



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

Ståle Opedal, Svein Ingve Nødland

**Bedre kår for lokalidretten?
Evaluering av Kultur- og kirkedepartementets
tilskuddsordning til lokale idrettslag**

Rapport RF – 2004/224

Prosjektnummer: 7252017
Prosjektets tittel: Evaluering av ny tilskuddsordning til lokale idrettslag

Oppdragsgiver: Kultur- og kirkedepartementet

ISBN: 82-490-0332-2
Gradering: Åpen

Forord

Denne rapporten er sluttrapportering fra evalueringen av Kultur- og kirkedepartementets tilskuddsordning til lokale idrettslag. Siktemålet med ordningen er å bedre vilkårene for frivillig, medlemsbasert virke for barn og ungdom. RF-Rogalandforskning har evaluert tilskuddsordningen på oppdrag for Kultur- og kirkedepartementet.

Ordningen med lokale aktivitetsmidler ble iverksatt i år 2000 og har i 2004 vært virksom i fem år. Totalt er nærmere en halv milliard kroner fordelt gjennom tilskuddsordningen. Departementet fordeler midlene på kommunene, mens idrettsrådene lager innstilling til Norges idrettsforbund og Olympiske komite (NIF) om hvordan midlene skal fordeles på idrettslagene. Vestfold idrettskrets har stått for registreringen av utbetalingene, mens NIF sentralt har foretatt utbetalingene til idrettslagene.

Evalueringen er gjennomført som en følgeevaluering som startet opp et halvt år etter etableringen av tilskuddsordningen. Hvert år i evalueringsperioden er det laget underveisnotater. I det første notatet analyserte vi oppstartsåret for den nye tilskuddsordningen (Berg og Opedal 2001). I det andre notatet så vi nærmere på hvilke virkninger aktivitetsmidlene kan ha på den frivillige innsatsen i idretten (Berg og Opedal 2002). I det tredje notatet gikk vi inn på lagenes bruk av midlene og hvilke virkninger de har på lagenes inntekter og aktiviteter (Opedal, Berg og Rommetvedt 2003). I sluttrapporten er det foretatt en nærmere analyse og drøfting av resultater fra evalueringen. Nytt datamateriale blir presentert, men vi trekker også veksler på resultater som er rapportert i underveisnotatene. Hilmar Rommetvedt har kommentert utkast til rapporten, mens Christin Berg har tilrettelagt deler av datamaterialet.

Rapporten baserer seg på flere typer data. RF har gjennomført spørreskjemaundersøkelser blant idrettsrådslederne i 2001 og 2003/2004. Vi er takknemlige for at rådslederne med stor oppslutning har tatt seg tid til å fylle ut spørreskjemaene. Hvert år i evalueringsperioden har vi i tillegg intervjuet representanter for idrettslagene, idrettsrådene og idrettskretsene. Disse har utgjort et informantpanel som har vært viktig for å kunne belyse utviklingen over tid. En stor takk til disse for å ha stilt opp til samtaler.

Vi har også benyttet data fra de idrettslagsundersøkelsene som Institutt for samfunnsforskning (ISF) gjennomførte i 2000 og 2003/2004. I disse undersøkelsene hadde vi med spørsmål som direkte tok for seg aktivitetsmidlene. En stor takk til ISF som har stått for gjennomføring av undersøkelsene og tilrettelegging av data. Også en takk til NIF som har stilt opp for samtaler og bistått med skriftlig materiale. Til sist takk til Statistisk sentralbyrå som har bidratt med tall over utviklingen i den kommunale støtten til den lokale idretten. Vi har også benyttet tallmateriale fra Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste.

Stavanger, november 2004

Ståle Opedal,
prosjektleder

Innhold

SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	8
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	8
1.2 Organisering og iverksetting	9
1.3 Evalueringens problemstillinger	10
1.4 Metode	15
1.5 Sluttrapportens disposisjon	18
2 IDRETTE OG STATENS IDRETTSPOLITIKK I ENDRING	19
2.1 Innledning	19
2.2 Utviklingstrekk i frivillighetsfeltet	19
2.3 Hovedelementene i tilskuddsordningen	22
2.3.1 Idrettens egenforvaltning som modell	23
2.3.2 Spillemidler som finansieringsgrunnlag	24
2.3.3 Støttepolitikkenes fokus: Medlemsbasert, lokalt virke blant barn og ungdom	26
2.3.4 Primæraktivitetene i sentrum	27
2.3.5 Grunnstøtteordning med overordnede retningslinjer	28
2.4 Oppsummering	31
3 IDRETTSRÅDENES FORDELING OG VURDERING AV AKTIVITETSMIDLENE	33
3.1 Innledning	33
3.2 Idrettsrådenes rolle og oppgaveprioritering	34
3.3 Deltakelse, innflytelsesforhold og utfordringer knyttet til fordelingen av aktivitetssidlene	36
3.4 Idrettskretsenes rolle i forhold til fordelingen av aktivitetssidlene	39
3.5 Idrettsrådenes fordeling av aktivitetssidler på idrettslagene	41
3.5.1 Idrettsrådenes valg av fordelingskriterier	41
3.5.2 Krav idrettsrådene stiller til idrettslagene	44
3.5.3 Bruk av midlene til fellesaktiviteter og administrasjon	45
3.5.4 Hvem får aktivitetssidler?	46
3.5.5 Effektiviteten i idrettsrådenes fordelingsprosess	47
3.6 Aktivitetssidlenes effekter sett fra idrettsrådenes ståsted	48
3.7 Idrettsrådenes synspunkter på informasjon og statlige retningslinjer	50
3.8 Oppsummering	52

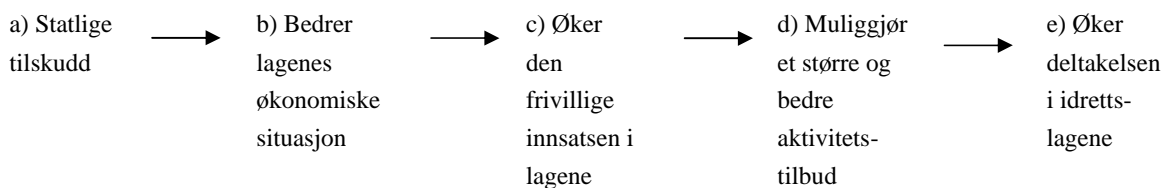
4	BRUK OG VIRKNINGER AV AKTIVITETSMIDLENE FOR IDRETTSLAGENE.....	54
4.1	Innledning	54
4.2	Idrettslagenes struktur og problemsituasjon	54
4.3	Fordelingen av aktivitetsmidlene på idrettslagene.....	58
4.4	Bruken av aktivitetsmidlene	61
4.5	Aktivitetsmidlenes effekter på aktivitet og deltakelse	63
4.5.1	Effekter på ressurstilgang og ressursbruk.....	65
4.6	Geografiske forskjeller	68
4.7	Multivariat analyse.....	70
4.8	Oppsummering.....	72
5	INTERVJUUNDERSØKELSER I UTVALGTE IDRETTSLAG.....	75
5.1	Innledning	75
5.2	Noen antagelser	75
5.3	Intervjuundersøkelsene.....	76
5.3.1	Intervjuer med tjue fleridrettslag i perioden 2000-2002	76
5.3.2	Intervjuer med ti fler- og sær-idrettslag i 2004	81
5.4	Endringer over tid.....	83
6	HAR AKTIVITETSMIDLENE FØRT TIL ØKONOMISKE VRIDNINGSEFFEKTER?.....	85
6.1	Innledning	85
6.2	Lokalidrettens vurderinger	86
6.3	Endres den kommunale støtten til idretten?.....	86
6.3.1	Kommunenes driftstilskudd til foreninger og lag	87
6.3.2	Kommunenes brutto driftsutgifter til idrett og kultur	88
6.3.3	Kommunenes netto driftsutgifter til idrett og kultur.....	90
6.4	Oppsummering.....	91
7	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	93
7.1	Innledning	93
7.2	Evaluerings hovedresultater.....	93
7.3	Utdyping av resultatene fra evalueringen	94
7.4	Tilskuddsordningen som virkemiddel i den statlige idrettspolitikken	99
7.5	Dilemmaer og utfordringer.....	99
	Vedlegg kapittel 5 – case-studier av utvalgte idrettslag	107

Sammendrag

Det overordnede 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.

Hovedsiktemålet med evalueringen har vært å etterprøve om tilskuddsordningen har bedret idrettslagenes rammevilkår på en slik måte at den har bidratt til økt aktivitet og deltakelse i de lokale, frivillig baserte idrettslagene. Denne handlingslogikken 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. Sammenhengene mellom statlige tilskudd og aktivitet og deltakelse er vist i figuren nedenfor. Penger inn, er forventet å gi aktivitet og deltakelse ut.



Figur 1: Vegen fra statlige tilskudd til økt aktivitet og deltakelse i idrettslagene.

Våre undersøkelser 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. Tilskuddsmidlene når i all hovedsak fram til idrettslagene. Det er laget et fordelingsystem som på en effektiv måte får ut de statlige tilskuddene til lokalnivået i idretten. En begrenset del av midlene er benyttet av

idrettsrådene til fellesaktiviteter i regi av rådene og til administrering av tilskuddsordningen. Mottakerne av midlene er i første rekke frivillig baserte idrettslag i NIF som har aktiviteter for barn og ungdom. De ca. 5500 lagene som får støtte, mottar i gjennomsnitt 18 500 kroner. Antall lag som mottar støtte fra tilskuddsordningen har økt med 14 prosent fra 2000 til 2003. Tilskuddsmidlene utgjør i gjennomsnitt ca. 4,5 prosent av idrettslagenes samlede inntekter.

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 i hovedsak idrettsrådenes fordeling som rettferdig. Hovedregelen er at de statlige tilskuddene kommer i tillegg til lagenes øvrige inntekter. Lagenes øvrige inntekter er i begrenset grad påvirket av at staten tar et større økonomisk ansvar for de lokale idrettslagene. Det har vært realvekst i de kommunale bevilgningene til idretten i evalueringsperioden, men det er tegn til at idrett og kultur blir prioritert lavere sammenlignet med andre kommunale tjenester.

Slik lokalidretten selv vurderer det, har tilskuddsordningen gitt resultater i form av et utvidet *aktivitetstilbud* for barn og ungdom. Aktivitetsmidlene brukes i første rekke på aktivitetsrettede formål slik som treninger, utstyr, konkurranser og sosiale aktiviteter. Først og fremst ser aktivitetsmidlene ut til å styrke den etablerte aktiviteten i idrettslagene. Slik lokalidretten bedømmer det, synes det å være rimelig god sammenheng mellom bedringen av idrettslagenes økonomiske rammevilkår og et utvidet aktivitetstilbud for barne- og ungdomsmedlemmene.

Mer begrensede resultater har tilskuddsordningen gitt når det gjelder deltakelse og frivillig engasjement. Tilskuddsmidlene har hatt begrensede virkninger på rekrutteringen av frivillige slik lokalidretten selv vurderer det. 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.

Det utvidede aktivitetstilbudet synes hittil i moderat omfang å ha ført til rekruttering av flere barne- og ungdomsmedlemmer. Debatten om tilskuddsmidlene i idrettsrådene og idrettslagene har i noen grad virket mobiliserende på de som allerede befinner seg innenfor den organiserte idretten. Idrettsrådene har tatt i bruk ulike virkemidler for å skape diskusjon omkring fordelingen av midlene. Både i idrettsrådene og i lagene er den demokratiske beslutningsstrukturen tatt i bruk når spørsmål om fordeling og bruk av tilskuddsmidlene har stått på dagsorden. Deltakelsen har imidlertid ikke vært bred i den forstand at andre aktører enn styre og ledelse aktivt har vært med å bestemme fordeling og bruk av midlene. Eksempelvis synes ungdom i begrenset grad å ha vært med på å bestemme fordelingen av tilskuddene.

Tilskuddsordningen til lokale idrettslag er ett av flere konkrete uttrykk for den omlegging i den statlige idrettspolitikken som har funnet sted de siste 5 årene. Mens de statlige tilskuddene tidligere i all hovedsak gikk til idrettens sentralledd, er det med tilskuddsordningen til lokale idrettslag etablert en tilskuddsordning som retter seg spesifikt mot lokalnivået i idretten. Et nærliggende spørsmål er om de oppnådde resultatene og effektene av tilskuddsordningen lokalt er tilstrekkelige til å rettferdiggjøre og legitimere ordningen.

Sammenfattet synes lokalnivået i idretten å ha fordelt og brukt tilskuddsmidlene på en måte som har virket stimulerende på de lokale, idrettslige aktivitetene. 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 og effektiv måte tatt på seg oppgaven med å fordele tilskuddsmidlene på de lokale idrettslagene. Det er laget en fordelingskanal som på en god måte sikrer at idrettslagene blir tilført statlige spillemidler. Idrettsrådets styrkede stilling og den sterke innflytelse idrettsrådene og idrettslagene har på fordelingen og bruken av tilskuddsmidlene, tyder på lokalledet i idretten har fått styrket sin posisjon i forhold til overliggende organisasjonsledd. I følge idrettsrådslederne har overliggende organisasjonsledd i idretten blitt mer oppmerksomme på forholdet til lokalnivået.

På flere punkt 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.

Rapporten inneholder disse kapitlene: I kapittel 1 beskrives i korte trekk bakgrunnen for og innholdet i tilskuddsordningen til lokalidretten. Her fremgår også evalueringens problemstillinger og den metode og de datakilder som er benyttet for å belyse problemstillingene. I kapittel 2 gis det en presentasjon av noen utviklingstrekk i frivillig sektor generelt og i idretten spesielt. Her gis det også en mer utførlig beskrivelse av tilskuddsordningens hovedelementer enn det vi gjør i første kapittel. I kapittel 3 tar vi for oss rollen til idrettsrådene og hvordan de har håndtert oppgaven med å fordele de lokale aktivitetsmidlene på idrettslagene. I kapittel 4 undersøker vi aktivitetsmidlenes betydning for idrettslagene. Vi undersøker lagenes bruk av aktivitetsmidlene og hvilke effekter midlene har på idrettslagenes økonomiske rammevilkår og deres aktiviteter. I kapittel 5 utdyper vi aktivitetsmidlenes betydning for idrettslagene ved hjelp av intervjuundersøkelser i noen utvalgte idrettslag. I kapitlet gis det eksempler på hva idrettslagene har brukt midlene til og hvordan midlene er fordelt internt i lagene. Det fokuserer også på hvilke endringer som har skjedd i lagene i perioden 2000-2004. I kapittel 6 spør vi om aktivitetsmidlene har ført til økonomiske vridningseffekter med hovedfokus på utviklingen i de kommunale bevilgningene til lokalidretten. I kapittel 7 oppsummerer vi hovedfunnene fra evalueringen og utdyper de resultatene som er presentert i sammendraget. I dette kapitlet peker vi også på enkelte utfordringer og dilemmaer som tilskuddsordningen til lokalidretten står overfor.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

11. mai 1999 vedtok Stortinget at det skulle opprettes en ny statlig tilskuddsordning for lokalidretten. Ordningen ble etablert i år 2000, mens en lignende ordning, Frifond, ble iverksatt samme år for å tilgodese det lokale kulturlivet. 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.

Tilskuddsordningen er ett av flere konkrete uttrykk for de endringer i den statlige idrettspolitikken som har funnet sted de siste 5 årene. Mens de statlige tilskuddene tidligere i all hovedsak gikk til idrettens sentralledd, er det fra årtusenskiftet etablert en tilskuddsordning som retter seg spesifikt mot lokale idrettslag og foreninger. Fra samme tid ble også budsjettstrukturen for overføring av øvrige spillemidler til Norges idrettsforbund og Olympiske komite (NIF) lagt om (jf. St.meld.nr.14, 1999-2000, Bergsgard 2002). Denne omleggingen av støttepolitikken ble gjort for bedre å synliggjøre de statlige prioriteringene i idrettspolitikken, blant annet ønsket om å bedre rammevilkårene for de lokale, frivillige idrettslagene.

Historisk har endringene i den statlige idrettspolitikken sine røtter tilbake på 1990-tallet. I Jagland-regjeringens frivillighetsmelding (St.meld.nr.27, 1996-1997) og sentrumsregjeringens tilleggs melding til denne (St.meld.nr.44, 1997-98), ble prinsippene for en framtidig, samordnet politikk overfor de frivillige organisasjonene trukket opp. Et hovedprinsipp var at staten burde forholde seg til de frivillige organisasjonene på en måte som styrket de lokale, medlemsbaserte aktivitetene. Grunnstøtte uten for mange føringer på bruken av midlene, ble i den sammenheng pekt på som det mest egnede virkemidlet. Særlig viktig var det å støtte aktiviteter for barn og ungdom. I den påfølgende idrettsmeldingen fra regjeringen Stoltenberg (St.meld.nr.14, 1999-2000) ble disse prinsippene anvendt på idrettsfeltet. I meldingen heter det at et prioritert mål for regjeringen vil være å styrke det frivillige, lokale idrettsarbeidet (s.7). Skiftende regjeringer har dermed gitt sin tilslutning til disse hovedprinsippene og fått bred partipolitisk støtte fra Stortingets side, selv om det har vært uenighet om den konkrete utformingen av ulike ordninger (Innst.S.nr.101, 1998-99).

Midlene til lokalidretten skaffes til veie ved å sette av 10 prosent av idrettens andel av spillemiddeloverskuddet til lokale aktiviteter. Tilskuddsordningen ble økonomisk sett muliggjort 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 kom dermed i tillegg til statens øvrige overføringer til idretten. Den første tiden etter iverksettingen av ordningen ble da også tilskuddsmidlene omtalt som "Tilleggsmidler". Senere har idretten valgt å kalle tilskuddsmidlene "Lokale aktivitetsmidler" (LAM) for

å framheve at midlene skal gå til å styrke aktiviteten i de lokale idrettslagene. Også ”lokalstøtte” benyttes om tilskuddsmidlene (jf. Sundberg-utvalgets rapport 2003)¹.

1.2 Organisering og iverksetting

Det overordnede 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. Målet er i stor grad sammenfallende med statens overordnede mål for fordeling av ordinære spillemidler til idretten slik disse er formulert i idrettsmeldingen (St.meld.nr.14, 1999-2000). I meldingen heter det at ”Staten vil støtte den frivillige, medlemsbaserte idretten økonomisk, slik at idrettsorganisasjonen kan opprettholde og utvikle et omfattende og godt aktivitetstilbud, primært på lokalnivå” (s.9). Lagenes primæraktiviteter står altså i sentrum for tilskuddsordningen.

Det er også et mål at ordningen skal bidra til å utløse frivillig innsats i lagene. Ordningen er i utgangspunktet utformet på en måte som ikke skal medføre store administrative konsekvenser 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 (hovedelementene i tilskuddsordningen er mer utførlig presentert i neste kapittel).

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. NIF utbetaler tilskuddsmidlene til idrettslagene etter at de har mottatt innstilling fra idrettsrådene. NIF rapporterer også tilbake til Kultur- og kirkedepartementet om foregående års fordeling av lokale aktivitetsmidler.

¹ I denne rapporten har vi enten brukt ”lokale aktivitetsmidler” fordi det er kjent og utbredt blant aktørene i den frivillige idretten, eller så har vi brukt begrep som lokale tilskuddsmidler eller lignende.

- 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.

I 2004 har tilskuddsordningen til lokale idrettslag vært virksom i fem år. Nær en halv milliard kroner er blitt fordelt til idrettslagene disse årene. Mer enn 5000 idrettslag har hvert år fått støtte fra tilskuddsordningen. Stortinget vedtok i mai 2002 at overskuddet til Norsk Tipping AS skal fordeles med en halvdel til idrettsformål og en halvdel til kulturformål (jf. Innst.O.nr.44, 2001-2002). Tidligere ble overskuddet fordelt med en tredjedel hver til idrettsformål, kulturformål og forskning. I evalueringsperioden har de lokale aktivitetsmidlene nominelt økt fra 81,2 millioner kroner i 2000 til 120 millioner kroner i 2004, en økning på nærmere 50 prosent.

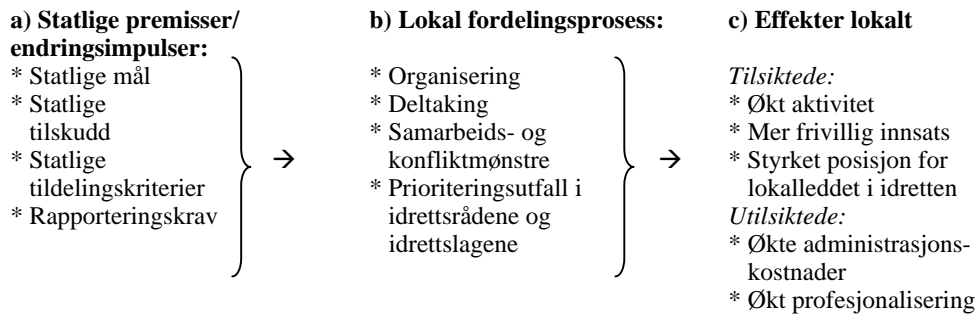
1.3 Evalueringens problemstillinger

Denne rapporten markerer avslutningen på en fireårig evaluering av tilskuddsordningen som RF-Rogalandforskning har utført for Kultur- og kirkedepartementet (KKD). I evalueringen har vi studert *fordelingen* av tilskuddsmidlene og hvordan den er blitt behandlet i idrettsrådene og idrettslagene (fokus på prosess). Dernest har vi vært opptatt av de *virksomheter* som midlene har fått for aktiviteter og frivillig innsats i idrettslagene (fokus på effekter). Evalueringen startet opp et halvt år etter at tilskuddsordningen ble etablert i 2000, og avsluttet høsten 2004.

I løpet av evalueringen har vi laget årlige arbeidsnotater som har tatt for seg ulike sider ved tilskuddsordningen. I Berg og Opedal (2001) evaluerte vi oppstartsåret til tilskuddsordningen. Der fokuserte vi på fordelingen av midlene og da særlig på hvordan idrettsrådene håndterte sin nye rolle. I Berg og Opedal (2002) gikk vi nærmere inn på spørsmålet om tilskuddsmidlene bidrar til å stimulere den frivillige innsatsen lokalt. I Opedal, Berg og Rommetvedt (2003) studerte vi lagenes bruk av aktivitetsmidlene og de virkninger midlene har på lagenes inntekter og aktiviteter. Disse notatene står på egne bein i den forstand at de gir statusbeskrivelser på ulike tidspunkt i evalueringen. På egne bein står også et bokkapittel om tilskuddsordningen hvor bakgrunnen og debatten om utformingen av ordningen er belyst mer inngående (Bergsgard og Opedal 2002).

Denne sluttrapporten sammenfatter og drøfter virkninger av tilskuddsordningen. Både nytt datamateriale og en del funn som vi tidligere har rapportert, inngår i den presentasjon og sammenfatning som gjøres i denne rapporten. Data for flere år gjør at vi kan si noe om hvordan ordningen har utviklet seg i evalueringsperioden, og de gir oss grunnlag for å diskutere om den er på rett veg sett i lys av målene med ordningen.

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



Figur 1.1: Vegene fra statlige tilskudd til lokale effekter.

a) Tilskuddsordningen som endringsimpuls

Ut fra målene og retningslinjene for tilskuddsordningen er ordningen nært knyttet til den virksomheten som foregår i de lokale idrettslagene. Det er lagene som står for en stor del av idrettsaktivitetene, og det er lagene som er arena for den frivillige innsatsen innenfor idretten. Ved å øremerke disse midlene til lokalnivået innenfor idretten har staten tatt et direkte ansvar for de økonomiske rammevilkårene til lokalidretten. Dette er en potensielt viktig endringsimpuls fra statens side overfor lokalidretten.

I utgangspunktet er tilskuddsmidlene tilført som grunnstøtte til de lokale idrettslagene. Lokalidretten har dermed autonomi 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. Fra statens side er det entydig slått fast at de lokale aktivitetsmidlene skal tilfalle lokalnivået i idretten. Som tidligere nevnt er det også et statlig krav at tilskuddsmidlene skal tilfalle idrettslag som driver idrettslig virksomhet for barn og unge. Minst 1/3 skal tilfalle hver av målgruppene 6-12 år og 13-19 år. Det hører også med i settet av statlige føringer at utøvere med spesielle behov og likestillingsaspektet skal ivaretas ved fordelingen av de lokale aktivitetsmidlene.

De statlige målene og retningslinjene gir dermed overordnede signal i forhold til *hva* og *hvem* som skal tilgodeses gjennom ordningen. Også tilskuddenes *størrelse* vil være viktig i vurderingen av tilskuddsordningen som endringsimpuls. Er støtten liten i forhold til annen finansiering av idrettslagene, vil den sannsynligvis ha begrenset effekt på virksomheten i lagene. Da vil den neppe virke som et sterkt insentiv i den forstand at det blir mer "lønnsomt" for idrettslagene å satse på frivillig, medlemsbasert virke.

Et tredje forhold av betydning for tilskuddsmidlene som endringsimpuls, er at midlene faktisk *når fram* til de som er målgruppene for de lokale aktivitetsmidlene. Lite av de ordinære spillemidlene som overføres til NIF, kan gjenfinnes på inntektssiden til de lokale idrettslagene (Enjolras og Seippel 1999). Skal de lokale aktivitetsmidlene nå

fram til lagene er det viktig at det etableres rutiner og fordelingsmekanismer som effektivt kanalisere midlene fra departementet, via idrettens sentrallødd, NIF, til lokale, frivillig baserte idrettslag som har aktiviteter for barn og ungdom.

a) *Lokal fordelingsprosess*

De statlige føringene er ikke mer detaljerte enn at idrettsrådene og idrettslagene i betydelig grad kan utfolde seg på egne premisser ved fordelingen og bruken av de lokale aktivitetsmidlene (jf. St.meld.nr.27, 1996-97, St.meld.nr.44, 1997-98 og Innst.S.nr.101, 1998-99). Lokale tradisjoner, ressursituasjonen i lagene og behov i nærmiljøet vil sannsynligvis virke inn på fordelingen og bruken av midlene. Betydning kan det også ha hvem som mobiliseres og deltar i den lokale diskusjonen om tilskuddsmidlene. Deltakelse må i neste omgang antas å ha betydning for hvem som har mest innflytelse på utfallet – enten det er snakk om fordelingsvedtak i idrettsrådet eller beslutninger i idrettslagene om bruken av midlene. Fordi de lokale forutsetningene og behovene vil være forskjellige, er det grunn til å regne med at den lokale fordelingen og bruken av aktivitetsmidlene vil vise stor *variasjon*. Idrettsrådene kan fordele midlene på forskjellige måter, og idrettslagene kan bruke disse midlene på ulike ting.

b) *Tilsiktede og utilsiktede effekter av tilskuddsordningen*

Det tredje og siste trinnet i figur 1 tar for seg mulige *effekter* av tilskuddsordningen. Nedenfor har vi redegjort for *tre* mulige tilsiktede og positive effekter av tilskuddsordningen og *tre* mulige utilsiktede og negative effekter.

En tilsiktet effekt av økt statstilskudd vil være mer *aktivitet* i idrettslagene. Tilskuddsmidlene kan brukes til å dekke utgifter lagene har i forbindelse med tilrettelegging av aktiviteter for barn og ungdom. I seg selv behøver ikke trening og konkurranser for barn og ungdom å koste så mye, men midler trengs gjerne for å dekke utgifter til reiser, utstyr, hall-/baneleie og så videre. Også honorering av trenere/andre tillitsvalgte og opplæring av ledere/trenere kan ha betydning for omfanget og kvaliteten på den aktiviteten lagene tilbyr barn og ungdom. Midlene kan muliggjøre sterkere satsing på den etablerte aktiviteten i idrettslagene, men kan også tenkes å gi rom for satsing på nye aktiviteter. Aktiviteten kan dels rette seg mot lagenes egne medlemmer, og/eller den kan rette seg mot barn og ungdom i nærmiljøet som ikke er medlemmer.

En annen tilsiktet effekt av tilskuddsordningen vil være mer *frivillig engasjement* for barn og ungdom i idrettslagene. Faglitteraturen gir ingen sikre holdepunkter for at mer offentlig støtte gir mer frivillig innsats (Brekke m.fl. 2000, Coates 1998, Enjoras og Seippel 2001, Ibsen 1992, Rose-Ackerman 1996). Noen studier viser at mer offentlig støtte betyr flere lønnede ansatte i de frivillige organisasjonene, mer kjøp av tjenester og mindre frivillig ubetalt innsats fordi det innføres økonomiske insentiver som bryter med det moralske utgangspunktet for å delta som frivillig. Enjolras og Seippel (2001) påviser at de idrettslagene som har høye offentlige inntekter har en ”lav” andel frivillighet. Men de finner også at de lag som har store inntekter utenfra (både offentlige og kommersielle) legger ned mer arbeid, både betalt og ubetalt, enn lag med mindre inntekter: Jo mer penger utenfra, jo større blir den totale arbeidsinnsatsen i laget.

I Idrettsmeldingen (St.meld.nr.14, 1999-2000) er tilskuddsordningen til lokalidretten begrunnet med at mange av idrettslagene sliter med dårlig økonomi og at mye av tiden i

idrettslagene går med til å skaffe inntekter. En studie av den frivillige innsatsen i Norge viser da også at mange av de frivillige lederne i idretten mener de bruker (for) mye tid på å skaffe inntekter til idrettslaget – en tid de heller ville ha benyttet til å rekruttere nye medlemmer og holde kontakt med medlemmene (Wollebæk m.fl. 2000). Frivillige innen idretten skiller seg også ut fra andre frivillige ved å ha en relativt høy andel som føler seg presset til å delta i det frivillige arbeidet – et ubehag som er nært forbundet med at mye av tiden til de frivillige går med til å skaffe inntekter til laget (Tjelflaat og Clifford 1999). Konsekvensen kan bli problemer for lagene med å rekruttere og beholde tillitsvalgte, ledere og trenere. En dansk studie viser at et stort omfang av inntektsbringende tiltak virker negativt inn på lederrekrutteringen og frivillighetsgraden i lagene (Ibsen 1992). En mulig effekt av de lokale aktivitetsmidlene er at idrettslagene reduserer på omfanget av kakelotterier og loppemarkeder, og i stedet bruker mer av tiden på direkte aktivitetsskapende arbeid. Hvordan en slik utvikling vil slå ut på den frivillige innsatsen er imidlertid ikke åpenbart. På den ene siden kan mindre ”pengemas” gjør det mer attraktivt å påta seg tillitsverv i idrettslagene. Det kan øke den frivillige innsatsen.² Men kuttes det ned på dugnader, kakelotterier, flyttesjauer og loppemarkeder kan en stor andel frivillige som ikke deltar direkte i de idrettslige aktivitetene, bli overflødige. Det kan bety at den frivillige innsatsen i lokalidretten totalt sett blir mindre.

En tredje effektkategori angår *lokalidrettens posisjon* i forhold til NIF som sentralorganisasjon. Staten har gjennom aktivitetsmidlene til lokalidretten bemyndiget idrettsrådene til å foreta fordelingen av midlene, mens idrettslagene får tilført mer penger. Større myndighet og ”friske” penger kan styrke lokalnivåets innflytelse og gjennomslagskraft – ikke bare i forhold til NIF sentralt, men også i forhold til kommunale og fylkeskommunale myndigheter. En bekymring fra statens side, slik den blant annet kom til uttrykk i frivillighetsmeldingen, er at den statlige finansieringen av paraplyorganisasjoner - som NIF - kan føre til at de deltakende medlemsorganisasjonene etter hvert mister innflytelse over paraplyenheten (jf. St.meld.nr.27, 1996-97, s.8, Innst.S.nr.101, 1998-99). Selle (1995) har pekt på at NIF er

2 En slik tankegang forutsetter at den enkelte frivillige faktisk veier fordeler og ulemper ved å delta som frivillig. Idealisme, tradisjon og forventninger kan imidlertid i vel så stor grad være styrende for om en deltar som frivillig eller ei. Forskning har avdekket ulike faktorer som påvirker omfanget av frivillig innsats (jf. blant annet Lorentzen og Rogstad 1994, Lorentzen og Opdalshei 1997, Tjelflaat og Clifford 1999, Andersen 1996, Ibsen 1992, Enjolras og Seippel 2001). Blant annet er det forsket på hvilke individuelle karakteristika (kjønn, alder, sosial status mv) som er viktige for om en engasjerer seg som frivillig eller ikke. For idrettens del har både kjønn, alder og sosial status betydning for om en deltar eller ikke. Også trekk ved selve de frivillige organisasjonene har betydning. Små lag ser ut til å ha en høyere frivillighetsgrad enn store lag, yngre lag har en høyere frivillighetsgrad enn eldre lag, og lag med mange medlemmer under 13 år ser å ut å mobilisere flere frivillige enn lag med en annen medlemssammensetning. Den frivillige innsatsen ser også ut til å være viktigere i fleridrettslag og lagidretter enn i særvidrettslag og individuelle idretter.

i ferd med å utvikle seg til kun å være en slik paraplyorganisasjon for særforbundene, uten lenger å framstå som en organisasjon med et eget ideologisk og idrettspolitisk ståsted slik som NIF tradisjonelt har vært. Studier viser at koplingen mellom sentralt nivå og lokalt nivå innenfor de frivillige organisasjonene ikke er like sterk som før (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000, jf. Østerud, Engelstad og Selle 2003).

Mens statlig finansiering av paraplyorganisasjonene kan føre til at sentralledet blir mindre opptatt av lokalnivået, kan økt statlig finansiering av lokalnivået yte et bidrag til en sterkere selvstendigjøring av lokalnivået. Mer penger og større myndighet gjennom aktivitetsmidlene kan gi idrettsrådene og –lagene økt autoritet og handlefrihet til selv å påvirke utviklingen lokalt. Et viktig spørsmål i den sammenheng er hvordan NIF som sentralorganisasjon vil forholde seg til en slik utvikling. En mulighet er at NIFs sentralorganisasjon blir mer opptatt av lokalidrettens ve og vel. Styrkes lokalledet må kanskje sentralledet forholde seg mer aktivt til de behov og interesser som dette nivået har. Samme virkning kan omleggingen av politikken for de ordinære spillemidlene ha. En sterkere prioritering av lokalnivået fra statens side legger et generelt press på NIF sentralt om å fokusere mer på rammevilkårene for lokalidretten.

Vi har så langt sett på mulige tilsiktede effekter av tilskuddsordningen. Men den kan også ha *utilsiktede og negative effekter*. Inntektssiden til idrettslagene kan bli berørt på flere måter av tilskuddsordningen. Tilskuddet kan føre til at inntektene totalt sett øker hvis idrettslagene beholder andre inntekter fra sponsorer, kommune og NIF. Men tilskuddet kan også føre til at idrettslagene nedprioriterer arbeidet med å skaffe inntekter fra de andre finansierings-kildene og i stedet bruker mer tid på medlemmene og rekruttering av nye medlemmer. Selv om idrettslagene får økte statlige tilskudd trenger derfor ikke inntektene samlet sett øke for idrettslagene. Viktig i den forbindelse vil være eventuelle reaksjoner på tilskuddsordningen i kommunene, NIF, sponsorene og blant de som står for den frivillige innsatsen lokalt. De kan etter hvert omdefinere sitt ansvar i forhold til lagene. I et økonomisk perspektiv kan det tenkes at det danner seg en oppfatning om at driften av lagene er sikret selv om disse aktørene reduserer sin innsats.

For det første kan de lokale aktivitetsmidlene føre til *økonomiske vridningseffekter*. Det er vel kjent i økonomisk teori at midler til et formål eller en gruppe (som her barn og ungdom) kan føre til at den reelle ressurstildelingen faktisk blir uforandret eller i verste fall lavere (jf. Frey 1992, 1997, Gregory 1999, Deci & Ryan 1985). Dette avhenger av hvilke prioriteringer som blir gjort av andre aktører som bidrar i finansieringen av idrettslagene. Kommunene kan la seg friste til å ”skru igjen kranen” til de lokale idrettslagene dersom det brer seg en oppfatning om at staten tar seg av disse. Kultur og idrett er ikke lovpålagte oppgaver i kommunene. I en presset økonomisk situasjon kan det tenkes at kommunene velger å prioritere de lovpålagte velferdsoppgavene, slik som skole og helse og omsorg, mens andre oppgaver nedprioriteres.

Også foreldrene og andre frivillige kan tenkes å redusere sin innsats for idrettslagene dersom staten tar et større ansvar for økonomien i lagene. Noen vil sikkert mene at det er noe paradoksalt å gi mer statlige penger til den lokale idretten for blant annet å styrke den frivillige innsatsen – som er ubetalt arbeid. Et nærliggende spørsmål i den forbindelse er hvorvidt de lokale aktivitetsmidlene kan være med på å fortrenge den ubetalte frivillige innsatsen. I idrettslagene har tradisjonelt mye av arbeidet blitt utført

av frivillige, mens innslaget av lønnede ansatte har vært svært beskjedent (Enjolras og Seippel 2001, Seippel 2003) Går imidlertid midlene fra tilskuddsordningen til å ansette og lønne folk, kan dette virke negativt inn på den frivillige innsatsen. Idrettslagene kan i stedet velge å kjøpe seg fri fra den frivillige innsatsen og i større grad overlate det ubetalte arbeidet til egne ansatte. *Profesjonalisering*, her i all enkelthet forstått som ansettelse av folk, kan dermed bety redusert behov for frivillig innsats.³ Ansatte kan også skape problemer for insentivsystemet i idrettslagene ved at noen får betalt for å gjøre en innsats, mens andre er forutsatt å yte ubetalt frivillig innsats, altså gratisarbeid.

En tredje utilsiktet effekt av de lokale aktivitetsmidlene kan være at ordningen fører til økte *administrasjonskostnader*. Et poeng fra statens side er at tilskuddsordningen skal være enkel og utformes slik at den krever minimalt med arbeid knyttet til søknadsskriving og rapportering. Spørsmålet er en lykkes med dette eller om tilskuddene blir ”spist” opp av økte administrasjonskostnader.

1.4 Metode

Å evaluere effekter av en grunnstøtteordning til lokalidretten er ingen enkel oppgave. Det er ikke snakk om en strøm ”merkede” penger vi som evaluator kan følge steg for steg – fra departementets fordeling av tilskuddsmidlene til de blir brukt på lagenes aktiviteter. Oppslutningen om aktivitetene i de lokale idrettslagene er heller ikke bare et spørsmål om penger. ”Tidsånden” i barne- og ungdomsmiljøene kan gjøre idrettslagene mindre attraktive i disse gruppene. De samme miljøene kan også få flere andre aktiviteter enn idrett å velge blant i sin fritid. Dermed kan kanskje aktiviteten for barn og ungdom i idrettslagene gå ned selv om de får en hjelpende hånd fra staten.

Evalueringen er gjennomført i en periode hvor det har vært betydelig diskusjon og oppmerksomhet om pengestrømmene innad i idrettsbevegelsen (jf. AT Kearny 1998a,b, Sundbergutvalgets rapport 2003, Enjolras og Seippel 1999, 2001, Bergsgard 2002). NIF har fått til dels sterk og vedvarende kritikk for ikke i tilstrekkelig grad å få de ordinære spillemidlene ut til lokalnivået i idretten, der en vesentlig del av aktiviteten skapes. Denne diskusjonen har dannet et bakteppe for den omlegging i statens overføringer av spillemidler til NIF som har funnet sted de siste 5 årene. Vesentlig i den sammenheng er en sterk økning i de statlige tilskuddene over post 3 ”Barn, ungdom og breddeidrett”. I 2004 er denne posten på 90 millioner kroner av et samlet tilskudd til NIF på 340 millioner kroner. Av de 90 millionene er 65 millioner kroner en oppfølging

³ Profesjonalisering er et sammensatt begrep (Torgersen 1972:10). Det har et element av fagliggjøring i seg i den forstand at profesjonalisering kan føre til en vitenskapliggjøring av aktiviteter som tidligere har vært naturlige, spontane og egenorganiserte (jf. Selle og Øymyr 1995, Lorentzen 2003).

Fagliggjøring av et frivillig felt fører ofte til at fagfolk marsjerer inn, mens erfaringskompetansen vandrer ut. Fagfolk er gjerne lønnsarbeidere som forventer økonomisk trygghet og personlig karriere. Profesjonalisering kan hevdes å fange opp en dynamikk preget av en stadig mer kunnskapsbasert aktivitet i de frivillige organisasjonene, utført av egne lønnede ansatte.

av tilsvarende fordeling i 2003. Det nye er at midler fra 2003 er tildelt en såkalt aktivitetspool på post 3. I 2003 ble 20 millioner kroner fordelt til aktivitetsrettet barne- og ungdomssatsing i særforbundene. I 2004 ble ytterligere 25 millioner fordelt til dette formålet slik at satsingen på aktivitetsrettede tiltak i regi av særforbundene har kommet opp i 45 millioner kroner. Særlig skal ungdomsgruppen tilgodeses ved bruken av disse midlene (jf. Kultur- og kirkedepartementets brev til NIF 19.12.2003).

For evalueringen av de lokale aktivitetsmidlene har denne utviklingen betydd at "aktivitetsmidler" nå også fordeles via særforbundene. Denne endringen i den statlige støttepolitikken kom imidlertid ganske sent i evalueringsperioden, slik at vi i begrenset grad har stått overfor nye utfordringer med tanke på å isolere og avdekke effekter av de lokale aktivitetsmidlene. Selv om vi her, som i de fleste andre evalueringer, har stått overfor kontrollproblemer, har vi prøvd å avdekke ulike *tilsiktete og utilsiktete* effekter av tilskuddsordningen ved hjelp av en variert metodebruk og et bredt spekter av datakilder. Det hører også med at tilskuddsordningen er nokså ny, og at det fortsatt er stor oppmerksomhet og interesse for midlene i idrettsrådene og idrettslagene. Denne oppmerksomheten og kjennskapet har gjort det lettere for oss å spørre disse aktørene hvordan de har håndtert tilskuddsmidlene og hva de mener har kommet ut av dem.

Evalueringen bygger på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data fra landsomfattende og representative undersøkelser og undersøkelser i et utvalg på 12 kommuner. Sluttrapporten bygger på følgende datakilder:

- *Spørreskjemaundersøkelser til alle idrettsrådslederne i 2001 og 2003/2004.* I 2001 ble skjema sendt til idrettsrådslederne i 336 kommuner. Svarprosenten den gang var på 76 prosent. Skjemaet ble sendt til den som var idrettsrådsleder i år 2000 for på den måten å fange opp det som skjedde i oppstartsåret for tilskuddsordningen. Høsten 2003 ble spørreskjema sendt til lederne i 355 idrettsråd. Av disse valgte 252 å svare, noe som gir en svarprosent på 71 prosent. Enkelte av spørsmålene var likelydende i de to undersøkelsene, men det ble lagt til en del nye spørsmål i undersøkelsen i 2003/2004.
- *Spørreskjemaundersøkelser til et representativt utvalg idrettslag i 2000 og 2003/2004.* Institutt for samfunnsforskning (ISF) har i samarbeid med NIF gjennomført to omfattende idrettslagsundersøkelser på 2000-tallet. RF bidro i den forbindelse med en del spørsmål om bruken og virkningene av de lokale aktivitetsmidlene.⁴ Undersøkelsene baserte seg på spørreskjema som ble sendt til lederne av et tilfeldig utvalg av idrettslag i NIF. I tillegg til spørsmålene om aktivitetsmidlene, omfatter disse undersøkelsene en rekke spørsmål om lag og medlemmer, organisering av lagene, ansatte og frivillige, økonomi og anlegg. I 2001 ble et tilfeldig utvalg på 752 lag trukket ut på grunnlag av NIFs oversikt over idrettslag – unntatt bedriftsidrettslag. Av disse viste det seg at 55 lag enten var nedlagt eller uten aktivitet. Fra de gjenværende 697 lagene mottok ISF 534 brukbare

⁴ Vi takker Institutt for samfunnsforskning, og da spesielt Ørnulf Seippel, som har gjort dataene fra disse undersøkelsene tilgjengelige for oss.

svar. Det innebærer en svarprosent på 77. I den siste idrettslagsundersøkelsen ble det ikke oppnådd en tilsvarende høy svarprosent som i 2001. Svarprosenten endte denne gang på om lag 50 prosent. Det ble tatt utgangspunkt i de samme lagene som i idrettslagsundersøkelsen i 2001.

