å få gjennomslag for sitt syn i idrettsrådet	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 8

## 31. Hvilken innflytelse vil du si at idrettsrådet har på følgende saksfelt?

	Stor innflytelse	Nokså stor innflytelse	Nokså liten innflytelse	Liten innflytelse	Vet ikke/ikke aktuelt
a) Prioritering av søknader om spillemidler til anlegg	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
b) Kommuneplanarbeidet for idrett og fysisk aktivitet	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
c) Kommunale driftstilskudd til idrettslagene	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
d) NIFs organisering og prioritering	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8
e) Den statlige idrettspolitikken	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 8

Hvis det er noe du savnet i undersøkelsen kan du gjerne føye til dine kommentarer her:

.....

.....

.....

*Tusen takk for hjelpen*