- *Regnskapstall om kommunenes bevilgninger til lokalidretten.* Vi har benyttet regnskapsmateriale fra Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste og Statistisk sentralbyrå for å kartlegge utviklingen i den kommunale støtten til den lokale idretten. Statistisk sentralbyrå har bistått evalueringen ved å konvertere deler av regnskapsmaterialet slik at tallene er sammenlignbare over tid.
- *Opplysninger fra NIFs idrettsregistrering.*⁵ I evalueringsperioden har NIF tatt i bruk et elektronisk rapporteringssystem. Idrettslagene har hvert år rapportert en rekke opplysninger til NIF sentralt om medlemsantall og aktiviteter. Idrettsregistreringen har etter hvert fått økende oppslutning og synes å gi et stadig mer dekkende bilde av utviklingen i idrettslagene. Etablering og innkjøring av et nytt og omfattende rapporteringssystem tar nødvendigvis tid. I evalueringen har vi i noen grad benyttet opplysninger fra de to siste idrettsregistreringene (2002 og 2003). Men i og med at oppslutningen om ordningen har økt over tid, har vi vært forbeholdne med å lage lengre tidsserier som inkluderer flere år. For eksempel hadde det vært interessant å studere om det over tid har skjedd endringer i andelen voksne medlemmer versus andelen barne- og ungdomsmedlemmer i idrettslagene. Også kjønnsfordelingen blant medlemmene og utviklingen i antallet medlemmer med spesielle behov, er forhold som det er interessant å følge. Slike utviklingstrekk kan først følges opp på en mer systematisk måte når det foreligger flere årganger fra idrettsregistreringen.
- *Intervjuer med representanter for idretten.* I perioden 2000-2003 er det hvert år gjennomført intervjuer med representanter for lokalidretten. I 2000 valgte vi ut 12 case-kommuner hvor vi har gått nærmere inn på lokalidrettens fordeling og bruk av tilskuddsmidlene. Gjennom intervjuer med idrettsrådsledere, med representanter for idrettslagene i disse kommunene og med kommunale myndigheter, har vi kommet tettere innpå utviklingen i disse kommunene. Case-kommunene kan deles inn i tre grupper: Storbyer (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), mellomstore kommuner (Karmøy og Bodø) og mindre kommuner (Gausdal, Gol, Meløy, Overhalla, Sande i Vestfold og Trysil). En mer detaljert begrunnelse for valget av de 12 kommunene finnes i det første notatet fra evalueringen (Berg og Opedal 2001). Vi har hvert år snakket med lederne av idrettsrådene i elleve av case-kommunene. I Overhalla i Nord-Trøndelag er det ikke noe idrettsråd slik at det er lederen for Overhalla IL som er blitt intervjuet. Vi har også snakket med daglig leder/ styreleder for ca. 20 idrettslag i de utvalgte kommunene. Disse idrettsrådene og –lagene har fungert som et panel og vært viktige for å identifisere endringer over tid. Idrettskretsene har hatt

5 Vi er Geir Johannessen i NIF en stor takk skyldig for tilgang til opplysninger fra den årlige idrettsregistreringen. Han har også bidratt med annet skriftlig materiale og har kommentert et tidligere utkast av denne rapporten.

ansvar for å følge opp idrettsrådene og foretatt fordeling i de kommuner hvor det ikke finnes råd. For å fange opp generelle utviklingstrekk i fylkene har vi hvert år intervjuet organisasjonssjefene i ti av idrettskretsene. Til sist har vi på flere tidspunkt i evalueringen hatt samtaler med representanter for NIF sentralt.

- *Intervjuer med representanter for kommunale myndigheter.* I case-kommunene har vi i 2000 og 2002 intervjuet politikere og kulturkonsulenter. Viktig i den forbindelse har vært å kartlegge kommunenes forhold til lokalidretten, blant annet utviklingen i kommunenes overføringer til idretten og deres erfaringer med idrettsrådene.
- *Skriftlig materiale.* I evalueringsperioden har vi innhentet og gjennomgått et omfattende skriftlig materiale. Materialet spenner fra medieoppslag, via brev og annen skriftlig informasjon som Kultur- og kirkedepartementet og NIF har stilt til disposisjon, til idrettsrådenes innstillinger om fordeling av aktivitetsmidlene. Nettsidene til idrettskretsene og flere av idrettsrådene og –lagene har vært nyttige som kilder til informasjon om de lokale aktivitetsmidlene. I 2001 og 2002 utførte vi en dokumentstudie av om lag 180 av idrettsrådenes innstillinger om fordeling av tilskuddsmidlene. Resultatene er rapportert i Berg og Opedal (2001 og 2002).

1.5 Sluttrapportens disposisjon

Kapittel 2 beskriver kort noen utviklingstrekk i frivillig sektor og i idretten spesielt. Derne gis det en mer utførlig beskrivelse av tilskuddsordningens hovedelementer enn det vi gjorde i første kapittel. De som kjenner innholdet i tilskuddsordningen fra før kan gjerne gå direkte til kapittel 3 om ønskelig. I kapittel 3 tar vi for oss rollen til idrettsrådene og hvordan de har håndtert oppgaven med å fordele de lokale aktivitetsmidlene. I kapittel 4 er det idrettslagene som blir satt under lupen. Vi undersøker lagenes bruk av aktivitetsmidlene og hva de får ut av dem. I kapittel 5 utdyper vi aktivitetsmidlenes betydning for idrettslagene ved hjelp av case-studier i noen utvalgte idrettslag. I kapittel 6 spør vi om aktivitetsmidlene har ført til økonomiske vridningseffekter med hovedfokus på utviklingen i de kommunale bevilgningene til lokalidretten. I kapittel 7 oppsummerer vi hovedfunnene fra evalueringen og peker på noen utfordringer og dilemmaer som tilskuddsordningen står overfor.

2 Idretten og statens idrettspolitik i endring

2.1 Innledning

Den statlige ordningen med lokale aktivitetsmidler er et uttrykk for at staten tar et klarere politisk ansvar for utviklingen av den lokale, frivillige idretten. Ambisjonen fra statens side er å bruke støttepolitikken aktivt for å legge rammevilkårene best mulig til rette for de lokale idrettslagene. Det er idrettslagene som er satt i sentrum for politikken.

Omleggingen av den statlige idrettspolitikken har ikke skjedd uavhengig av de utviklingstrekk som preger idretten. Representanter for lokalidretten har lenge hevdet at fordelingen av spillemidlene i for liten grad tar hensyn til at brorparten av den idrettslige og fysiske aktiviteten skapes i de lokale lagene. At de lokale, frivillig baserte idrettslagene i økende grad er satt i sentrum for statens politikk, kan ses som et uttrykk for at disse synspunktene har fått økende politisk tilslutning.

Siktemålet med dette kapitlet er todelt. Vi gir først en kortfattet beskrivelse av hvordan frivillig sektor generelt og idretten spesielt, har utviklet seg de siste årene. Hvilke utfordringer og utviklingstrekk gjør seg gjeldende innenfor den lokale idretten? Deretter beskriver vi tilskuddsordningen mer inngående enn det vi gjorde i innledningskapitlet. Ordningen har på enkelte punkter blitt justert i evalueringssperioden, noe som kan ha betydning for lokalidrettens vurdering av ordningen. Kapitlet gir på denne måten et innblikk i hva som er idrettens utfordringer på den ene siden og hva som er statens svar på disse utfordringene på den andre.

2.2 Utviklingstrekk i frivillighetsfeltet

Frivillig sektor står sterkt i det norske samfunnet. Det er grovt sett like mange frivillige organisasjoner i dag som for 20 år siden, like mange medlemmer og like mange frivillige (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000)⁶. Rundt halvparten av befolkningen deltar hvert år i frivillig innsats. Norge ligger i verdenstoppen når det gjelder frivillig innsats per innbygger, litt foran Sverige, og langt foran mellomeuropeiske land. En stor del av denne innsatsen er inntektsgenererende, og bidrar til at statens finansiering av de frivillige aktivitetene i Norge er 15-20 prosent lavere enn i land som Nederland, Italia, England, Belgia m.fl. (Sivesind, Wollebæk, Selle og Lorentzen 2002).

⁶ Frivillige organisasjoner har følgende kjennetegn (Ibsen 1992: 24-27): 1) medlemskapet er frivillig, 2) foreningene er uavhengige av tredjepart (stat, marked), 3) beslutningsstrukturene er demokratiske, 4) den viktigste ressursen er frivillig, ulønnet arbeid, 5) organisasjonen har en klar interesseforpliktelse overfor medlemmene, og 6) organisasjonen arbeider med utgangspunkt i bestemte kjerneoppgaver og målsetninger (jf. også Enjolras og Seippel 2001: 71).

Forandringene i frivillighetsfeltet har imidlertid vært store. Sosiale, humanitære og barne- og ungdomsorganisasjoner har hatt fall i medlemsoppslutningen. På den andre siden har fritids- og lokallagsaktiviteter og enkelte interesseorganisasjoner opplevd økt tilslutning. Det gjelder også for idretten, som framstår som en av vinnerne når det gjelder oppslutning de senere årene, både i form av antall medlemmer og omfanget av frivillig innsats. I 1998 hadde idretten om lag 1,2 millioner medlemmer og utgjorde den største gruppen av frivillige organisasjoner i Norge (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Veksten i antallet medlemmer har i perioder vært stor. I NIF økte medlemstallet med rundt 400.000 i perioden 1980 til 1997, mens antallet idrettslag økte med ca. 40 prosent. Til sammenligning hadde organisasjonene innenfor kultur, natur og miljøvern til sammen i underkant av 1,1 millioner medlemmer på slutten av 1990-tallet. Sosiale og humanitære organisasjoner hadde om lag 1 millioner medlemmer. Det samme hadde organisasjonene i arbeidslivet.

Levekårsundersøkelsene til Statistisk sentralbyrå viser at en relativt høy andel av befolkningen er medlem av idrettslag. Andelen økte fra 28,2 i 1983 til 30 prosent i 1997. I perioden 1997-2000 var det imidlertid en viss nedgang i medlemsandelen for de fleste aldersgruppene, unntatt de aller eldste gruppene (Statistisk sentralbyrå 2001).

Den organiserte barne- og ungdomsidretten har et stort omfang. NIF er langt på veg en barne- og ungdomsbevegelse. I 2000 var 63 prosent av barna i alderen 9-12 år medlemmer i idrettslag, mens andelen var 52 prosent i alderen 13-15 år og 39 prosent for ungdommer i alderen 16-19 år (Statistisk sentralbyrå 2001). Det synes imidlertid å ha vært et visst fall i barn og unges oppslutning i perioden 1997-2000. I den yngste aldersgruppen, 9-12 år, var medlemsandelen 67 prosent i 1997, mens den for de to øvrige barne- og ungdomsgruppene, 13-15 år og 16-19 år, var henholdsvis 61 og 40 prosent.

Den fallende tendensen blir understøttet av tall fra Markeds- og mediainstituttets (MMI) barne- og ungdomsundersøkelser (jf. statistikk presentert i Sundberg-utvalgets rapport 2003: 16). I 1996 trente og/eller konkurrerte om lag 42 prosent av barn og ungdom i alderen 8-24 år i idrettslag. I 2000 var denne andelen 38 prosent, mens den var sunket til 34 prosent i 2002. Størst fall i oppslutningen var det i aldersgruppen 8-15 år. I 1996 var det 60 prosent i denne aldersgruppen som trente og/eller konkurrerte i idrettslag. I 2000 var andelen 56 prosent, mens den var redusert til 46 prosent i 2002. Også blant ungdom i alderen 16-19 har det vært et fall i oppslutningen om den organiserte idretten. I 1996 trente og/eller konkurrerte hele 41 prosent av ungdommene i denne aldersgruppen. I 2002 var andelen sunket til kun 28 prosent. Fallet i oppslutning har også vært større for jentenes del enn for guttene. I 1996 trente og/ eller konkurrerte henholdsvis 46 prosent av guttene og 39 prosent av jentene. I 2002 var tallene henholdsvis 40 prosent for guttenes del og 26 prosent for jentenes del.

I 2004 er det tegn til en stabilisering av situasjonen. MMIs siste barne- og ungdomsundersøkelse viser en liten oppgang i andelen barn og ungdom (8-24 år) som trener og/eller konkurrerer i idrettslag. Mens andelen var 34 prosent i 2002 har den økt svakt til 35 prosent i 2004. Det er særlig i aldersgruppen 8-15 år det har vært en økning. Andelen økte fra 46 prosent i 2002 til 49 prosent i 2004. For aldersgruppen 16-19 år ser nedgangen ut til å fortsette. Mens 28 prosent i denne aldersgruppen trente og/eller konkurrerte i idrettslag i 2002, var denne andelen sunket til 26 prosent i 2004.

Oppslutningen om den organiserte idretten ser ut til å ha økt litt mer for jentenes del enn for guttene. For jentenes del økte oppslutningen om idrettslagene fra 26 prosent i 2002 til 28 prosent i 2004. For guttenes del var økningen på en prosent – fra 40 prosent i 2002 til 41 prosent i 2004. Utslagene er imidlertid så små at de ligger godt innenfor de feilmarginer som MMI opererer med (+/- 1,7-3,8 prosent). Det trengs derfor flere observasjonssår før en kan fastslå om nedgangen faktisk har stoppet opp.

I følge tall fra NIF har medlemsutviklingen vist en positiv tendens fra 2002 til 2003 (jf. NIFs årsmelding for 2003). Medlemsmassen i idrettslagene økte med ca 2 prosent, mens antall idrettslag økte med 3 prosent. I følge NIF er sannsynligvis økningen i liten grad påvirket av den økte oppslutningen om den årlige idrettsrapporteringen (jf. omtale i avsnitt 1.4 i forrige kapittel). For 2003 rapporterte ca 97 prosent av alle lagene. I følge NIF var det totalt 12 171 idrettslag per 1.1. 2004. Totalt har disse lagene om lag 1,9 millioner medlemmer. De ordinære idrettslagene utgjør 7 410, og har til sammen 1 579 000 medlemmer. Resten av lagene og medlemmene tilhører bedriftsidretten.

Det arbeidet som utføres i lokalidretten, gjøres hovedsakelig av frivillige. Idrettslagsundersøkelsene i regi av Institutt for samfunnsforskning (ISF) viser at i nær 70 prosent av norske idrettslag utføres alt arbeid av frivillige (Enjolras og Seippel 2001, Seippel 2003). I ytterligere 19 prosent gjøres 90 prosent av arbeidet av frivillige. Det vil si at i nær 90 prosent av norske idrettslag gjøres 90 prosent eller mer av arbeidet av frivillige. Dette understreker at den frivillige innsatsen står sterkt i forhold til den betalte innsatsen. Tar vi med at norsk idrett i 40 år nesten kontinuerlig har økt sine medlemstall, tyder alt på at norsk idrett er en svært vellykket frivillig organisasjon. Aller sterkest står det frivillige arbeidet i de minste lagene, i lag med en stor andel medlemmer under 13 år og i de lagene som legger størst vekt på deltakelse.

Samtidig med fremgang og suksess, får man – blant annet i massemediene – lett inntrykk av at norsk idrett sliter med store problemer. Fra ulikt hold hevdes det at det tradisjonelle og medlemsbaserte idrettslaget lider under sviktende dugnadsånd og at folk ikke lenger vil stille opp. Mange av lagene sliter med dårlig økonomi. Mye av tiden går med til å skaffe inntekter gjennom lotterier, loddsalg og lignende. En del av lagene har også problemer med å rekruttere og beholde tillitsvalgte, ledere og trenere, og frafallet av medlemmer har vært stort blant de unge.

Resultater fra Idrettslagsundersøkelsen til ISF støtter langt på veg denne problembeskrivelsen. Undersøkelsen viser at det største hinderet for å gi medlemmene et bedre tilbud, er mangel på frivillige, blant annet trenere og ledere (Seippel 2003: 45). Videre peker to andre typer hindringer seg ut: Mangel på penger og mangel på anlegg. Disse problemene reflekteres i lagenes oppgaveprioriteringer. Eksempelvis bruker styrene i idrettslagene mest tid og krefter på å skaffe inntekter, dernest på tiltak rettet mot de idrettslige og fysiske aktivitetene som trening og konkurranser. Undersøkelsen viser også at lagene gjerne skulle ha brukt mer tid på å rekruttere nye medlemmer – en oppgave som peker seg ut som den mest forsømte. Lagene bruker således mer tid på å skaffe inntekter enn de strengt tatt ønsker, og de vil gjerne bruke mer tid på rekruttering enn det de får til i praksis. Idrettslagene bruker altså mye tid på inntektsinnbringende tiltak, en oppgave som nettopp er til hinder for å kunne rekruttere flere frivillige og nye medlemmer til lagene.

Problemene med å rekruttere frivillige har imidlertid ikke bare med lagenes oppgaveprioritering å gjøre. Terskelen blant folk for å yte frivillig innsats synes også å bli høyere. Økende individualisme ser ut til å gi seg utslag i en mer rastløs vandring fra det ene aktivitetstilbudet til det andre. Den aktivitetsrettede virksomheten fortrenger den idebaserte; primæraktivitetene settes i sentrum, mens interndemokrati og forpliktelser knyttet til medlemskapet skyves til side. Spørsmålet er ikke lenger hva den enkelte kan gjøre for bevegelsen, men heller hva bevegelsen kan gjøre for den enkelte (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000, Lorentzen 2003). Følelsen av forpliktelse ser ut til å svekkes, mens forventningene til rettigheter, egen nytte og selvrealisering øker.

Individualiseringen følges tett av rollen som bruker eller forbruker. På individnivå kommer dette til uttrykk ved at folk søker et større mangfold av idrettsopplevelser, både i og utenfor de tradisjonelle idrettslagene; på egenhånd, på kommersielle treningssentre, og på ikke-idrettslige arenaer (Breivik 1998). Den frivillige idretten utfordres av framveksten av fortjenestebaserte treningstilbud. Idrettslagene må i større grad konkurrere om medlemmene i et marked. Økt konkurranse kan utløse flere typer prosesser innad i lagene. Det kan i økende grad bli nødvendig å satse på profesjonell kompetanse og lønnete ansatte. Bare på den måten kan lagene bygge opp et attraktivt tilbud til brukerne som i økende grad "shopper" deltakelse. Med økende profesjonalisering av lagene kan det imidlertid bli mindre plass for den glade amatør og dennes erfaringskompetanse. Et profesjonelt tilbud koster også penger. Idrettslagene kan i økende grad bli avhengige av støtte fra private sponsorer og offentlige myndigheter i kampen om å beholde folks oppmerksomhet. Tiltakende kommersialisering av idrettslagene og økt avhengighet av det offentlige, kan således bli utfallet av disse samfunnsendringene.

Alt i alt er situasjonen for idretten kontrastfull; den er en åpenbar suksess, samtidig som den i økende grad støter borti en samfunnsutvikling som setter det tradisjonelle medlemsbaserte idrettslaget under press. Dette presset har staten (og kommunale myndigheter) søkt å minske gjennom økonomiske tilskudd til NIF og de lokale idrettslagene. Det lokale, frivillige idrettslaget er i økende grad satt i sentrum for den statlige støttepolitikken. Samtidig ønsker ikke staten å konservere og sementere en idrettslagsstruktur som folk kanskje i framtida ikke vil slutte opp om. Støttepolitikken må dermed balansere mellom hensynet til å bevare de frivillige og medlemsbaserte idrettslagene, og hensynet til at lagene må kunne omstille og modernisere seg for å framstå som et attraktivt alternativ for folk flest. I neste avsnitt går vi mer detaljert til verks i beskrivelsen av elementene i tilskuddsordningen til lokalidretten.

2.3 Hovedelementene i tilskuddsordningen

Tilskuddsordningen til lokalidretten baserer seg i likhet med de fleste andre tilskuddsordninger på en relativt enkel og instrumentell tenkning om hvordan staten ved å gi penger til aktører innenfor et bestemt felt, forventer å oppnå bestemte resultater.

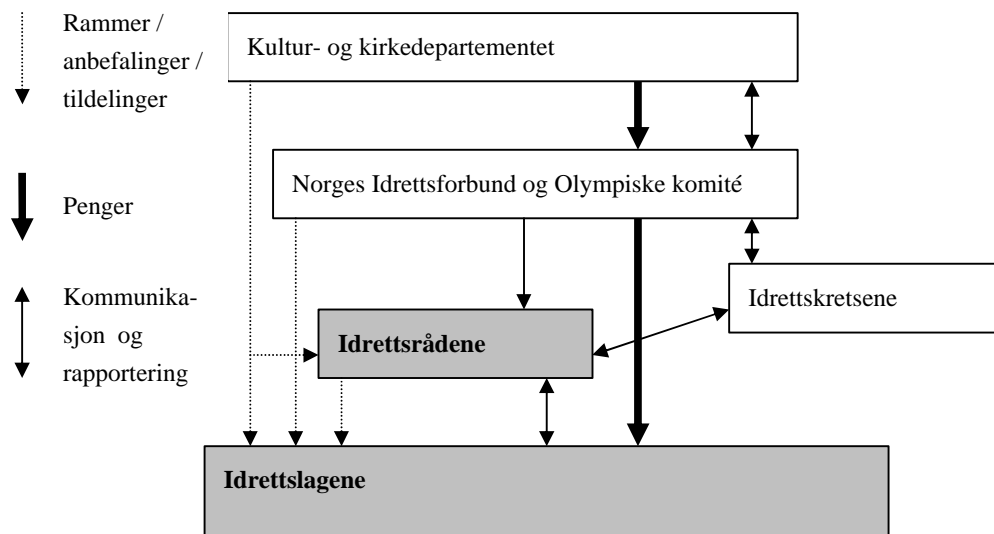
Frivillige organisasjoner blir stadig oftere trukket fram som en løsning på utfordringer i samfunnet (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000: 19). Denne interessen er også eksplisitt knyttet til idrettsfeltet, både i faglige og mer politiske sammenhenger (jf. St.meld.nr.14,

1999-2000). Tilskuddsordningen til lokalidretten er forventet å føre til mer aktivitet og frivillig deltakelse. Nedenfor har vi fokusert mer inngående på fem hovedelementer (a-e) i tilskuddsordningen.

2.3.1 Idrettens egenforvaltning som modell

Sentrumsregjeringens opprinnelige forslag var at fylkeskommuner og kommuner skulle stå for fordeling av midlene (jf. St.meld.nr.44, 1997-98). Dette gjaldt både støtten til idretten og støtten gjennom Frifond til lagsvirksomhet på kulturområdet. Regjeringen mente at kommunene hadde fordeler ved sin nærhet når det gjaldt å skaffe seg oversikt over og samhandle med lokalt foreningsliv. Den argumenterte mot det andre aktuelle alternativet, at organisasjonenes sentralledd skulle dele ut disse midlene. Det siste ble sett på som mer krevende forvaltningsmessig, samtidig som det ville være vanskelig å nå de frittstående lokale foreninger og lag som ikke hadde tilknytning til et sentralledd. Sentrumsregjeringen møtte motbør på dette i Stortinget. Etter betydelig lobbyvirksomhet, særlig fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, ble det avgjort at de frivillige organisasjonene selv skulle stå for fordelingen av pengene (Bergsgard og Opedal 2002; Berg, Nødland og Opedal 2003).

NIF opponerte ikke aktivt mot en offentlig fordelingskanal, men da det ble klart at idretten selv skulle stå for utdeling av støtten, ønsket NIF at sentralleddets skulle dele pengene direkte til lagene. Dette var ikke departementet enig i. Det ønsket at idrettsrådene i kommunene skulle dele ut pengene, og slik ble det (jf. St.meld.nr.14, 1999-2000: 57).



Figur 2.1: Forvaltningsmodellen.

Hovedlinjene i den modellen som ble valgt, er skissert i figuren ovenfor. 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.

Den formelle rapportering for denne tilskuddsordningen er for det første knyttet til idrettskretsene som mottar, registrerer og kvalitetsikrer idrettsrådenes tildelinger for NIF. For det andre utarbeider NIF rapport over erfaringer med ordningen og regnskap over tildelingene til idrettslagene. Denne rapporten oversendes Kultur- og kirkedepartementet i februar året etter selve fordelingen av midlene. Idrettslagene har som mottakere av midlene ingen spesiell rapporteringsplikt for bruken av pengene utover ordinære krav til regnskapsføring og rapportering. Fra 2001 av er det i NIFs anbefalinger understreket at idrettslagene heller ikke bør søke skriftlig om støtte.

2.3.2 Spillemidler som finansieringsgrunnlag

Den statlige støtten til norsk idrett har i etterkrigstiden hovedsakelig vært spillemidler. Idretten mottar disse midlene utenom statsbudsjettet, på grunnlag av søknader og kommunikasjon med Kultur- og kirkedepartementet. Fordelingen bestemmes som nevnt i innledningskapitlet, av Kongen i statsråd i form av en kongelig resolusjon.

Et viktig diskusjonstema de siste fem årene har vært idrettens disponering og bruk av spillemidlene (Bergsgard 2002). Et sentralt element i denne debatten har vært forholdet mellom statens overordnede idrettspolitiske mål og den prioritering som NIF har gjort i forhold til bruken av spillemidlene. Fra statens side, og da både fra Stortinget og departementet, har det vært uttrykt en viss misnøye med den interne fordelingen av spillemidlene i NIF. Oppfatningen har vært at for mye av midlene har blitt brukt i idrettens sentralledd, mens for lite av midlene har kommet breddeidretten og barn og ungdom til gode. Sundberg-utvalgets hovedkonklusjon i gjennomgangen av finansieringen av den statlige idrettspolitikken, var at det ikke hadde vært mulig å påvise noen klar sammenheng mellom de statlige idrettspolitiske målene og idrettsorganisasjonens bruk av spillemidlene (jf. Sundbergutvalgets rapport 2003: 7).

Som nevnt i forrige kapittel ble det i forbindelse med idrettsmeldingen etablert en ny budsjettstruktur for fordelingen av spillemidlene. Kultur- og kirkedepartementet har med denne omleggingen ”ønsket å gå bort fra et stort rammetilskudd og flere øremerkede poster til flere rammetilskudd og færre øremerkede poster” (jf. St.meld.nr. 14, 1999-2000: 53). Ifølge Bergsgard (2002) ønsket departementet gjennom denne omleggingen i større grad å styre ”i stort” ved å tydeliggjøre overordnede idrettspolitiske mål og prioriteringer. En ville sikre en omfordeling av statlige midler fra

sentral administrasjon til lokale aktiviteter. Parallelt med omleggingen av budsjettstrukturen har det vært arbeidet med å utvikle søknads- og rapporteringssystemet mellom NIF og departementet. Riksrevisjonen mente at det tidligere systemet ikke ga tilstrekkelig informasjon om bruken av spillemidlene (jf. Dokument nr.3:12, 1997-98). Disse endringene skal skape bedre sammenheng mellom søknaden fra NIF, overføringene til NIF og rapporteringens innhold.

De ordinære spillemidlene til NIF deles inn i fire forskjellige rammetilskudd: (i) grunnstøtte til NIF, (ii) grunnstøtte til særforbund, (iii) støtte til barn, ungdom og breddeidrett, og (iv) støtte til toppidrett. Sammen med tilskuddsordningen til lokalidretten, skal denne budsjettstrukturen sikre bedre kopling mellom statlige idrettspolitiske målsettinger og statens virkemidler (tilskudd).

Statens samlede overføringer av spillemidler til idrettsformål og de lokale aktivitetsmidlene framgår av tabellen nedenfor. De lokale aktivitetsmidlene utgjør 10 prosent av idrettens samlede andel av spillemiddeloverskuddet.

Tabell 2.1: Statens samlede overføringer til idrettsformål i perioden 1998-2004. Nominelle tall.*

År	Spillemidler totalt:	Lokale aktivitetsmidler:
1998	622,6 mill.kr.	-
1999	667,0 mill.kr.	-
2000	812,0 mill.kr.	81,2 mill.kr.
2001	824,0 mill.kr.	82,4 mill.kr.
2002	858,3 mill.kr.	86,0 mill.kr.
2003	1050,0 mill.kr.	105 mill.kr.**
2004	1200,0 mill.kr.	120 mill.kr.
SUM	6033,9 mill.kr.	474,6 mill.kr.

*Kilde: Sundbergutvalgets rapport 2003 og Kultur- og kirke departementets tildelingsbrev.

** 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.

Tabellen viser at staten nær har doblet de samlede overføringene av spillemidler til idretten fra 1998 til 2004. Fra 2000 til 2004 har de lokale aktivitetsmidlene økt med nærmere 50 prosent. Både i 2000 og 2003 var det en kraftig økning i overføringene til idretten. Økningen fra 1999 til 2000 skyldes som før nevnt, samordningen av Norsk Tippings spill ved at overskuddet fra spillene i Det norske Penge lotteri (DnP) ble fordelt til de samme formål som overskuddet fra Norsk Tippings øvrige spill. Fra samme tidspunkt ble ordningen med lokale aktivitetsmidler etablert. Økningen fra 2002 til 2003 skyldes Stortingets vedtak i mai 2002 om at overskuddet til Norsk Tipping AS skal fordeles med en halvpart til idrettsformål og en halvpart til kulturformål. Den nye fordelingen av spillemidlene innebærer en gradvis økning av støtten til idretts- og kulturformål med om lag 430 millioner kroner til hver fra og med 2005.

2.3.3 Støttepolitikkenes fokus: Medlemsbasert, lokalt virke blant barn og ungdom

Forsterket statlig støtte til lokale frivillige lag og foreninger ble begrunnet og konkretisert i flere stortingsmeldinger i siste halvdel av 1990-tallet. I Jagland-regjeringens frivillighetsmelding (St.meld.nr.27, 1996-97), er utgangspunktet at et aktivt og levende sivilsamfunn er en grunnleggende forutsetning for ytterligere utvikling av velferdssamfunnet. I meldingen understrekes behovet for å styrke rammebetingelsene for frivillig basert arbeid blant barn og ungdom. Meldingen setter søkelys på statens forhold til de frivillige organisasjonene og den trekker opp prinsipper for hvordan staten gjennom ulike typer støtte kan bedre rammevilkårene for frivillig sektor.

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

Vel et år etter denne meldingen la den nye regjeringen Bondevik frem en tilleggsmelding (St.meld.nr.44, 1997-98) der den konkretiserte hvordan staten kan bedre de frivillige organisasjonenes rammebetingelser, og da særlig med vekt på lokalnivået⁷. Både hovedprinsippene for statens forhold til de frivillige organisasjonene og forslaget om en ny tilskuddsordning, fikk bred partipolitisk tilslutning i Stortinget (jf. Innst.S.nr.101, 1998-1999). De nye tilskuddene var ment å gå til medlemsbasert virke for barn og ungdom på lokalplanet.

I *medlemsbasert virke* ligger at medlemmene ikke bare har rettigheter, men også plikter. Medlemskapet skal være frivillig, og medlemmenes vilje skal komme til uttrykk i en demokratisk beslutningsstruktur. Ved å støtte blant annet idrettslagene økonomisk, ønsker staten å bedre vilkårene for medlemsbaserte organisasjoner. I frivillighetsmeldingen heter det at statens hensikt "...primært er å stimulere lokale aktiviteter gjennom deltakelse i demokratisk oppbygde sammenslutninger" (s. 8). Begrunnelsen for å gi statlig grunnstøtte er relatert til organisasjonenes allmenntilgode funksjoner. Å styrke *demokratiet* er sentralt ettersom "...organisasjonenes aktivitet er underordnet i forhold til *måten* organisasjonene drives på" (ibid s. 29), men "...målsetningen bak grunnstøtte ikke er å skaffe flest mulig medlemmer til organisasjonene. Det er aktivitet og deltakelse staten søker å fremme" (ibid s. 31). Videre er staten opptatt av den *samfunnsnytte* organisasjonene bidrar med, som bedre helse og trygge oppvekstmiljøer. Også den *sosiale tilhørighet* som organisasjonene representerer, blir framholdt som viktig for å gi støtte. Til sist blir det poengtert at den

⁷ Kanalisering av midler gjennom Frifond-ordningen til kulturell og annen type aktivitet blant barn og unge (Berg, Nødland og Opedal, 2003) var også en oppfølging av de samme stortingsmeldingene.

statlige støtten skal gi organisasjonene mulighet for å *artikulere interesser* på vegne av et mangfold av grupper.

”Idrett og fysisk aktivitet for alle” er i følge idrettsmeldingen (St.meld.nr.14, 1999-2000) den statlige visjonen for norsk idrettspolitik. Den overordnede visjonen er imidlertid ikke uttrykk for at alle grupper er like viktige. *Barn* (6-12 år) og *ungdom* (13-19 år) er definert som de viktigste målgruppene for den statlige idrettspolitikken. Det understrekes i idrettsmeldingen at barn må tilbys et allsidig tilbud av idrett og fysisk aktivitet. Videre påpekes betydningen av å tilby varierte og utfordrende aktiviteter for ungdommen, og av at denne gruppen får være med i de interne prosesser i lagene der aktivitetene utformes. Dette ansees som viktig på bakgrunn av et tiltakende frafall fra organisert idrett i denne aldersgruppen (13-19 år).

Målgruppen for ordningen er imidlertid ikke begrenset til den organiserte idretten. I tilleggsmeldingen presiseres det også at “...regjeringen ønsker å støtte aktiviteter rettet mot andre enn organisasjonenes medlemmer” (St.meld.nr.44, 1997-98: 7). Regjeringen vil bidra til økt aktivitet både i organisasjonene og i lokalmiljøet forøvrig. En ser for seg at de lokale organisasjonene kan iverksette tiltak som inkluderer en større del av befolkningen enn medlemmene, og at de dermed på lengre sikt kan bidra til å integrere nye grupper i frivillig aktivitet

Lokalplanet i de frivillige organisasjonene står sentralt. I frivillighetsmeldingen er det understreket at “når hensikten er å styrke den enkeltes engasjement, er det viktig at en størst mulig del av de statlige overføringene tilflyter lokalleddene i de frivillige sammenslutningene” (s.7). I tilleggsmeldingen heter det at: ”Statlig støtte er ment som et håndslag til fortsatt frivillig mobilisering i nær- og lokalmiljøet” (s.7)

Vanligvis har statlige tilskuddsmidler vært gitt til sentralleddet både innen idrett og andre frivillige, medlemsbaserte organisasjoner. Når den nye tilskuddsordningen fokuserer på lokalleddet, har dette blant annet grunnlag i at en mener at de viktigste frivillige aktivitetene skjer lokalt. I frivillighetsmeldingen fremholdes det at “når staten finansierer paraplyorganisasjoner, kan det oppstå en fare for at de deltakende medlemsorganisasjonene mister innflytelse over paraplyenheten” (s.8). Det blir uttrykt et klart ønske i frivillighetsmeldingen og tilleggsmeldingen om at det nå er nødvendig å styrke lokalnivået i de frivillige organisasjonene.

2.3.4 Primæraktivitetene i sentrum

I tilleggsmeldingen fremholdes det at de statlige tilskuddene skal understøtte organisasjonenes *primæraktiviteter* (s.4). Men “...regjeringen holder fast ved at [...] deltakelse i demokratiske organisasjoner er en viktig *læringsprosess og et gode i seg selv*” (ibid s.7). I meldingen foretas også en presisering av hovedmålet om å støtte deltakelse og aktivitet i frivillige lag og foreninger. For det første heter det at “...regjeringen finner det formålstjenlig å rette støtten mot *lagsinitiativ* som har som målsetting å øke den *etablerte aktiviteten* i organisasjonene, eller *videreutvikle* organisasjonenes aktivitetsspekter gjennom kvalitativt nye tilbud” (ibid s.7). For det annet heter det at “regjeringen ønsker å bidra til en *lettelse* av lokale lags økonomiske

situasjon, slik at mer av organisasjonenes ressurser kan rettes mot primæraktivitetene, og i mindre grad til administrativt arbeid og til å skaffe inntekter” (ibid s.7).

Tilleggsmeldingen fremholder også at “det kan [...] tenkes at effekten av statlig støtte kun vil være å hindre frafall, og å bidra til å opprettholde dagens aktivitetsnivå”, men “..dette bør likevel ikke forhindre at den overordnede målsettingen er knyttet til et ønske om å bidra til *økt aktivitetsomfang* i lokalt baserte frivillige organisasjoner” (ibid s.7).

Oppsummert kan vi si at tilleggsmeldingen presiserer hva staten vil med støtten til lokale foreninger og lag: Legge forholdene til rette for frivillig engasjement i lokal- og nærmiljøer og styrke organisasjonenes primæraktiviteter rettet mot barn og ungdom. Selv om primæraktivitetene framheves, legges det vekt på en vid tolkning av aktivitetsbegrepet der også demokratisk deltakelse og skoloring inngår. Også aktiviteter og tilbud for andre enn medlemmene i organisasjonen, ønsker staten å støtte. Støtten er dermed tenkt å styrke både frivilligheten, primæraktivitetene og mer allmenne formål.

Stortinget sluttet seg til hovedprinsippene i de to meldingene og ga sin støtte til den nye tilskuddsordningen (jf Innst.S.nr.101, 1998-99). Stortingets flertall formulerte sin forventning til tilskuddsordningen på denne måten: “Det overordnede målet med støtteordningen er å bedre rammebetingelsene for lokale lag og foreninger, for derigjennom å styrke lokalledets primæraktiviteter” (ibid, s. 20).

2.3.5 Grunnstøtteordning med overordnede retningslinjer

De lokale aktivitetsmidlene er en grunnstøtteordning til lokalidretten. Prinsippene for hvordan staten bør fordele slik støtte fremgår av frivillighetsmeldingen. I denne heter det at “For å opprettholde et mangfold av [...] aktiviteter bør medlems- og foreningsstøtte inneholde få føringer på organisasjonenes ressursbruk, og vridningseffektene av offentlige kontrollordninger bør begrenses mest mulig” (s.8). Videre heter det at grunnstøtten skal gi “organisasjonene anledning til å utfolde seg på egne premisser og realisere egne mål (s.8).

Dette forhindrer ikke at det til enhver støtteordning vil være knyttet målsettinger som myndighetene ønsker å oppnå, og som begrunner og ”rettferdiggjør” bruken av den statlige støtten. Statens utfordring ved utformingen av mål og retningslinjer for tildeling av grunnstøtte er å finne en balanse som ivaretar både egne styringsbehov og de frivillige organisasjonenes selvbestemmelse. Denne utfordringen har også gjort seg gjeldende i forhold til utformingen av tilskuddsordningen til lokalidretten.

Kultur- og kirkedepartementet har ønsket en ganske åpen tilskuddsordning. Kravet er at tilskuddet skal tilfalle idrettslag som driver (idrettslig) virksomhet for barn og ungdom, og at det skal ivareta likestillingsaspektet og utøvere med spesielle behov. Ansvar for å gjøre prioriteringer er lagt på idrettsrådene og -lagene i den enkelte kommune. Ved å ta i bruk den lokale demokratiske beslutningsstrukturen er det forventet at idrettsrådene og -lagene kommer fram til beslutninger som samler bred støtte blant de berørte lagene. På den måten kan tilskuddsordningen styrke det lokale selvstyret og de lokale idrettsorganisasjonene. Bruken av midlene blir best mulig tilpasset de lokale behovene, og det kan skapes konsensus og legitimitet rundt bruken av pengene. Lokalledet i

idretten kan bli bedre i stand til å artikulere sine interesser innad i NIF-organisasjonen og utad i forhold til nærmiljø/lokalsamfunn og kommunale myndigheter.

NIF sentralt har gjort seg til talsmann for en sterkere målretting av bruken av de lokale aktivitetsmidlene. Oppfatningen er at øremerking av pengene til bestemte aktiviteter (idrettsskoler, opplæring/utdanning, nye aktiviteter) vil gi sterkere effekt enn om pengene risles utover lagenes mange aktiviteter og oppgaver. Slik sett kan NIF sentralt tolkes dit hen at øremerket aktivitetsstøtte antas å være en mer effektiv støtteform enn grunnstøtte til lokalledet. På den måten kan også tilskuddsordningen knyttes tettere opp til den til enhver tid gjeldende strategi som Idrettstinget og idrettsstyret legger til grunn for utviklingen av idretten. I NIFs idrettspolitiske dokument er det definert bestemte satsingsområder som skal avspeile felles behov i idretts-Norge. Gjennom mer utstrakt øremerking av midlene til bestemte aktiviteter, kan det bli styringsmessig lettere for NIF å få organisasjonens mange ledd og enheter til å marsjere i samme retning

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

I tilsagnsbrevet for 2004 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 tilfredsstiller 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. ”Likestillingsaspektet, samt hensynet til utøvere med spesielle behov (blant annet funksjonshemmede), skal ivaretas ved fordelingen”.

Det presiseres at tilskuddene ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller omdannes til fortjeneste for private eiere. Det presiseres videre at det er lagene som er tilskuddsmottakerne. Det forutsettes at midlene ikke brukes til administrering av

ordningen, eller aktiviteter i regi av idrettsrådene⁸. Idrettsrådenes avgjørelser skal også være offentlige og åpent tilgjengelige for de som ønsker innsyn. Idrettsrådene skal foreta fordelingen innenfor disse retningslinjene, og det skal tas hensyn til de lokale behov og NIFs anbefalinger. Hvor stor sum det enkelte idrettsråd får til fordeling, bestemmes av antallet innbyggere i målgruppen (6-19 år) i kommunen. Når idrettsrådene har avgjort hvor store beløp de enkelte idrettslag skal motta, meddeles dette til NIF som foretar utbetalingen direkte til idrettslagene.

Utgangspunktet for *NIFs anbefalinger* er ”å styre prioriteringene i en retning i overensstemmelse med overordnede idrettspolitiske føringer” (jf. NIFs anbefalinger 18.05.2004). Mens Kultur- og kirke departementet ikke har laget retningslinjer for den interne prosessen i idrettsrådene, ser NIF det som ”meget viktig at tildelingskriteriene bestemmes av idrettsrådet i plenum, og ikke av styret. Gjennomføringen av ordningen i tråd med de kriterier som vedtas, for eksempel av årsmøtet, ligger til styret”.

Idrettsforbundet ønsker også at aktivitetstiltak for ungdom skal prioriteres i forhold til barn – for eksempel med 2/3 av summen til ungdom og 1/3 til barn (av summen idrettsrådet har til fordeling). NIF ber også idrettsrådene om ”å skape noen arenaer der ungdom i enda større grad involveres i prosessen med å bestemme kriterier for tildeling”. Når det gjelder barn, oppfordrer NIF idrettsrådene til å støtte idrettsskoler eller varierte idrettstilbud.

Videre heter det i NIFs anbefalinger at ”Idrettsrådet ikke må påføre lagene ekstra byråkrati utover det som er nødvendig for å etterkomme føringer lagt av lagene i plenum”. Det henvises i den forbindelse til at Stortingets intensjon med ordningen er å unngå økning i administrasjon og byråkrati for idrettslagene. NIF ønsker heller ikke at idrettsrådene kun skal bruke antall medlemmer som kriterium for tildeling: ”Skapt aktivitet i idrettslagene skal være grunnlaget, først og fremst for medlemmer, men også tilrettelagt aktivitet for ikke-medlemmer bør kunne vurderes”, heter det i anbefalingene.

NIF tar også opp hvem som bør få/ ikke bør få tilskuddsmidler. Blant annet fremgår det at ”Idrettsrådene bør [...] ikke tildele midler til andre typer lag og foreninger som bruker idrett for å fremme andre typer formål”. Som eksempel vises til det til aktivitet i regi av KRIK eller andre livssynsorganisasjoner. NIF viser også til at de lokale aktivitetsmidlene er en del av idrettens andel av tippeoverskuddet: ”Lag og foreninger som mottar støtte fra andre tilskuddsordninger bør derfor ikke tildeles lokale aktivitetsmidler” i følge NIF. Som eksempel vises det til Det frivillige skyttervesen.

⁸ NIF har i Idrettspolitisk dokument for tingperioden 2003-2007 uttalt at ”idrettsrådet kan disponere inntil 10 prosent av de lokale aktivitetsmidlene til idrettslagene til drift av fellesvedtak, dersom årsmøtet i idrettsrådet vedtar dette”. Kultur- og kirke departementet har i brev av 29.06.2004 til NIF uttalt at denne beskrivelsen ikke er i samsvar med departementets retningslinjer. I brevet heter det at ”idrettsrådenes drift av fellestiltak faller utenfor tilskuddsordningen, og for departementet er det av betydning at det ikke skapes usikkerhet omkring dette prinsippet”.

Både Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer og NIFs anbefalinger har vært gjenstand for justeringer og suppleringer i tiden etter oppstarten av tilskuddsordningen. Flere av de krav og presiseringer som det er referert til over, har kommet til etter at tilskuddsordningen ble etablert. Det har også vært en viss uenighet mellom NIF og departementet. I 2002 understreket Kultur- og kirkedepartementet at også foreninger og lag som ikke er tilsluttet NIF kan få midler gjennom støtteordningen. Har laget eller foreningen idrett/fysisk aktivitet som hovedformål og aktiviteter for barn og ungdom, kan de tildeles midler fra støtteordningen selv om det ikke er tilsluttet NIF. Også kravet om at lag som mottar støtte skal være selveiende og frittstående foreninger, med utelukkende personlige medlemmer kom med fra 2002. Det samme gjorde kravet om at "tilskudd fra ordningen ikke skal kunne danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller omdannes til fortjeneste til private eiere".

I retningslinjene for 2003 ble det foretatt to nye presiseringer fra departementets side. Den ene var at tilskuddsmidlene ikke skal kunne brukes til administrasjon eller aktiviteter i regi av idrettsrådene. Den andre presiseringen bestod i at idrettsrådenes innstillinger skal være offentlige, og vise hvilke kriterier som er benyttet.

NIF har også foretatt enkelte endringer i sine anbefalinger overfor idrettsrådene. I 2000 anbefalte NIF idrettsrådene å prioritere ungdom (helst med 2/3 av midlene), oppstart og drift av idrettsskoler for barn, opplæring og utøvere med spesielle behov. I 2001 ble anbefalingene endret på to måter. Den ene var at utdanning og opplæring ble tatt ut av anbefalingene. Den andre endringen var at idrettslagene ikke skal søke skriftlig om penger og heller ikke rapportere skriftlig utover ordinær regnskapsførsel.

De endringer som er foretatt i Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer, er først og fremst presiseringer knyttet til hvem som er støtteverdige mottakere. Hovedprinsippene for ordningen ligger fast. Den skal komme barn og ungdom til gode gjennom støtte til medlemsbasert og frivillig virke for disse målgruppene. Lokalidretten skal selv ha stor myndighet over fordelingen og disponeringen av midlene.

2.4 Oppsummering

Oppfatningen av forholdet mellom mål og virkemidler i ordningen med lokale aktivitetsmidler er i utgangspunktet relativt klart: Penger kanalisert direkte til lokalnivået forutsettes å skape økt aktivitet og deltakelse i lokalidretten. *Penger inn, gir aktivitet ut.* Lokal selvbestemmelse i disponeringen av midlene og enkelhet i forvaltnings- og kontrollprosedyrer, er forventet å bidra til effektiv måloppnåelse.

Når disse antagelsene skal etterprøves, er det ikke bare viktig å belyse i hvilken grad hovedsammenhengen gjør seg gjeldende. Det er også viktig å spørre hva som kan gå feil og eventuelt hvorfor. Idrettslagene er støttemottakerne som skal realisere målsettingen om økt deltakelse og aktivitet blant barn og ungdom. Dette målet påvirkes både positivt og negativt av ytre og interne forhold. Når det gjelder ytre forhold, kan man spørre om pengestrømmen til idrettslagene kommer frem. Påvirker tilskuddet andre pengestrømmer slik at netto pengetilførsel til lagene blir annerledes, kanskje mindre, enn det som var forutsetningen? Hva vil eksempelvis kommunene gjøre med sine tilskudd etter hvert som de statlige tilskuddene øker?

Ytre forhold kan også virke inn på aktivitetssiden. Barn og ungdoms deltakelse i den organiserte idretten påvirkes ikke bare av det lagene tilbyr av aktiviteter. Skjer det noe der "ute" i samfunnet som forandrer deres motivasjon og interesse for å delta i den organiserte idretten? Hva betyr nye tilbud på andre områder som kultur, media mv? Slike forhold er det vanskelig å etterprøve og isolere effekten av, men de utgjør et viktig bakteppe for vårt hovedfokus, nemlig statstilskuddenes betydning for lagenes aktiviteter. Barn og ungdoms idrettslige og fysiske aktivitet forutsettes å øke gjennom to mekanismer: a) ved at aktivitetstilbudet styrkes, og b) ved at ressurser frigjøres fra sekundæraktiviteter som administrasjon og inntektsskaping. Disse mekanismene kan sees på som to sider av samme sak: et styrket inntektsgrunnlag gjennom statlig støtte kan bety mer tid til aktivitetsrettet arbeid, som igjen ideelt sett kan bety en kvalitativ eller kvantitativ forbedring av aktivitetstilbudet.

Spørsmålet om forholdet mellom tilskudd og aktivitet handler til syvende og sist om hvordan den grunnleggende motivasjonen i idrettslagene påvirkes. Idrettens ressursmessige forankring og moralske drivkraft er *frivillighet*. Betydningen av ansvar og oppfølging av egne barn er viktige momenter som motiverer til frivillig innsats. I tillegg kommer det sosiale fellesskapet som idrettslagene representerer. Et sentralt spørsmål blir derfor hvordan frivilligheten påvirkes av at idrettslagene får mer penger. Midlene kan motivere til økt frivillig innsats fordi en når lenger og kan finansiere mer utstyr, flere reiser og økt deltakelse i konkurranser. Midlene kan imidlertid også tenkes å redusere den frivillige innsatsen ved at det blir mulig å "kjøpe foreldre og foresatte fri" fra oppgaver som ligger på siden av de idrettslige primæraktivitetene.

3 Idrettsrådenes fordeling og vurdering av aktivitetsmidlene

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 forrige kapittel 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.

Vi skal i dette kapitlet se på hvordan *idrettsrådene* har fordelt støtten. Har idrettsrådene fulgt opp Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer og anbefalingene fra NIF? I hvilken grad har lokalledet utnyttet frihetsgradene i ordningen og fordelt støtten etter lokale behov? Hva er *balanseforholdet* mellom sentral styring og lokal behovstilpasning? Vi undersøker også hvordan *idrettskretsene* har håndtert sin rolle. De påser at rådernes innstillinger er korrekte og fordeler tilskuddsmidlene i de kommunene hvor det ikke er idrettsråd. Den viktigste datakilden i dette kapitlet er spørreskjemaundersøkelsene til idrettsrådslederne i 2001 og 2003/2004. Denne datakilden er supplert med opplysninger fra intervjuene med idrettsrådslederne i de 12 case-kommunene og fra intervjuer med representanter for 10 av idrettskretsene.

At idrettsrådene skulle fordele aktivitetsmidlene, ble ikke fastslått uten diskusjon (Bergsgard og Opedal 2002). Verken i frivillighetsmeldingen eller i tilleggsmeldingen til denne ble idrettsrådene nevnt som det ledd som skulle foreta den lokale fordelingen. Først i idrettsmeldingen ble idrettsrådene lansert. Der framgår det at ”Ved å bruke idrettsrådene aktivt i tildelingen av midler til lagsnivået vil en kunne styrke deres rolle lokalt” (St.meld. nr. 14, 1999-2000: 57). Stortinget sluttet seg til dette forslaget. I innstillingen fra Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomite om idrettsmeldingen het det blant annet følgende om tilskuddsordningen til lokalidretten: ”Ved å gi disse midlene til de lokale idrettsrådene oppnås det også å styrke den posisjon disse har,... Det kan være aktuelt å styrke idrettsrådenes posisjon ytterligere, noe departementet bør gjøre en fortløpende vurdering av” (Innst.S.nr. 147, 2000-2001: 14).

Den konkrete utformingen av retningslinjer for tilskuddsordningen avslørte imidlertid at det var ulike syn på idrettsrådenes rolle i Kultur- og kirkedepartementet og NIF. Et av NIFs forslag var at idrettsrådene kun skulle fordele 20 prosent av tilskuddsmidlene, mens resten skulle fordeles direkte fra NIF til idrettslagene (brev fra NIF 11.01.2000). Utfallet ble imidlertid at idrettsrådene skulle fordele alle midlene, noe NIF senere har uttalt seg positivt til. I *Rapport på ordningen med lokale aktivitetsmidler 2001*(NIF

30.01.2002) fremgår det at: "...ordningen har således vært det virkemidlet Idrettsforbundet hadde håpet for nettopp å kunne styrke idrettsrådene."

Kultur- og kirkedepartementet har imidlertid ikke ønsket at de lokale aktivitetsmidlene skal brukes til å bygge opp idrettsrådene administrativt. Som vi så i forrige kapittel tillater ikke departementet at disse midlene brukes til å finansiere idrettsrådets administrering av ordningen, eller til aktiviteter i regi av idrettsrådet. Idrettslagene i plenum kan imidlertid bestemme noe annet i følge NIF. Av NIFs Idrettspolitiske dokument for perioden 2003-2007 heter det at "Idrettsrådet kan disponere inntil 10 prosent av de lokale aktivitetsmidlene til idrettslagene til idrettslige fellestiltak, dersom årsmøtet i idrettsrådet vedtar dette" (s.31). Årsmøtet består av alle lagene i kommunen.

3.2 Idrettsrådenes rolle og oppgaveprioritering

Idrettsrådene er en del av NIFs organisasjon. Formålet deres er å "...arbeide for best mulige forhold for idretten, blant annet ved å fremme samarbeid mellom idrettslagene, mellom lagene og kommunale myndigheter, og mellom lagene og krets nivået (NIFs idrettspolitisk dokument 2003-2007: 31). I følge lovnormen fra NIF skal idrettsrådet være et "fellesorgan for all idrett i kommunen som er organisert i NIF gjennom idrettskretsen" (NIFs basis-lovnorm for idrettsråd 2004: 66). Rådene er underlagt NIFs lov og bestemmelser og forholder seg linjemessig til idrettskretsen og NIFs sentralledd. Idrettskretsen har ansvar for at det opprettes idrettsråd i den enkelte kommune, men idrettsrådet velges av idrettslagene i den enkelte kommune. Medlemmer i idrettsrådet er alle idrettslag i kommunen som er medlem av NIF. "Som medlemmer skal idrettslagene sende henvendelser til kommunen gjennom idrettsrådet", heter det i lovnormen. Slik idrettsrådene er plassert organisatorisk, er de langt på veg en møteplass mellom idrettslagene, kommunale myndigheter og idrettskretsen.

Idrettsstyret har etablert et Kontaktutvalg for idrettsråd i Norge (KUrIR) bestående av fire representanter for idrettsrådene, to fra idrettskretsene og to representanter fra NIF. KUrIR arrangerer annet hvert år en landskonferanse for idrettsrådene hvor det blant annet vedtas et sluttokument som tar opp felles saker som idrettsrådene vil kjempe for.

Ikke alle kommuner har egne idrettsråd. Regelen har vært at i kommuner med minst fire idrettslag, bør det være et idrettsråd. Maksimalt kan det da være 373 idrettsråd i følge beregninger som KUrIR har foretatt. I 2000 var det 343 idrettsråd, i 2003 var antallet økt til 360, en vekst på fem prosent. Fortsatt mangler en del kommuner idrettsråd, spesielt i de tre nordligste fylkene. Økningen i antall idrettsråd har vært spesielt stor de siste 20 årene. Over halvparten av idrettsrådene er stiftet etter 1985.

Lovnormen slår fast at idrettsrådet skal være samordningsorgan for idrettslagene og ta opp saker av felles interesse. Det skal medvirke i kommuneplanarbeidet og foreta en prioritering av søknader om spillemidler. Videre skal rådet delta i fordelingen av kommunale tilskudd til idretten. Hvor stor del av idrettsrådets arbeid som går med til disse oppgavene og fordelingen av aktivitetsmidlene, ser ut som følger:

Tabell 3.1: Hvor stor andel av idrettsrådets arbeid som går med til ulike oppgaver. Prosentvis fordeling. 2003/04. N=244-245.

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

Mest arbeid bruker idrettsrådene på fordelingen av de lokale aktivitetsmidlene. Deretter følger deltakelse i kommuneplanarbeid, mens de bruker minst tid på å fordele halltid. Det er heller ikke alle idrettsrådene som tar seg av denne oppgaven.

Det store flertall av idrettsrådene har et styre som tar seg av rådets daglige oppgaver (94 prosent). Størrelsen på styret varierer noe, men de fleste har valgt å ha et styre med mellom fem og åtte medlemmer (82 prosent). I en tredjedel av styrene er alle idrettslagene i kommunen representert. Stort sett er styremedlemmene representanter for idrettslag som er med i NIF. Mens 80 prosent av styrene i idrettsrådene kun har medlemmer fra idrettslag som er medlem av NIF, har åtte prosent av rådene også medlemmer fra idrettslag som står utenfor NIF. I noen styrer er også kommunen representert, nærmere bestemt åtte prosent. I enda færre styrer, fire prosent, sitter det representanter for andre foreninger og lag. Det siste dreier seg i hovedsak om styrer hvor det lokale skytterlaget er representert, eller at bedriftsidretten har fått en representant i idrettsrådets styre.

Ungdommen er i begrenset grad representert i idrettsrådenes styrer. I over 70 prosent av idrettsrådene er det ingen i styret som er under 25 år. Kun sju prosent av idrettsrådene har et styre hvor minst to av medlemmene er under 25 år. Det er i de største kommunene ungdommen er best representert.

Ledelsen av idrettsrådene er preget av hyppige utskiftninger. Av idrettsrådslederne i 2003 hadde 53 prosent vært leder av rådet i to år eller kortere. I 2000 var denne andelen enda litt høyere, 56 prosent. Et økende antall idrettsråd har fast ansatte som tar seg av driften.⁹ Mange av idrettsrådslederne har sentrale verv i idrettslag ved siden av å være leder for idrettsrådet. Med sentrale verv mener vi daglig leder/nestleder eller styreleder/-

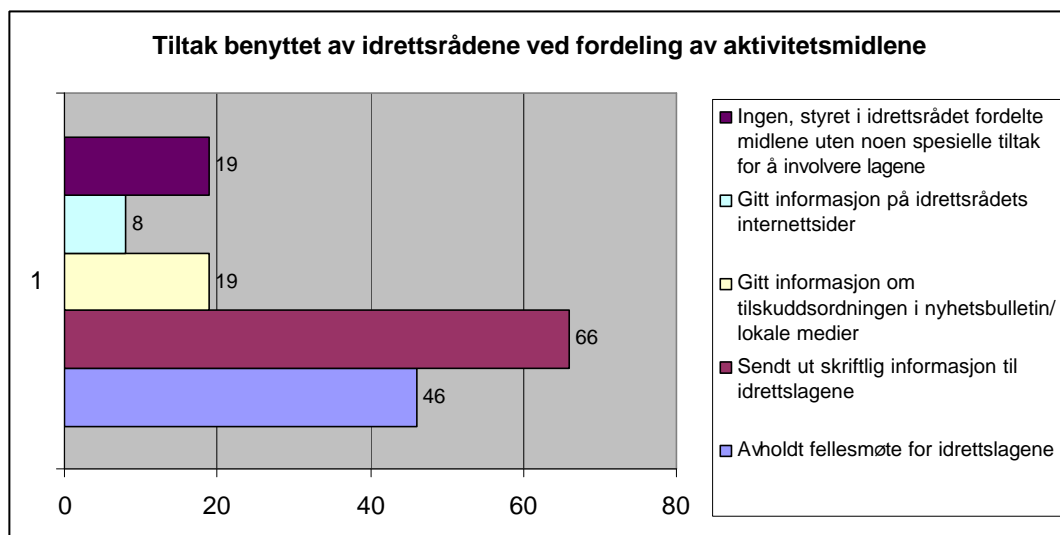
9 På Landskonferansen for idrettsråd 2002 ble det lagt fram en kartlegging som viste at 18 idrettsråd hadde fast ansatte. I følge samtaler med 10 av organisasjonssjefene i idrettskretsene høsten 2003 ser det ut til at antallet fast ansatte i idrettsrådene er økende.

medlem. Godt over halvparten av idrettsrådslederne er styreleder eller styremedlem i et idrettslag ved siden av ledervervet i rådet. Åtte prosent er daglig leder i idrettslag, mens ca. 24 prosent har andre typer verv i idrettslag (trener og lignende).

3.3 Deltakelse, innflytelsesforhold og utfordringer knyttet til fordelingen av aktivitetsmidlene

Verken Stortinget eller Kultur- og kirkedepartementet har uttalt noe konkret om hvordan idrettsrådene bør *organisere* fordelingen av støtten. Det eneste som er sagt, er at idrettsrådene skal ha myndighet til å bestemme den lokale fordelingen av støtten på idrettslagene. NIF har i sine anbefalinger signalisert at idrettsrådene bør involvere idrettslagene i fordelingen av støtten. Eksempelvis anbefaler NIF idrettsrådene om å avholde et ekstraordinært fellesmøte med idrettslagene, alternativt benytte årsmøtet som arena for å diskutere fordelingen av aktivitetsmidlene. NIF har også rådet idrettsrådene om å legge til rette for at barn og ungdom blir involvert når midlene skal fordeles.

Figur 3.1: Tiltak benyttet av idrettsrådene ved fordelingen av de lokale aktivitetsmidlene i 2003. I prosent. N=250.



Om lag 80 prosent av idrettsrådene valgte på en eller annen måte å involvere idrettslagene ved fordelingen av aktivitetsmidlene i 2003. Litt under halvparten av idrettsrådene valgte å avholde et fellesmøte med idrettslagene, mens to tredjedeler valgte å sende ut skriftlig informasjon til lagene (for eksempel orienteringsbrev, søknadsskjema og lignende). Få idrettsråd benyttet egne internettsider til å informere om tilskuddsmidlene.

En femtedel av idrettsrådsstyrene valgte å fordele aktivitetsmidlene uten å involvere idrettslagene. Det er først og fremst i de små kommunene hvor alle lagene er representert i idrettsrådet, at rådene egenhendig har foretatt fordelingen av tilskuddsmidlene. Sett i forhold til situasjonen i 2000 er endringer små. Eksempelvis er andelen idrettsråd som avholder fellesmøte med lagene den samme i 2000 og 2003.

På spørsmål ”Hvordan ble kriteriene for fordeling av aktivitetsmidlene for 2003 vedtatt?”, svarte 36 prosent at de ble vedtatt på idrettsrådets årsmøte, mens 20 prosent av idrettsrådene vedtok kriteriene på et fellesmøte utenom årsmøtet. I de øvrige idrettsrådene (44 prosent) ble fordelingskriteriene vedtatt av styret.

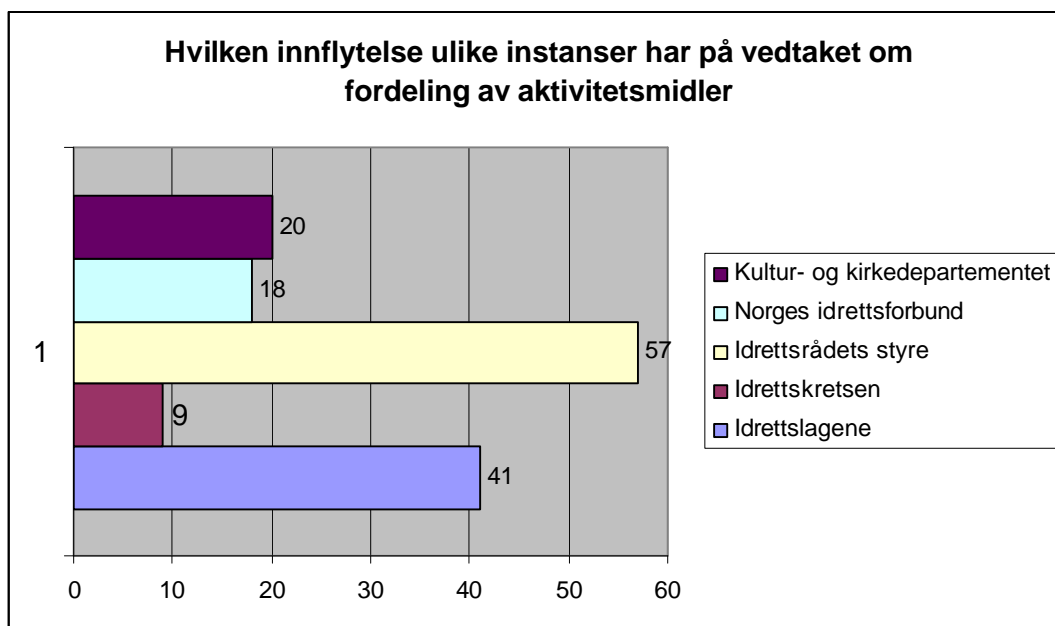
Regjeringen har i idrettsmeldingen (St.meld.nr.14, 1999-2000) på generelt grunnlag pekt på at ungdom må gis mulighet til å medvirke i de prosesser hvor aktiviteter og anlegg utformes (s.9). Ungdom har imidlertid bare i begrenset grad vært med på å bestemme fordelingskriteriene. På spørsmålet ”I hvilken grad var ungdom med på å bestemme kriteriene for fordeling av midlene mellom lagene?”, svarte kun 5 prosent av rådslederne i 2003 at ungdom i stor grad hadde vært med på å bestemme. 75 prosent svarte at ungdom i liten eller nokså liten grad hadde vært med på å bestemme kriteriene.

Et klart flertall av idrettsrådslederne er av den oppfatning at den lokale deltakelsen har vært bred ved fordelingen av tilskuddsmidlene. På spørsmålet ”Vil du si at deltakelsen var bred i forbindelse med den lokale fordelingsprosessen?” svarte 64 prosent av rådslederne i 2003 at dette i stor eller nokså stor grad var tilfellet. Andelen var litt lavere enn i 2000, da 69 prosent av idrettsrådslederne var av samme oppfatning.

Alt i alt viser datamaterialet at idrettsrådene i stor grad har valgt forskjellige løsninger. Selv om organiseringen av den lokale fordelingsprosessen til dels reflekterer NIFs anbefalinger, er mangfoldet lokalt såpass stort at det er mest riktig å si at idrettsrådene har tatt i bruk de frihetsgrader som ligger i støtteordningen.

Vi ba også idrettsrådslederne om å ta stilling til hvem som hadde mest *innflytelse* på fordelingen av støtten i 2003. Som vi har sett, åpner tilskuddsordningen opp for både sentral styring og lokal handlefrihet i disponeringen av midlene.

Figur 3.2: Ulike instansers innflytelse på vedtaket om fordeling av aktivitetsmidlene i 2003. Prosentandel som har svart ”stor innflytelse”. N=221-239.



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 kirke departementet, 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.

Idrettslagenes innflytelse ser ut til å ha økt i evalueringsperioden. I 2000 var det kun 33 prosent av idrettsrådslederne som mente at lagene hadde stor innflytelse på fordelingen. Idrettskretsene ser også ut til å ha fått litt større innflytelse. I 2000 var det 6 prosent som mente at idrettskretsene hadde stor innflytelse mot 9 prosent i 2003. Derimot ser idrettsrådets styre ut til å ha fått redusert innflytelse. I 2000 var det 69 prosent av rådslederne mot 57 prosent i 2003, som mente at rådets styre hadde stor innflytelse.

Både i 2000 og i 2003/2004 ble idrettsrådslederne bedt om å ta stilling til noen påstander som tar for seg ulike problemfelt. Hensikten har vært å identifisere hindringer og barrierer som idrettsrådene har støtt på i sitt arbeid med å fordele aktivitetsmidlene. Tabellen nedenfor viser hvordan idrettsrådslederne svarte på de to tidspunktene.

Tabell 3.2: Hvilke problemer som gjorde seg gjeldende da idrettsrådene fordelte aktivitetsmidlene i 2000 og 2003. Prosentandel som har svart "I stor grad/ i nokså stor grad". N=235-238.

	2000	2003	Endring
Problem med uenighet mellom idrettslagene om fordelingen av pengene?	2	4	2
Liten interesse i idrettslagene for å delta i diskusjonen om fordelingen av pengene?	20	20	0
Problem med lavt kunnskapsnivå i idrettslagene om retningslinjene for tilskuddsordningen?	32	20	- 12
Mangel på tid og kapasitet i idrettsrådets styre til å foreta fordelingen av aktivitetsmidlene?	11	6	- 5
Uklare retningslinjer fra Kulturdepartementet?	11	4	- 7
Uklare anbefalinger fra Idrettsforbundet?	14	4	- 10
Problem med å fastsette antall barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år) i idrettslagene	23	9	- 14
Problem med å kartlegge aktiviteter og tilbud i idrettslagene som grunnlag for beregning av støttebeløp	23	16	- 7
Problem med dårlig informasjon om hvordan idrettsrådet kan bruke NIFs årlige registrering av medlemmer og aktiviteter i idrettslagene (nytt 2003)	-	12	-
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	-

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

Det er flest idrettsrådsledere som har hatt problemer med et lavt kunnskapsnivå i lagene om retningslinjene for tilskuddsordningen. Dette problemet synes imidlertid å ha avtatt en del. En del av idrettsrådslederne mener også at idrettslagene utviser liten interesse for å delta i diskusjonen om fordelingen av pengene.

En del av idrettsrådslederne har også støtt på problemer med at idrettslag oppgir feilaktige opplysninger om medlemsantall og aktiviteter til idrettsrådet. Enkelte steder har det versert rykter om at idrettslag har blåst opp medlemsantallet eller aktiviteten i laget, for på den måten å utløse større tilskudd enn det de skulle hatt. Kultur- og kirkedepartementet har i sine retningslinjer krevd åpenhet omkring grunnlaget for og fordelingen av tilskuddsmidlene.

Videre har en del av idrettsrådslederne fått problemer med å benytte opplysninger fra NIFs årlige idrettsregistrering. Også dårlig informasjon om hvordan idrettsrådet kan benytte informasjon fra idrettsregistreringen har vært et problem for enkelte rådsledere.

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. Tall fra idrettslagsundersøkelsen til ISF bekrefter langt på veg dette resultatet. Et klart flertall av idrettslagene er enige i at midlene er blitt fordelt på et rettferdig måte (56 prosent). 10 prosent er uenige i at så er tilfelle. Diskusjonen lokalt ser dermed stort sett ut til å ha endt i vedtak som de fleste av idrettslagene synes er rettferdige.

Få av idrettsrådslederne oppfatter retningslinjene til Kultur- og kirkedepartementet og NIFs anbefalinger som uklare. Det ser også ut til at disse problemene har blitt mindre. Både Kultur- og kirkedepartementet og NIF har i evalueringsperioden foretatt justeringer i sine brev til idrettsrådene. I følge et flertall av de intervjuede rådslederne i case-kommunene har disse endringene bidratt til å gjøre budskapet mer klart og tydelig.

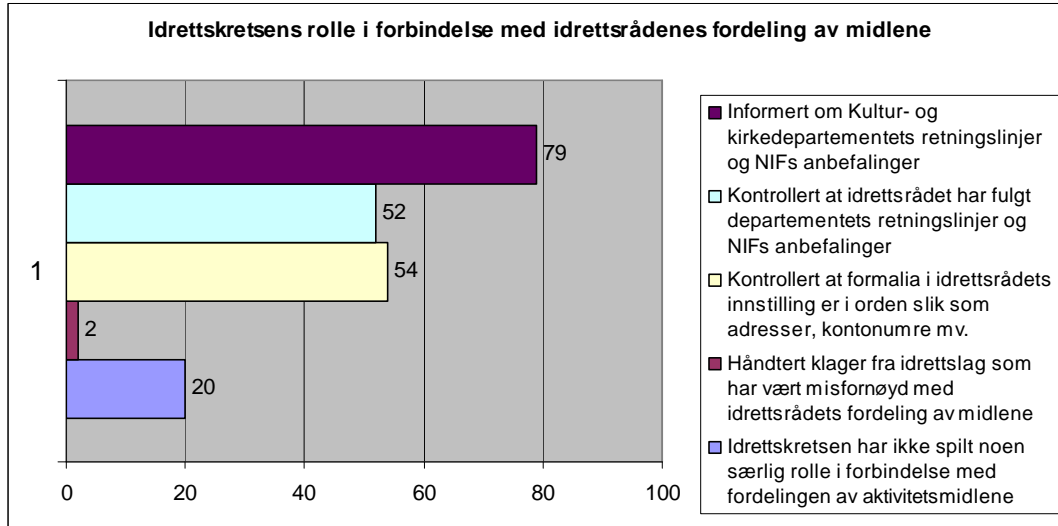
3.4 Idrettskretsenes rolle i forhold til fordelingen av aktivitetsmidlene

Idrettskretsene har etter hvert fått flere 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. Siden idrettskretsene spiller en rolle ved fordelingen av aktivitetsmidlene har vi stilt idrettsrådslederne noen spørsmål om deres erfaringer med idrettskretsene.

Det er flest idrettsrådsledere som oppgir at idrettskretsene har informert om departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger. I følge våre samtaler med representanter for kretsene er det flere av kretsene som har gjennomført regionmøter/fylkessamlinger mellom representanter for kretsen og idrettsrådene. Flere av informantene på kretsnivå sier at de har benyttet møtene til å legge ”et mildt press” på idrettsrådene om å følge de overordnede signalene. Møtene med idrettsrådene har også vært en anledning for kretsene til å informere om andre temaer enn aktivitetsmidlene, for eksempel om NIFs mål og strategier, ungdomsarbeid og

integrering av funksjonshemmede. Aktivitetsmidlene har i følge flere av kretsene gjort at de i sterkere grad har kommet i posisjon i forhold til idrettsrådene.

Figur 3.3: Idrettskretsenes rolle i forbindelse med idrettsrådenes fordeling av aktivitetsmidlene. 2003/04. I prosent. N=250.



I følge intervjuene med idrettsrådsledere i case-kommunene har henvendelser fra kretsens side stort sett hatt sammenheng med formelle feil i innstillingene. Informantene på kretsnivå peker imidlertid på at omfanget av slike feil totalt sett vært begrenset. Det er også eksempler på at kretser har ”stoppet” idrettsråd som har bevilget penger til driften av rådet. Også tildeling av midler til anlegg er eksempel på en sak som enkelte kretser har tatt opp. Det samme er tildeling av støtte til foreninger og lag som har medlemmer i to eller flere kommuner. Til sist har det vært noe diskusjon mellom idrettsråd og idrettskrets om tildeling av støtte til lage og foreninger som står utenfor NIF. Noen av kretsene har inntatt en restriktiv holdning, mens andre som Oslo idrettskrets, har gått ut med informasjon om at midler også kan tildeles lag utenfor NIF.

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.

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. Idrettskretsene i Akershus og Oppland er to eksempler på kretser som har iverksatt ulike tiltak for å organisasjonsutvikle og styrke rådene slik at de bedre kan ivareta sine oppgaver som lovfestet organisasjonsledd i NIF-linjen.

Alt i alt viser denne gjennomgangen at idrettskretsene har tatt på seg eller fått tildelt flere ulike roller i forhold til idrettsrådene. De har påtatt seg en *rådgiverrolle* i saker hvor idrettsrådene selv har vært usikre. De har også i mange tilfeller opptrådt i rollen

som *pådriver* i forhold til rådene med tanke på å få gjennomført fordelingen på en rask og effektiv måte. De har påtatt seg rollene som *kontrollør*, primært i forhold til formalia i rådenes innstillinger, og rollen som *klageinstans*. Til sist har flere av kretsene påtatt seg eller blitt pålagt en rolle som *organisasjonsutvikler* i forhold til idrettsrådene.

3.5 Idrettsrådenes fordeling av aktivitetsmidler på idrettslagene

Idrettsrådene står overfor ulike signaler og hensyn når de skal fordele aktivitetsmidlene. Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer og NIFs anbefalinger representerer de overordnede signalene. Idrettsrådet kan også ha egne hensyn som de ønsker å ivareta. 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. Idrettslagene vil også ha et ord med i laget når pengene skal fordeles. De kan målbare hensyn og behov som kanskje er andre enn de staten, NIF og idrettsrådet er opptatt av.

Vi skal i dette delkapitlet se nærmere på idrettsrådenes valg av kriterier for fordeling av aktivitetsmidlene og hvilke krav idrettsrådene har stilt til idrettslagene for å kunne få støtte. Deretter undersøker vi om aktivitetsmidlene når fram til idrettslagene og hvem som får støtte fra tilskuddsordningen. Så går vi nærmere inn på virkninger av aktivitetsmidlene, slik idrettsrådslederne bedømmer det, før vi til slutt tar for oss idrettsrådsledernes syn på ulike modeller for fordeling av aktivitetsmidlene.

3.5.1 Idrettsrådenes valg av fordelingskriterier

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 scorer best på de ulike kriteriene.

I 2003 valgte en fjerdedel av idrettsrådene å fordele støtten utelukkende på grunnlag av antallet barne- og ungdomsmedlemmer i idrettslagene. Tre fjerdedeler valgte å fordele støtten etter flere kriterier enn antallet medlemmer.

Det har vært en økning i antallet idrettsråd som fordeler aktivitetsmidlene etter flere kriterier enn antallet medlemmer. I 2000 valgte en tredjedel av idrettsrådene en enkel ”per hode-modell”, mens to tredjedeler av rådene valgte å premiere bestemte aktiviteter og grupper i idrettslagene. Hvilke fordelingskriterier har så idrettsrådene lagt til grunn?

Tabell 3.3: Fordelingskriterier som idrettsrådene benyttet ved fordelingen av aktivitetsmidlene for 2003. Prosentandel som har svart "ja". N=191.

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

Nær sagt alle idrettsrådene har lagt vekt på antallet barne- og ungdomsmedlemmer i idrettslagene ved fordelingen av aktivitetsmidlene. Idrettsskoler for barn er også et svært vanlig tildelingskriterium. Det samme er i noen grad funksjonshemmede/ grupper med spesielle behov og nye idrettslige tilbud.

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 nær halvparten av idrettsrådene opererer med et fast grunnbeløp per idrettslag.

Noe som ikke framgår av figuren, er at 28 prosent av idrettsrådene har benyttet andre tildelingskriterier enn de som er vist i figuren. Disse kriteriene er svært forskjellige. Noen idrettsråd har gitt ekstra penger til idrettslag som har fått til samarbeid mellom lag og skole. Andre idrettsråd har premiært såkalte lavterskel-tilbud for ungdom. Andre igjen har gitt ekstra midler til idrettslag som legger vekt på sosiale, miljøskapende tiltak. Også samarbeid mellom idrettslagene i den enkelte kommune er det flere idrettsråd som har premiært ved fordelingen av midlene. Til sist har noen av idrettsrådene gitt ekstra midler til lag som driver med særlig utgiftskrevende aktiviteter.

Idrettsrådenes tilbøyelighet til å benytte tildelingskriterier som funksjonshemmede/ grupper med spesielle behov, likestilling og idrettsskoler, øker med økende størrelse på kommunen. Det er også mer vanlig i de større kommunene å vektlegge ungdom mer enn barn ved fordelingen av aktivitetsmidlene.

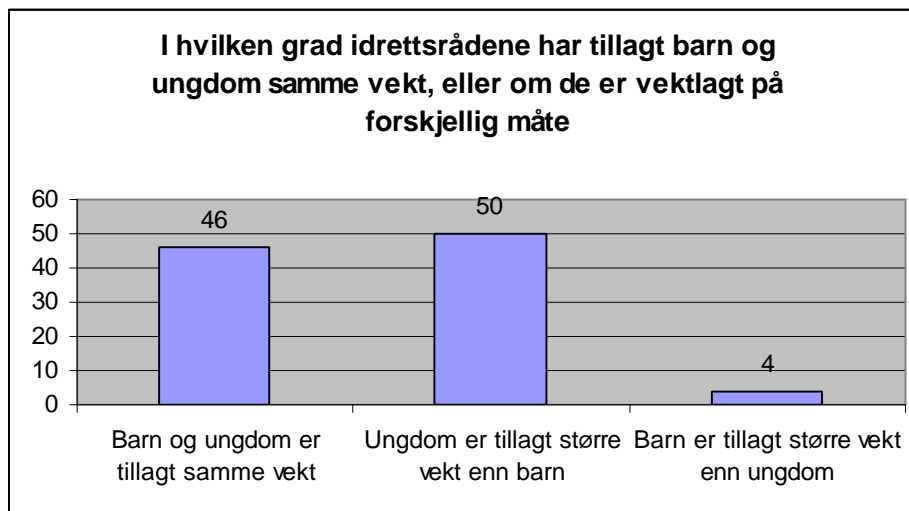
Sammenlignet med de tildelingskriteriene som idrettsrådene benyttet i 2000, er det særlig to av kriteriene som er benyttet oftere i 2003 (jf. Berg og Opedal 2002: 28). Det ene er tiltak for funksjonshemmede/ grupper med spesielle behov. I 2000 var det kun 24 prosent av idrettsrådene som benyttet dette kriteriet ved fordelingen av

aktivitetsmidlene mot 48 prosent i 2003.¹⁰ Det andre tildelingskriteriet som har fått økt popularitet, er nye idrettslige tilbud. Kun en fjerdedel av idrettsrådene benyttet dette kriteriet i 2000 mot 44 prosent i 2003.

I kjølvannet av ungdomsfracullet fra den organiserte idretten, er det ført en diskusjon om hvordan idretten og myndighetene skal møte denne utfordringen. Også aktivitetsmidlene er trukket inn i denne diskusjonen. NIF har i sine anbefalinger til idrettsrådene anmodet dem om å prioritere ungdom ved fordelingen av midlene.

Idrettsrådslederne ble spurt om de i 2003 hadde tillagt barn og ungdom samme vekt, eller om de hadde vektlagt disse målgruppene på forskjellig måte. Hvordan de svarte framgår av figuren nedenfor.

Figur 3.4: I hvilken grad idrettsrådene har vektlagt barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år) likt eller forskjellig ved fordelingen av aktivitetsmidlene. 2003/04. I prosent. N=235.



I underkant av halvparten av idrettsrådene har valgt å vektlegge barn og ungdom likt ved fordelingen av aktivitetsmidlene. Halvparten har vektlagt ungdom sterkere enn barn, mens kun 4 prosent har vektlagt barn sterkere enn ungdom.

Sett i forhold til Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer kan vi si at hensynet til utøvere med spesielle behov blir ivarettatt av en god del av idrettsrådene, mens likestillingsaspektet i begrenset grad blir tatt hensyn til ved fordelingen. Anbefalingene til NIF har relativt stort gjennomslag lokalt (jf. prioriteringen av ungdom og idrettsskoler). Mange av idrettsrådene har imidlertid valgt andre løsninger enn de som er signalisert fra sentralt hold. Fordelingen reflekterer dermed både lokale behov og overordnede retningslinjer og anbefalinger slik idrettsrådene og -lagene oppfatter disse.

¹⁰ Spørsmålet som ble stilt i 2000 var imidlertid ikke helt likelydende med det som ble stilt i 2003/ 2004. I 2000 formulerte vi tildelingskriteriet slik: "Bedre tilbudet for funksjonshemmede", mens vi i 2003/ 2004 formulerte det på denne måten: "Funksjonshemmede/ grupper med spesielle behov". Noe av forklaringen på økningen kan ligge i at sistnevnte definisjon favner videre enn den første definisjonen.

Idrettsrådslederne ble i 2003/04 spurt om de benyttet NIFs årlige idrettsregistrering ved fordelingen av aktivitetsmidlene. 75 prosent av idrettsrådslederne bekreftet at de hadde benyttet opplysninger fra denne registreringen. En av NIFs intensjoner med den elektroniske idrettsregistreringen har vært å lette idrettsrådenes arbeid med å fordele aktivitetsmidlene. Som vi har sett tidligere i kapitlet, er det relativt få av idrettsrådslederne som er enige i at det har vært et problem å benytte idrettsregistreringen på grunn av mangelfulle opplysninger om idrettslagene.

3.5.2 Krav idrettsrådene stiller til idrettslagene

Kultur- og kirkedepartementet har ikke ønsket en tilskuddsordning som påfører idrettslagene (ytterligere) 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 aktivitetsmidlene i 2003.

Tabell 3.4: I hvilken grad idrettsrådene har stilt bestemte krav til idrettslagene for å kunne motta aktivitetsmidler. 2003/04. I prosent. N=250.

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

Et inntrykk er at idrettsrådene stiller flere 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.

Mest utbredt er det å kreve at idrettslaget har registrert seg i NIFs årlige idrettsregistrering (76 prosent). Over 40 prosent av idrettsrådene har sendt ut skriftlig skjema til idrettslagene og bedt dem om å fylle ut opplysninger om medlemstall og aktiviteter. I en del tilfeller må dermed idrettslagene både rapportere til NIFs idrettsregistrering og til idrettsrådene spesielt. Også krav om søknader forekommer. Over en fjerdedel av idrettsrådene krever søknad fra lagene for å kunne motta midler.

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.

3.5.3 Bruk av midlene 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.

I 2003 valgte 15 prosent av idrettsrådene å sette av midler til *fellesaktiviteter* for idrettslagene i regi av idrettsrådene. Et flertall av disse rådene oppga hvor mye penger som ble satt av til dette formålet. Til sammen utgjorde de oppgitte beløpene i underkant av en million kroner, men dette tallet er 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.

Tilbøyeligheten til å sette av penger til fellesaktiviteter øker med størrelsen på kommunen. Av de største byene avsatte idrettsrådene både i Bergen og Stavanger kr. 100 000,- til slike fellesaktiviteter i 2002 og 2003. Trondheim idrettsråd satte for sin del av kr. 120 000,- til fellesaktiviteter i 2003. I Oslo satte kretsen av kr. 50 000,- til kurs og opplæring, en pott som idrettslagene i byen kunne søke støtte fra. Men det er ikke bare idrettsrådene i de største kommunene som har satt av penger til fellesaktiviteter. Eksempelvis valgte idrettsrådet i Karasjok i 2003 å sette av kr. 22 000,- til fellesaktiviteter, av totalt kr. 60 500,- i tildelte aktivitetsmidler.

Idrettsrådslederne fikk også spørsmål om de i 2003 hadde satt av aktivitetsmidler til idrettsrådets *administrering* av tilskuddsordningen. Fem prosent av idrettsrådslederne svarte bekreftende på dette spørsmålet. Totalt utgjorde dette i underkant av kr. 200 000,-. 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 de øvrige tilfellene var det idrettsrådets styre som selv fattet et slikt vedtak.

3.5.4 Hvem får aktivitetsmidler?

Siden oppstarten av tilskuddsordningen i 2000 har det pågått en debatt om hvem som har rett på slike midler og hvem som ikke har det. Hovedprinsippet som er lagt til grunn i de offentlige meldingene som omtaler tilskuddsordningen, er at støtten skal gå til lokale, medlemsbaserte foreninger og lag som har aktivitet for barn og ungdom.

Som vi så i forrige kapittel presiserte Kultur- og kirkedepartementet i 2002 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.

NIF har søkt å komme fram til noen mest mulig enkle kriterier for hvem som bør få og hvem som ikke bør få støtte. En har ønsket seg et mest mulig skarpt skille mellom de som har rett på støtte og de som ikke har det for på den måten å unngå gråsoner. NIFs anbefaling er at bare idrettslag som er medlem av NIF og som ellers oppfyller Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer, bør få støtte. Unntakene er foreninger og lag som bruker idrett for å fremme andre typer mål, for eksempel Kristen idrettskontakt (KRIK) Foreninger og lag som mottar støtte fra andre offentlige tilskuddsordninger, for eksempel Det frivillige skyttervesen, ønsker NIF å holde utenfor denne ordningen. Det samme gjelder idrettslag som driver på mer kommersiell basis, slik som privateide danseskoler og kampsportinstitutter.

Idrettsrådslederne ble i 2003/04 spurt om idrettsrådet fordelte midler til lokale foreninger og lag som *ikke* er medlemmer i NIF. Sju prosent bekreftet at de hadde tildelt midler til andre enn NIF-medlemmer, mens det store flertall altså ikke hadde gjort det.

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, hesteklubber, dykkerklubber og gocart-klubber.

Det er flere årsaker til at relativt få lag og foreninger utenfor NIF får støtte. En årsak kan være at ikke alle idrettsrådene har fått med seg den presiseringen som ble gjort i departementets retningslinjer i 2002. For det andre har idrettsrådene neppe et sterkt insentiv til å spore opp lokale lag og foreninger som står utenfor NIF. Rådene er en del av NIF-organisasjonen og forholder seg til signal som kommer fra NIF sentralt. For det tredje er det usikkert hvor mange lokale, frittstående lag og foreninger det finnes som har idrett/fysisk aktivitet som sitt hovedformål. Imidlertid er det verdt å merke seg at 12 prosent av lagene og foreningene som mottar støtte fra Frifond (statlig tilskuddsordning til lokale kulturorganisasjoner) oppgir at de har sportsaktiviteter som en av sine hovedaktiviteter (Berg, Nødland og Opedal 2002). De fleste av disse tilhører Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner.

Idrettsrådslederne fikk et spørsmål om de har hatt ”Vansker med å fastsette hvilke idrettslag som har rett på aktivitetsmidler”. Kun 3 prosent av idrettsrådslederne mente at dette i stor/nokså stor grad hadde vært et problem ved fordelingen av 2003-midlene.

Rådslederne ble også konfrontert med et spørsmål om de hadde hatt et ”Problem med å skille mellom frivillige, medlemsbaserte lag og virksomheter som driver på mer kommersiell basis”. Også her var det kun 3 prosent av idrettsrådslederne som i stor/nokså stor grad oppfattet dette som et problem. Resultatene kan tyde på at idrettsrådene

har relativt god oversikt over hvilke lag som er frivillige og hvilke som er kommersielle, og at det ikke byr på problemer å finne fram til de som er tilskuddsberettiget.

Oppsummert tilfaller aktivitetsmidlene i all hovedsak NIF-lag som har aktiviteter for barn og ungdom. For øvrig er det et begrenset antall idrettsråd som fordeler midler til lokale, frivillige og medlemsbaserte lag og foreninger som har idrettslig og/eller fysisk aktivitet som hovedformål, men som ikke er medlem av NIF (for eksempel enkelte lokale dykkerklubber, gokart-klubber, roklubber, snowboard-klubber mv. Videre er det enkelte idrettsråd som tildeler midler til lokale, frivillige og medlemsbaserte lag og foreninger som har idrettslig og/eller fysisk aktivitet for barn og ungdom, men som er medlem av andre nasjonale organisasjoner enn NIF og som mottar støtte fra andre offentlige tilskuddsordninger (for eksempel lokale skytterlag). Til slutt er det noen få idrettsråd som tildeler midler til lokale, frivillige og medlemsbaserte lag og foreninger som har idrettslig og/eller fysisk aktivitet for barn og ungdom som en del av aktiviteten, men som ikke er medlem av NIF (for eksempel 4H-klubber, Jeger og Fisk, KRIK).

3.5.5 Effektiviteten i idrettsrådenes fordelingsprosess

Rask tilførsel av aktivitetsmidler til idrettslagene er avhengig av at idrettsrådene kommer fram til en innstilling som rådets medlemmer og idrettslagene kan samle seg om. Desto raskere idrettsrådet får klar sin innstilling, desto fortere kan lagene bruke pengene. Fra 2001 har ordningen vært slik at idrettsrådene skal ha klar sin innstilling innen 1. desember, det vil si i løpet av et halvt år etter at Kultur- og kirke departementet har foretatt sin fordeling på kommunene (i mai/juni).

Utviklingen i årene etter at tilskuddsordningen ble etablert, tyder på at idrettsrådene har blitt mer effektive. I 2000 ble idrettsrådenes fordeling av midlene alvorlig forsinket i over fem prosent av kommunene. I noen av disse kommunene ble det ikke foretatt fordeling i det hele tatt slik at midlene ble overført til 2001. Dels skyldtes forsinkelsene dårlig fungerende idrettsråd, og dels at idrettsrådene tok på seg krevende oppgaver med å kartlegge aktivitetene og å involvere lagene i fordelingsprosessen.

I 2001, 2002 og 2003 avga alle idrettsrådene sine innstillinger innen 1. desember. NIFs statistikk over framdriften i rådernes arbeid viser at 154 idrettsråd var klar med sin innstilling i midten av september 2003, mot 75 idrettsråd på samme tid i 2001.¹¹ I slutten av oktober 2003 var 260 idrettsråd klar med sin innstilling, mot 226 råd på samme tid to år før. Idrettsrådene synes å ha blitt mer effektive når det gjelder å overholde frister og sikre god framdrift. Det kan virke som om idrettsrådene har funnet en balanse mellom hensynet til å involvere lagene og skape debatt om fordelingen av midlene – som gjerne tar tid – og hensynet til framdriften i arbeidet for å sikre rask utbetaling av midlene.

¹¹ Etter hvert som idrettsrådene blir ferdige med sin innstilling blir tidspunktet for ferdigstillingen registrert. På den måten kan NIF og andre følge med hvor mange av idrettsrådene som til enhver tid har fått klar sin innstilling.

Flere faktorer har medvirket til større effektivitet i idrettsrådenes arbeid med innstillingene. Den mest åpenbare grunnen er at idrettsrådene etter hvert har fått større rutine i lage innstilling om fordeling av midlene. En annen faktor, som vi har sett, er at idrettskretsene har fått en viktigere rolle med å påse at idrettsrådene kommer i havn i tide. Siden 2001 har Vestfold idrettskrets stått for registreringen av innstillingene, mens NIF sentralt har foretatt selve utbetalingene til idrettslagene. En tredje faktor, som vi også har sett tidligere, er at en del av rådene har tatt opp fordelingen av aktivitetsmidlene på idrettsrådenes årsmøter. Disse avholdes gjerne på senvinteren, altså før Kultur- og kirke departementet foretar sin fordeling om våren. På årsmøtet har idrettslagene diskutert fordelingen av de kommende aktivitetsmidlene og de har – hvis enighet - gitt styret for idrettsrådet i fullmakt å fordele aktivitetsmidlene. Mest sannsynlig har også NIFs elektroniske årsrapportering fra idrettslagene gitt idrettsrådene raskere tilgang til de opplysninger de trenger for å foreta fordelingen.

3.6 Aktivitetsmidlenes effekter sett fra idrettsrådenes ståsted

Hvor viktige er aktivitetsmidlene for idrettslagene? Idrettsrådslederne ble i 2000 og i 2003/2004 stilt spørsmålet ”Hvilken betydning tror du aktivitetsmidlene har for økonomien i idrettslagene?”.

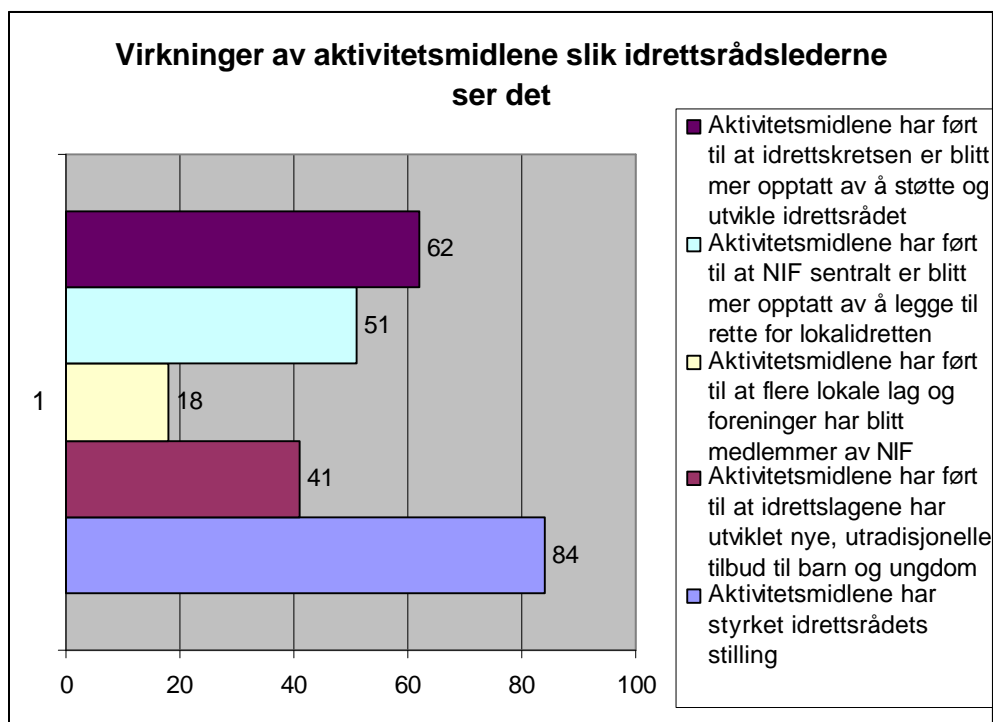
I 2003/04 svarte over halvparten av idrettsrådslederne (51 prosent) at aktivitetsmidlene har stor betydning for økonomien i idrettslagene. 40 prosent mente at midlene har nokså stor betydning, mens kun 7 prosent var av den oppfatning at de har nokså liten betydning. Oppfatningene av aktivitetsmidlenes betydning har endret seg lite. I 2000 mente 54 prosent av rådslederne at midlene hadde stor betydning.

Idrettsrådslederne ble stilt noen spørsmål om hvilke virkninger aktivitetsmidlene har på ulike forhold. Figuren nedenfor viser svarene.

Det er flest idrettsrådsledere som er enige i påstanden om at midlene bidrar til å styrke idrettsrådets stilling (84 prosent). Denne oppfatningen har økt litt over tid. I 2000 var 79 prosent av idrettsrådslederne av samme oppfatning.

Også mange av idrettslagene er enige i at aktivitetsmidlene har styrket rådernes stilling. I følge ISFs idrettslagsundersøkelse i 2003 var om lag halvparten av idrettslagene enige i at idrettsrådet hadde styrket sin stilling (48 prosent). 17 prosent var imidlertid uenige i at aktivitetsmidlene hadde styrket rådernes posisjon.

Figur 3.5: Virkninger av aktivitetstilskuddene sett fra idrettsrådslederens ståsted. Prosentandel som har svart helt enig/ delvis enig, 2003/04. N=245-248.



Idrettsrådets styrkede posisjon og den sterke innflytelsen idrettsrådene og idrettslagene har på fordelingen av aktivitetstilskuddene, tyder på at lokalledet i idretten har fått et løft gjennom ordningen med aktivitetstilskudd. 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. Nær to tredjedeler av rådslederne er helt eller delvis enige i at aktivitetstilskuddene har ført til at idrettskretsen er blitt mer opptatt av å støtte og utvikle idrettsrådet. Over halvparten av rådslederne er enige i at aktivitetstilskuddene har ført til at NIF sentralt er blitt mer opptatt av å legge til rette for lokalidretten. 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 aktivitetstilskudd vil kunne påvirke overordnede ledds arbeidsformer og oppgaver overfor idrettslagene" (s.29).

For øvrig viser figuren at idrettsrådslederne er nokså optimistiske når det gjelder den effekt aktivitetstilskuddene har på utvikling av nye, utradisjonelle tilbud for barn og ungdom. Over 40 prosent av rådslederne er enige i at aktivitetstilskuddene har en slik effekt på idrettslagenes tilbud. Som vi har sett tidligere, har mange idrettsråd premiert idrettslag som satser på nye aktiviteter når de har fordelt tilskuddsmidlene.

Mer forbeholdne er idrettsrådslederne med hensyn til aktivitetstilskuddenes effekt på rekruttering av lag og foreninger som står utenfor NIF. Det er likevel interessant å merke seg at 18 prosent av idrettsrådslederne er enige i at aktivitetstilskuddene har ført til at

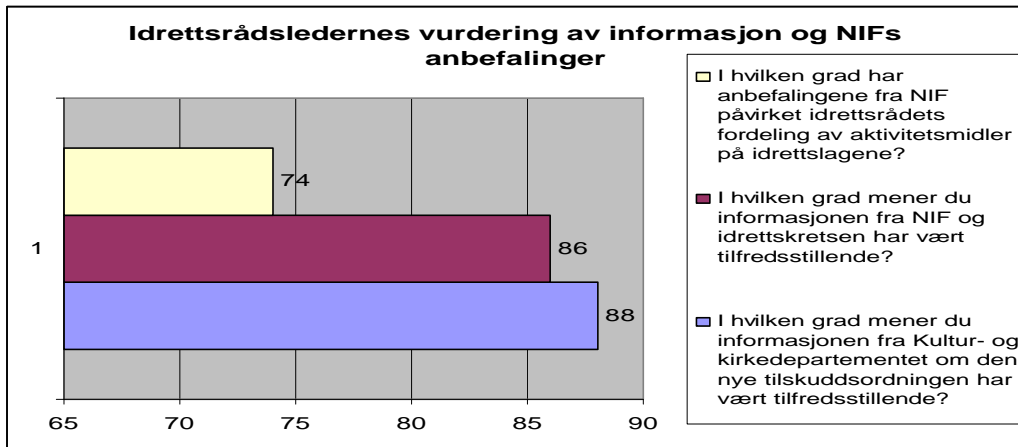
flere lag og foreninger har blitt medlemmer av NIF. I noen grad synes den statlige støtten å representere et insentiv for frittstående lokale lag og foreninger til å melde seg inn i NIF. Noen tror kanskje at de må bli med i NIF for å kunne motta støtte. Selv om det ikke er et formelt krav, er det kanskje det i realiteten.

3.7 Idrettsrådenes synspunkter på informasjon og statlige retningslinjer

Idrettsrådene og idrettslagene har på ulike måter blitt tilført informasjon om de lokale aktivitetsmidlene. Kultur- og kirkedepartementet har sendt brev med oversikt over retningslinjene for ordningen og hvor mye hver kommune (idrettsråd) er tildelt av tilskuddsmidler. NIF har gått ut med informasjon til idrettsskretsene, idrettsrådene og idrettslagene om selve ordningen og hva som er NIFs anbefalinger. Figuren nedenfor viser hvordan rådslederne vurderer informasjonen fra departementet og NIF.

Figuren viser at det store flertall av idrettsrådslederne bedømmer informasjonen fra Kultur- og kirkedepartementet og NIF/idrettsskretsen som tilfredsstillende. Nærmere 90 prosent av rådslederne svarte i 2003/04 at informasjonen i stor/ nokså stor grad har vært tilfredsstillende. Tilfredsheten med den overordnede informasjonen i rådene har blitt litt større i perioden 2000-2003/04. I 2000 var det henholdsvis 83 og 82 prosent som i stor eller nokså stor grad var tilfreds med informasjonen fra departementet og NIF/kretsene.

Figur 3.6: Idrettsrådsledernes syn på den informasjon de har fått om de lokale aktivitetsmidlene. Prosentandel som har svart "i stor grad/ nokså stor grad". 2003/04. N=245.



Vi merker oss at NIF ser ut til å ha stort gjennomslag med sine anbefalinger. Hele 74 prosent av idrettsrådslederne mener at NIF i stor eller nokså stor grad har påvirket fordelingen av midlene på idrettslagene. Resultatet stemmer bra i forhold til idrettsrådenes valg av tildelingskriterier. Som vi har sett, har ungdom og idrettsskoler vært viktige tildelingskriterier for mange av rådene.

Et neste spørsmål er hvordan idrettsrådslederne bedømmer Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer. Dels dreier det seg om retningslinjer for fordeling av støtten mellom *kommunene* (idrettsrådene), dels om retningslinjer for idrettsrådenes fordeling av midlene på *idrettslagene* i den enkelte kommune. Vi ba idrettsrådslederne både ta stilling til de nåværende retningslinjene og ulike alternative modeller for fordelingen av tilskuddsmidlene. Hvordan de svarte framgår av tabellen nedenfor.

Tabell 3.5: Idrettsrådsledernes vurdering av ulike modeller for fordelingen av tilskuddsmidlene på kommunene og idrettslagene. Prosentvis fordeling. 2003/04. N=237-244.

	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum
a) Kultur- og kirkedepartementets fordeling av aktivitetsmidler mellom kommunene bør baseres på antall innbyggere i alderen 6-19 år i den enkelte kommune.	47	19	7	9	16	3	101
b) Kultur- og kirkedepartementets fordeling av aktivitetsmidler mellom kommunene bør baseres på antall idrettslagsmedlemmer i alderen 6-19 år i den enkelte kommune.	18	23	16	15	26	2	100
c) Kultur- og kirkedepartementets fordeling av aktivitetsmidler mellom kommunene bør baseres på registrert aktivitet i idrettslagene i den enkelte kommune.	19	26	17	12	25	1	100
d) Idrettsrådenes fordeling av aktivitetsmidler på det enkelte idrettslag i kommunen bør baseres på antall medlemmer i alderen 6-19 år.	27	31	21	10	11	-	100
e) Idrettsrådenes fordeling av aktivitetsmidler på det enkelte idrettslag i kommunen bør baseres på registrerte aktiviteter i idrettslaget.	36	31	20	6	6	1	100

Den nåværende modellen for statens fordeling av støtten på *kommunene* (idrettsrådene), oppnår ganske stor støtte blant idrettsrådslederne (basert på antall barn og ungdom i befolkningen). Om lag to tredjedeler av rådslederne var i 2003/ 2004 helt eller delvis enige i at fordelingen bør skje på denne måten. Også i 2000 støttet ca. to tredjedeler av idrettsrådslederne opp om modellen basert på innbyggertall (66 prosent).

Idrettsrådslederne er imidlertid delt i synet på om en i stedet for dagens modell basert på innbyggerantall i alderen 6-19 år, bør gå over til en modell der aktivitet og antall medlemmer i den organiserte idretten er utslagsgivende for fordelingen. I forbindelse med utformingen av tilskuddsordningen var NIF opptatt av at slike kriterier i noen grad burde inngå ved fordelingen av støtten på idrettsrådene (Bergsgard og Opedal 2002). Vi ser at det er flere av idrettsrådslederne som er helt uenig i dette, enn enige. Omtrent samme situasjon gjorde seg gjeldende i 2000.

Når det gjelder idrettsrådenes fordeling av midlene mellom *idrettslagene*, ønsker et klart flertall av idrettsrådslederne at både antall barne- og ungdomsmedlemmer (58 prosent) og særlig registrert aktivitet (67 prosent) bør telle med ved fordelingen. Også i dette tilfellet er det stor stabilitet i idrettsrådsledernes oppfatninger over tid. I 2000 var henholdsvis 63 prosent og 69 prosent av samme oppfatning.

Alt i alt er det ganske sterk støtte blant idrettsrådslederne til Kultur-og kirkedepartementets retningslinjer for fordeling av tilskuddsmidlene på *kommunene*. Når det gjelder idrettsrådenes fordeling av midlene på *idrettslagene*, virker det som om idrettsrådene både ønsker å legge antall barne- og ungdomsmedlemmer og registrert aktivitet til grunn ved fordelingen. Slik sett reflekterer oppfatningene til en viss grad også det syn NIF sentralt har forfektet i sine anbefalinger.

3.8 Oppsummering

Hovedfunn: Idrettsrådenes fordeling og vurdering av aktivitetsmidlene

- Fordelingen av aktivitetsmidlene er den oppgaven som idrettsrådene bruker mest tid på, deretter følger deltakelse i kommuneplanarbeid og arbeid for å øke de kommunale bevilgningene til idretten.
- Ungdommen er i begrenset grad representert i idrettsrådenes styrever. Kun fem prosent av idrettsrådslederne mener at ungdom i stor grad har vært med på å bestemme fordelingen av aktivitetsmidlene.
- Om lag 80 prosent av idrettsrådene har tatt i bruk særskilte tiltak for å involvere idrettslagene ved fordelingen av aktivitetsmidlene. Mest vanlig er det å avholde et fellesmøte med lagene og sende ut skriftlig informasjon.
- Idrettsrådets styre og idrettslagene har størst innflytelse på vedtaket om fordeling av aktivitetsmidlene. Idrettslagenes innflytelse ser ut til å ha økt over tid, mens innflytelsen til idrettsrådets styre ser ut til å ha blitt mindre.
- Idrettskretsenes viktigste oppgaver i forbindelse med idrettsrådenes fordeling av aktivitetsmidlene har vært å informere om departementets retningslinjer og NIFs anbefalinger, kontrollere at disse føringene blir fulgt opp og sjekke formalia i innstillingene fra idrettsrådene.
- Idrettsrådene har støtt på få praktiske problemer forbundet med fordelingen av aktivitetsmidlene. De mest aktuelle problemene er lavt kunnskapsnivå i idrettslagene om retningslinjene for tilskuddsordningen, liten interesse fra lagenes side for å delta i diskusjonen om fordelingen av midlene, og idrettslag som oppgir feilaktige opplysninger med hensyn til medlemstall og aktiviteter.
- Idrettsrådene er blitt raskere til å avgi innstilling slik at tilskuddsmidlene fortere kommer ut til idrettslagene. Fristene for å avgi innstilling overholdes i all hovedsak og et økende antall idrettsråd kommer raskt i gang med å utarbeide innstilling.
- I 2003 valgte en fjerdedel av idrettsrådene å fordele aktivitetsmidlene utelukkende på grunnlag av antallet barne- og ungdomsmedlemmer i idrettslagene (per-hode-modell). De øvrige rådene valgte å fordele støtten på grunnlag av flere tildelingskriterier.
- Idrettsskoler for barn er et svært vanlig tildelingskriterium. Det samme er i noen grad funksjonshemmede/ grupper med spesielle behov og nye idrettslige tilbud. Mindre utbredt er tildelingskriterier som tiltak for likestilling mellom jenter og gutter, samt tilbud for ikke-medlemmer, det vil si for barn og ungdom som ikke er med i den organiserte idretten lokalt. Nær halvparten av idrettsrådene opererer med et fast

grunnbeløp per idrettslag.

- Over halvparten av idrettsrådene har vektlagt ungdom sterkere enn barn, mens kun 4 prosent har vektlagt barn sterkere enn ungdom. I underkant av halvparten av idrettsrådene har vektlagt barn og ungdom likt ved fordelingen av aktivitetsmidlene.
- Idrettsrådene stiller 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 har sendt ut skriftlig skjema og krevd at idrettslagene fyller ut opplysninger om medlemstall og aktiviteter. Over en fjerdedel av idrettsrådene har krevd 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. Mest vanlig er slik avsetning i de større kommunene. Fem prosent av idrettsrådene satte av midler til idrettsrådets administrering av tilskuddsordningen.
- De lokale aktivitetsmidlene er først og fremst en støtteordning for idrettslag som er medlemmer av NIF. 7 prosent av idrettsrådene valgte i 2003 å tildele aktivitetsmidler til frittstående lag og foreninger. Mest vanlig er det å tildele midler til lokale skytterlag som står utenfor NIF.
- Svært få av idrettsrådene har problem med å skille mellom frivillige, medlemsbaserte lag og virksomheter som driver på mer kommersiell basis når de skal fordele aktivitetsmidlene.
- 84 prosent av idrettsrådslederne er enige i at aktivitetsmidlene har styrket idrettsrådets posisjon.
- Nærmere to tredjedeler av idrettsrådslederne er enige i at idrettskretsen har blitt mer opptatt av å støtte og utvikle idrettsrådet. Over halvparten av lederne er enige i at NIF sentralt er blitt mer opptatt av å legge til rette for lokalidretten.
- Et stort flertall av idrettsrådslederne bedømmer informasjonen fra Kultur- og kirkedepartementet og NIF/idrettskretsene som tilfredsstillende.
- Det er relativt sterk støtte blant idrettsrådslederne til Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer for fordeling av tilskuddsmidlene på *kommunene*. Når det gjelder idrettsrådenes fordeling av midlene på *idrettslagene*, ønsker idrettsrådene å både legge antall barne- og ungdomsmedlemmer og registrert aktivitet til grunn for fordelingen.

4 Bruk og virkninger av aktivitetsmidlene for idrettslagene

4.1 Innledning

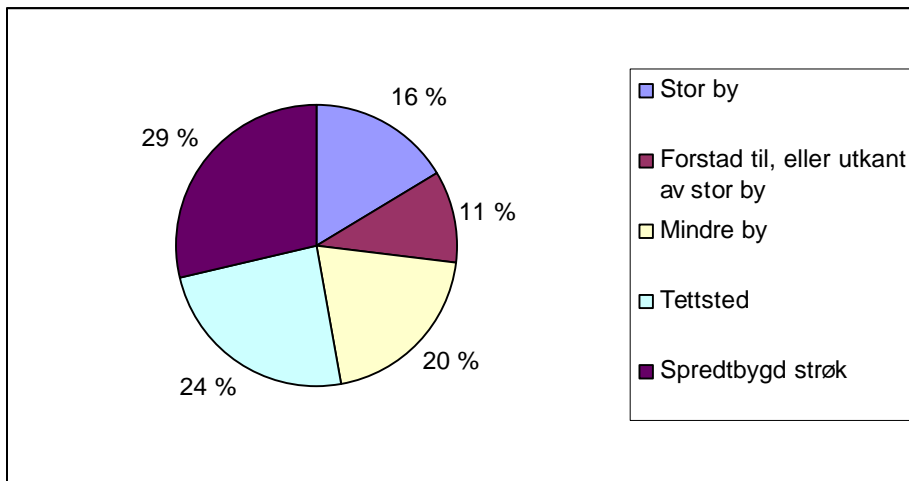
I dette kapitlet skal vi med utgangspunkt i tallmateriale fra ISFs idrettslagsundersøkelser i 2000 og 2003/04 belyse hvilken betydning de lokale aktivitetsmidlene har for idrettslagene. Innledningsvis vil vi presentere noen generelle kjennetegn som karakteriserer de norske idrettslagene. Deretter vil 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. Den empiriske gjennomgangen avsluttes med en multivariat analyse for å undersøke hvilke faktorer som virker inn på aktivitetsnivå og deltakelse.

I hovedsak baseres analysen på tall fra ISFs 2003/04-undersøkelse, det vil si etter at tilskuddsordningen har fungert i fire år. Vi skal imidlertid også der vi har identifisert vesentlige endringer, sammenholde med tall fra idrettslagsundersøkelsen i 2001. På det tidspunkt var tilskuddsordningen ny, og det man kunne måle den gang var dels forventninger og dels erfaringer med ordningen. For å kunne registrere endringer fra 2001 til 2003/04 har vi benyttet paneldata, det vil si at vi har sammenholdt svarene på to ulike tidspunkt kun for de idrettslag som besvarte undersøkelsen begge ganger.

4.2 Idrettslagenes struktur og problemsituasjon

Før vi undersøker aktivitetsmidlenes betydning for de lokale idrettslagene, vil vi se nærmere på idrettslagsstrukturen i Norge. Vi vil da først trekke fram kjennetegn ved deres geografiske lokalisering, størrelse, virksomhet, ressurser og økonomi, for så å peke på noen sentrale utfordringer som lagene opplever å stå overfor (jf. Enjolras og Seippel 2001, Seippel 2003, ISFs idrettslagsundersøkelse 2003/04).

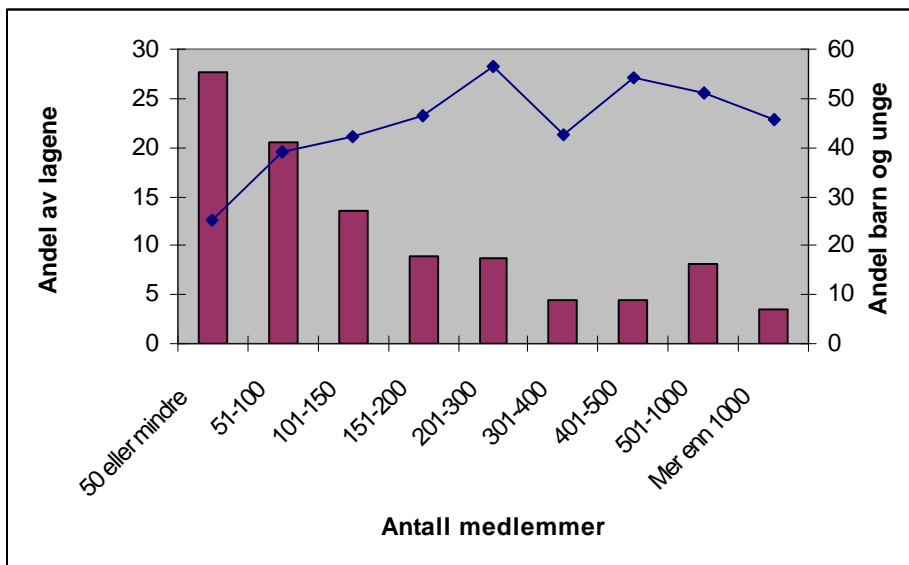
Figur 4.1: Fordeling av idrettslagene på stedstype. 2003/04. I prosent. N=359.



Idrettslag finnes som kjent over hele landet. Antallet lag fordeler seg omlag likt på fire kategorier: (i) storby og forsted til storby (summen av ”stor by” og ”forstad til, eller utkant av stor by”), (ii) mindre by, (iii) tettsted, og (iv) spredtbygd strøk. De største lagene finnes i tettsteder og i forstedene (Tilstandsrapport for norsk idrett, 2002, 2003).

I følge Statistisk sentralbyrå bodde vel 22 prosent av befolkningen ved inngangen til 2004 i spredtbygde strøk. Vel 10 prosent bodde i tettsteder med mellom 200-1999 innbyggere. De fire største byene Oslo, Bergen, Stavanger/Sandnes og Trondheim hadde ca. 29 prosent av befolkningen. De øvrige 38 prosentene var bosatt i tettsteder med mellom 2000 og 100.000 innbyggere. Selv om ikke tallene i ISFs idrettslagsundersøkelser nøyaktig kan henføres til SSBs tettstedsdefinisjoner, indikerer fordelingsmønsteret at lagene er spredt relativt jevnt ut over landet sett i forhold til hvor folk bor. Antagelig er det en liten overrepresentasjon av idrettslag i spredtbygde strøk.

Figur 4.2: Idrettslagenes størrelse og andel barn og unge (mellom 0 og 19 år). 2000. I prosent. N=498.



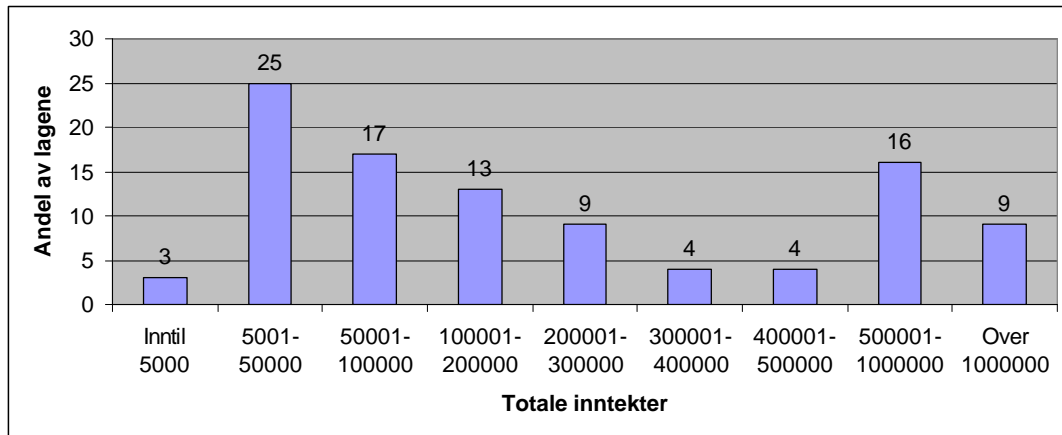
Hovedtyngden av idrettslagene er små (Enjolras og Seippel 2001: 15-27, Seippel 2003). Over halvparten av idrettslagene (55 prosent) har 100 medlemmer eller mindre. I disse små lagene finner man imidlertid bare 12 prosent av medlemsmassen. Vel 10 prosent av lagene har over 500 medlemmer. Disse store lagene har 44 prosent av medlemmene. Norske idrettslag er med andre ord gjennomgående små, mens medlemsmassen er konsentrert til de relativt sett få, men store idrettslagene. Barn og ungdom utgjør en vesentlig del av medlemsmassen. I gjennomsnitt er 40 prosent av medlemmene i lagene barn og ungdom¹². Denne andelen var noe mindre i de aller minste idrettslagene.

Ca. 51 prosent av lagene er særvidrettslag og driver bare med en idrett. 49 prosent er fleridrettslag. Gjennomgående er fleridrettslagene større enn særvidrettslagene. Et flertall av nye idrettslag som etableres er særvidrettslag. Den mest populære idretten er fotball, deretter følger ski, håndball og friidrett og mosjon/trim (Seippel 2003: 10).

Idrettslagene oppfatter seg selv som en del av breddeidretten. I ISFs idrettslagsundersøkelse i 2000 ble lagene bedt om å plassere seg på en skala fra 1 til 7 hvor 1 betydde at deltakelse og sosialt samvær er viktigst, mens 7 betydde at konkurranse og resultater er viktigst. Resultatene viste at nær 70 prosent av lagene plasserte seg på de tre mest deltakelsesorienterte nivåene. Forskjellene er små mellom særvidrettslagene og fleridrettslagene i synet på deltakelse versus konkurranseidrett.

Idrettslag i Norge og i mange andre land er i hovedsak basert på frivillig virksomhet (Enjolras og Seippel 2001, Seippel 2003, Heinemann, red. 2000). Hovedressursen er den frivillige innsatsen. I ca. 70 prosent av lagene er 99-100 prosent av all aktivitet ivaretatt ved hjelp av frivillig innsats. Ytterligere 20 prosent av lagene rapporterer at fra 80-98 prosent er frivillig basert. Ca. fjerdeparten av lagene oppga å ha lønna ansatte.

Figur 4.3: Inntektsfordelingen i idrettslagene. 2003/04. I prosent. N=330.



¹² Denne prosenten er regnet ut som gjennomsnittet av andelen barn og unge i hvert enkelt lag. Forskjellen er imidlertid ikke stor sett i forhold til medlemsmassen totalt sett. Ifølge NIF (2002) var nær 42 prosent av alle medlemmene i aldersklassen 0-19 år.

Gjennomsnittsinntekten for idrettslagene som oppga tall i 2003/04, er ca. 420.000 kroner. Inntektsnivået varierer imidlertid betydelig. Nesten 60 prosent oppgir inntekter lavere enn 200.000 kroner, mens en fjerdedel har over en halv million i inntekter.

Enjolras og Seippel (2001: 34-45) beskriver med utgangspunkt i tall fra 2001-undersøkelsen trekk ved lagenes inntekts- og utgiftsstrukturer. Medlemsavgiftene utgjør i gjennomsnitt en fjerdedel av inntektene. Hovedtyngden av inntektene skaffes ved inntektsbringende tiltak og fra sponsorer. Det offentlige bidraget er relativt marginalt. Offentlige tilskudd utgjør mindre enn 10 prosent av lagenes totale inntekter. 99,5 prosent av lagene mottar ikke støtte fra NIF. Inntektene brukes på en rekke forskjellige formål. 36 prosent er knyttet til utgifter forbundet med selve den idrettslige aktiviteten og konkurranser. 17 prosent går med til administrasjon, 28 prosent går til anlegg, mens 12 prosent er knyttet til utgifter forbundet med inntektsbringende tiltak.

Idrettslagene ble blant annet bedt om å oppgi hva som er de viktigste målsettingene dersom de skulle forsøke å gi et bedre tilbud av idrettsaktiviteter til medlemmene.

Tabell 4.1: Viktigste målsettinger dersom lagene skulle forsøke å gi et bedre tilbud av idrettsaktiviteter til medlemmene. 2003/04. I prosent. N=333.

	Prosent
Hindre at barn og unge slutter med idrett	17,7
Rekruttere frivillige, trenere, tillitsvalgte	14,7
Øke medlemstallet	12,6
Kompetansebygging av trenere og instruktører	12,6
Satse på ungdom (13-25 år)	10,2
Bedre anleggssituasjonen i laget	9,9
Bedre treningstilbudet for medlemmene	9,0
Bedre økonomien	5,1
Annet	3,3
Kompetanseoppbygging (for eksempel organisasjonsutvikling, ledelsesopplæring)	2,1
Satse på barn (0-12 år)	1,2
Satse på jenter/kvinner	0,6
Bedre de idrettslige resultatene	0,6
Integrere funksjonshemmede i idrettslaget	0,4
Sum	100

De viktigste målene (som nevnes av mer enn 10 prosent av lagene) er å hindre frafall blant barn og ungdom, øke medlemsantallet generelt sett, rekruttere frivillige, trenere og tillitsvalgte, kompetanseoppbygging blant trenere og instruktører, samt satsing på ungdom. Det er målsettinger knyttet til oppslutning og deltakelse i lagets aktiviteter som er de mest sentrale. Bedre anleggssituasjonen og treningstilbudet rangeres også relativt høyt. Økonomien, idrettslige resultater og satsing på andre målgrupper enn ungdom, kommer lavere ned. Seippel (2003:45) viser at menneskelige ressurser i form av frivillige, trenere og ledere, oppfattes som den viktigste hindringen for å kunne gi medlemmene et bedre tilbud enn i dag. Derneft kommer problemer knyttet til økonomi og mangel på høvelige anlegg.

4.3 Fordelingen av aktivitetsmidlene på idrettslagene

Et neste spørsmål er hvor mye penger idrettslagene får og hvordan de statlige tilskuddene fordeles på idrettslag med ulik størrelse og antall barn og ungdom.

Tabell 4.2: Aktivitetsmidler til lokale idrettslags arbeid for barn og ungdom.

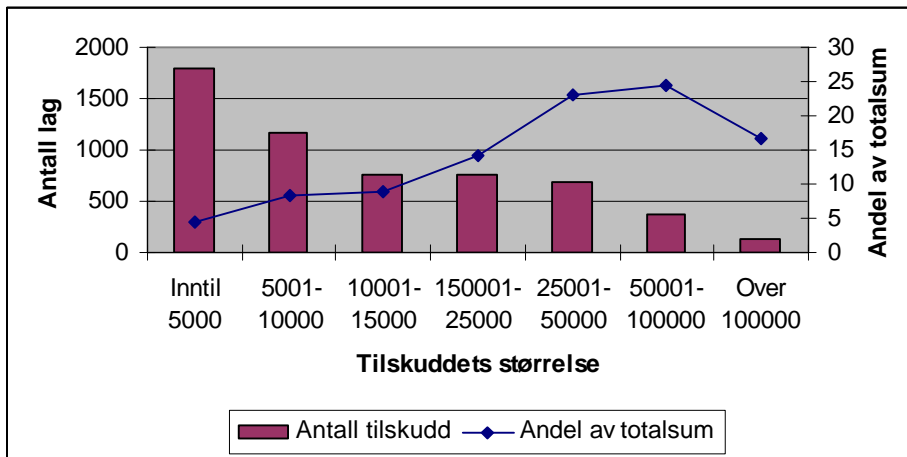
	2000	2001	2002	2003	2004
Beløp*	81,2 mill. kr.	84,4 mill. kr.	86,0 mill. kr.	104,2 mill. kr.	120,0 mill.kr.
Antall lag som er tildelt midler	4961	4965	5342	5644	-
Gjennomsnittsbeløp per lag	16.368 kr.	16.999 kr.	16.099 kr.	18.465 kr	-

* 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 er tallet utbetalt beløp ifølge registeret fra Vestfold idrettskrets. Beløpet for 2004 er hentet fra Kultur- og kirke departementets tildelingsbrev for 2004.

Tabellen viser at tilskuddsbeløpene har økt moderat og gradvis i perioden 2000-2004. Det beløp det enkelte idrettslag i gjennomsnitt har fått tildelt, har relativt sett økt mindre enn den samlede budsjettøkningen skulle tilsi. Dette er en konsekvens av at antallet idrettslag som får tilskudd øker. Særlig de siste par årene har det vært en klar økning. Fra 2001 til 2003 økte antallet lag som fikk tilskuddsmidler med ca. 14 prosent.

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. Den nye idrettsregistreringen til NIF kan i tillegg ha synliggjort flere støtteverdige idrettslag. Det kan også ha vært en økning i frittstående lag og foreninger som mottar støtte. Som vi så i forrige kapittel har 7 prosent av idrettsrådene tildelt støtte til lag og foreninger som står utenfor NIF.

Figur 4.4: Fordeling av tilskudd på idrettslag etter størrelsen på tilskuddene, registertall for alle tilskudd fordelt i 2003, Vestfold idrettskrets.



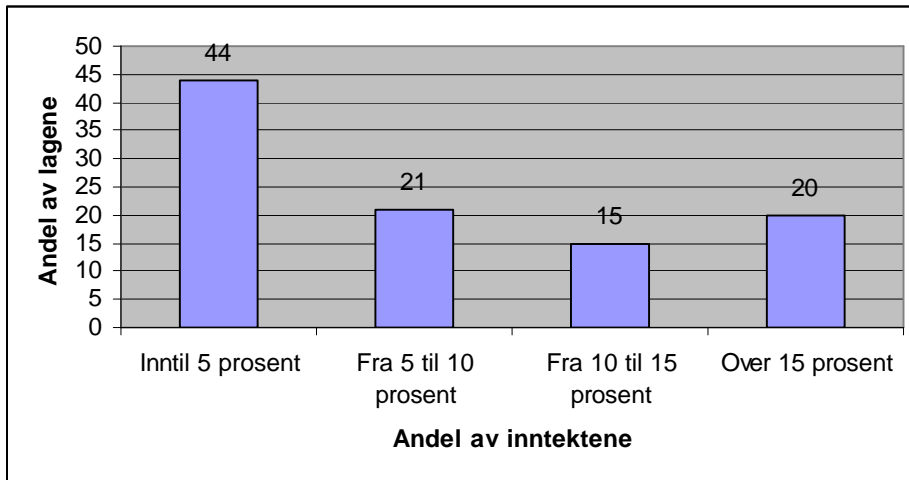
Det er betydelige forskjeller i tilskuddenes størrelse. For noen idrettslag handler det bare om småbeløp. Minste utbetaling i 2003 var under hundre kroner. De som får mest får imidlertid betydelige beløp. Det største tilskuddet dette året var på 267.000 kroner. Ca. 5 prosent av lagene fikk tilskudd på 1000 kroner eller mindre. Vel halvparten, 52 prosent, av idrettslagene mottok inntil 10.000 kroner. Vel fjerdeparten, 27 prosent, fikk fra 10.000 kroner og oppover til 25.000 kroner. De siste 21 prosentene fikk større beløp, det vil si mer enn 25.000 kroner. Under halvparten av disse igjen fikk mer enn 50.000 kroner. Ser man på hvordan totalrammen fordeler seg på tilskuddsstørrelser viser det seg at de 79 prosent av lagene som fikk beløp inntil 25.000 fikk 36 prosent av totalrammen. Omvendt fikk de 21 resterende prosentene 64 prosent av totalbudsjettet på 105 millioner kroner i 2003.

Ifølge ISFs idrettslagsundersøkelse var gjennomsnittlig aktivitetstilskudd som lagene fikk i 2003 på 19.250 kroner. Det er altså litt høyere enn gjennomsnittet for *alle* idrettslag som mottok støtte dette året (18.465,- kroner).

Sett i forhold til det gjennomsnittlige inntektsnivået i idrettslagene på kroner 420.000,- utgjør tildelte aktivitetsmidler i gjennomsnitt ca. 4,5 prosent, altså et jevnt over nokså moderat tilskudd til idrettslagenes økonomi.

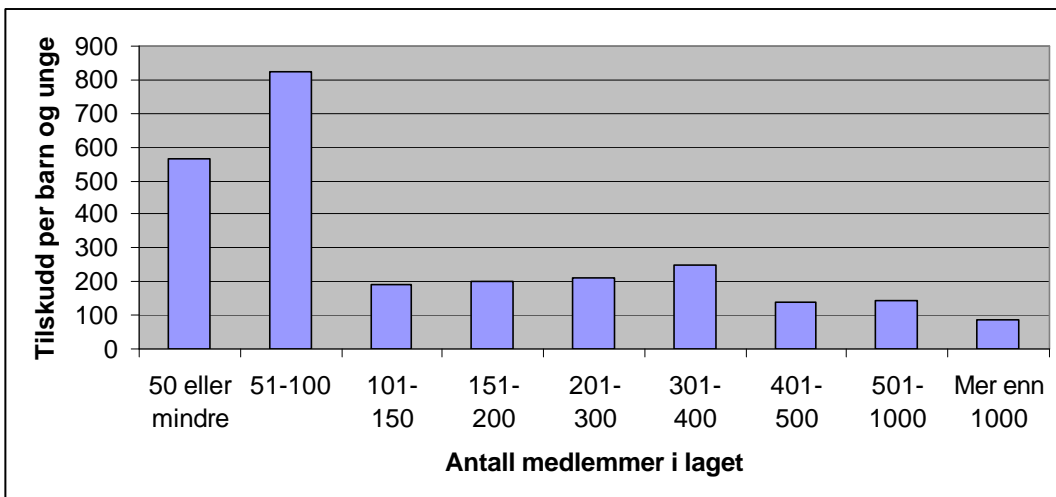
Det er imidlertid betydelige forskjeller i hvor mye aktivitetsmidlene betyr for det enkelte lag. For nær halvparten av lagene, 44 prosent, utgjør aktivitetsmidlene mindre enn 5 prosent av lagenes totale inntekter. For det store flertall av lagene, 80 prosent, utgjør aktivitetsmidlene mindre enn 15 prosent av inntektene.

Figur 4.5: Aktivitetsmidler i prosent av totale inntekter, 2003/04. N=199.



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. Det som modifierer denne hovedregelen er at de minste lagene får relativt sett mer. Hovedtyngden (88 prosent) av de idrettslagene som oppgir at de lokale aktivitetsmidlene betyr mer enn 15 prosent av budsjettet, har samlede inntekter på under 200.000 kroner.

Figur 4.6: Aktivitetsmidler – gjennomsnittlig tilskudd per barne- og ungdomsmedlem (6-19 år) sett i forhold til lagenes størrelse målt i antall medlemmer. 2003/04. Absolutte tall. N=179.



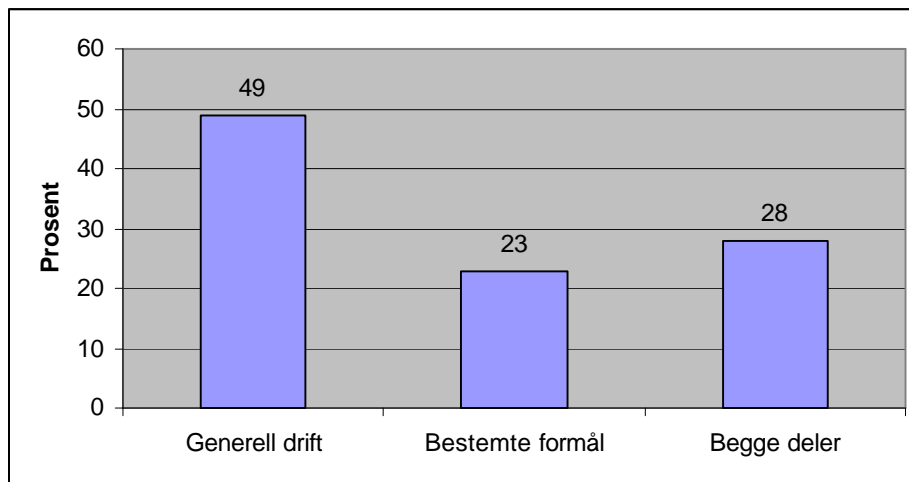
De minste idrettslagene, målt i antall medlemmer, får mer penger per barne- og ungdomsmedlem enn de største lagene. Lag med inntil 100 medlemmer får som illustrert i figuren over, betydelig mer å rutte med for hvert enkelt medlem enn de største lagene. En mulig forklaring på dette kan være at de fordelingsnøkler som idrettsrådene

anvender relativt sett favoriserer de minste lagene. Det kan blant annet skje ved at idrettsrådene tildeler et felles grunntilskudd til alle lag uavhengig av størrelse. Som vi så i forrige kapittel opererer 47 prosent av idrettsrådene med et fast grunnbeløp per idrettslag.

4.4 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 som vist i kapittel 2, trukket opp visse retningslinjer for bruken av midlene. I dette delkapitlet skal vi se nærmere på hvordan lagene har brukt aktivitetsmidlene.

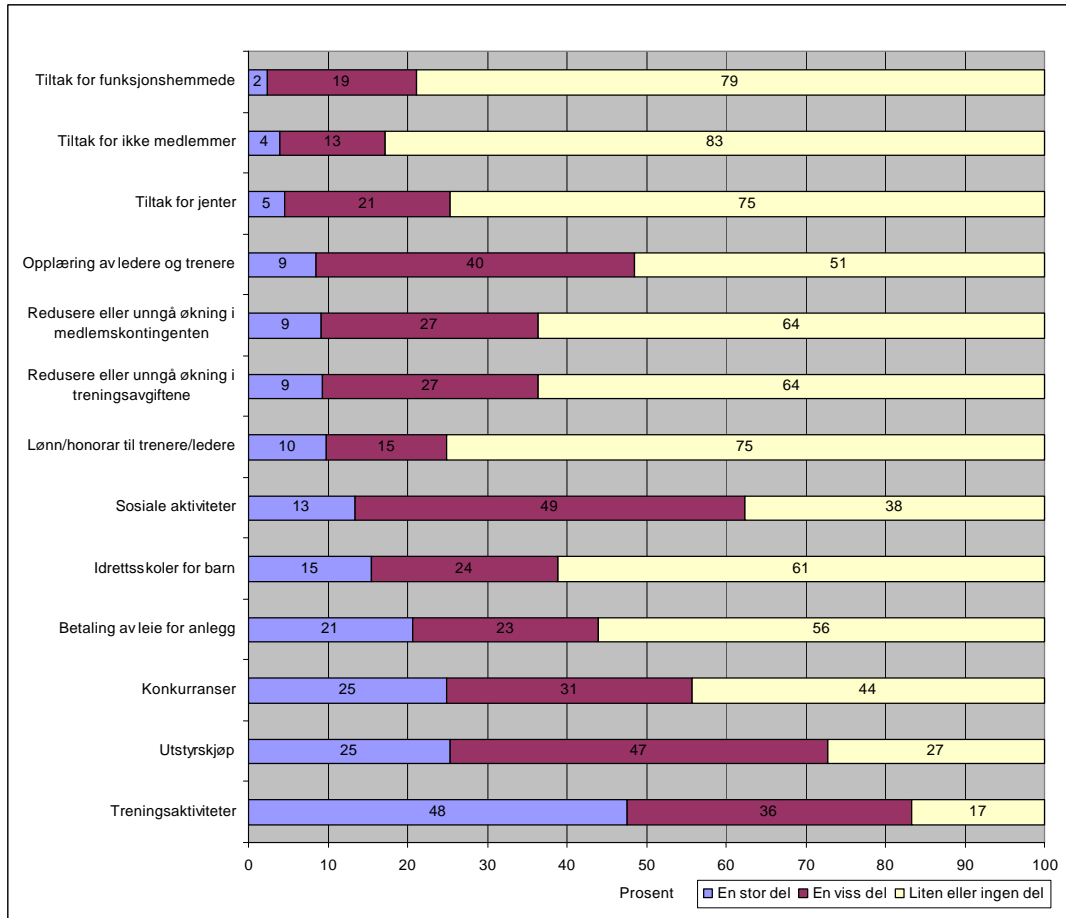
Figur 4.7: Bruken av aktivitetsmidlene, 2003/04. I prosent. N=255.



Figuren over viser hvordan idrettslagene har benyttet midlene. Som vi ser kanaliserer nær halvparten av lagene alle pengene inn i den generelle driften. Nærmere fjerdeparten av lagene benytter pengene til bestemte formål, mens noe under tredjeparten gjør begge deler, det vil si lar noe av pengene gå til generell drift og noe til bestemte formål.

Når det gjelder de idrettslag som svarte på dette spørsmålet både i 2000 og 2003/04, viser det seg at en økende andel lar pengene gå inn i den generelle driften. Denne andelen har økt fra 45 prosent i 2000 til 51 prosent i 2003/04. Andelen idrettslag som bare bruker midlene til bestemte formål har avtatt med 4 prosentpoeng, mens andelen lag som gjør begge deler er redusert med 2 prosentpoeng. Å bruke midlene til generell drift synes derfor i økende grad å være hovedmønsteret.

Figur 4.8: Bruken av aktivitetsmidlene etter formål. 2003/04. I prosent. N= 20 - 168.



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 opplisting av formål sier likevel en del om hva idrettslagene prioriterer når de disponerer tildelte aktivitetsmidler.

Vi vil i fremstillingen som følger skille mellom formål av høy, middels og lav prioritet. Formål av høy prioritet er treningsaktiviteter, utstyrskjøp, sosiale aktiviteter og konkurranser. Halvparten eller flere av idrettslagene oppgir at de bruker en stor eller en viss del av aktivitetsmidlene til disse formålene. Dette er formål som er *direkte aktivitetsrelatert*. Den viktigste måten å bruke midlene på er treningsaktiviteter. Over 80 prosent av de som har rettet bruken av aktivitetsmidler mot bestemte formål oppgir dette som et viktig formål (brukt en stor del/viss del av aktivitetsmidlene på dette formålet). Som nummer to kommer utstyrskjøp. Nærmere 75 prosent av lagene har brukt penger til dette i større eller mindre grad. Sosiale aktiviteter og konkurranser er kategorier som godt og vel halvparten av lagene har prioritert ved bruken av midlene. Relativt få av lagene (13 prosent) oppgir at de har brukt mye penger på det sosiale. En større andel, ca. fjerdeparten av lagene, sier at de har brukt en stor del av pengene på konkurranser.

Formål av middels stor betydning er anleggsleie, idrettsskoler, opplæring av ledere, samt tiltak for å redusere eller unngå økninger i medlemskontingenter og treningsavgifter. Mellom en tredjepart og halvparten av idrettslagene sier at de bruker en stor eller en viss del av aktivitetsmidlene til disse formålene. Om en ser bort fra anleggsleie som er et generelt formål, er dette en gruppe formål som setter fokus på *deltakelsesmessig bredde og kompetanseheving*. En del av lagene bruker aktivitetsmidler for å senke terskelen for at barn og unge skal kunne delta i lagenes aktiviteter (reduksjon i medlemskontingenter og treningsavgifter).

De formål som har lavest prioritet i idrettslagene, er lønn/honorarer til trenere/ledere, tiltak spesielt for jenter, for ikke-medlemmer og for funksjonshemmede. For disse formålene svarer mellom en sjettedel og en fjerdedel av idrettslagene at de har brukt en stor del eller en viss del av aktivitetsmidlene. Dette er formål som i hovedsak dreier seg om prioritering av *bestemte målgrupper*. En relativt liten andel av lagene har altså valgt å formålsrette bruken mot bestemte målgrupper slik som jenter, funksjonshemmede eller ikke-medlemmer. Bare ca. 5 prosent av lagene sier at en stor del av aktivitetsmidlene har gått til tiltak for disse gruppene. Som vi så i kapittel 2 har Kultur- og kirke departementet i sine retningslinjer, lagt vekt på likestillingsaspektet og hensynet til utøvere med spesielle behov (blant annet funksjonshemmede).

Om vi antar at lønn/honorarer i noen grad handler om profesjonalisering og kanskje også en tyngre sportslig satsing nivåmessig sett, synes ikke elitesatsing å bli prioritert ved bruken av aktivitetsmidlene. Opplæring og kompetanseheving når imidlertid høyere opp som bruksområde når idrettslagene har disponert aktivitetsmidlene.

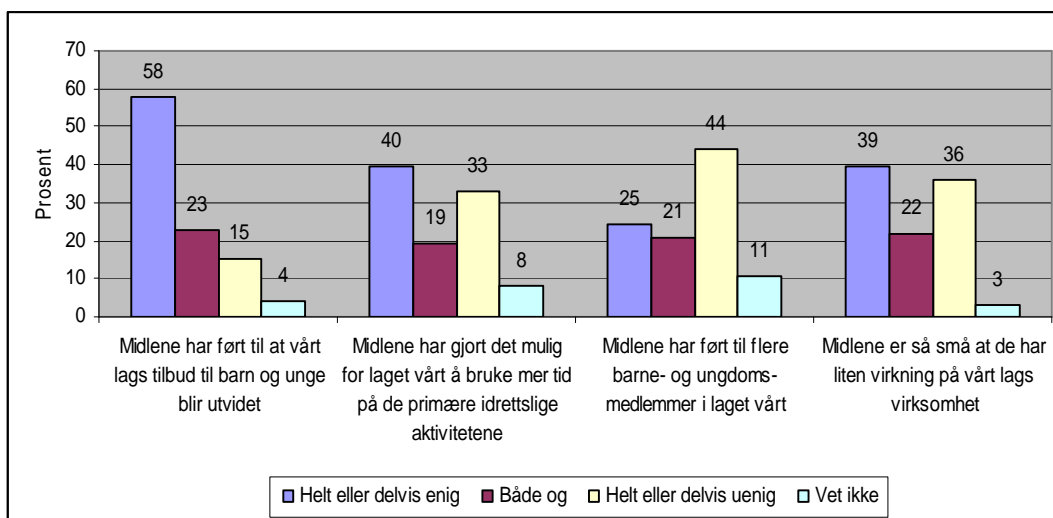
Ifølge de statlige retningslinjene for idrettsrådene skal minst en tredjedel av midlene gå til hver av de to målgruppene, barn og ungdom. NIF har i sine anbefalinger anmodet idrettsrådene om å prioritere ungdom, for eksempel ved at denne gruppen får to tredjedeler av midlene. I forrige kapittel så vi at ca. halvparten av idrettsrådene har valgt å vektlegge ungdom sterkere enn barn ved fordelingen av midlene.

ISFs idrettslagsundersøkelse for 2003/04 viser at idrettslagene har fordelt ca. 54 prosent av aktivitetsmidlene til barnegruppen (6-12 år), mens om lag 46 prosent av midlene har tilfalt ungdomsgruppen (13-19 år). Dette fordelingsmønsteret synes å reflektere et barnegruppen samlet sett er noe større enn ungdomsgruppen i norske idrettslag.

4.5 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 ISFs idrettslagsundersøkelser er idrettslagene blitt konfrontert med noen spørsmål om aktivitetsmidlenes betydning for aktivitetene i laget. Figuren under viser svarene på disse spørsmålene.

Figur 4.9: Effekter av aktivitetsmidlene på idrettslagenes virksomhet. 2003/04. I prosent. N=249 – 259.



58 prosent av idrettslagene i ISFs undersøkelse er enige i at de lokale aktivitetsmidlene har ført til et utvidet tilbud for barn og unge. Aktivitetsmidlene synes dermed å ha vært en viktig aktivitetmessig stimulans for et flertall av idrettslagene.

I ISFs undersøkelse i 2000 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. Som vi så over, mener altså 58 prosent av idrettslagene i 2003/04 at dette faktisk har blitt resultatet av aktivitetsmidlene.

En mulig forklaring på dette gapet mellom forventninger og erfaringer 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 39 prosent av idrettslagene enige i at aktivitetsmidlene er så små at de har hatt liten virkning på lagets virksomhet. Dette er en utvikling som har forsterket seg over tid. I 2001 var det 31 prosent av idrettslagene som sa seg enige i påstanden, mot altså 39 prosent i 2003/04.

Et annet aktivitetsrelatert spørsmål er om aktivitetsmidlene har gjort det mulig for idrettslagene å bruke mer tid på de *primære* idrettslige aktivitetene. 40 prosent av idrettslagene er helt eller delvis enige i dette. 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 idrettslagenes 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. 44 prosent er imidlertid 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.

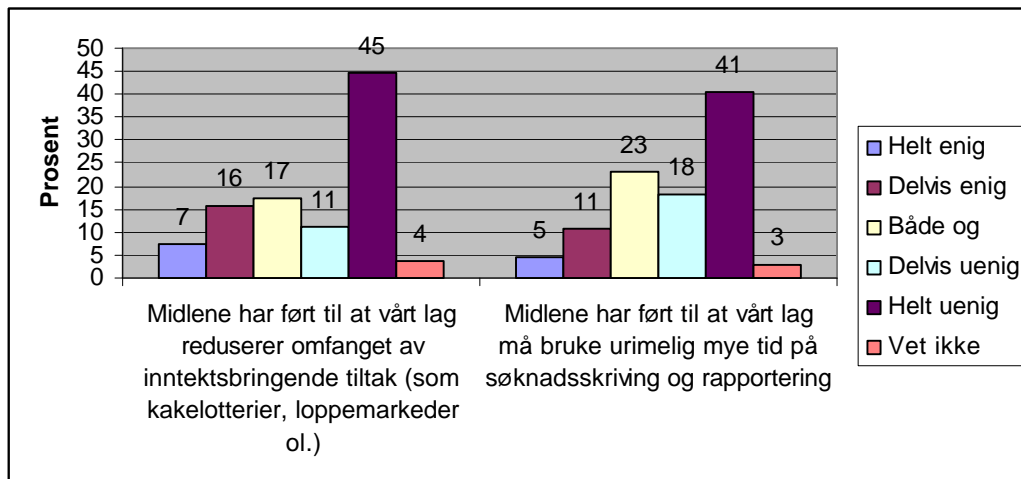
Gjennomgangen over kan tyde på at det i om lag 58 prosent av idrettslagene har skjedd en utvidelse av tilbudet for barn og ungdom. Denne utvidelsen av tilbudet synes i mindre grad å ha ført til flere barne- og ungdomsmedlemmer i lagene.

4.5.1 Effekter på ressurstilgang og ressursbruk

På hvilken måte kan en ny tilskuddsordning med ”friske penger” 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 4.10: Effekter på omfanget av inntektsbringende tiltak og administrative oppgaver i idrettslagene. 2003/04. N=255-256.

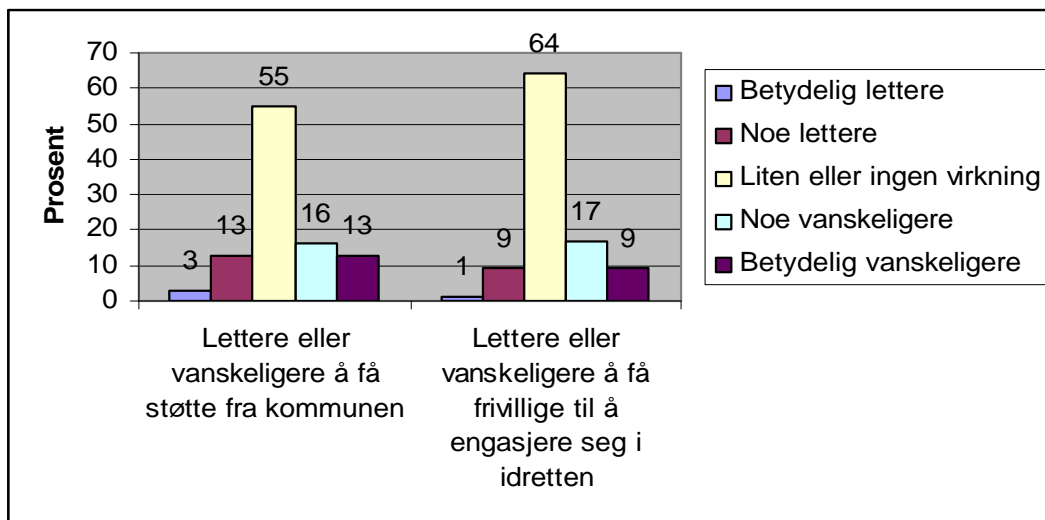


Fordelingene i figuren over tyder for det første på at aktivitetsmidlene bare i mindre grad har ført til at idrettslagene har redusert omfanget av inntektsbringende tiltak. Hele 45 prosent av lagene sa seg helt uenig i dette, og 11 prosent sier seg delvis uenig. En

mindre andel, 23 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. sjetteparten 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.

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

Figur 4.11: Effekter av aktivitetsmidlene på kommunal støtte til lokalidretten og det frivillige engasjementet i idretten. 2003/04. N = 275 – 276.



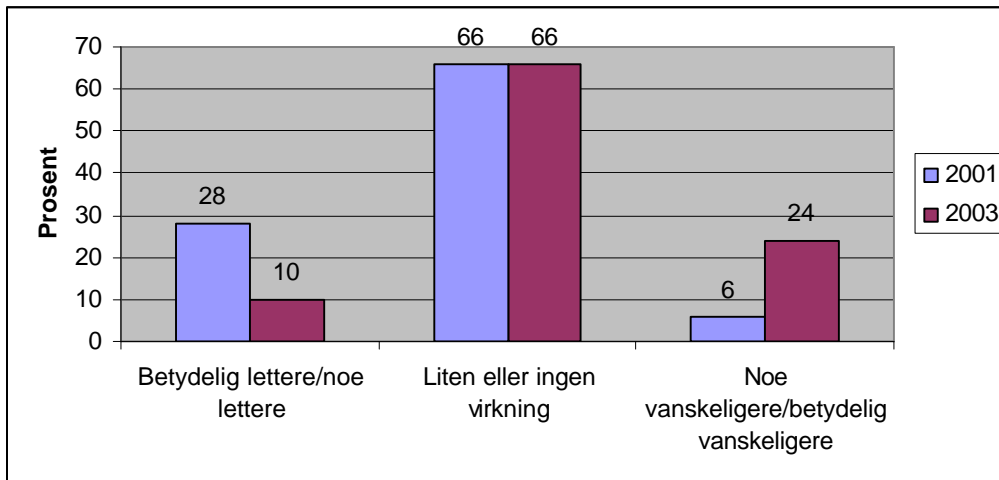
Figuren over tyder ikke på at aktivitetsmidlene har vesentlige effekter på lagenes øvrige ressurstilgang, men effektene tenderer i retning av å være svakt negative. For det første ser vi at 29 prosent av lagene mener at det har blitt vanskeligere å få støtte fra kommunen, mens 16 prosent mener at det har blitt lettere¹³.

For det andre ser vi at 26 prosent av lagene mener at det har blitt vanskeligere å få frivillige til å engasjere seg i idretten, mens 10 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.

I figuren nedenfor sammenlignes idrettslagenes erfaringer med de forventninger lagene hadde i 2000 i forhold til å engasjere frivillige.

¹³ Utviklingen i de kommunale bevilgninger til lokalidretten er mer utførlig behandlet i kapittel 6.

Figur 4.12: *Lettere eller vanskeligere å rekruttere frivillige? Idrettslagenes forventninger i 2000 og idrettslagenes erfaringer i 2003/04. (N = 223 - 225).*



Figuren tyder på at det har vært et visst stemningskifte i idrettslagspanelet når det gjelder aktivitetsmidlenes betydning for å få frivillige til å engasjere seg. I 2000 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 fire år med erfaringer er mønsteret et annet. I 2003/04 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. Men både i 2000 og 2003/04 er to tredjedeler av idrettslagene av den oppfatning at aktivitetsmidlene har fått liten eller ingen virkning på frivilliges engasjement i idretten.

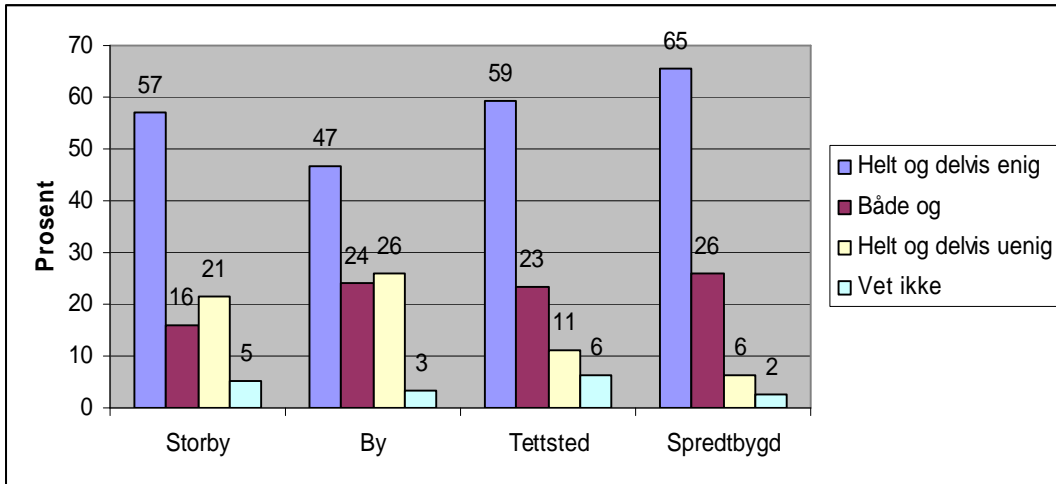
Når det gjelder midlenes virkninger på støtten fra kommunene er det små forskjeller mellom de forventninger lagene hadde i 2000 og de erfaringer de sitter igjen med etter at tilskuddsordningen har vært virksom i fire år.

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 har det i følge idretten selv skjedd en aktivitetsmessig økning i tilbudet til barn og unge. På den annen side har ikke idrettslagene generelt sett trappet ned på de inntektsbringende tiltakene. Videre synes det verken å ha blitt lettere eller vanskeligere å få støtte fra kommunene. En mulig tolkning av dette svarmønsteret er at aktivitetsmidlene faktisk bidrar til mer aktivitet, men at denne aktiviteten også forutsetter økt frivillig innsats. Gitt at aktivitetene i de aller fleste idrettslag er 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.

4.6 Geografiske forskjeller

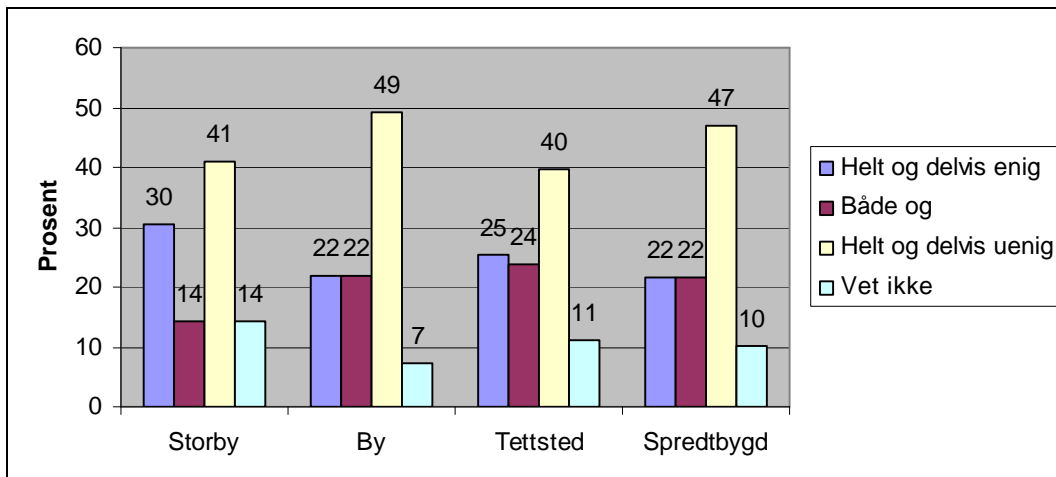
Innledningsvis pekte vi på hvordan idrettslagene er spredt ut over hele landet. I dette delkapitlet skal vi se nærmere på om det er systematiske forskjeller mellom idrettslag avhengig av geografisk lokalisering. Eventuelle forskjeller mellom idrettslagene kan henge sammen med at lagene er forskjellige med hensyn til størrelse, type virksomhet med videre, men også som følge av at de er lokalisert forskjellige steder.

Figur 4.13: Utvidet aktivitetstilbud for barn og unge sett i forhold til geografi. 2003/04. I prosent. N=259.



Figuren viser relativt moderate forskjeller mellom idrettslag i byer og distrikt i synet på aktivitetsmidlenes betydning for aktivitetstilbudet. Noen flere idrettslag i tettsteder og spredtbygde strøk enn i byene er enige i at aktivitetsmidlene har ført til et utvidet aktivitetstilbud for barn og unge.

Figur 4.14: Rekruttering av flere barne- og ungdomsmedlemmer i laget sett i forhold til geografi. 2003/04. I prosent. N=253.



Figuren viser at litt flere av idrettslagene i byene er enige i at aktivitetsmidlene har ført til flere barne- og ungdomsmedlemmer enn lag i andre deler av landet. Dette er ikke ulogisk om man går ut fra at mindre steder er mer oversiktlige og gjerne i utgangspunktet fanger opp flere barn og unge med interesse for idrett, mens potensialet for å rekruttere nye barn og ungdommer sannsynligvis er større i de store byene. Men igjen er det viktige å understreke at forskjellene er små.

I tabellen nedenfor har vi sammenlignet idrettslag i by og land, der land er definert som summen av tettsteder og spredtbygde strøk. Vi har valgt å trekke fram områder hvor det gjør seg gjeldende visse forskjeller mellom lag i byene og i distriktene.

Tabell 4.3: Forskjeller mellom idrettslag i by og bygd (N = 133 – 347).

	By	Land
Mottatt aktivitetsmidler (gjennomsnittlig beløp i kr.)	21.360	17.722
Aktivitetsmidlenes andel av totalbudsjettet (i gjennomsnitt basert på ISFs idrettslagsundersøkelse 2003/04, ikke for alle idrettslagene)	7,6 %	9,0 %
Prosentandel som er helt eller delvis enige i at aktivitetsmidlene er så små at de har hatt liten virkning på lagets virksomhet	46 %	34 %
Idrettslagenes totale inntekter i gjennomsnitt (i 1000 kroner)	569	303
Prosentandel av alt arbeid som utføres av frivillige	92 %	96 %
Prosentandel av idrettslagene som har svart at de har brukt en stor del eller en viss del av aktivitetsmidlene til å betale for leie av haller/anlegg	51 %	39 %
Prosentandel av idrettslagene som har latt aktivitetsmidlene gå inn i den generelle driften av laget	55 %	46 %
Prosentandel av idrettslagene som har brukt en stor del eller en viss del av aktivitetsmidlene til å betale lønn/honorarer til ledere/ trenere	35 %	17 %
Prosentandel av idrettslagene som har brukt aktivitetsmidlene til tiltak for barn (i gjennomsnitt)	46 %	60 %
Prosentandel av idrettslagene som er brukt aktivitetsmidlene på tiltak for ungdom (i gjennomsnitt)	54 %	41 %

I hovedsak dreier forskjellene mellom by og distrikt om økonomi. Idrettslagene i byene har fått noe mer aktivitetsmidler enn lagene i distriktene. De har imidlertid også større totalbudsjetter og aktivitetsmidlenes andel av totalbudsjettene er derfor noe mindre for bylagenes del. Både i by og land er hovedressursen i lagene den frivillige innsatsen. Flere idrettslag i byene lar midlene gå inn i den generelle driften enn lag i distriktene. Blant de lagene som har formålsrettet bruken av aktivitetsmidlene, er det en større andel av idrettslagene i byene som sier de har brukt midlene til å betale for leie av

haller/anlegg og til lønn/honorarer enn lag i distriktene. Idrettslagene i byene ser også ut til å ha prioritert tiltak for ungdom i sterkere grad enn lagene i distriktene. Lagene i distriktene er for sin del mer opptatt av tiltak for barn.

4.7 Multivariat analyse

Et siste tema vi vil ta opp er hvilke forhold som samlet sett bidrar til å forklare forskjeller i idrettslagenes vurdering av aktivitetsmidlenes effekter.

Analysen er gjort som følger:

1. Vi har tatt utgangspunkt i fire resultatindikatorer:
 - Om aktivitetsmidlene har ført til et utvidet tilbud blant barn og unge.
 - Om aktivitetsmidlene har ført til at idrettslagene bruker mer tid på de primære idrettslige aktivitetene.
 - Om aktivitetsmidlene har ført til at idrettslagene har fått flere barne- og ungdomsmedlemmer.
2. For hver resultatindikator har vi foretatt en regresjonsanalyse for å finne ut hvilke uavhengige variabler som har betydning for effektvurderingene. De uavhengige variablene er:
 - Om idrettslagene har redusert omfanget av inntektsskapende tiltak som følge av aktivitetsmidlene.
 - Om aktivitetsmidlene har gjort det lettere eller vanskeligere å rekruttere frivillige til idretten.
 - Aktivitetsmidlenes størrelse fordelt på ulike kategorier: Inntil 5 000, 5001-10 000, 10 001-25 000, 25 001-50 000, over 50 000.
 - Aktivitetsmidlenes andel av samlede inntekter inndelt i ulike kategorier: Inntil 5 prosent, 5-10 prosent, 10-15 prosent, og over 15 prosent.
 - Om idrettslagene har benyttet aktivitetsmidlene til generell drift eller om de helt eller delvis har målrettet bruken av midlene. Lagene er fordelt på to kategorier, hvorvidt alle pengene er brukt til generell drift, eller om de helt eller delvis er rettet mot bestemte formål.
3. I tillegg har vi konstruert to variabler som representerer barrierer i forhold til å kunne gi medlemmene et bedre tilbud enn i dag. Disse er laget ved hjelp av faktoranalyse på grunnlag av en rekke enkeltpørsmål om ulike typer hindringer. To dimensjoner eller barrierer er benyttet i analysen:
 - Barriere 1: Mangel på penger til anlegg, utstyr, aktivitet mv.
 - Barriere 2: Mangel på menneskelige ressurser, frivillige, ledere, trenere.

Tabell 4.4: Resultater fra stegvis regresjonsanalyse (standardiserte beta-koeffisienter).

	Utvidet tilbud til barn og unge	Mer tid til primæraktiviteter	Flere barne- og ungdomsmedlemmer
Aktivitetstilbudene har redusert omfanget av inntektsbringende tiltak	0,268***	0,444***	0,315***
Aktivitetstilbudene har gjort det lettere å rekruttere frivillige	0,124***	0,149***	0,141***
Aktivitetstilbudenes andel av lagenes totale inntekter.	0,115**	0,165***	
Størrelsen på tildelte aktivitetstilbud målt i kroner og ører.	0,131***		0,132***
Formålsrettet bruk av aktivitetstilbudene	0,185***		0,168***
Barriere 1: Mangel på penger	- 0,113**		- 0,179***
Barriere 2: Mangel på menneskelige ressurser		- 0,079**	
R2 justert	0,179	0,268	0,202

Det er en klar sammenheng mellom svarene på spørsmålet om idrettslagene har redusert på omfanget av inntektsbringende tiltak og vurderingene av effekter på de tre resultatindikatorerne. Desto mer enige idrettslagene er i at aktivitetstilbudene har redusert på omfanget av inntektsbringende tiltak, desto mer er de enige i at aktivitetstilbudene har ført til utvidet tilbud for barn og unge. Samme mønsteret gjør seg gjeldene i forhold til de to øvrige resultatindikatorerne. Er lagene enige i at aktivitetstilbudene har redusert omfanget av inntektsbringende tiltak, desto mer tilbøyelige er de til å mene at midlene har gjort det mulig for lagene å bruke mer tid på primæraktivitetene, samt ført til flere barne- og ungdomsmedlemmer.

Det er også en klar sammenheng mellom idrettslagenes vurdering av aktivitetstilbudenes betydning for det frivillige engasjementet og oppfatningene av resultatoppnåelse. Desto mer enige idrettslagene er i at aktivitetstilbudene har gjort det lettere å engasjere frivillige, desto mer tilbøyelige er de til å være enig i at midlene har utvidet aktivitetstilbudet for barn og unge. Samme mønsteret gjør seg gjeldene for de to andre resultatindikatorerne. Mener de at aktivitetstilbudene har gjort det lettere å engasjere frivillige, er de også i større grad enige i at midlene har gjort det mulig å bruke mer tid på primæraktivitetene og ført til flere barne- og ungdomsmedlemmer.

Aktivitetstilbudenes andel av totalbudsjettet til idrettslagene har også betydning. Desto høyere denne budsjettandelen er, desto mer enige er idrettslagene i at midlene har ført til et utvidet tilbud for barn og unge, samt gjort det mulig å bruke mer tid på de primære idrettslige aktivitetene. Også størrelsen på aktivitetstilbudene i kroner og øre virker inn på vurderingene i forhold til utvidelse av tilbudet for barn og unge og på rekruttering av

flere barne- og ungdomsmedlemmer. Desto større tilskudd, desto mer enige er idrettslagene i at midlene har ført til utvidet aktivitetstilbud og flere medlemmer.

Generell eller formålsrettet bruk av aktivitetstilbudene har i tillegg betydning for vurderingene av resultatoppnåelse. Desto mer idrettslagene har formålsrettet bruken av aktivitetstilbudene, desto mer er de enige i at midlene har ført til et utvidet tilbud for barn og unge, samt at midlene har ført til flere barne- og ungdomsmedlemmer. Dette er en indikasjon på at målretting av midlene faktisk gir bedre uttelling. Det kan også være et uttrykk for at effekter er mer synlige når man knytter pengene til bestemte formål.

Vi ser også at penger som en generell hindring for utvikling av aktivitetstilbudet også gir seg utslag, men i en annen retning enn en kanskje skulle ha ventet. Desto mer lagene er enige i at penger er til hinder for utviklingen av aktivitetstilbudet, desto mer er de tilbøyelige til å være uenige i at aktivitetstilbudene har utvidet tilbudet til barn og unge. Samme mønsteret gjør seg gjeldende i forhold til rekruttering av barn og unge. En mulig tolkning er at aktivitetstilbudene ikke bidrar til å fjerne de økonomiske problemene i lag som har størst problemer med økonomien i utgangspunktet. Dermed er de heller ikke enige i at disse midlene har ført til et utvidet tilbud for barn og unge.

Mangel på menneskelige ressurser som barriere i utviklingen av idrettslagenes tilbud har også en viss betydning. Igjen ser vi et mønster hvor de lagene som er mest enige i at dette er en viktig barriere, er de som er mest tilbøyelige til å være uenige i at aktivitetstilbudene har ført til at mer tid kan brukes på primæraktivitetene. De lagene som sliter mest med å mobilisere frivillige, erfarer dermed ikke at aktivitetstilbudene bidrar positivt i forhold til å frigjøre tid til primæraktivitetene.

4.8 Oppsummering

- I alt mottok 5644 idrettslag støtte fra tilskuddsordningen i 2003. Antall idrettslag som mottar støtte fra tilskuddsordningen har økt med 14 prosent fra 2000 til 2003. I gjennomsnitt får lagene årlig mellom 18- og 19.000 kroner i statlig støtte. 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.
- I gjennomsnitt utgjør aktivitetstilbudene 4,5 prosent av idrettslagenes samlede inntekter. For nær halvparten utgjør midlene 5 prosent eller mindre. For vel tredjeparten utgjør tilskuddene over 10 prosent av samlede inntekter.
- Om lag halvparten av idrettslagene lar aktivitetstilbudene gå inn i den generelle driften. Fra 2000 til 2003/04 er det en økning i antall idrettslag som bruker midlene som generell driftsstøtte.
- I gjennomsnitt har ca. 54 prosent av aktivitetstilbudene gått til barnegruppen (6-12 år), mens om lag 46 prosent av midlene har tilfalt ungdomsgruppen (13-19 år).
- Aktivitetstilbudene brukes i første rekke til aktivitetsrettede formål slik som treninger, utstyr, sosiale aktiviteter 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 anleggsløse, idrettsskoler, opplæring av ledere/ trenere og tiltak for å redusere eller å unngå økninger i medlemskontingenter og treningsavgifter.

- Slik idretten selv vurderer det gir tilskuddsordningen resultater i form av et utvidet tilbud til barn og unge. Et klart flertall (58 prosent) av idrettslagene er enige i at aktivitetsmidlene har ført til et utvidet tilbud for barn og unge. Forventningene til aktivitetsvekst var imidlertid høyere ved oppstarten av ordningen enn det idrettslagene har erfart fire år etter.
- 40 prosent av idrettslagene er enige i at aktivitetsmidlene har gjort det mulig for laget å bruke mer tid på de primære idrettslige aktivitetene. Fjerdeparten av lagene kan rapportere om at aktivitetsmidlene har ført til nye barne- og ungdomsmedlemmer, mens en betydelig større andel sier seg helt eller delvis uenig i dette. 39 prosent av idrettslagene er enige i at aktivitetsmidlene er så små at de har hatt liten virkning på idrettslagets virksomhet.
- Aktivitetsmidlene har i begrenset grad ført til at idrettslagene har redusert omfanget av innteksbringende tiltak. Mindre enn en fjerdedel av lagene er enige i at midlene har hatt en slik effekt. 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 sjettedel av idrettslagene er enige i at idrettslagene må bruke urimelig mye tid på søknadsskriving og rapportering.
- To tredjedeler av lagene mener at aktivitetsmidlene har hatt liten eller ingen virkning på frivilliges engasjement i idretten. En større andel av lagene synes imidlertid det er blitt vanskeligere å få frivillige til å engasjere seg enn den andelen som mener det har blitt lettere.
- Effekten av aktivitetsmidlene på aktivitetstilbudet for barn og unge synes å være moderat sterkere i tettsteder og spredtbygde strøk enn i byene. Effekten av aktivitetsmidlene på rekruttering av nye barn- og ungdomsmedlemmer til idretten synes for sin del å være moderat sterkere i storbyene enn i spredtbygde strøk. Idrettslagene i byene har fått noe mer aktivitetsmidler enn lagene i distriktene. De har imidlertid også større totalbudsjetter og aktivitetsmidlenes andel av totalbudsjettene er noe mindre for bylagenes del. Flere idrettslag i byene lar aktivitetsmidlene gå inn i den generelle driften enn lag i distriktene. Idrettslagene i byene benytter en større andel av aktivitetsmidlene til tiltak for ungdom enn det lagene gjør i distriktene.
- Det er en sammenheng mellom svarene på spørsmålet om idrettslagene har redusert på omfanget av innteksbringende tiltak og vurderingene av effekter. Desto mer enige idrettslagene er i at aktivitetsmidlene har redusert på omfanget av innteksbringende tiltak, desto mer er de enige i at aktivitetsmidlene har ført til utvidet tilbud for barn og unge. Samme mønsteret gjør seg gjeldene i forhold til rekruttering av flere barne- og ungdomsmedlemmer og i forhold til tid brukt på primæraktivitetene.
- Det er sammenheng mellom idrettslagenes vurdering av aktivitetsmidlenes betydning

for det frivillige engasjementet og oppfatningene av resultatoppnåelse. Desto mer enige idrettslagene er i at aktivitetsmidlene har gjort det lettere å engasjere frivillige, desto mer tilbøyelige er de til å være enig i at midlene har utvidet aktivitetstilbudet for barn og unge. Samme mønsteret gjør seg gjeldende i forhold til aktivitetsmidlenes konsekvenser for rekruttering av flere barn og unge og på tiden til primæraktivitetene.

- Aktivitetsmidlenes andel av totalbudsjettet til idrettslagene har betydning for virkningene på idrettslagene. Desto høyere budsjettandelen er, desto mer enige er idrettslagene i at midlene har ført til et utvidet tilbud for barn og unge, samt gjort det mulig å bruke mer tid på de primære idrettslige aktivitetene.
- Generell eller formålsrettet bruk av aktivitetsmidlene har også betydning for vurderingene av resultatoppnåelse. Desto mer lagene har formålsrettet bruken av midlene, desto mer er de enige i at midlene har ført til et utvidet tilbud for barn og unge, samt at midlene har ført til flere barne- og ungdomsmedlemmer
- Ordningen treffer både store og små idrettslag over hele landet. Noen små lag drar positiv nytte av at de får relativt sett mye midler sett i forhold til totalbudsjettet og antall barn og unge. Store lag får effekter ut av midlene ved at kronebeløpene er høye selv om de budsjettmessig ikke utgjør like mye i forhold til totalbudsjettet. Tilskuddsordningen treffer relativt godt i forhold til bredden av norske idrettslag uten å favorisere bestemte størrelsesgrupper.

5 Intervjuundersøkelser i utvalgte idrettslag

5.1 Innledning

Siktemålet med dette kapitlet er å vise noen eksempler på hvordan ulike typer idrettslag har fordelt og brukt aktivitetsmidlene og hvordan disse midlene har preget utviklingen i disse lagene. Kapitlet supplerer og utdyper de funn som er presentert i forrige kapittel.

Som et ledd i evalueringen av de lokale aktivitetsmidlene har vi hvert år intervjuet representanter for ca. tjue idrettslag i de tolv case-kommunene. Utvalget av idrettslag var det samme de tre første årene i evalueringsperioden. I forbindelse med intervjuene i 2004 gjorde vi to endringer: For det første tok vi utgangspunkt i et lavere antall lag, totalt ti lag. For det andre supplerte vi utvalget med fem sær-idrettslag. Utvalget bestod tidligere av store og små fleridrettslag i byer og distriktskommuner.

Vi har valgt ut idrettslag med en viss størrelse på det statlige tilskuddet. Det siste er gjort ut fra en antagelse om at det kan være vanskelig å spore vesentlige virkninger i idrettslag hvor størrelsen på tilskuddet er svært lite. Representanter for styre/daglig ledelse og enkelte avdelingsledere/gruppeledere er intervjuet.

Kapitlet er organisert på følgende måte: Først har vi skissert hva vi på et mer generelt grunnlag kan vente og finne i idrettslagene. Deretter har vi laget et sammendrag av intervjuene i perioden 2000-2002. Så presenteres resultater fra den siste intervjurunden med de ti utvalgte idrettslagene. Til slutt sammenfattes hele intervjumaterialet.

5.2 Noen antagelser

Den interne *deltakelsen* i lagene omkring fordelingen av aktivitetsmidlene kan være bred eller smal. Legges det vekt på deltakelse er det rimelig å vente bred mobilisering. Både styre, ledelse, trenere, tillitsvalgte og andre frivillige kan delta og søke å influere på fordelingen av midlene. Deltakelsen vil være smalere om den er avgrenset til de styrende organene i laget slik som styret, daglig leder og økonomiansvarlig.

En annen side ved den interne fordelingsprosessen er balanseforholdet mellom styring fra ledelsens side og handlefrihet for avdelingene/gruppene i disponeringen av aktivitetsmidlene. Legges det opp til *desentralisert* disponering vil styre og daglig ledelse legge få føringer på gruppene og avdelingenes bruk av aktivitetsmidlene.

Alternativt kan disponeringen av midlene være *sentralisert* i den forstand at styret og daglig ledelse legger klare føringer på gruppene og avdelingenes bruk av tildelte midler. De kan være øremerket bestemte målgrupper og bestemte prosjekter og tiltak. I en slik situasjon vil aktivitetsmidlene i større grad være gjenstand for resultatoppfølging enn om gruppene og avdelingene står friere i disponeringen.

Kanaliseringen av pengene i forhold til aktiviteten i laget kan skje på en direkte eller mer indirekte måte. Mest *direkte* vil den være om midlene tildeles de som står nærmest aktiviteten eller som står for selve aktiviteten: gruppeledere, trenere og så videre. Mer *indirekte* vil kanaliseringen være om midlene går til å ansette og lønne ledere i laget, administrering av laget, drift og vedlikehold av anlegg og til investeringer i nye anlegg.

Som grunnstøtteordning er det i utgangspunktet rom for lokal behovstilpassning i lagene. Størrelsen på det lokale handlingsrommet er imidlertid betinget av hvilke føringer idrettsrådene legger på lagene og i hvilken grad idrettslagene velger å lojalt forholde seg til disse. Hvordan idrettslagene utnytter det lokale handlingsrommet vil kunne variere fra lag til lag. Et alternativ er å la de *eksisterende* aktivitetene i laget være styrende for fordelingen og bruken av aktivitetsmidlene. Alternativt kan idrettslagene bruke midlene på *nye* aktiviteter for å bedre lagets attraktivitet blant barn og ungdom i nærmiljøet.

Tre ulike mekanismer kan således bidra til å forklare de valg lagene gjør i forhold til aktivitetsmidlene. Den ene er overordnede føringer og styringssignaler slik disse kommer til uttrykk i statlige retningslinjer, NIFs anbefalinger og de krav som idrettsrådene eventuelt stiller til lagene. Lagene kan i større eller mindre grad velge å forholde seg lojalt til disse signalene. Den andre mekanismen er den bestående aktiviteten i lagene. Lagene kan satse på å gjøre mer av det samme ved å bruke aktivitetsmidlene på eksisterende aktiviteter. Den tredje mekanismen er endring og omstilling av aktivitetstilbudet for å gjøre lagene mer attraktive for nye grupper av barn og ungdom. Brukes midlene til utvikling av nye aktiviteter kan det bety at lagene på en bedre måte tilpasser seg de behov som gjør seg gjeldende i nærmiljøet.

5.3 Intervjuundersøkelsene

5.3.1 Intervjuer med tjue fleridrettslag i perioden 2000-2002

I dette delkapitlet undersøker vi responsen i idrettslagene på aktivitetsmidlene, hvordan midlene er fordelt internt i lagene og hvilken betydning midlene har hatt for lagenes utvikling. Intervjuene i 2000, 2001 og 2002 med representanter for tjue idrettslag gjør det mulig å belyse hva som har skjedd med lagene disse årene.

Responsen på aktivitetsmidlene i idrettslagene

Det overrasker neppe mange at de lokale aktivitetsmidlene er blitt møtt med begeistring lokalt. Idrettslagene har sett på tilskuddsordningen som en anerkjennelse av den innsatsen de gjør, ofte på frivillig basis, for å engasjere barn og ungdom til idrettslig aktivitet. Det er blitt brukt uttrykk som en “gave fra staten”, “endelig var det lokalnivåets tur”, “enestående at lokalidretten selv skal stå for prioriteringene”, “nå vil frivilligheten igjen kunne blomstre” og “nå blir det forhåpentlig færre kakelotterier”.

Uttalelsen fra en representant for et lag i Gausdal understreker den positive responsen. Han viser til at ”midlene går til det idrettsleddet som står for det meste av aktiviteten”. Han peker på at dårlig økonomi ofte gjør det vanskelig å rekruttere frivillige, samtidig som nesten all aktivitet koster penger: ”Ofte blir det slik at tillitsmenn må bruke mye av sin tid på å skaffe penger framfor å drive og utvikle primæraktiviteten”. I følge en

idrettslagsrepresentant i Overhalla fungerer midlene som en ”direkte vitamininnsprøytning til lagene, (...) en meget bra måte å stimulere lokalidretten på”. Faren som flere av idrettslagsrepresentantene trakk fram i intervjuene, var at midlene skulle bli en ”sovepute” for lagene. Som en lagsrepresentant i Stavanger uttalte: ”Når vi får penger fra staten helt automatisk, spør det om ikke tøylene slakkes etter hvert”. Flere av lagsrepresentantene advarte mot en utvikling hvor de lokale aktivitetsmidlene havnet i det ”store sluket”, det vil si til generell drift av idrettslagene.

Intervjuene i 2000 viste at ordningen med lokale aktivitetsmidler, eller tilleggsmidlene som de da ble kalt, kom nokså overraskende på idrettslagene. I intervjuene i 2001 og 2002 var oppfatningene fortsatt positive, men lagsrepresentantene er mer nøkterne i sin omtale av tilskuddsordningen. Sitater som ”mange bekker små blir til stor å” og ”stort eller smått - alt kommer godt med” er først og fremst knyttet til det forhold at midlene stort sett ikke utgjorde mer enn tre til fire prosent av lagenes omsetning. Fra å ha vært ekstraordinære inntekter i starten, begynte lagene etter hvert å budsjettere med disse midlene som en fast og forutsigbar inntektskilde. Mens flere av laglederne i 2000 trodde at tilskuddene var et engangsfenomen, ble det etter hvert stadig flere som budsjetterte med aktivitetsmidlene på lik linje med andre inntekter idrettslagene rådte over.

Fordelingen av aktivitetsmidlene internt i idrettslagene

Fordelingen av aktivitetsmidlene har stort sett vært diskutert i og besluttet av idrettslagenes styre. Andre fora i lagene har i begrenset grad deltatt i diskusjonen om fordelingen av midlene. I noen lag har det vært orientert om tilskuddsordningen gjennom medlemsinformasjon, på årsmøtet og gjennom særskilte møter internt i laget. Bare unntaksvis har den interne deltakelsen vært bred. Det er eksempler på lag der utformingen av en søknad til idrettsrådet om aktivitetsmidler, har basert seg på en bred idedugnad internt i lagene. Jevnt over tyder imidlertid intervjuene på at fordelingen av aktivitetsmidlene i begrenset grad har vært diskutert utenfor lagledelsen.

Enkelte av informantene har uttalt at de gjerne kunne tenkt seg en bredere debatt internt i laget om fordelingen av aktivitetsmidlene. Bred mobilisering av både ledere, trenere, andre frivillige og medlemmer kunne gitt flere muligheten til å influere på bruken av disse midlene. Men, som enkelte også har pekt på, aktivitetsmidlene skal være et virkemiddel for å bedre rammevilkårene for idrettsaktivitetene i lagene, ikke et virkemiddel for å mobilisere flere i idrettslaget til å delta i budsjettarbeidet. Få av lagsrepresentantene har merket noe stort trykk internt i laget om å få anledning til å diskutere fordelingen av aktivitetsmidlene.

Noen av idrettslagene har benyttet aktivitetsmidlene til særskilte formål, besluttet av styret fra år til år. Et idrettslag i Sande er representant for denne formen for budsjettering. I dette laget ble midlene sett på som en mulighet til å sende ungdom, trenere og ledere på kurs for å styrke kompetansen og utvikle lagets aktiviteter. En lignende form for formålstrettet bruk av aktivitetsmidlene finner vi i et idrettslag i Trondheim. Styret besluttet der å øremerke midlene til nedsettelse av treningsavgiftene for barn og ungdom. Lagets grupper måtte i forbindelse med årsrapporteringen dokumentere at de hadde redusert treningsavgiftene.

Ulik praksis i idrettslagene gjør det mulig å identifisere fire ulike modeller for hvordan aktivitetsmidlene er fordelt på aktivitetene og gruppene i idrettslagene:

- a) *"Per hode-fordeling"*. I denne modellen har styret eller lagleder registrert *antall barne- og ungdomsmedlemmer* i de enkelte grupper eller avdelinger i laget. Midlene har så blitt fordelt på gruppene/avdelingene i tråd med antall medlemmer med et likt kronebeløp til hvert medlem. Disse midlene har inngått sammen med andre penger som gruppene/avdelingene er blitt tilført. I noen tilfeller har styret bedt om spesiell rapportering av bruken av aktivitetsmidlene. Andre steder har midlene inngått som en del av den generelle regnskapsrapporteringen fra gruppene/avdelingene.
- b) *Aktivitetsbasert fordeling*. I denne modellen har styret eller daglig leder foretatt en registrering av *aktivitetene* i de ulike gruppene eller avdelingene i laget. Definisjonene på hva som er aktivitet har variert, men som oftest har det dreid seg om aktivitet i form av antall treninger og antall konkurranser som gruppen/avdelingen har deltatt i. Deretter er aktivitetsmidlene fordelt ut fra hvor aktiv den enkelte gruppe eller avdeling er.
- c) *Øremerking av midler til bestemte prosjekter og tiltak*. I denne modellen har styret og/eller daglig leder fordelt midlene til utvalgte tiltak og prosjekter i gruppene/avdelingene i laget. Dette kan være prosjekter eller tiltak som styret selv har besluttet, eller de kan være fremmet av gruppene/avdelingene på grunnlag av søknader til styret. Denne formen for fordeling av aktivitetsmidlene har som oftest vært kombinert med særskilt rapportering om framdrift og lignende fra gruppene.
- d) *Fordeling basert på gruppers/avdelingers budsjettforslag*. I denne modellen har styret og/eller daglig leder overlatt til gruppene/avdelingene i idrettslaget å utarbeide forslag til *budsjett* for sin gruppe/avdeling. Deretter har styret vurdert de enkelte budsjettforslagene og fordelt aktivitetsmidlene etter en skjønnsmessig vurdering.

Flere lag har kombinert to eller flere av modellene som vi har skissert ovenfor. Styret kan for eksempel ha disponert noe av midlene til fellesaktiviteter/-prosjekter på tvers av gruppene/avdelingene, mens den enkelte gruppe eller avdeling er blitt tilført en pott med penger hver, avhengig av antall barne- og ungdomsmedlemmer og/eller aktiviteter.

Det er et skille mellom de fire fordelingsmodellene med hensyn til den overordnede styringen av midlene. Den overordnede styringen, representert ved styre og lagledelse, er mest tydelig i modell c, men også modell b kan legge føringer på gruppene/avdelingene ved at ledelsen aktivt bruker økonomiske insentiver. Når gruppene/avdelingene vet at bestemte aktiviteter gir økonomisk uttelling, kan de velge å satse mer på disse aktivitetene for å utløse mest mulig penger neste gang midler fordeles. I modell a og d har gruppene/avdelingene større råderett over tildelte midler. Gitt at andre inntekter som gruppene/avdelingene måtte disponere er noenlunde stabile, har de først og fremst merket aktivitetsmidlene ved at de er blitt tilført en større budsjetttramme enn den de hadde tidligere.

Eksempler på bruk av aktivitetsmidlene i idrettslagene

For mange av idrettslagene har bruken av aktivitetsmidlene først skjedd året etter at idrettsrådene har foretatt sin fordeling. Med andre ord har tildelingsprosedyren ført til at

midlene er fordelt det ene året og brukt det andre. I tabellen nedenfor har vi vist noen eksempler på hva aktivitetsmidlene har gått til i de idrettslagene som har deltatt i intervjuundersøkelsen i 2000-2002.

Tabell 5.1: Noen eksempler på bruk av aktivitetsmidlene i idrettslagene.

<ul style="list-style-type: none"> • Utbygging av en natursti for folk i bygda, tilrettelagt for funksjonshemmede • Gjennomføring av et prosjekt knyttet til handikapidrett • Fortløpende betaling av regninger – dvs. ”brukt på ungdommene” i følge informanten • Oppstart av nye aktiviteter (hopp/svømming) • Aktiviteter for barn og ungdom, kurs, sosiale samlinger, turer og reiser, men uten noen form for spesiell øremerking av midlene • Utdannet trenere til de yngste ungdommene 	<ul style="list-style-type: none"> • Dekning av utgifter i forbindelse med en friidrettsleir • Midlene har gått inn i driftspotten til aktiviteter i juniorgruppa. • Gjennomføring av nye tiltak for jenter
<ul style="list-style-type: none"> • Delfinansiering av anlegg. Utbedringer på stadion, lysløype, samt aktivitetsopplegg for barn og ungdom i fotball og friidrett • Finansiering av samarbeidsprosjekt mellom idrettslaget og skolen • Kjøp av treningstid i private/ kommunale haller • Gjennomføring av planlagt opprustings- og vedlikeholdsarbeid på egne anlegg • Reduksjon i treningsavgifter • Etablering/drift av idrettsskoler 	<ul style="list-style-type: none"> • Ulike sosiale aktiviteter i junioravdelingen • Bøte på dårlig økonomi i gruppene, dekke ”gamle synder” • Supplering av drakter og utstyr til lagets medlemmer • Ombygging/oppussing av klubbhuset • Nye håndballag på gutte- og jentesiden • Honorere hjelpetrenere • Arrangere aktivitetsweekend – kombinasjon av sosiale arrangement og trening • Lønne administrativt ansatte • Dekke ”underskudd” knyttet til drift/vedlikehold av eget anlegg

Denne stikkordsmessige oversikten viser at bruken av aktivitetsmidlene varierer stort. Enkelte lag benytter midlene til investeringer i egne anlegg. Både opprustning av eksisterende anlegg og delfinansiering av nye anlegg, er nevnt som eksempler i intervjuene. Enkelte av lagene har valgt å bruke aktivitetsmidlene til å dekke underskudd eller gjeld som laget har pådratt seg på et tidligere tidspunkt.

I de tilfeller hvor aktivitetsmidlene er fordelt på grupper/avdelinger er de stort sett blitt brukt til å finansiere den etablerte aktiviteten. Noen har benyttet midlene til å dekke utgifter i forbindelse med sosiale arrangement, mens andre brukt dem til å dekke kostnader forbundet med treningsaktiviteter og konkurranser (utgifter til utstyr, halleie, reiser, turneringer osv.). Mange av lagsrepresentantene har fremholdt at midlene har gjort det mulig for laget å gjøre litt mer enn det de ellers ville ha fått til.

Men også nye aktiviteter har vært et bruksområde for aktivitetsmidlene. Enkelte av lagsrepresentantene har pekt på at midlene har muliggjort satsinger og nyetableringer som laget ellers ikke ville hatt råd til. Spennvidden i nye bruksområder er stor, fra fester og sosiale arrangementer til delfinansiering av skateboard-ramper. Også nye tiltak for å bedre rekrutteringen av jenter og tilrettelegge tilbudet for funksjonshemmede inngår i porteføljen av tiltak i enkelte av de intervjuede lagene.

Stadig flere av idrettslagene har i perioden 2000-2002 valgt å la aktivitetsmidlene gå inn i den generelle driften av laget. Denne utviklingen har gjort det vanskeligere å etterspore konkrete bruksområder for aktivitetsmidlene. I mange tilfeller skilles det ikke

i budsjettsammenheng eller i regnskap mellom aktiviteter for henholdsvis juniorer (6-19 år) og seniorer (20+). Mange av disse lagene har imidlertid en medlemssammensetning som domineres av barn og ungdom slik at aktivitetsmidlene, i en eller annen forstand, har kommet disse til gode, hevder representantene for disse lagene.

Noen effekter av aktivitetsmidlene

I følge informantene i intervjuundersøkelsen har aktivitetsmidlene bidratt til å redusere det økonomiske presset i idrettslagene. De alle fleste av lagsrepresentantene peker på et generelt høyere aktivitetsnivå som den viktigste effekten av aktivitetsmidlene. Ingen kraftig vekst i aktivitetene, men midlene har gjort det mulig å gjøre litt mer enn før.

I noen få lag har støtten gått til å *kompensere* for inntektsbortfall som følge av reduserte treningsavgifter eller inntekter fra kakelotterier og loppemarkeder. Flertallet av idrettslagene har imidlertid latt aktivitetsmidlene komme i *tillegg* til annen inntekt.

Strevet med å skaffe inntekter til lagene er pekt på som en viktig årsak til at potensielle frivillige lar være å engasjere seg eller ikke påtar seg leder-/ tillitsverv. Reduseres tiden som går med til å skaffe inntekter, er tanken at mer tid kan brukes på de lystbetonte aktivitetene i lagene og gjøre terskelen for å yte frivillig innsats lavere. Grunnen til at aktivitetsmidlene i stor grad har kommet i tillegg til annen inntekt kan være at midlene er for små til å kompensere for bortfall av inntekter fra kakelotterier og lignende. Midlene fra tilskuddsordningen har stort sett vært mindre enn de inntekter de intervjuede lagene har skaffet seg gjennom ulike inntektsbringende tiltak. Det virker også som idrettslagene ikke ser noen klar sammenheng mellom de inntektsbringende tiltakene og problemene med å rekruttere og beholde frivillige. Med en mindre presset økonomisk situasjon i lagene kan oppgavene bli mer lystbetonte selv om det ikke kuttes ned på kakelotterier og lignende. Med økte inntekter har det blitt rom for å øke lagets aktiviteter, noe som i en del tilfeller har virket mobiliserende på idrettslagenes nærmiljø.

Styringsforholdet mellom idrettsrådene og idrettslagene

De idrettslag som har vært med i intervjuundersøkelsen har forholdt seg til idrettsråd som har valgt ulike løsninger for fordelingen av aktivitetsmidlene på lagene. Noen av idrettsrådene har overført et rammebeløp til lagene avhengig av hvor mange medlemmer lagene har i aldersgruppen 6-19 år. Andre råd har valgt å kartlegge aktiviteten i idrettslagene og premiært bestemte aktiviteter slik som barneidrettsskoler. En tredje kategori er idrettsråd som har bedt idrettslagene å lage en søknad om støtte basert på aktiviteter og prosjekter som lagene *planlegger* å gjennomføre. Føringerne på lagenes bruk av pengene varierer da med idrettsrådenes valg av fordelingsmodell.

De fleste av idrettslagsrepresentantene har imidlertid gitt uttrykk for at de har hatt stor frihet i disponeringen av aktivitetsmidlene, uavhengig av den fordelingsmodell idrettsrådet har valgt. Få av lagsrepresentantene sitter igjen med en følelse av at de har fått tredd en tvangstrøye nedover lagets skuldre og vært nødt til å prioritere på en annen måte enn det de ellers ville ha gjort. De fleste av lagsrepresentantene er av den oppfatning at de først og fremst har disponert pengene i samsvar med behovene i laget. Det gjelder også de av lagene som har måttet lage søknader for å få tildelt aktivitetsmidler. Også her har lagenes behov stått i sentrum, men lagene har vært noe

mer misfornøyde på grunn av det arbeid de har måttet legge ned i å utarbeide søknader og foreta rapportering til idrettsrådet.

Det er ingen klar sammenheng mellom den modell idrettsrådene har valgt og den modell idrettslagene har valgt når det gjelder den interne fordelingen av aktivitetsmidlene. Idrettsrådet kan ha valgt en ”per hode-modell” for fordelingen av midlene, mens idrettslaget for sin del kan ha valgt en ordning hvor gruppene og avdelingene har måttet lage søknader for å få midler. Men i de tilfeller hvor idrettsrådene har bedt om søknader fra idrettslagene ser det ut til at midlene i laget er blitt kanalisert til de som har stått for søknaden. Øremerking på et nivå (idrettsrådene) har da nedfelt seg i øremerking på idrettslagsnivå. Men i disse tilfellene har idrettslagene langt på veg forholdt seg til en prosjektstøtteordning.

På ett punkt gir flere lag uttrykk for en viss misnøye med idrettsrådenes fordeling av aktivitetsmidlene. Flere mener at det ikke primært er *aktivitet* som belønnes. Det kan for det første skje ved at relativt passive lag møter opp i de fora hvor tildelinger foregår og dermed får penger. For det andre deles mye penger ut som ”hode-støtte”, ut fra antall medlemmer i de aktuelle aldersgrupper. Antall medlemmer er ikke nødvendigvis det samme som aktivitetsnivå. Et lag som har mye treningsaktiviteter mente således at et medlem i hvert fall burde være på en trening per uke for å telle med i støttegrunnet. Et fleridrettslag som mottok penger, dels ut fra medlemsantall, dels ut fra et grunnbeløp, mente at laget ikke fikk tilstrekkelig uttelling for sin breddeaktivitet.

5.3.2 Intervjuer med ti fler- og sær-idrettslag i 2004

I dette delkapitlet presenterer vi resultater fra intervjuer i ti idrettslag i 2004. Vi har gått noe mer i dybden i disse lagene enn det vi gjorde i den foregående intervjuundersøkelsen. Utvalget er også et annet siden fem av lagene er sær-idrettslag. En mer inngående presentasjon av hvert enkelt idrettslag er lagt i vedlegg til rapporten.

Hovedinntrykket også fra denne intervjuundersøkelsen, er at bruken av penger, aktivitetsmidler inklusive, avgjøres i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen. Hos noen lag deles midler ut fra styret til gruppene/avdelingene gjennom en form for administrasjonstilskudd eller tilsvarende. Slike tilskudd fra styret utgjør imidlertid normalt bare en mindre andel av driftskostnadene. I tillegg må gruppene skaffe seg penger på en rekke andre måter for å finansiere sin aktivitet. I andre lag er det ikke nødvendigvis en direkte kobling mellom aktivitetsmidler og aktivitet. Midlene går inn i en sentral budsjettpost og blir brukt til å dekke vedlikeholds- eller andre felleskostnader.

Ikke noen av idrettslagene i undersøkelsen har øremerket aktivitetsmidler til tiltak for spesielle målgrupper som funksjonshemmede eller innvandrergupper. Hovedmønsteret er at de lokale aktivitetsmidlene inngår som en del av grunnfinansieringen i laget, og dermed benyttes i tråd med idrettslagenes generelle pengebruk og strategi. Dermed kan de i begrenset grad bidra i finansieringen av elitesatsning eller virksomhet blant voksne. De idrettslag vi har vært i kontakt med har imidlertid hatt en hovedtyngde av sine medlemmer og aktivitet blant barn og ungdom.

I tabellen nedenfor har vi sammenfattet intervjuene i 2004 ut fra situasjonen laget befant seg i, hvordan aktivitetsmidlene er brukt og hvilken betydning de har hatt for laget.

Tabell 5.2: Sammenfatning av intervjuundersøkelsen i 2004.

Lag	Situasjon	Aktivitetsmidler	Betydning
a) Fleridrettslag i storby – lagspill, i hovedsak rettet mot bredde	Tilgangen på treningstid på anlegg er begrensende faktor. Klubbens egen økonomi er relativt god.	Pengene brukes blant annet på gruppenivå til miljøtiltak, sosiale sammenkomster og subsidiering av deltakelse.	Styrking av klubbmiljøet.
b) Fleridrettslag i bydel i storby - mange idretter, både bredde og elite	Varierte problemer avhengig av idrett: anlegg, frivillige og kostnadsnivå. Stor klubb med store økonomiske behov.	Pengene går inn som generell inntekt	Styrking av de generelle rammevilkårene
c) Fleridrettslag i distrikt - mange idretter, breddefokus	Tilgang på kyndige instruktører er et problem. Økonomien er solid.	Øremerkes ikke, men går til generell aktivitet på gruppenivå	Stimulering av ungdommens idrettslige allsidighet. Samarbeidsprosjekt med skolen.
d) Fleridrettslag i distrikt – mange idretter, breddefokus	Aktivitetsnedgang. Stadig utfordring å få fatt i trenere og tillitsvalgte. Økonomiske utfordringer knyttet til lån, mye reisevirksomhet og høye medlemskontingenter.	Før gikk alle midler inn som generelle midler. I 2003 har hovedstyret vurdert å la midlene gå til gruppene da pengene skal gå til aktivitet.	Ethvert tilskudd bidrar. Kan slappe litt av på dagnadsjobbing og loddsalg.
e) Allidrettslag i distrikt – mange idretter, hovedsakelig bredde, men litt elite	Noe nedgang i antall deltakende medlemmer. Vanskelig å få frivillige. Krevende økonomi.	Dels benyttet til tiltak for spesielle formål og grupper. Antar de nå nyttes på etablerte aktiviteter.	Opprettholde og til dels øke etablert aktivitet. Løser ikke frivillighetsproblemet.
f) Særidrettslag i storby – individ- og lagidrett, både elite og bredde	Stor turnover blant barn og unge. Økende elitefokus. Økonomisk krevende å få eget anlegg til å gå rundt.	Ikke øremerket. Kan oppfattes å bidra både til elite (sportslig ledelse) og bredde (anlegg)	Opprettholde og sikre kvaliteten på lagets virksomhet.
g) Særidrett, bydelslag i storby, lagidrett med breddefokus	Frafall av ungdom og tilgang på anlegg for trening er problemer. Vanskelig å få med frivillige. Økonomien er bra, en har vært relativt forsiktig med pengebruken	Har fått noe prosjektmidler. Pengene går til gruppenes deltakelse i idrettsaktivitet.	Støtter ordinær drift i lagene og begrenser presset på de frivillige på grunn av mindre fokus på inntektsbringende tiltak
h) Særidrettslag i storby – i hovedsak individuell idrett med både elite og bredde. Satses målbevisst på elite.	Treningstilbud er et problem deler av året. Er blitt vanskeligere å mobilisere frivillige. I klar framgang økonomisk og idrettslig etter en problematisk fase.	Har fått noe prosjektmidler. For øvrig går pengene inn i den generelle driften. Utgjør under en prosent av budsjettet.	Symboleffekt ved å bevisstgjøre lagets aktive på at det sentrale er å skape aktivitet
i) Særidrettslag i storby, nyere individuell idrett, breddefokus (?)	Frafall av ungdom er et problem. En klubb i vekst med god økonomi.	Har fått litt prosjektmidler. Aktivitetsmidlene går for øvrig inn i den generelle driften av laget.	Styrker en i utgangspunktet god økonomi.
j) Særidrett i storby, nyere individuell idrett, bredde- og sosialt fokus	Høy turnover mht. medlemmer og mangel på kontinuitet i støtteapparat. Har ikke anlegg. Økonomien er brukbar, men er avhengig av offentlig støtte.	Pengene går inn i den generelle driften	Bidrar til å styrke medlemmenes deltakelse i idrettslige og sosiale aktiviteter

Heller ikke dette intervju materialet gir grunnlag for å mene at virkningene av aktivitetsmidlene er store og omfattende. Det er heller ikke mulig å identifisere forskjeller mellom fler- og særiddrettslag. Poenget er nok som en informant uttrykker det, nemlig aktivitetsmidlenes symbolske verdi, at midlene bidrar til å bevisstgjøre idrettslagene på betydningen av å mobilisere og aktivisere barn og ungdom.

En observasjon som fremkommer av intervjuene er hvordan den situasjon lagene står oppe i både påvirker hvordan midlene brukes og hva lagene får ut av dem. Noen lag har store forpliktelser både økonomisk og aktivitetsmessig: Ansatte, mange grupper, aktiviteter og anlegg skal holdes i drift. Disse lagene har en tendens til å la aktivitetsmidlene gå inn i en generell budsjettpost som dekker lagets felleskostnader.

Andre lag som har en mer romslig økonomi i betydning få faste forpliktelser, men som har store utfordringer i forhold til å opprettholde aktivitetene i den enkelte gruppe, velger i mange tilfeller å fordele midlene på gruppene/avdelingene. På den måten kan laget oppnå og motivere og begrense slitasjeproblemer på foreldre og frivillige.

Spennvidden i bruksområder dokumenteres også i denne intervjuundersøkelsen. Enkelte av lagene har utelukkende brukt midlene på idrettslig aktivitet for barn og ungdom. Andre har vektlagt sosiale miljøtiltak i bred forstand, slik som åpen hall-arrangementer hvor poenget er fri aktivitet og ikke nødvendigvis det rent treningsmessige og sportslige i snever forstand. For det tredje finnes det eksempler på lag som har brukt midlene på anlegg og infrastruktur for de idrettslige aktivitetene. For det fjerde påpekes også betydningen av å ha penger til treningsopplæring. Kravene til profesjonalitet øker, hevder flere av informantene. Noen lag har elitesatsning med høyt kvalifiserte trenere. Men også lag som er breddeorienterte vektlegger trenersiden, at man ikke bare bør ha villige foreldre, men også kyndige.

Det finnes flere eksempler på lag i intervjuundersøkelsen som kan rapportere om et økende antall medlemmer blant barn og ungdom. Dette kan imidlertid ha ulike årsaker, både at antallet barn og ungdom i lokalmiljøet øker, men også at klubben gjør organisatoriske og ledelsesmessige grep for å styrke driften og for å gi et bedre tilbud. Aktivitetsmidlene synes isolert sett å ha en positiv effekt på barn og ungdoms aktiviteter og deltakelse i lokalidretten, men intervjuene viser at det er en lang veg fra økt statlig støtte til større mobilisering av barn og ungdom i nærmiljøet.

5.4 Endringer over tid

Avslutningsvis har vi sammenfattet de endringer som har funnet sted i mange av de idrettslagene som har deltatt i intervjuundersøkelsene. Tabellen nedenfor tar for seg fem utviklingstrekk i idrettslagene i perioden 2000-2004.

Tabell 5.3: Endringer i idrettslagene i perioden 2000-2004 med utgangspunkt i intervjuundersøkelsene.

Tema	Situasjon år 2000	Endring per år 2004
1) Idrettslagenes oppfatninger	Stor glede over "friske" penger til lokalidretten	Fortsatt positive til ordningen, men større nøkternhet ut fra støttens omfang
2) Fordelingsprosess internt i idrettslagene	Særskilt diskusjon innad i laget om bruken av "friske" penger	Sterkere integrering av aktivitetsmidlene i den ordinære budsjettprosessen i lagene
3) Bruken av aktivitetsmidlene i idrettslagene	Aktivitetsmidlene brukes til bestemte formål og synliggjøres gjennom ulike former for øremerking	Tendens til at aktivitetsmidlene i sterkere grad brukes som generell driftsstøtte
4) Virkninger av aktivitetsmidlene	Virkninger avledet av de formål som midlene er ment å ivareta	Midlene overrisles i større grad de etablerte aktivitetene og bidrar i noen grad til et generelt høyere aktivitetsnivå
5) Forholdet mellom overordnet styring av aktivitetsmidlene og idrettslagenes selvbestemmelse	Diskusjon i lagene om hva slags støtte dette er fører til oppmerksomhet om de overordnede retningslinjene og anbefalingene	Tendens til større lagsautonomi ved at lagene i større grad lar den etablerte strukturen/aktiviteten i laget være utslagsgivende i forhold til hva midlene brukes til

Over tid kan det se ut til at idrettslagene har forenklet den interne håndteringen av aktivitetsmidlene. Diskusjoner knyttet til prioriteringer og bruk av aktivitetsmidlene er i økende grad blitt tatt i forbindelse med det ordinære budsjettarbeidet i lagene. Deltakelsen omkring bruken av midlene er gjerne blitt avgrenset til de styrende organene i idrettslaget slik som styret og daglig ledelse. Lenger nedover i lagene er kjennskapen til aktivitetsmidlene og deltakelsen relativt begrenset. Ledelsen i lagene har i de fleste tilfeller ønsket seg en smidig fordeling av aktivitetsmidlene uten å initiere en bred, "demokratisk" debatt internt om hvordan midlene skal håndteres.

6 Har aktivitetsmidlene ført til økonomiske vridningseffekter?

6.1 Innledning

En viktig betingelse for at aktivitetsmidlene skal ha tilsiktet effekt er at midlene ikke fører til at andre økonomiske bidragsyttere, slik som kommunene, reduserer sin støtte til lokalidretten. Ellers vil "vinninga kunne gå opp i spinninga" – 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). Dette avhenger av hvilke prioriteringer som gjøres av andre aktører som bidrar i finansieringen av lokalt arbeid blant barn og ungdom. 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. Økonomisk støtte til den lokale idretten er ingen lovpålagt oppgave for kommunene. Når de i en økonomisk presset situasjon, som på 2000-tallet, stilles overfor valg mellom å prioritere lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver, kan de sistnevnte oppgavene stå laglig til for hogg om de ikke oppnår tilstrekkelig politisk støtte.

En forutsetning for denne type effekter er at ulike aktører og støttespillere er seg bevisst og informert om at den lokale idretten faktisk får "friske" midler fra den statlige tilskuddsordningen. Slik kunnskap forutsettes også omsatt til handling i form av kutt i de kommunale bevilgningene til lokalidretten. Den statlige tilskuddsordningens "skjulte" kostnader kan dermed være mindre penger fra kommunene.

Flere forhold kan imidlertid modifisere en slik instrumentell tilnærming. I kommunene kan det være sterk politisk oppslutning om å utvikle og vedlikeholde gode relasjoner til lokalidretten. Relasjonene kan også være del av en historisk tradisjon hvor det har vært viktig for både lokalidretten og kommunene å utvikle et tett og nært partnerskap. Gitt at det eksisterer slike politiske og historiske føringer vil de 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 bidragsyttere slik som private sponsorer eller kommunale myndigheter.

I dette kapitlet setter vi fokus på kommunenes bevilgninger til lokalidretten. Vi benytter regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste (NSD) for å belyse utviklingen i disse bevilgningene. I tillegg inngår kvalitative data fra ISFs idrettslagsundersøkelser i 2001 og 2003, samt intervjuer med

representanter for idrettslag i de 12 case-kommunene. Kapitlet bygger på et tidligere arbeidsnotat fra evalueringen (Opedal, Berg og Rommetvedt 2003), men er supplert med nytt datamateriale slik at vi også dekker årene 2002 og 2003.

6.2 Lokalidrettens vurderinger

I idrettslagsundersøkelsene til ISF i 2001 og 2003/2004 hadde vi med et spørsmål om lagene 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 vil 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 2003/2004 er hovedmønsteret omtrent det samme etter at tilskuddsordningen har fungert i fire år. 55 prosent av idrettslagene er av den oppfatning at aktivitetsmidlene har hatt liten eller ingen virkning på støtten fra kommunene. 16 prosent mener det har blitt lettere å få støtte, mens 29 prosent mener det har blitt vanskeligere.

Heller ikke flertallet av idrettsrådslederne mener at aktivitetsmidlene har fått konsekvenser for de kommunale bevilgningene. Tre fjerdedeler av idrettsrådslederne mente i 2003/2004 at aktivitetsmidlene har hatt liten eller ingen effekt på bevilgningene fra kommunene, mens 18 prosent mente det har blitt vanskeligere å få støtte. 7 prosent av rådslederne var av den oppfatning at det har blitt lettere å få støtte.

Også i forbindelse med evalueringen av Frifond-ordningen på kulturområdet var det et klart flertall av lokale kulturgrupper og -foreninger som mente at innføringen av tilskuddsordningen ikke hadde fått noen positiv eller negativ virkning på den kommunale støtten (Berg, Nødland, Opedal 2002). Denne statlige tilskuddsordningen har mange likhetstrekk med tilskuddsordningen til lokale idrettslag. Intervjuer med kultur-/idrettskonsulenter i de tolv case-kommunene tydet heller ikke på at kommunene benyttet den statlige støtten til den lokale kulturen og idretten som et påskudd til å redusere de kommunale bevilgningene til disse formålene.

6.3 Endres den kommunale støtten til idretten?

Vi har undersøkt utviklingen i kommunenes bevilgninger både til den lokale idretten og til det lokale kulturlivet forøvrig. Siden de to statlige støtteordningene - lokale aktivitetsmidler og Frifond - ble introdusert på samme tid, er det nærliggende å tenke seg at eventuelle økonomiske vridningseffekter kan gjøre seg gjeldende både på idrettsfeltet og på kulturfeltet for øvrig.

En metodisk utfordring har knyttet seg til å etablere en tidsserie med sammenlignbare tall. Overgangen til KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) i 2000 førte til at

kommunene la om rapporteringen i samsvar med nye retningslinjer. Ved hjelp av SSB har vi imidlertid fått laget en tidsserie fra 1997 til 2002 som er sammenlignbar når det gjelder kommunenes *brutto* driftsutgifter. 2003 er ikke tatt med i denne tidsserien fordi flere av de større kommunene dette året, blant annet Oslo, la om på rutinene for føring av brutto driftsutgifter og -inntekter. Fra 2002 til 2003 var det en markert økning i brutto driftsutgifter til idretten¹⁴. Mye tyder imidlertid på at denne økningen ikke er reell. Siden usikkerheten er så stor har vi valgt å utelate tall for 2003.

Netto driftsutgifter synes imidlertid i liten grad å være påvirket av disse tekniske omleggingene. Differansen mellom brutto utgifter og inntekter – netto driftsutgifter – synes dermed å gi en god indikasjon på utviklingen i den kommunale støtten. Tidsserien over utviklingen i *brutto* driftsutgifter er derfor supplert med en kortere tidsserie (2001-2003) som viser utviklingen i kommunenes *netto* driftsutgifter til idrett og kultur. Denne tidsserien er basert på KOSTRA-tall som SSB har publisert for disse årene.

Foruten utviklingen i brutto og netto driftsutgifter, har vi sett nærmere på en bestemt regnskapspost. Det dreier seg om en post som omfatter kommunenes *driftstilskudd til lokale foreninger og lag*. Denne posten utgjør bare en mindre del av de totale brutto driftsutgiftene som kommunene har på kultur- og idrettsfeltet. Det interessante med denne posten er at den viser hvor store de kommunale driftstilskuddene til foreninger og lag er. Disse kommunale tilskuddene har mange likhetstrekk med den statlige støtten som fordeles gjennom aktivitetsmidlene til idretten og Frifond-midlene til kulturen. Vi tror derfor at særlig denne kommunale utgiftsposten kan utsettes for økonomiske vridningseffekter. Vi skal først i dette kapitlet se nærmere på denne tilskuddsposten, og deretter på de totale brutto- og nettodriftsutgiftene til idrett og kultur.

6.3.1 Utviklingen i kommunenes driftstilskudd til foreninger og lag

364 av i alt 435 kommuner rapporterte i perioden 2001-2003 om hvor mye de har gitt i driftstilskudd til lokale foreninger og lag¹⁵. Til sammen fordelte disse kommunene i 2003 ca. 350 millioner kroner, noe som betyr at hvert lag i gjennomsnitt fikk kr. 17 697,-. Til sammenligning utgjorde de lokale aktivitetsmidlene og Frifond samme år ca. 197 millioner kroner. Av disse igjen utgjorde de lokale aktivitetsmidlene 103 millioner kroner. Som nevnt i kapittel 4 fikk hvert idrettslag i gjennomsnitt kr. 18 260,- i 2003.

For å kunne sammenligne utviklingen i de kommunale driftstilskuddene over tid, har vi kun tatt utgangspunkt i de kommuner som har oppgitt tall for *alle* årene 2001-2003.

14 Oslo hadde fra 2002 til 2003 en økning i brutto driftsutgifter til idrett fra 245 millioner kroner i 2002 til 342 millioner kroner i 2003. Økningen skyldes først og fremst en teknisk omlegging av kommunens føring av utgifter på dette området. Statistisk sentralbyrå har kjørt en avviksanalyse for alle kommunene for å identifisere de største endringene fra 2002 til 2003. Den viser at spesielt de større kommunene slik som Bærum, Fredrikstad, Bergen, Drammen, Tønsberg, Sandefjord, Stavanger, Trondheim og Tromsø har markerte økninger fra 2002 til 2003. Vi har imidlertid ikke hatt anledning til å undersøke dette nærmere ved henvendelser til de kommunene som har hatt de største endringene.

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

Tabell 6.1: Oversikt over kommunenes driftstilskudd til lokale foreninger og lag i perioden 2001-2003. N=364. Faste kroner 2003.*

	2001	2002	2003
Totale kommunale driftstilskudd	341 194 576	332 544 850	350 621 000
Totalt antall lag og foreninger som har mottatt driftstilskudd	22 387	20 800	19 812
Gjennomsnittlig driftstilskudd per lag	15 241	15 988	17 697

* Alle tall er prisjustert til 2003 tall i samsvar med SSBs konsumprisindeks.

Tallene viser at det har vært en reell økning i kommunenes driftstilskudd til foreninger og lag fra 2001 til 2003. Til sammen utgjorde de kommunale driftstilskuddene om lag 341 millioner kroner i 2001, mens de i 2003 altså var økt til ca. 350 millioner kroner. Mens lagene og foreningene i vårt panel i gjennomsnitt mottok kr 15 241,- i driftstilskudd fra kommunene i 2001, var gjennomsnittet økt til kr 17 697,- i 2003. Tilskuddene ble imidlertid fordelt på færre lag og foreninger i 2003 enn i 2001.

Tallene tyder på at de statlige tilskuddsordningene så langt ikke har ført til at kommunene har redusert sine driftstilskudd til lokale foreninger og lag.

6.3.2 Utviklingen i kommunenes brutto driftsutgifter til idrett og kultur

Vi har sett nærmere på utviklingen i kommunenes *brutto* driftsutgifter til idrett og kultur. Vi har først laget en tabell som viser utviklingen i kommunenes brutto driftsutgifter per innbygger i perioden 1997-2002. I tillegg til tall som viser kommunenes brutto driftsutgifter til idrett og kultur, har vi tatt med tall som viser kommunenes brutto utgifter totalt per innbygger.

I posten "idrett" inngår brutto driftsutgifter til idrett og andre mosjonsaktiviteter. I 2002 utgjorde disse utgiftene ca. 2,3 mrd. kroner. Brutto driftsutgifter til den lokale kulturen utgjorde samme år ca. 2,2 mrd. kroner. I det siste tallet inngår utgifter til kunst- og kulturformidling, aktivitetstilbud for barn og ungdom og andre kulturaktiviteter i kommunene. Utgifter til kirke, kulturadministrasjon og bibliotek inngår ikke.

Tabellen nedenfor viser at det har vært en reell vekst i kommunenes brutto driftsutgifter til idrett og kultur fra 1997 til 2002 (pkt. d). Det samme gjelder kommunenes brutto utgifter totalt per innbygger (pkt. a). Kommunenes brutto driftsutgifter til kultur (utenom kirke, kulturadministrasjon og bibliotek) har økt litt mer enn utgiftene til idrett i dette tidsrommet (pkt. b, c). Både for idrettens og kulturens del har det vært en liten nedgang i kommunenes brutto driftsutgifter per innbygger fra 2000 til 2002.

Tabell 6.2: Kommunenes brutto driftsutgifter per innbygger totalt og til idrett og kultur i tidsrommet 1997-2002. Faste kroner 2002.*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
a) Brutto utgifter totalt per innbygger	32 585	34 695	36 734	37 259	36 229	38 362
b) Brutto driftsutgifter per innbygger til idrett	477	483	500	511	510	506
c) Brutto driftsutgifter per innbygger til kultur (utenom kirke, kulturadministrasjon og bibliotek)	409	436	486	502	490	478
d) Brutto driftsutgifter per innbygger til idrett og kultur	886	919	986	1013	1001	984

* Alle tall er prisjustert til 2002 tall i samsvar med SSBs konsumprisindeks.

Vi har også laget en tabell som viser prosentvise endringer i perioden 1997-2002. Prosentandelene er beregnet ut fra hvor mye brutto driftsutgifter til idrett og kultur utgjør i forhold til kommunenes totale brutto driftsutgifter.

Tabell 6.3: Utviklingen i den kommunale støtten til idrett og kultur i perioden 1997-2002 med utgangspunkt i brutto driftsutgifter. Prosent.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
a) Idrettens andel av kommunenes totale utgifter, brutto per innbygger	1,46	1,39	1,36	1,37	1,41	1,32
b) Kulturens andel (utenom idrett, kirke, bibliotek og kulturadministrasjon) av kommunenes totale utgifter, brutto per innbygger	1,26	1,26	1,32	1,35	1,35	1,25
c) Idrettens og kulturens andel (utenom kirke, bibliotek og kulturadministrasjon) av kommunenes totale utgifter, brutto per innbygger (a+b)	2,72	2,65	2,68	2,72	2,76	2,57
d) Idrettens andel av kommunenes kulturutgifter (utenom kirke, bibliotek og kulturadministrasjon), brutto per innbygger (b i prosent av c)	53,84	52,56	50,71	50,44	50,94	51,42

Prosenttallene innenfor hver av kategoriene er sammenlignbare over tid, det vil si vi kan identifisere eventuelle endringer fra det ene året til det andre.

For idrettens del er utviklingen vært preget av mindre endringer fra år til år (pkt a). I 1997 utgjorde idrettens andel av kommunenes brutto driftsutgifter ca 1,47 prosent, mens andelen i 2002 var 1,32 prosent, det vil si en reduksjon på 0,15 prosentpoeng. Svingningene fra år til år gjør det imidlertid vanskelig å konkludere med at idretten i økende grad taper når kommunene treffer sine budsjettvedtak.

Kulturens andel av kommunenes totale utgifter viser stabilitet fra 1997 til 2002 (pkt b). Utgiftene til kulturaktivitetene kunst, barne- og ungdomstilbud og andre kulturtiltak, har blitt redusert med 0,01 prosent i denne perioden.

Sammenligner vi idrettens andel av de samlede utgiftene til idrett og kultur (utenom kirke, bibliotek og kulturadministrasjon) er utviklingen svakt nedadgående (pkt d). Mens utgiftene til idretten i 1997 utgjorde 53,87 prosent av kommunenes samlede kulturutgifter, var denne andelen sunket svakt til 51,42 prosent i 2002 – en reduksjon på 2,42 prosentpoeng. Idrettens andel av kommunenes kulturbudsjett har imidlertid vokst noe på 2000-tallet – fra 50,44 prosent i 2000 til 51,42 prosent i 2002.

Alt i alt viser disse resultatene at kommunenes samlede prioritering av kultur og idrett er litt svakere i 2002 enn i 1997. Det er få dramatiske utslag i denne perioden, men svingninger fra år til år gjør det vanskelig å peke på noen entydig trend.

6.3.3 Utviklingen i kommunenes netto driftsutgifter til idrett og kultur

Vi har også undersøkt utviklingen i kommunenes *netto* driftsutgifter til idrett og kultur. For disse tallenes del foreligger det bare sammenlignbare tall for 2001-2003 basert på KOSTRA. I tabellen nedenfor presenteres nettotall per innbygger.

*Tabell 6.4: Kommunenes netto driftsutgifter per innbygger totalt og til idrett og kultur i tidsrommet 2001-2003. Faste kroner 2003.**

	2001	2002	2003
a) Netto driftsutgifter totalt per innbygger	24 811	26 899	27 857
b) Netto driftsutgifter per innbygger til idrett	302	315	328
c) Netto driftsutgifter per innbygger til kultur	790	841	842
d) Netto driftsutgifter til idrett og kultur per innbygger	1092	1157	1170

*Alle tall er prisjustert til 2003 tall i samsvar med SSBs konsumprisindeks.

Tabellen viser at det har vært en reell vekst i kommunenes netto driftsutgifter til idrett og kultur fra 2001 til 2003 (pkt. b, c, d). Det samme har det vært i totale netto driftsutgifter per innbygger i denne perioden (pkt. a).

Neste tabell viser prosentvise endringer i kommunenes netto driftsutgifter i perioden 2001-2003. Prosentandelene er beregnet ut fra hvor mye netto driftsutgifter til idrett og kultur utgjør i forhold til kommunenes totale netto driftsutgifter.

Tabell 6.5: Utviklingen i kommunenes netto driftsutgifter til idrett og kultur i perioden 2001-2003. Prosent.

	2001	2002	2003
a) Idrettens og kulturens andel av kommunenes totale driftsutgifter, netto per innbygger	4,40	4,30	4,20
b) Idrettens andel av kommunenes totale driftsutgifter, netto per innbygger	1,22	1,17	1,18
c) Idrettens andel av kommunenes totale driftsutgifter til kultur, netto per innbygger	27,70	27,30	28,00

Idrettens og kulturens andel av kommunenes totale netto driftsutgifter viser en svakt synkende tendens i perioden fra 2001 til 2003 (pkt. a). Det kan dermed se ut til at kommunene ikke prioriterer idrett og kultur like høyt som tidligere målt i netto driftsutgifter. Tidsserien er imidlertid fortsatt så kort at det trengs flere observasjonssår før endelig dom kan felles.

For idrettens del er utviklingen preget av mindre svingninger. Idrettens andel av kommunenes netto driftsutgifter har gått ned fra 2001 til 2002, men svakt opp igjen fra 2002 til 2003 (pkt. b). Samme mønsteret gjør seg gjeldende i forhold til idrettens andel av kommunenes totale netto driftsutgifter til kultur (pkt. c).

6.4 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet benyttet regnskapstall 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 så langt ikke registrere noe entydig mønster ved at kommunene gir mindre til lokalidretten fordi staten gir mer. På 2000-tallet har det vært reell vekst i kommunenes driftstilskudd til lokale foreninger og lag. Det samme har det vært i kommunenes netto driftsutgifter til idretten. Det er imidlertid enkelte indikasjoner på at kommunene ikke prioriterer idrett og kultur like høyt som før. Det er visse svingninger fra år til år slik at det trengs flere observasjonssår før endelig dom kan felles.

Det at ordningen så langt ikke har påvirket kommunenes bevilgninger i større omfang, behøver ikke å bety at slike effekter ikke kan komme på lengre sikt. Etter hvert som kjennskapen til aktivitetsmidlene øker i kommunenes administrasjoner og blant lokalpolitikere, og dersom de økonomiske vanskelighetene i kommune-Norge vedvarer og eventuelt også forsterker seg, kan denne type effekter bli sterkere. Men det er naturligvis ikke sikkert at kommunene vil bruke sparekniven på utgiftene til idrett og kultur. Dette er et spørsmål som bør undersøkes på et senere tidspunkt.

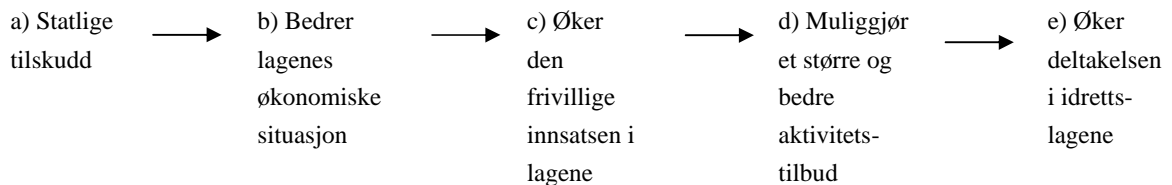
7 Oppsummering og konklusjoner

7.1 Innledning

I dette kapitlet oppsummerer vi evalueringens resultater og trekker konklusjoner. Først sammenfatter vi hovedfunnene fra evalueringen, før vi utdyper resultatene på bakgrunn av evalueringens problemstillinger. Deretter konkluderer vi i forhold til tilskuddsordningen som virkemiddel i den statlige idrettspolitikken. Til slutt peker vi på enkelte utfordringer og dilemmaer som tilskuddsordningen står overfor.

7.2 Evalueringens hovedresultater

Hovedsiktemålet med evalueringen har vært å etterprøve om tilskuddsordningen har bedret idrettslagenes rammevilkår på en slik måte at den har bidratt til økt aktivitet og deltakelse i de lokale, frivillig baserte idrettslagene. Denne handlingslogikken 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. Sammenhengene mellom statlige tilskudd og aktivitet og deltakelse er vist i figuren nedenfor. Penger inn, er forventet å gi aktivitet og deltakelse ut.



Figur 7.1: Vegene fra statlige tilskudd til økt aktivitet og deltakelse i idrettslagene.

Våre undersøkelser 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. Tilskuddsmidlene når i all hovedsak fram til idrettslagene. Det er laget et fordelingssystem som på en effektiv måte får ut de statlige tilskuddene til lokalnivået i idretten. En begrenset del av midlene er benyttet av idrettsrådene til fellesaktiviteter i regi av rådene og til administrering av tilskuddsordningen. Mottakerne av midlene er i første rekke frivillig baserte idrettslag i NIF som har aktiviteter for barn og ungdom. De ca. 5500 lagene som får støtte, mottar i gjennomsnitt 18 500 kroner. Antall lag som mottar støtte fra tilskuddsordningen har økt

med 14 prosent fra 2000 til 2003. Tilskuddsmidlene utgjør i gjennomsnitt ca. 4,5 prosent av idrettslagenes samlede inntekter.

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 i hovedsak idrettsrådenes fordeling som rettferdig. Hovedregelen er at de statlige tilskuddene kommer i tillegg til lagenes øvrige inntekter. Lagenes øvrige inntekter er i begrenset grad påvirket av at staten tar et større økonomisk ansvar for de lokale idrettslagene. Det har vært realvekst i de kommunale bevilgningene til idretten i evalueringsperioden, men det er tegn til at idrett og kultur blir prioritert lavere sammenlignet med andre kommunale tjenester.

Slik lokalidretten selv vurderer det, har tilskuddsordningen gitt resultater i form av et utvidet *aktivitetstilbud* for barn og ungdom. Aktivitetsmidlene brukes å første rekke på aktivitetsrettede formål slik som treninger, utstyr, konkurranser og sosiale aktiviteter. Først og fremst ser aktivitetsmidlene ut til å styrke den etablerte aktiviteten i idrettslagene. Slik lokalidretten bedømmer det, synes det å være rimelig god sammenheng mellom bedringen av idrettslagenes økonomiske rammevilkår og et utvidet aktivitetstilbud for barne- og ungdomsmedlemmene.

Mer begrensede resultater har tilskuddsordningen gitt når det gjelder deltakelse og frivillig engasjement. Tilskuddsmidlene har hatt begrensede virkninger på rekrutteringen av frivillige slik lokalidretten selv vurderer det. 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.

Det utvidede aktivitetstilbudet synes hittil i moderat omfang å ha ført til rekruttering av flere barne- og ungdomsmedlemmer. Debatten om tilskuddsmidlene i idrettsrådene og idrettslagene har imidlertid i noen grad virket mobiliserende på de som allerede befinner seg innenfor den organiserte idretten. Idrettsrådene har tatt i bruk ulike virkemidler for å skape diskusjon omkring fordelingen av midlene. Både i idrettsrådene og i lagene er den demokratiske beslutningsstrukturen tatt i bruk når spørsmål om fordeling og bruk av tilskuddsmidlene har stått på dagsorden. Deltakelsen har imidlertid ikke vært bred i den forstand at andre aktører enn styre og ledelse aktivt har vært med å bestemme fordeling og bruk av midlene. Eksempelvis synes ungdom i begrenset grad å ha vært med på å bestemme fordelingen av tilskuddene.

7.3 Utdyping av resultatene fra evalueringen

1. Hvordan har idrettsrådene håndtert oppgaven med å fordele tilskuddsmidlene?

Fordelingen av tilskuddsmidlene er den oppgaven som idrettsrådene bruker mest tid på, deretter følger deltakelse i kommuneplanarbeid og arbeid for å øke de kommunale bevilgningene til idretten. Om lag 80 prosent av idrettsrådene har tatt i bruk særskilte tiltak for å involvere idrettslagene ved fordelingen av midlene. Mest vanlig er det å avholde et fellesmøte med lagene og sende ut skriftlig informasjon.

Idrettsrådene har støtt på få praktiske problemer forbundet med fordelingen av tilskuddsmidlene. De mest relevante problemfeltene er lavt kunnskapsnivå i idrettslagene om retningslinjene for tilskuddsordningen, liten interesse fra lagenes side for å delta i diskusjonen om fordelingen av midlene og idrettslag som oppgir feilaktige opplysninger om medlemsantall og aktiviteter. Idrettsrådene har etter hvert blitt mer effektive i forhold til å få tilskuddsmidlene ut til idrettslagene. Frister for å lage innstilling overholdes i all hovedsak, og et økende antall idrettsråd kommer raskt i gang med å utarbeide innstilling.

I 2003 valgte en fjerdedel av idrettsrådene å fordele tilskuddsmidlene utelukkende på grunnlag av antallet barne- og ungdomsmedlemmer i idrettslagene (per-hode-modell). De øvrige rådene valgte å fordele støtten på grunnlag av flere tildelingskriterier enn antallet medlemmer. Sistnevnte prinsipp for tildeling av tilskuddsmidler har fått større popularitet i evalueringsperioden. Idrettsskoler for barn er et svært vanlig tildelingskriterium. Det samme er i noen grad funksjonshemmede/grupper med spesielle behov og nye idrettslige tilbud. Mindre utbredt er tildelingskriterier som tiltak for likestilling mellom jenter og gutter og tilbud for ikke-medlemmer, altså for barn og ungdom som ikke er med i den organiserte idretten. Over halvparten av idrettsrådene har vektlagt ungdom sterkere enn barn ved fordelingen av tilskuddsmidlene, mens kun 4 prosent har vektlagt barn sterkere enn ungdom.

I 2003 valgte 15 prosent av idrettsrådene å sette av midler til fellesaktiviteter for idrettslagene i regi av idrettsrådet. Mest vanlig er slike avsetninger i de større kommunene. 5 prosent av idrettsrådene satte av midler til idrettsrådets administrering av tilskuddsordningen. Det aller meste av tilskuddsmidlene når imidlertid uavkortet fram til de lokale idrettslagene. De statlige tilskuddene er først og fremst en støtteordning for idrettslag som er medlemmer av NIF. 7 prosent av idrettsrådene valgte i 2003 å tildele tilskuddsmidler til frittstående lag og foreninger. Svært få av idrettsrådene har hatt problemer med å skille mellom frivillige, medlemsbaserte lag og virksomheter som drives på mer kommersiell basis, når de skal fordele tilskuddsmidlene.

Det er relativt sterk støtte blant idrettsrådslederne til Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer for fordelingen av tilskuddsmidlene mellom *kommunene*. Når det gjelder rådernes fordeling av midlene på de ulike *idrettslagene*, ønsker rådene å legge både antall barne- og ungdomsmedlemmer og registrert aktivitet til grunn for fordelingen.

2) Hva brukes tilskuddsmidlene til?

De statlige tilskuddsmidlene til lokalidretten er definert som en grunnstøtteordning. Lagene står innenfor overordnede rammer relativt fritt med hensyn til hvordan pengene brukes. Denne friheten avspeiles blant annet i at 49 prosent av idrettslagene lot de statlige tilskuddene gå til generell drift i 2003. Videre lot 28 prosent av lagene noe av midlene gå til generell drift, mens noe ble benyttet til bestemte formål. De resterende 23 prosentene valgte å målrette bruken av hele tilskuddet. I første rekke er tilskuddene brukt til å dekke utgifter forbundet med idrettslige og sosiale aktiviteter. Lavest prioritet har bruk av tilskuddsmidlene til lønn/honorarer til ledere/trenere, tiltak for jenter, ikke-medlemmer og funksjonshemmede. I en mellomkategori havner formål som anleggsløse, idrettsskoler, opplæring av ledere/ trenere og tiltak for å redusere eller

unnå økninger i medlemskontingenter og treningsavgifter. Bruksmønsteret tyder på at store deler av tilskuddsmidlene benyttes til å støtte oppunder den eksisterende aktiviteten i lagene. På den annen side er det lite som tyder på at lagene i nevneverdig grad benytter de statlige tilskuddene til å lønne ansatte eller satse mer på eliteidrett.

Barn har fått en større del av tilskuddsmidlene enn ungdom. I gjennomsnitt har om lag 54 prosent av tilskuddsmidlene gått til barnegruppen, mens ca. 46 prosent av midlene har tilfalt ungdomsgruppen. Fordelingsmønsteret synes å reflektere at barnegruppen er større i idrettslagene enn ungdomsgruppen.

3) Hva oppnås med tilskuddsmidlene?

Tilskuddsordningen gir resultater i form av et utvidet tilbud til barn og unge. Et klart flertall (58 prosent) av idrettslagene er enige i at tilskuddsmidlene har ført til et utvidet tilbud for barn og unge. Forventningene til aktivitetsvekst var imidlertid høyere ved oppstarten av ordningen enn det idrettslagene faktisk har erfart fire år senere. 40 prosent av lagene er enige i at tilskuddsmidlene har gjort det mulig for laget å bruke mer tid på de primære, idrettslige aktivitetene. Fjerdeparten av lagene kan rapportere om at de statlige tilskuddene har ført til nye barne- og ungdomsmedlemmer, mens en betydelig større andel sier seg helt eller delvis uenig i dette. 39 prosent av idrettslagene er enige i at midlene er så små at de har hatt liten virkning på idrettslagets virksomhet.

Tilskuddsmidlene har i begrenset grad ført til at idrettslagene har redusert omfanget av innteksbringende tiltak. Mindre enn en fjerdedel av lagene er enige i at midlene har hatt en slik effekt. Det tyder på at de inntektene som lagene skaffer seg gjennom egeninnsats omtrent er like viktige som før. En grunn til at de statlige tilskuddsmidlene i stor grad har kommet i tillegg til annen inntekt er at midlene er for små til å kompensere for bortfall av inntekter fra kakeotterier og lignende. Mange av idrettslagene vektlegger også de sosiale sidene ved de innteksbringende tiltakene.

To tredjedeler av lagene mener at tilskuddsmidlene har hatt liten eller ingen virkning på de frivilliges engasjement i idretten. Faktisk mener en større andel av lagene at det er blitt vanskeligere å få frivillige til å engasjere seg enn den andelen som mener det har blitt lettere. Økning i lagenes aktivitetstilbud kan ha ført til større press på de frivillige ressursene, og økt behovet for å rekruttere frivillige.

Det er en sammenheng mellom svarene på spørsmålet om idrettslagene har redusert på omfanget av innteksbringende tiltak, og vurderingene av effekter. Desto mer enige idrettslagene er i at tilskuddsmidlene har redusert omfanget av innteksbringende tiltak, desto mer er de enige i at tilskuddsmidlene har ført til utvidet tilbud for barn og unge. Sannsynligvis har reduksjonen i innteksbringende tiltak i disse tilfellene frigjort tid som i stedet er benyttet på aktivitetene for barn og ungdom.

Det er også sammenheng mellom idrettslagenes vurdering av midlenes betydning for det frivillige engasjementet og oppfatningene av resultatoppnåelse. Desto mer enige idrettslagene er i at tilskuddsmidlene har gjort det lettere å engasjere frivillige, desto mer tilbøyelige er de til å være enig i at midlene har ført til utvidet aktivitetstilbud for barn og ungdom. Tilskuddsmidlenes andel av totalbudsjettet til idrettslagene har også betydning. Desto høyere denne budsjettandelen er, desto mer enige er idrettslagene i at

midlene har ført til et utvidet tilbud for barn og ungdom, og at de har gjort det mulig å bruke mer tid på de primære, idrettslige aktivitetene. En økning i tilskuddene til lokalidretten kan dermed bety mer aktivitet. Generell eller målrettet bruk av tilskuddene har også betydning for vurderingene av resultatoppgåelse. Desto mer idrettslagene har formålsrettet bruken av midlene, desto mer er de enige i at midlene har ført til et utvidet aktivitetstilbud for barn og ungdom.

4) Har tilskuddsmidlene styrket lokalledets posisjon?

Lokalidretten har handlefrihet til å disponere midlene fritt innenfor de statlige mål og retningslinjer som følger med ordningen. Staten har gjennom tilskuddsmidlene til lokalidretten bemyndiget idrettsrådene til å foreta fordelingen av midlene, mens lagene blir tilført ”friske” penger. Resultatene tyder på at tilskuddsordningen har styrket lokalnivåets innflytelse og gjennomslagskraft. Idrettsrådets styre og lagene har størst innflytelse på vedtaket om fordeling av tilskuddsmidlene. Idrettslagenes innflytelse ser ut til å ha økt på 2000-tallet, mens innflytelsen til Kultur- og kirkedepartementet, NIF og idrettskretsene ser ut til å ha blitt litt mindre. 84 prosent av idrettsrådslederne er enige i at tilskuddsmidlene har styrket idrettsrådets posisjon.

Resultatene tyder på at lokalledet i stor grad har utnyttet frihetsgradene i tilskuddsordningen. Mangfoldet lokalt er ganske stort når det gjelder måter å organisere fordelingsprosessen på, hvordan pengene er fordelt, og hvordan idrettslagene bruker pengene. Mangfoldet viser at lokalidretten langt på veg har tatt opp hansken og utnyttet de mulighetene som ligger i ordningen. Idrettslagene er på mange måter en møteplass for en rekke ulike interesser og hensyn. Kommunene kan ha sine hensyn som de ønsker skal bli ivaretatt av lagene, NIF kan ha sine, og det samme kan staten ha. Også medlemmene, nærmiljø og idrettsråd kan ha oppfatninger om hva laget bør gjøre. Når lagene skal sette opp sine årsbudsjett kan det i praksis være vanskelig å følge opp alle gode hensyn. Ofte blir ulike typer inntekter puttet i en og samme ”sekk” og fordelt ut på ulike utgiftsposter og aktiviteter. Følger det ikke nøye og ”strenge” krav til hva pengene skal brukes til fra den som har bevilget pengene, er sannsynligheten ganske stor for at pengene går inn i den generelle driften. Tilskuddsmidlene blir av mange av idrettslagene fortolket som relativt frie midler som det ikke knytter seg strenge krav til.

Det betyr imidlertid ikke at Kultur- og kirkedepartementets retningslinjer og NIFs anbefalinger er uten betydning. Idrettsrådenes prioriteringer ved fordelingen av midlene reflekterer på flere felt overordnede signaler – blant annet når det gjelder prioritering av ungdom, barneidrettsskoler og funksjonshemmede/ andre utøvere med spesielle behov. Mest dekkende er det å si at både de sentrale retningslinjene og anbefalingene og de lokale behovene reflekteres i den måten midlene er fordelt og brukt på lokalt.

Både NIF sentralt og idrettskretsene synes å ha blitt mer opptatt av lokalidretten. Nærmere to tredjedeler av idrettsrådslederne mener at idrettskretsene har blitt mer opptatt av å støtte og utvikle idrettsrådet. Over halvparten av rådslederne er av den oppfatning at NIF sentralt er blitt mer opptatt av å legge til rette for lokalidretten. Resultatene tyder på at tilskuddsmidlene har ført til at overordnede ledd i idretten i sterkere grad fokuserer på relasjonene til lokalnivået i idretten.

5) Fører tilskuddsordningen til administrativ merbelastning for lokalidretten?

En mulig utilsiktet effekt av den statlige tilskuddsordningen kunne vært at ordningen fører til økte administrasjonskostnader. Et poeng fra statens side er at tilskuddsordningen skal være enkel og utformes slik at den krever minimalt med arbeid knyttet til søknadsskriving og rapportering. Spørsmålet er om en lykkes med dette eller om tilskuddene helt eller delvis blir ”spist” opp av økte administrasjonskostnader.

Slik idrettslagene selv bedømmer det, har tilskuddsordningen i begrenset grad ført til betydelige administrative merbelastninger for lagene i form av søknadsskriving og rapportering. Kun en sjettedel av idrettslagene er enige i at de må bruke urimelig mye tid på søknadsskriving og rapportering i forbindelse med tilskuddsordningen.

En del av idrettsrådene benytter tilskuddsmidlene som et utgangspunkt for å formulere en lokal idrettspolitik for lagene i den enkelte kommune. For eksempel kan de velge å premiere bestemte aktiviteter gjennom fordelingen av midlene, mens de indirekte ”straffer” de aktivitetene som ikke blir tilgodesett ved fordelingen av pengene. Slike forsøk på å innføre økonomiske insentiver er neppe problematisk så lenge idrettsrådene ikke kombinerer politikken med strenge krav til oppfølging og rapportering.

Resultatene viser at en del idrettsråd stiller 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. I tillegg har over 40 prosent av rådene sendt ut skjema og krevd at lagene fyller ut opplysninger om medlemsantall og aktiviteter. Over en fjerdedel av idrettsrådene har krevd søknad fra lagene for at de skal kunne motta midler.

6) Har tilskuddsordningen ført til økonomiske vridningseffekter?

En viktig betingelse for at aktivitetsmidlene skal ha tilsiktet effekt er at midlene ikke fører til at andre økonomiske bidragsytere, som kommunene, reduserer sin støtte til lokalidretten. Ellers vil ”vinninga kunne gå opp i spinninga” – 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.

Regnskapstall og intervjumateriale er benyttet for å undersøke om tilskuddsordningen til lokalidretten har ført til en reduksjon i den kommunale støtten til idretten. Vi kan så langt ikke registrere noe entydig mønster ved at kommunene gir mindre til lokalidretten fordi staten gir mer. I evalueringsperioden har det vært reell vekst i kommunenes driftstilskudd til lokale foreninger og lag. Det samme har det vært i kommunenes netto driftsutgifter til idretten. Det er imidlertid tegn som tyder på at kommunene ikke prioriterer idrett og kultur like høyt som før. Det er visse svingninger fra år til år slik at det trengs flere observasjonssår før endelig dom kan felles.

Det at ordningen så langt ikke har påvirket kommunenes bevilgninger i større omfang, behøver ikke å bety at slike effekter ikke kan komme på lengre sikt. Etter hvert som kjennskapen til de statlige tilskuddsmidlene øker i kommunenes administrasjoner og blant lokalpolitikkerne, og dersom de økonomiske vanskelighetene i kommune-Norge vedvarer og eventuelt også forsterker seg, kan denne type effekter bli sterkere.

7.4 Tilskuddsordningen som virkemiddel i den statlige idrettspolitikken

Tilskuddsordningen til lokale idrettslag er ett av flere konkrete uttrykk for den omlegging i den statlige idrettspolitikken som har funnet sted de siste 5 årene. Mens de statlige tilskuddene tidligere i all hovedsak gikk til idrettens sentralledd, er det med tilskuddsordningen til lokale idrettslag etablert en tilskuddsordning som retter seg spesifikt mot lokalnivået i idretten. Et nærliggende spørsmål er om de oppnådde resultatene og effektene av tilskuddsordningen lokalt er tilstrekkelige til å rettferdiggjøre og legitimere ordningen.

Sammenfattet synes lokalnivået i idretten å ha fordelt og brukt tilskuddsmidlene på en måte som har virket stimulerende på de lokale, idrettslige aktivitetene. 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 og effektiv måte tatt på seg oppgaven med å fordele tilskuddsmidlene på de lokale idrettslagene. Det er laget en fordelingskanal som på en god måte sikrer at idrettslagene blir tilført statlige spillemidler. Idrettsrådets styrkede stilling og den sterke innflytelse idrettsrådene og idrettslagene har på fordelingen og bruken av tilskuddsmidlene, tyder på lokalledet i idretten har fått styrket sin posisjon i forhold til overliggende organisasjonsledd. I følge idrettsrådslederne har overliggende organisasjonsledd i idretten blitt mer oppmerksomme på forholdet til lokalnivået.

På flere punkt 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.

7.5 Dilemmaer og utfordringer

Vi vil peke på noen dilemmaer og utfordringer som tilskuddsordningen står overfor.

- *Forholdet mellom statlige tilskudd og frivillig innsats.* Det kan oppfattes som et paradoks at staten på den ene siden ønsker å stimulere den frivillige innsatsen gjennom tilskuddsordningen og på den andre siden ønsker å redusere den frivillige innsatsen som er forbundet med dugnader og kakelotterier med videre. De statlige tilskuddsmidlene har bidratt til å gjøre noe med den økonomiske utfordringen mange idrettslag er stilt overfor, men midlene synes i begrenset grad å ha hatt noen innvirkning på lagenes problemer med å trekke til seg menneskelige ressurser. Når lagene fortsetter med kakelotterier og dugnader omtrent som før, har de heller ikke gjort seg mer attraktive overfor potensielle frivillige som primært ønsker å bruke tiden på de idrettslige og fysiske aktivitetene. Resultatet over tid kan bli at lagene i økende grad løser vanskelighetene med å mobilisere frivillige ressurser ved å ansette folk til å ta seg av de idrettslige aktivitetene.

- *Forholdet mellom overordnet styring av tilskuddsmidlene og lokalidrettens selvbestemmelse.* Resultatene tyder på at en del av idrettslagene lar de lokale behovene komme i første rekke, mens de overordnede statlige retningslinjene ikke har samme gjennomslagskraft. Balanseforholdet mellom statlig styring og idrettens selvbestemmelse varierer dermed en god del, gjerne fra idrettslag til idrettslag. Noen er svært lojale overfor de overordnede retningslinjene, andre lar altså de lokale behovene komme først. Spørsmålet er om dette skal defineres som et problem, eller om det bør være aksept for at idrettslagene forholder seg forskjellig til de overordnede statlige styringssignalene.
- *Forholdet mellom generell drift og målrettet bruk av tilskuddsmidlene.* Et forhold som til dels er forbundet med styring-autonomidiskusjonen over, er generell eller målrettet bruk av tilskuddsmidlene. Evalueringen tyder på at jo mer idrettslagene målretter bruken av tilskuddsmidlene, desto større effekt har midlene på tilbudet for barn og unge, og på rekrutteringen av barne- og ungdomsmedlemmer. Utviklingen tyder imidlertid på at stadig flere av idrettslagene lar midlene gå inn i den generelle driften. Et nærliggende spørsmål er om midlene etter hvert vil få mindre effekt fordi de i økende grad brukes som generell driftsstøtte. På den annen side kan en slik utvikling neppe karakteriseres som et brudd med tilskuddsordningens forutsetninger så lenge det er snakk om grunnstøtte til idrettslagene. Denne situasjonen kan kanskje karakteriseres som den medlemsbaserte grunnstøttens dilemma. Krever staten, NIF eller idrettsrådene mer målrettet bruk av midlene fra lagenes side, kan kanskje effekten av midlene bli større, men slike krav kan gå utover idrettslagenes selvbestemmelse og prinsippet om at midlene skal være grunnstøtte til lagene.
- *Forholdet mellom å bevare og endre den lokale idrettslagsstrukturen.* Den statlige støttepolitikken må balansere mellom hensynet til å bevare de frivillige og medlemsbaserte idrettslagene, og hensynet til at lagene må kunne omstille og modernisere seg for å kunne framstå som et attraktivt alternativ for ulike grupper av barn og unge. Evalueringen tyder på at de statlige tilskuddsmidlene i begrenset grad blir brukt av idrettslagene til målrettet omstilling og utvikling av nye aktiviteter. Det eksisterende aktivitetstilbudet avgjør i stor grad bruken av midlene. Spørsmålet er om midlene dermed blir en ”sovepute” for lagene, men på den andre siden er det de primære idrettslige aktivitetene som skal styrkes.
- *Forholdet mellom lag i NIF og frittstående lag.* Den statlige tilskuddsordningen er i all hovedsak en tilskuddsordning for NIFs lokale medlemsorganisasjoner. Dette er heller ikke særlig overraskende så lenge det er snakk om idrettens andel av spillemiddeloverskuddet, som det er overlatt til idretten selv å fordele. Incentivene til å lete etter lokale, frittstående idrettslag er relativt små slik systemet nå er utformet. I den grad det er viktig å nå videre ut med tilskuddsmidlene er spørsmålet hvordan det i så fall kan gjøres i praksis. Det kan virke som et paradoks at et NIF-organ (idrettsrådet) skal fordele midler også til ikke-medlemmer av NIF.
- *Idrettslagene eller idrettsrådene i sentrum?* Det lokale, frivillige idrettslaget er i økende grad satt i sentrum for den statlige idrettspolitikken. Et viktig

virkemiddel i den sammenheng har vært tilskuddsordningen til lokale idrettslag. Samtidig har staten medvirket til å styrke idrettsrådene som organisasjonsledd i idretten ved å gi dem myndighet til å fordele tilskuddsmidlene. En del av idrettsrådene stiller så mange krav til idrettslagene i forhold til bruken av aktivitetsmidlene, at det gir liten mening å snakke om grunnstøtte til lagene. Et nærliggende spørsmål er om det gavner målet om å sette idrettslaget i sentrum hvis idrettsrådene utvikler seg til å bli overordnede og styrende policy-organer.

Komplekst forhold mellom statlig støtte og frivillig innsats

La oss helt til slutt se litt nærmere på forholdet mellom statlig støtte, idrettslig aktivitet og frivillig innsats. All den tid svært mye av aktiviteten i lagene utføres av frivillige, vil det være en nær sammenheng mellom omfanget av aktivitet og hvor mye lagene trenger og bruker av den viktigste ressursen, det frivillige arbeidet. Som et utgangspunkt kan man anta at denne sammenhengen er proporsjonal. Dersom den generelle aktiviteten i laget øker med fem prosent vil behovet for frivillig innsats også øke med fem prosent.

I praksis vil denne sammenhengen sjelden være så enkel. Antagelig er sammenhengen mellom statlig støtte og frivillig innsats avhengig av hvordan de statlige midlene brukes og hvordan de i så fall påvirker frivilligheten. Tre typer av sammenhenger er mulige:

1. *De statlige tilskuddene og behovet for frivillig innsats er uavhengige størrelser.* Dersom statsstøtten brukes til kjøp av nytt utstyr (drakter, baller og lignende) behøver ikke dette og gi seg nevneverdige utslag på behovet for frivillig innsats. Man kan også tenke seg at pengene brukes til å sette i gang aktiviteter hvor det er behov for ekstra frivillig innsats i en investeringsfase, men ikke i den etterfølgende driftsfasen, for eksempel i forbindelse med utskiftning eller vedlikehold av idrettsanlegg.
2. *De statlige tilskuddene og behovet for frivillig innsats er substituerbare størrelser.* I dette tilfellet vil den statlige støtten brukes på en måte som bidrar til å fortrenge og erstatte den frivillige innsatsen. Det kan eksempelvis skje ved at idrettslagene bruker midlene til å dekke tapte inntekter som følge av kutt i antallet kakeotterier og lignende. En lignende effekt vil kunne oppstå om lagene bruker den statlige støtten til ansette og lønne folk. De frivillige skyves ut, mens fast ansatte tar seg av de idrettslige og fysiske aktivitetene i lagene.
3. *De statlige tilskuddene og behovet for frivillig innsats er komplementære størrelser.* I dette tilfellet brukes den statlige støtten til å øke idrettslagenes aktiviteter, for eksempel ved å finansiere deltakelse i en ekstra turnering eller konkurranse. I så tilfelle vil den aktivitet idrettslagene setter i gang øke behovet for frivillig innsats. Lagene må få inn nye mennesker, eller dersom det ikke går, be de som allerede gjør en frivillig innsats for laget om å gjøre enda mer.

Hovedinntrykket fra evalueringen er at den statlige støtten og behovet for frivillig innsats er komplementære størrelser. De statlige tilskuddene bidrar til økt aktivitet og dermed behov for mer frivillig innsats. Men ordningen løser ikke idrettslagenes

problemer med å trekke til seg menneskelige ressurser. Snarere kan tilskuddsordningen forsterke idrettslagenes problemer med å tiltrekke seg slike ressurser.

I mer begrenset grad er den statlige støtten blitt brukt på en måte som ikke har påvirket behovet for frivillig innsats – for eksempel ved å bruke pengene på nytt utstyr. Den statlige støtten har heller ikke i noe stort omfang blitt brukt på en måte som har fortrenget og erstattet noe av den frivillige innsatsen – for eksempel ved å lønne flere folk.

Hva kan skje på lengre sikt?

Aktivitetsmidlene er enda en relativt ny støtteordning. Det er fortsatt mye oppmerksomhet om disse midlene i idrettslagene. Men hvordan vil støtteordningen kunne påvirke idrettslagenes økonomi og tilpasning over tid, gitt at en fra statens side velger å beholde støtteordningen, og lar forvaltningen av ordningen være som i dag?

Hvis idrettslagene fortsetter å motta det samme tilskuddet på konto, er det sannsynlig at midlene i økende grad vil gå inn i den generelle driften. Antar man videre at idretten som andre sektorer eksponeres for en generell kostnadsutvikling, for eksempel med vekst i utgifter til anleggsleie, utstyrskjøp og lønninger, risikerer man i løpet av få år at mye av tilskuddet blir ”spist opp”. Forskjellen sammenlignet med tiden før tilskuddsordningen ble innført, vil da være at lagene har en litt høyere offentlig finansieringsandel og avhengighet av det offentlige. Utfordringen med hensyn til å skaffe penger og frivillige vil langt på veg være den samme, men idrettslagene har fått et lite ”pusterom” før tilskuddsordningen blir innfaset i lagenes budsjetter.

Størrelsen på de statlige tilskuddene er ikke knyttet til spesifikke behov, kostnader eller kostnadsutvikling i idrettslagene, men til innbyggertall i alderen 6-19 år og til antall barne- og ungdomsmedlemmer og aktiviteter i idrettslagene. Fordelen med dette er at idrettslagene får store frihetsgrader med hensyn til disponeringen av midlene, samt at tilskuddsordningen blir lite kostnadskrevende administrativt sett. Ulempen ved økonomisk støtte som ikke er nærmere definert i forhold til spesifikke kostnadsbehov i lagene, er at støtten over tid risikerer å komme i utakt med de realøkonomiske behovene i lagene fordi den ikke er koblet til trekk ved idrettslagsøkonomien, men til ytre forhold – som i dette tilfelle det norske folks spillevennlighet.

Forutsatt at de fleste idrettslag er underlagt relativt allmenne trekk slik som at kortsiktige behov gjerne tar oppmerksomheten bort fra de langsiktige, og at eksisterende aktiviteter gjerne får fortrinn framfor de genuint nye, kan en ren grunnstøtteordning på lang sikt stå i fare for å virke mer sementerende enn stimulerende på aktivitetene i idrettslagene. Staten kan i økende grad bli stående som en garantist for en idrettslagsstruktur som nye grupper av barn og ungdom finner lite attraktiv.

Referanser

- Andersen, R. K. (1996): *Motiver for frivillig innsats i Norges Røde Kors*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 1996: 2.
- Anheier, H. (2000): *Managing non-profit organisations: towards a new approach*. Arbeidsnotat nr.1. Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Science (LSE).
- AT Kearney (1998a): *Norges Idrettsforbund og Olympiske Komite (NIF). Analyse av pengebruken i NIF sentralt*. Oslo: AT Kearney.
- AT Kearney (1998b): *Norges Idrettsforbund og Olympiske Komite (NIF). Analyse av pengebruken i særforbund og idrettskretser*. Oslo: AT Kearney.
- 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. Opedal (2002): Nasjonal politikk for lokalidretten. I Mangset, P. og H. Rommetvedt (red.): *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Breivik, G. (1998): Sport in High Modernity: Sport as a Carrier of Social Values. *Journal of the Philosophy of Sport*. Vol. 25, p. 103-118.
- 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.
- 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.
- Gregory, R. J. (1999): Social capital theory and administrative reform. Maintaining ethical probity in public service. *Public Administrative Review*, 59, 63-75.
- Grepperud, S. and P. A. Pedersen (2001): *The Crowding-Out of Work Ethics*. Health Economics Research Programme. Universitetet I Oslo. Working paper 2001: 4.
- Ibsen, B (1992): *Frivillig arbejde i idrætsforeninger*. København. DHL/systime.
- 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*.
- Lorentzen, H. (1995): Frivillighet i velferdsstaten. I K.K. Klausen og P. Selle (red.): *Frivillig organisering i Norden*. Oslo: TANO.
- Lorentzen, H. (1997): *Integrasjon gjennom frivillige organisasjoner*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 1997: 19.
- Lorentsen, H. (1998): *From membership to market: Voluntary organisations in Norway*. Nytt fra Norge (mars). Oslo: Utenriksdepartementet.
- Lorentzen, H. (2003): *Velferdskommunen og de frivillige organisasjonene. Dugnad, engasjement og velferd*. Notat KOU 2003: 2. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lorentzen, H. og K. Hoaas (2000): *Offentlig styring av frivillige organisasjoner med barne- og ungdomsorganisasjonene som case*. Rapport 13:2000. Bergen/Oslo: Institutt for samfunnsforskning og LOS senteret.

- Lorentzen, H. og O. A. Opdalshei (1997): *Integrasjon gjennom frivillige organisasjoner*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 1997/19.
- Lorentzen, H og J Rogstad (1994): *Hvorfor frivillig? Begrunnelser for frivillig sosialt arbeid*. ISF-rapport 1994:11. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Mangset, P. og H. Rommetvedt (red.) (2002): *"Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?"*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Norges idrettsforbund og Olympiske komite (1999): *Strategidokument for tingperioden 1999 – 2003*. Vedtatt av idrettsstyret 29. okt 1999.
- Norges idrettsforbund og Olympiske komite (2002): *Tilstandsrapport for norsk idrett*.
- Norges idrettsforbund og Olympiske komite (2003): *Tilstandsrapport for norsk idrett*.
- Norges idrettsforbund og Olympiske komite (2003): *Idrettspolitisk dokument. Tingperioden 2003-2007*.
- Opedal, S., C. Berg og H. Rommetvedt (2003): *De lokale aktivitetsmidlene til idretten – bruk og virkninger*. Arbeidsnotat RF-2003/099.
- 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.
- Selle, P. (1995): Idretten og det offentlige. Ein familie? I K.K. Klausen og P. Selle (red.): *Frivillig organisering i Norden*. Bergen: TANO og Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Selle, P. og B. Øymyr (1995): *Frivillig organisering og demokrati*. Oslo: Samlaget.
- Sivesind, K. H. et. el. (2002): *The Voluntary Sector in Norway: composition, changes and causes*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 2002: 2.
- Steineke, J.M. (1999): *Frivillig arbeid i forandring – driftsmodeller for eldreentre drevet av Nasjonalforeningen for folkehelsen*. RF-rapport nr. 1999/326 Stavanger: Rogalandforskning.
- 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 idrettspolitikk – kartlegging, vurdering og forslag tiltak for bedre måloppnåelse*. Rapport fra regjeringsoppnevnt utvalg. Oslo: Kultur- og kirke departementet.

Tjelflaat, T. og G. Clifford (1999): *Ansvar eller egeninteresse? Unge voksnes forhold til frivillig aktivitet*. Skriftserien fra Barnevernets utviklingscenter i Midt-Norge 1999:6.

Torgersen, U. (1981): *Profesjonssosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Wollebæk, D., P. Selle og H. Lorentzen (2000): *Frivillig innsats – sosial integrasjon, demokrati og økonomi*”. Bergen: Fagbokforlaget.

Young, D. R. (2000): Alternative models of government-nonprofit sector relations: theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29.1; 149-172.

Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vedlegg kapittel 5 – case-studier av utvalgte idrettslag

Lag A – Fleridretts bydelslag i storby

Type og struktur: Klubben ble startet opp tidlig på 70-tallet. Leder hadde vært med fra ungdomstiden av og han hadde sett klubben vokse og bli stor. I klubben drives det med flere typer ballspill. De største idrettene er fotball og håndball. Klubben er basert på breddeidrett selv om en ligger relativt høyt i divisjonene for et av ballspillene. Klubben spiller en viktig rolle i bydelens barne- og ungdomsmiljø. Den har ca 1000 medlemmer. De aller fleste, ca. 85 prosent, er barn og ungdom. Klubbens medlemmer i aldersgruppen 16-19 år utgjør vel tredjeparten av bydelens befolkning i denne alderskategorien. Klubben drives på frivillig basis og gir inntrykk av å være veldrevet. Klubben er delt inn i avdelinger etter typen idrett. Hovedstyret består av formann, sekretær (og nestleder) og formenn for de ulike avdelingene, samt en fra husstyret (knyttet til klubbhuset).

Utvikling og utfordringer. Klubben har over 50 lag i aldersbestemte klasser i fotball og håndball samlet sett. Antall medlemmer i klubben vokser for hvert år som følge av at det kommer nye og større kull i en voksende bydelsbefolkning. *Kapasiteten er et hovedproblem.* Det er vanskelig å kunne ta imot alle som kommer. Klubben har ikke kapasitet til å ta inn barn som er mindre enn 7 år. Dersom barn og ungdom kommer midt i sesongen kan de måtte vente før de får plass. Klubben har ikke nok bane- og hallkapasitet. Bydelens over 40 fotballag må dele sine to fotballbaner og ball-løkker med andre bydeler som ikke har egen banekapasitet. Håndballag i aldersbestemte klasser får bare trene en dag i uken, mens et konkurrerende lag gjerne får tre dager per uke. ”Hvem blir da best?” Det oppleves også som en utfordring å få kvalifiserte trenere, ikke bare foreldre. Hvis foreldre skal trene må de ta aktivitetslederkurs. Det kreves kvalifikasjoner også lenger ned i aldersgruppene. Det kom inn forslag om at en skulle begynne med andre idrettsgrener. Men det ble avvist. En har nok med å fylle de verv som er og vektlegger å rekruttere kvalifiserte trenere.

Det er gjort en god jobb på økonomisiden. En kjører ett felles økonomisystem og har god kontroll med økonomien. De ulike avdelingene har en tilfredsstillende økonomi. Da et lag kom høyt opp i divisjonene måtte avdelingen/laget gjøre rede for hvordan de skulle greie å finansiere reiseutgiftene før de fikk aksept for å delta. Budsjett vedtas for ett år om gangen. De får mindre og mindre penger fra idrettsrådet i kommunen hvert år. Det skyldes at kommunene har en fast pott og at antallet medlemmer i idrettslagene øker fra år til år. Kommunen vedlikeholder også banene. Det betales ikke leie for dem. Skolen (kommunen) benytter garderoben til idrettslaget, og de deler på strømmen. Den viktigste inntektskilden er spilleautomater. De vil tape 700.000 kroner om de pengene forsvinner. Nest viktigst er bingo, og deretter kommer medlemskontingenter. Laget har en representant i idrettsrådet som en ønsker å dra nytte av for om mulig å få andre

penger. En hall er med i byens planer. Klubben har fått bevilget tippemidler til klubbhus, men har ikke fått bygget det. En ser for seg å sende tilbake pengene og heller forsøke å få et kontor inne i den nye hallen.

Aktivitetsmidler. De midlene som kom det første året ble satt av til oppussing av klubbhus og treningsmateriell til jenter. Da aktivitetsmidler ble tildelt i 2002 ble det bestemt at disse skulle øremerkes etter søknad fra de to store avdelingene. Diskusjonen i hovedstyret gikk på at det var viktig å gi gruppene spillerom til å utforme kreative og nye aktiviteter for barn og ungdom. Det ble bestemt at pengene ikke skulle gå til vanlig drift, men blant annet til miljøtiltak. Den ene gruppa la blant annet opp til å arrangere en aktivitetsweekend med tema som mot vold, mobbing, antirasisme, holdninger og verdier, sikkerhet på veien til trening, samt fotballferdigheter i vid forstand. Penger ble også brukt til klubbgensere og pølser og brus i forbindelse med gjennomføring av merkedag. Den andre gruppa brukte penger til å subsidiere en turnering og til utstyr, drakter mv. Ikke alle foreldre har midler til å sende ungdommene på turneringer. Midler ble brukt til å subsidiere busstransport. Videre ga man 500 kroner til hvert lag etter sesongstart til sosiale sammenkomster. Ifølge en informant "tvinger" idrettslaget seg til å tenke nytt gjennom bruken av midlene. Fotballgruppas aktivitetsweekend ville ikke ha blitt avholdt om ikke idrettslaget hadde fått midlene. Vedkommende oppfatter ordningen som en måte og omfordele spillemidlene på, til fordel for barn og ungdom. Det ble også understreket at midlene kommer som et tillegg, og at idrettslaget kjører inntektsbringende aktiviteter like hardt som før.

Resultatet blir ifølge en representant for gruppa både mer aktiviteter og flere unge. Det vil si det siste henger også sammen med at bydelen vokser. En annen informant uttalte på et tidligere tidspunkt at det var umulig å si om midlene har bidratt til flere medlemmer. Utfordringen ligger i å holde på medlemmene (ungdom). Hva pengene skal brukes til i 2004 er enda ikke bestemt. En mulig tanke er å bruke noe av pengene for å få de unge til å rydde i nærmiljøet. Det kan i neste omgang gjøre det lettere å be om sponsormidler. "Skal bruke pengene slik vi selv ønsker", hevder informanten Det er det spesielle med aktivitetsmidlene: I følge informanten er det "sjelden at en får penger uten at giver mener noe bestemt om hvordan de skal brukes".

Sammenfatning. Dette er en klubb som driver godt, som har en voksende aktivitet blant barn og ungdom. Laget har en sterk forankring i bydelen. Hovedproblemet er manglende kapasitet på anleggssiden, det vil si mangel på bane- og hallkapasitet. Økonomien er imidlertid god og klubben har små faste økonomiske forpliktelser. Aktivitetsmidlene er brukt til å styrke klubbmiljøet.

Lag B – Fleridrettslag bydel i storby

Type og struktur. Dette er et stort fleridrettslag i en bydel. Laget ble etablert tidlig på 1900-tallet. Det har mange forskjellige aktiviteter. Daglig leder er ansatt, har vært med i klubben tidligere og har egne barn med nå. Klubben har en rekke forskjellige idretter og driver både med breddeidrett og sport på elitenivå. Det drives aktiviteter både innen lagidrett og individuelle idretter. Både sommer- og vinteridretter er representert. Den har også aktiviteter for psykisk utviklingshemmede. Idrettslaget omfatter både voksne

og yngre. Ca. tredjeparten av medlemmene er over 25 år. Ca. halvparten av medlemmene er 16 år og yngre. Klubben har ikke så mange innvandrere som medlemmer. Det er et hovedstyre for hele virksomheten. Klubben er videre delt inn i avdelinger etter idrett med egne styrever. Hver avdeling er på størrelse med et gjennomsnittslag. Laget har mange ansatte på timeavlønning og nær halvannet årsverk som driver administrasjon. Dugnadsånden er ikke så stor. Klubben er viktig for bydelen ved at anleggene er åpne for bruk. Barnehager og skoler kommer dit på dagtid.

Utvikling og utfordringer. Det har vært en betydelig vekst i medlemsantall de siste årene. En driver stort sett med de samme aktivitetene, men mengden er intensivert. En idrett er kuttet ut på grunn av manglende interesse. Men det er en økende interesse for all-idrett for små barn, fotball, alpint og langrenn. Det siste skyldes gode vintre. De små og smale idrettene har det vanskelig. Videre mener vår informant at breddeaktivitetene utgjør stadig mer av totalaktiviteten. Det er færre som driver med elite. Det skyldes både at "trakten" blir smalere og at idrettsgymnasene tar mange av de som vil satse mest.

Utfordringene kommer an på type idrett. Tilstrekkelig anleggskapasitet er et problem på lagspillsiden. Videre er det en utfordring å få frivillige til å stille opp. Innen en av de individuelle idrettene er kostnadsnivået et problem. En generell utfordring handler om å gi 13-14 åringer et tilbud som kan konkurrere med andre tilbud utenfor idretten. Det er mye avskalling i denne aldersklassen. Utfordringen er tosidig. På den ene siden skal man prøve å lage grupper som har fokus på det sosiale mer enn konkurranse og trening. Trenerne må godta at noen ikke har idrettslige ambisjoner. På den annen side skal man også gi et tilbud til de som vil satse.

Klubben fester grunn til anlegg fra kommunen og har en relativt betydelig anleggsmasse. En har lagt ned millioner av kroner i anlegg. Mye finansieres med støtte fra kommunen og spillemidler. For tiden jobbes det med å få opp en ny hall. Hver avdeling er selvstendig økonomisk enhet. Foregående budsjettår ga et underskudd både på avdelings- og hovedkassenivå. En hovedårsak til underskuddet er oppgradering av anlegg. Men laget har likevel en rimelig solid økonomi. Normalt driver en etter nullbudsjetter. Daglig leder bruker anslagsvis en dag i uken på å søke etter penger. Kommunen økte nylig "hødestøtten" noe, men gir for lite penger til anleggssiden.

Hovedstyret beslutter hva midlene skal gå til. Det er ingen diskusjon nedover i lagets organisasjon. Men avdelingene får administrasjonsbidrag. Nå har en gjort en endring ved at dette bidraget er koblet til deltakelse på dagnader og loppemarkeder for å skaffe penger til driften av laget. Noe midler deles også ut til elitesatsing på juniornivå for å kunne delta i hovedrenn og gjennomføre nødvendige reiser.

Aktivitetsmidler. Disse midlene går inn som en generell inntekt. Gjennom opprustning av baneanlegg og haller kommer de barn og ungdom til gode. Første året da midlene kom "seilende inn" på slutten av året fikk man et stort overskudd. Penger ble da lagt inn i baneanlegg og et styrke-rom for 16-åringer og oppover. Hovedstyret beslutter hva midlene skal gå til. Det er ingen diskusjon nedover i organisasjonen om bruken av disse midlene. Aktivitetsmidlene blir ikke kanalisert nedover på grupper og avdelinger. Pengebidraget blir relativt moderat om man deler beløpet ut "per hode". Det utgjør anslagsvis ca. 3 prosent av budsjettet for barn og ungdom (under forutsetning av at

budsjettandelen er lik medlemsandelen). Det skjer ikke reduksjoner i innsats på noe område på grunn av disse pengene. En skulle gjerne hatt mer penger, særlig til anlegg.

Første året med aktivitetsmidler fikk man mye penger. Seinere har man fått mye mindre, særlig fordi midlene spres på flere. I 2003 ble det innført noe "hodestøtte" og en del direkte fordelt til idrettslagene. Det ga relativt mindre til klubben. I år kutta man ut de som ikke møtte opp på møtet i samarbeidsutvalget, og da ble det igjen mer på klubben. Hver bydel har sitt system for tildeling av midler. Det er ingen felles lest på dette. Det er viktig å være til stede å påvirke der ting skjer. Vår informant mener at fordelingen på idrettslagene i bydelen ikke er rettferdig. I følge informanten prøvde de å argumentere for at idrettslag med store avdelinger som hver for seg nesten fungerer som egne idrettslag, burde fått et tilsvarende antall bevilgninger.

Sammenfatning. Laget er et fleridrettslag med mange idretter og aktiviteter. Laget har en satsning på bredde og noe også på elite. Klubben har solid forankring i bydelen. Avskalling av tenåringer og styrking av anleggsøkonomien er generelle utfordringer for klubben. Klubben er relativt profesjonell med lønna ansatte både innen administrasjon og på trenersiden. Den har store økonomiske forpliktelser både på grunn av anlegg, personell og høy aktivitet og sliter noe med å få nok mennesker til å stille opp som frivillig på dugnader. Aktivitetsmidlene kanaliseres inn i det ordinære budsjettet. En mener at midlene på den måten bidrar til å understøtte rammevilkårene for aktivitetene.

Lag C – Fleridrettslag i distrikt

Type og struktur. Laget ble dannet for over 100 år siden. Det ligger i en distriktskommune og er det store, dominerende idrettslaget i kommunen. Laget driver med breddeidrett og en rekke forskjellige idretter inngår i tilbudet: Fotball, en rekke individuelle idretter, samt barneidrett. Laget har tusen medlemmer. Nær fjerdeparten av kommunens befolkning er med i idrettslaget. Ca. 45 prosent av medlemmene er under 18 år. I tillegg til daglig leder i hundre prosent stilling, har laget en prosjektmedarbeider og renholdere. Til sammen har laget vel to årsverk lønna ansatte. Aktiviteten er i hovedsak tuftet på frivillighet. Laget har et arbeidsutvalg (AU) på sju personer. Hovedstyret består av AU pluss gruppelederne. Det er vedtektsfestet at en ungdomsgrupperepresentant skal være med i alle gruppestyrene, AU inklusive.

Utvikling og utfordringer. Det har etter informantens utsagn, i hvert fall ikke blitt mindre aktivitet de siste årene. Lagidrettene blir viktigere for flere og flere. Det er også blåst liv i svømmeaktivitet de siste par årene med 40-50 unge i aktivitet. Tilsvarende gjelder også en annen individuell idrett. Slike ting skjer gjerne ved at folk flytter til bygda. De har barn og erfaring fra en idrett og setter i gang. En har også satt i gang en del uorganisert aktivitet. Det gjelder åpen hall arrangementer hvor idrettshallen er åpen med tilsyn over en lang kveld. Det er også satt i gang et samarbeidsprosjekt med skolen. Når det gjelder antall medlemmer ligger en omtrent på samme nivå. Noe mer er det ikke mulig å få til i forhold til barn og ungdom. De fleste fanges opp fra barnealder. Når det gjelder ungdom er utfordringen å få dem til å fortsette i laget, samt å gi tilbud både til de som vil satse 110 prosent og de som vil satse 50 prosent. En har frafall blant tenåringer, men mange beholder (et passivt) medlemskap i laget.

En flaskehals er tilgangen på instruktører; ”Hvordan skal en få folk til å stille opp?” Mye er foreldrebasert og det er en utfordring å få gruppene til å prioritere å motivere foreldre til å bli kyndige, og ikke bare ivrige instruktører.

Den frivillige innsatsen ligger om lag på samme nivå, selv om det går litt opp og ned. Som informanten sier det: ”Ildsjeler dukker stadig opp og blir fort utbrent”.

Klubben har ikke spesielle tiltak for innvandrerne. De er særlig med i fotballen. Det er ikke problem å få med barna, men problemet er at foreldrene er fraværende. Her er det også språklige barrierer. Laget har videre noen psykisk utviklingshemmede som er aktivt med. Når det gjelder funksjonshemmede er temaet stadig oppe og en har forsøkt å få i gang et regionalt prosjekt, men det har foreløpig strandet på finansieringen.

Anleggene, stadion og idrettshall, er kommunalt eid. Kommunen gir gratis bruk til alle under 18 år. I tillegg eier laget selv en del arenaer for spesielle idretter. Økonomien er under kontroll. Hovedlaget har et budsjett på ca. 1,5 mill. kroner og gruppene samlet sett omlag det tilsvarende. De største utgiftspostene på hovedlagets budsjett er lønnskostnader, drift av anlegg og informasjonstiltak. Gruppekostnadene er direkte knyttet til aktivitetene. Økonomien er solid i hovedlaget. De fleste gruppene har også midler på bok. ”Den største inntekten er spilleautomater på godt og vondt”. Klubben vil miste penger når de forsvinner. Det er foreløpig sagt at en skal få kompensasjon for nivået i 2001, men etter den tid har beløpene økt betydelig og det selv om en har redusert antall automater. Videre har klubben en del innteksbringende aktiviteter, leieinntekter fra klubbhus, noe kommunale tilskudd, sponsorinntekter og medlemskontingent. Inntektene har økt i det siste blant annet på grunn av prosjektmidler i forbindelse med samarbeidet med skolen. Aktivitetsmidlene har ikke ført til at kommunen har redusert sin støtte til laget; ”Tror ikke kommunen tar sjansen på å kutte i noe som betyr så mye for så mange”.

Aktivitetsmidler. Det laget får i aktivitetsmidler utgjør 2-3 prosent av lagets omsetning. Dette er ”en av mange bekker små”. Aktivitetsmidlene blir ikke øremerket til noe spesielt, men går til den generelle aktiviteten i gruppene. Hovedlaget yter driftstilskudd ut til gruppene. Det er styret i hovedlaget som bestemmer hvordan aktivitetsmidlene skal brukes. Også de kommunale midlene går inn i driftstilskuddet. Gruppene får om lag det doble av det de får gjennom aktivitetsmidler. For fordeling til gruppene nyttes en fordelingsmodell som dels tar utgangspunkt i antall medlemmer, dels ut fra alderen til medlemmene. En gir ekstra tilskudd til antall aktive medlemmer. Ingen under 10 år skal måtte betale treningsavgift. En ønsker at ungdom skal bli allsidige og gjerne prøver ut flere idretter, og da skal ikke penger være en hindring. Aktivitetsmidlene har gjort det lettere å innføre et slikt system.

En gruppeleder for en individuell idrett kunne fortelle at gruppen fikk mellom 5 til 7.000 kroner mer på grunn av aktivitetsmidlene. Midlenes betydning har imidlertid vært nokså begrensede. En har fått finansiert en del transportkostnader, samt inngangspenger til sportsarenaer. Aktivitetsnivået har imidlertid hele tida vært høyt. Et hovedproblem for denne gruppa er at en har ansvar for eget anlegg og legger ned rundt 5-600 timer i dugnadsinnsats årlig for å drive anlegget. Det gruppelederen ønsket seg var mer penger til å betale folk på dagtid for å påta seg driftsansvaret for anlegget. Slik det er nå får fotballgruppa som har mange flest deltakere en stor del av tilskuddene.

Aktivitetstilskuddene bidrar i begrenset grad til å lette presset på de frivillige i gruppa. Det eneste var at man i 2003 valgte å kutte ut et kakebillet.

Fordelingen av aktivitetstilskudd til lagene i kommunen har stort sett vært den samme på 2000-tallet, men en hadde ikke prosjektilskudd til å begynne med. Idrettsrådet har de siste årene avsatt en andel prosjektilskudd ut fra aktivitetstilskuddene. Dette er tilskudd som går til et samarbeidsprosjekt mellom idrettslaget og skolen med sikte på å styrke elevenes fysiske trening. Laget er som største klubb leder i idrettsrådet. En har innflytelse på vedtakene i rådet gjennom lederen. Fordelingen fungerer greit i følge informanten. Da tilskuddene økte noe fikk man også mer penger til skole/idrett prosjektet.

Aktivitetstilskuddene har ikke påvirket de økonomiske bidragene fra kommunen. De har heller ikke ført til at man har kuttet ut andre inntektskilder. En gjennomfører fortsatt mange kakebilletter og dugnader. Det vil si; i følge informanten kan kakebillettene ha utspilt sin rolle da de ikke gir så mye igjen. Dugnadsinnsats gir imidlertid mer penger i kassa. Idrettslaget hjelper til med varetelling og vasker ned bygg for å få inn penger.

Informanten påpeker at laget ville ha fått flere aktivitetstilskudd om pengene ble fordelt ut fra aktivitetsnivået. Passive lag får for mye, hevder informanten. Men om en valgte et annet fordelingsystem basert på aktivitetsregistrering ville det også ha blitt mer byråkrati, og det er en ulempe, slik informanten ser det.

Sammenfatning. Laget er et fleridrettslag i distrikts-Norge med mange idretter, mangfoldig aktivitet og har stor betydning i lokalsamfunnet. Aktiviteten er i stadig utvikling. Kommunen bidrar betydelig på anleggssiden, men klubben har også noen egne anlegg. Økonomien er solid med mange forskjellige inntektskilder. En utfordring er å få kvalifiserte instruktører. På administrativ side har en lønna ansatte, men har samtidig en sterk frivillig forankring. Aktivitetstilskuddene blir ikke øremerket, men går til den generelle aktiviteten i gruppene.

Lag D – Fleridrettslag i distrikt

Type og struktur. Laget driver med breddeidrett og er det største idrettslaget i sin kommune. Det er cirka 50 år gammelt. Laget driver med lagidretter som fotball og håndball, men også med individuelle idretter som friidrett og ski. Stort sett er denne aktiviteten for barn og ungdom. Laget har også et stort allidrettsanlegg med klubbhus, baneanlegg og lysløype som de eier selv. Primærmålsettingen er breddeidrett. Videre at virksomheten skal være inkluderende og sosial. Laget har ca. 350 medlemmer herav også støtte-medlemmer. Barn og ungdom utgjør rundt regnet 200 medlemmer. Laget organiserer således en god del av en samlet befolkning på 1800 mennesker i tettstedet.

Aktiviteten er organisert i fire grupper med hver sine styrever. Et hovedstyre har ansvar for helheten. Laget har noen deltidsansatte med lave stillingsandeler innen regnskap og anleggsdrift. Styre- og trenervirksomhet er frivillig basert.

Utvikling og utfordringer. Generelt sett har aktiviteten gått litt ned. I fotball har den riktignok bestått. Ski og friidrett har gått ned de siste årene. Her har en mangla trenere. Noen årskull er dessuten for små i antall til å få opp gode lag. Det er dessuten mange

andre aktiviteter og være med på i lokalsamfunnet, og man har diskutert hva som kan gjøres for å få opp interessen blant barn og ungdom; ”Men det er ikke lett å få tak i gode folk” i følge informanten. Det er en stadig kamp å få tak i trenere og tillitsvalgte.

Økonomien er en stor utfordring. Anleggsdriften krever stor innsats. I tillegg har laget 600.000 kroner i lån som nedbetales fortløpende. Videre koster reisevirksomheten i laget mye. Laget får støtte utenfra i form av sponsormidler, midler fra kommunen og statlige aktivitetsmidler på til sammen ca. kr. 130.000,-. Medlemsavgifter er også en viktig inntektskilde, men mange av medlemmene mener at de er vel høye. Det kan også bidra til å forklare aktivitetsnedgangen. For de under 12 år er medlemsavgiften 500 kroner, for gruppen 12-15 år er avgiften på 1000 kroner, og for de eldre enn 15 år er medlemskontingenten 1500 kroner. Stort sett har klubben greidd å komme i økonomisk balanse. For å få inn penger gjennomføres dugnader. Ved arrangementer, varetellinger og andre oppdrag og lotterier, har en samlet inn mye penger. Men folk er lei av dugnader som sammen med generelt dårlig økonomi, ikke bidrar til å øke aktiviteten.

Aktivitetsmidler. Laget får ca. 40.000 kroner i støtte. Beløpet utgjør 2-3 prosent av totalomsetningen. Men pengene kommer kjærkomment med i følge informanten; ”En skal jobbe mye dugnad for å få inn et slikt beløp”. Før gikk alle pengene inn og ut av den samme pengesekken uten nærmere presisering av hva de gikk til. I 2003 har gruppene fått ansvar for egen økonomi. Hovedstyret diskuterte og bestemte hvordan pengene skal brukes. Det vurderes å gi pengene til de ulike gruppene og at pengene da skal gå til aktivitet, herav mest til de av medlemmene som er over 13 år. Informanten går ut fra at gruppene vil bruke midlene til å dekke utgifter generelt.

I følge informanten er det fort gjort at pengene går inn i det store sluket. Drift og nedbetaling av anlegg og gjeld krever mye penger. Det er vanskelig å vite hvordan effektene på det frivillige arbeidet er. Det er en stadig kamp å få det til å gå rundt. Et hvert nytt tilskudd bidrar. En kan slappe av litt på dugnadsjobbing og loddsalg med økt støtte fra staten, i følge informanten.

Informanten hadde nylig vært på møte i idrettsrådet. I rådet er alle idrettslagene representert gjennom sine daglige ledere. På møtet gikk en gjennom ulike modeller for fordeling og stemte over de ulike løsningsforslagene. En bestemte seg for at fordelingen skulle skje etter antall medlemmer i laget. Videre var idrettsrådsrepresentantene enige om at hvis et lag utmerker seg ved å ta store løft for personer som faller utenfor, skulle det få mer aktivitetsmidler. En fra idrettskretsen var til stede og orienterte om hvordan en hadde gjort andre steder og ledet diskusjonen. I følge informanten var det greitt med en utenfra til å ivareta den rollen. Informanten tror ikke kommunen gir mindre til lokalidretten fordi laget mottar statlige aktivitetsmidler.

Sammenfatning. Laget er et breddeidrettslag og organiserer mange barn og ungdommer på stedet. En sliter med nedgang i aktiviteten. En hovedutfordring er å få økonomien til å gå rundt. Det er stort press på og slit med å få nok frivillige og folk som vil gjøre en dugnadsinnsats. Aktivitetsmidlene er i så måte et viktig bidrag til å rette opp økonomien i idrettslaget.

Lag E - Allianseidrettslag i distrikt

Type og struktur. Laget er et allianseidrettslag som omfatter flere lag med ulike idrettsgrener. Allianseidrettslaget eier anleggene, mens de ulike lagene har atskilt økonomisk drift. Friidrett, turn og skilag er underlag til allianseidrettslaget. I tillegg leier fotballaget baneanlegg av allianseidrettslaget. Hovedlagene har anlegg i hopp, alpint og har egen fotballbane. Hovedlaget administrerer anleggene og arrangerer også en del trimaktiviteter. Laget satser mest på breddeaktiviteter, men har også hatt utøvere som deltar på nasjonalt nivå. Laget har medlemmer i alle aldrer. De fleste er barn og ungdom. Det er et styre for hvert lag og et hovedstyre over disse igjen. Aktiviteten er i hovedsak basert på frivillig innsats.

Utvikling og utfordringer. Det er et like høyt aktivitetsnivå i laget nå som tidligere, men antall deltakende medlemmer har gått ned de siste årene. Unntaket er ski og alpint som holder seg ganske bra på medlemssiden. Et moment i den sammenheng er at medlemskap i laget gir rabatt i alpinbakkene.

Økonomien i lagene som inngår i alliansen, er krevende. I følge informanten er det tøft å få aktivitetene til å gå sammen. Alt koster og en må jobbe med dugnader, sponsing og kakelotterier for å få inn nok penger i kassa. Foruten aktivitetsmidler får en også kulturmidler fra kommunen. Laget fikk ca. 80.000 kroner i støtte fordelt på de tre lagene i alliansen. Klubben er avhengig av offentlig støtte. Det er også vanskelig å få frivillige til å delta. Det er mindre vilje til å bli med på dugnader nå enn før. I følge informanten tærer det på folk med så mye jobbing på inntektssiden.

Aktivitetsmidler. Informanten har ikke oppfattet at det er spesielle overordnede føringer i forhold til bruken av aktivitetsmidlene. Slik informanten oppfatter det er ”intensjonen å premiere aktivitet”. Det oppfattes som positivt at pengene går til de som står for aktiviteten - lokalnivået. Det er vanskelig å rekruttere frivillige og det koster å drive aktiviteter. I følge informanten blir det ofte slik at tillitsvalgte må bruke tiden på å skaffe penger fremfor å drive med aktivitet for barn og ungdom.

Pengene går til å finansiere aktivitetene i laget. Ved et høve ble midlene brukt til å sende ungdom på idrettsleir. Midler har også vært brukt i forbindelse med bygging av en natursti i bygda, spesielt tilrettelagt for funksjonshemmede. Det legges vekt på at pengene skal gå til å ha tid sammen med de unge. Hvordan midlene ble brukt det siste året (2003) vet ikke informanten nøyaktig, men antar at aktivitetsmidlene ble brukt på de etablerte aktivitetene. Lagene i alliansen har gjennomført en lang rekke (40-50) aktivitetsskvelder innenfor hver av skidisiplinene. Skilaget har også gjennomført kurs innen hopp trening og smøring.

Idrettsrådet fordeler aktivitetsmidlene, ikke allianseidrettslaget. Både hovedlag og de andre lagene innen alliansen, er representert i idrettsrådet. Det første året var det uenighet i rådet om hvordan midlene skulle fordeles. Fordelingssystemet det siste året består i at lagene rapporterer inn deltakere og aktivitet til idrettsrådet og får penger ut fra disse opplysningene. Leder av hovedstyret hadde ikke vært med i idrettsrådet under behandlingen av aktivitetsmidlene og visste ikke om laget var representert der. Det siste året fikk de tre lagene under allianseidrettslaget samlet ca. 38.000 kroner. Pengene blir brukt på aktivitet, men hjelper ikke på problemet med å rekruttere nok frivillige.

Sammenfatning. Laget er et fleridrettslag og har bred aktivitet fordelt på tre allianselag lokalisert i ulike deler av kommunen. Hovedproblemet er å få økonomien til å gå sammen og å rekruttere nok frivillige til å få utført alle oppgavene i laget. Aktivitetsmidlene bidrar til opprettholde og til dels øke den etablerte aktiviteten, men løser ikke problemet med å få god nok oppslutning om den frivillige innsatsen.

Lag F – Særidrettslag i storby

Type og struktur. Dette er en gammel idrettsforening, etablert for snart 150 år siden. Klubben er et særidrettslag og har en elitesatsning samtidig som hovedtyngden av de aktive driver med breddeidrett. Klubben har ca. 2000 medlemmer. Antallet medlemmer i den aller yngste aldersgruppen (0-6 år) har gått noe ned, mens medlemsantallet i de øvrige grupper for barn og ungdom har økt noe de siste årene.

Klubben driver en rekke forskjellige aktiviteter og grupper. For barn og ungdom har man ti forskjellige aktiviteter. I løpet av en uke kan det være ca. 50 forskjellige treningsgrupper for barn og ungdom. En har ikke skilt ut spesielle målgrupper. Innvandrere trekkes med i ordinær virksomhet. Klubben har ingenting for funksjonshemmede. En ønsker heller ikke å ha inn ungdom med tilpasningsproblemer. Det krever for mye.

Klubben har en forretningsfører, som har vært i foreningen i en årrekke, og noe ansatt personell for å ta seg av diverse driftsfunksjoner særlig knyttet til drift og vedlikehold av hall. Videre har klubben to fast ansatte trenere og en rekke trenere avlønnet på timebasis. Styret er involvert på de fleste områder for å holde kostnader nede. Det er 7 personer i styret som har hvert sitt hovedansvarsområde, slik som finans, administrasjon, hall mv. Styremedlemmene er daglige ledere for sine områder. Styret består stort sett av foreldre til de som er i konkurransegruppa. Styret byttes ofte ut på grunn av stor arbeidsmengde.

Utvikling og utfordringer. Utviklingen varierer fra år til år. Det er en veldig stor turnover blant barn og ungdom. Stort sett er virksomheten selvrekruiterende. Det sendes ut et program per halvår til rekrutteringsområdet. Tilbudet har ikke endret seg så mye de siste årene. De siste årene har imidlertid elitefokuset blitt sterkere. Foreldre til aktive tok da over styringen. Det har alltid vært uenighet om forholdet mellom elite og bredde. Elitesatsningen er med og rekrutterer til breddeaktivitetene, samtidig som breddeaktiviteten bidrar til å subsidiere elitesatsningen økonomisk.

På bredde/mosjonssiden gjør konkurransen fra kommersielle aktører at en må tilpasse seg endringer i markedet. *Men en kan ikke konkurrere på alle måter med de kommersielle aktørenes fleksibilitet i tilbudet.* Laget har således ikke økonomi til å holde åpent hele dagen.

Hallen ble bygd av kommunen, men eies og drives av foreningen. Kommunen gir et driftstilskudd som holder seg relativt stabilt. *Hallen er et pengesluk og det er et problem å få regnestykket til å gå rundt.* En har ønsket at kommunen overtar, men det vil denne ikke. Har litt utleie og reklameinntekter på hallen. Når det gjelder økonomi legger styret

vekt på å gå i null. En skal ikke bruke mer enn en tjener. Det settes også av litt midler til et hallfond som skal brukes til ekstraordinære tiltak.

Aktivitetsmidler. Regnskapsmessig har en alltid skilt ulike avdelinger. Det har ikke vært stor diskusjon om bruken av aktivitetsmidlene. Aktivitets- og driftstilskudd bokføres på administrasjonen. Dette ble stilltiende besluttet. Da slipper en kiving om midlene. En fikk godt og vel 100.000, men fikk mye mer midler tidligere. Det skyldtes at idrettsrådet valgte å kutte ut de yngste aldersgruppene (0-6 år) i beregningsgrunnlaget.

En har ikke hatt folk i idrettsrådet de siste 2-3 årene. En prioriterer ikke å påvirke idrettsrådet ved fordelingen av aktivitetsmidlene. Det ble sagt i styret at en måtte få inn en person i rådet. Problemet er å få folk til å stille opp. Men informanten kjenner godt til hva som foregår i idrettsrådet. Det er ikke noe hemmelighetskremmeri. Idrettsrådet har lagt seg på en policy der de som får kommunale driftsmidler også får aktivitetsmidler. Men en må rapportere inn opplysninger over nettet (den årlige idrettsregistreringen) for å være sikker på å få penger. Tidligere var driftstilskudd kriteriebasert. En fikk gjennomslag for en forenkling. I følge informanten ”bør alt som betyr mer rapportering og administrasjon unngås”. Pengene gis etter antall medlemmer i de aktuelle aldersgrupper og ikke etter aktivitetsnivå. Idrettsrådet har valgt å nedprioritere tilleggskriterier for aktivitetsmidlene. Det vil si de tar en del av potten og slår denne sammen med andre midler (som for eksempel storbymidler) og bruker disse til spesielle satsninger i regi av idrettsrådet. Informanten er uenig i at de yngste aldersgruppene kuttes ut. Ellers var det ønskelig med mer penger kanalisert til lokalnivået, særlig til å drive og vedlikeholde anlegg som idretten eier selv.

Aktivitetsmidlene kommer godt med. De er ikke øremerket slik klubben oppfatter det. En kan således diskutere hva de går til. En av våre informanter hevder at uten aktivitetstilskudd ville en ikke hatt noen sportslig leder på fast ansettelse. Tilskuddet har gitt noe mer spillerom. På den annen side er økonomien trang. En kan også se det slik at midlene er gått inn i hallen, at de er med på å subsidiere hallen, at de har gått inn i helheten. Ved en tidligere anledning ble det av informanten påpekt at midlene ved å styrke ”hall-økonomien” bidro til å styrke aktiviteten og å holde nede medlems- og treningsavgiftene. ”Det er totalen vi lever av” i følge denne informanten. Hvis disse midlene ikke kom, ville man måtte kutte på elitesiden som er et tapssluk. En annen informant vi snakket med hadde et litt annet syn på bruken og mente at den hadde bidratt til mer breddeaktivitet i de aktuelle aldersgruppene. En har hatt råd til deltakelse i mer aktiviteter. En har imidlertid ikke kuttet ned på inntektsskapende aktiviteter. Hallen krever så mye i reparasjoner. I følge informanten var ”det veldig bra når disse midlene kom”. Det opplevdes derimot urettferdig da midlene ble redusert som følge av at idrettsrådet tok vekk den yngste aldersgruppen fra beregningsgrunnlaget. Det førte til at man måtte gjennomføre flere dugnader og loddsalg for å skaffe inntekter og måtte redusere noe på elitesatsingen. Indirekte subsidierer aktivitetsmidlene elitesatsingen.

Hva kommer så ut av aktivitetsmidlene? En opprettholder den aktivitet som klubben har tilbudt i mange år. For de aktuelle aldersgrupper kan det også ha bidratt til en viss økning. En oppnår en bedre koordinering av arbeidet ved å ha en sportslig leder. En må

være på høyde kvalitetsmessig med det som tilbys av kommersielle. Foreldrene krever mer. Barn og ungdom må ha kommersielle trenere. Ellers mister man medlemmer.

Sammenfatning. Dette er en tradisjonsrik klubb med fokus både på elite og bredde. Den er relativt profesjonalisert med lønna administrasjon og trenere, samtidig som frivillige er viktige i styrefunksjoner. Hovedutfordringene laget står overfor er å holde oppe en god kvalitet i tilbud og treningsaktiviteter og få den økonomiske driften av hallen til å gå rundt. Laget har relativt betydelige økonomiske forpliktelser og velger å la aktivitetsmidlene gå inn i den generelle driften. De bidrar ved dette til å opprettholde og sikre kvaliteten på klubbens virksomhet.

Lag G – Særidrett bydelslag i storby

Type og struktur. Klubben er en fotballklubb i Oslo. Den ble etablert for vel 30 år siden og ligger i en mindre bydel ikke så langt fra sentrum. Klubben har ca. 250 medlemmer, herav 200 barn under 13 år. En har også voksne lag for menn og kvinner, men ikke juniorer. Klubben er breddefokusert. De gode spillerne går over til et av de bedre lagene i hovedstaden - hvor de gjerne havner på benken.

Klubben er frivillig drevet. En eier ingenting. De har driftsansvar for en grusbane eid av kommunen. Klubben har et styre på fem personer, samt en baneansvarlig. Lagene er enheter med en trener, en lagleder og en foreldrekontakt. Sistnevnte holder kontakt med styret. Lagleder har ansvar for påmelding, organisering, transport, deltakelse på trening og å holde laget sammen. Klubben holder på å omorganisere virksomheten. En må få flere engasjert og få ting i fastere former. Slik det er nå faller mye på Tordenskiolds soldater. Barn og ungdom er ikke med i styret, men en har en målsetting om å få jenter med i styre og stell.

Utvikling og utfordringer. Klubben har en rekke lag opp til 13 år. Medlemstallet har vært stabilt de siste årene. En får påfyll av barn i 6-7 års alderen. Problemet oppstår når disse kommer opp i tenårene. Juniorspillere faller fra, og da faller også lagene fra hverandre.

En ønsker å utvide virksomheten med flere aktiviteter. En ønsker å gjøre mer lokalt enn bare idrettsaktiviteter. ”En må ta vare på barn og ungdom i bydelen” i følge informanten; ”Det er kort vei til Plata”. En ønsker på sikt å bli et bredere alternativ og etablere et nytt sosialt tilbud i nærmiljøet. Vil også ha noe for voksne, slik som turmarsjer. Nylig slutførte man bygging av en ballbinge på kommunal grunn. Aktiviteten her skal være for uorganisert ungdom. I år har man også leid et kjellerlokale som er bygd om for å skape et nytt miljø for ikke-medlemmer.

Et hovedproblem er anleggssituasjonen. Det mangler mye fotballbaner i Oslo. Den banen de har ansvar for og får kontraktsmessig honorar fra kommunen for å vedlikeholde, må de dele med andre. Trening for egne lag er nesten håpløst. Kretsen setter opp kamper. Også andre lag spiller, og det er problematisk å få en trening i uka for lagene. Det er et problem å ha et tilstrekkelig tilbud for de som vil trene.

Aktivitetmidler. Økonomien er bra. En har vært forsiktig med pengebruken inntil 2003 da en valgte å investere i ballbinge og klubblokale. Laget har ikke gjeld. Årskontingent, offentlig støtte (aktivitets- og kommunale midler), samt loddsalg/bingo utgjør omtrent like mye inntektsmessig. Når det gjelder fordelingen av midlene, vet han ikke annet enn at samarbeidsutvalget i bydelen går ut fra en matematisk modell, og det er greit. Støtte "per hode" er et rettferdig prinsipp. Klubben har vært med i samarbeidsutvalget for bydelen og legger frem sin sak der. I følge informanten "har ikke klubben drevet aktiv påvirkning, men må vise ansikt og legger ekstra arbeid ned når klubben søker spillemidler". Selve budsjettet i kommunen er et politisk spill. Det går ut over barn og ungdom, spesielt i forhold til manglende prioritering av baner og anlegg.

Det er styret som behandler bruken av aktivitetmidlene. Det har fullmakt fra årsmøtet. Det er ingen dragkamp om bruken av midler. En har satt opp retningslinjer der hvert lag får deltakelse i et visst antall turneringer. Penger går til påmelding til serie, drakter, og til premier på slutten av sesongen. Så lenge gruppene i laget får det de skal, legger ikke ledelsen seg opp i pengebruken. Dessuten har en 2 møter i året da lageledere og trenere møtes. Da har de mulighet for å uttale seg. Et tidligere år fikk klubben prosjektmidler som ble benyttet til voksenopplæring for foreldre og som handlet om hva idretten betydde for deres barn.

Hvis man ikke hadde fått aktivitetmidler måtte man ha belastet de frivillige ytterligere. Det er ikke lett å få med seg folk, særlig ikke i storby. Det krever veldig mye å få foreldre med. En har likevel ikke merket at aktivitetmidler og offentlig støtte fører til redusert innsats for laget for å skaffe andre inntekter. En prøver å holde oppe trykket på frivillighetssiden også, og har en strategi for utvidet aktivitet til andre områder. En trenger fortsatt midler. I framtida må en antageligvis honorere trenere litt.

Sammenfatning. Klubben er et fotballag forankret i bydelen, og en er opptatt av å skape et godt og aktivitetmessig bredere lokalmiljø. Et hovedproblem er mangelen på banekapasitet og for lite treningsmuligheter. Klubben sliter med tradisjonelle frafallsproblemer blant tenåringene. Økonomien er grei uten betydelige forpliktelser selv om klubben mener at det bidrag man får fra kommunen for å drifte grusbanen er noe for lavt. Aktivitetmidlene går til å støtte den ordinære driften av fotballagene og bidrar også noe til å begrense dugnadspresset på de frivillige, som for enkeltes vedkommende allerede i dag er svært høyt.

Lag H - Særidrettslag i storby

Type og struktur. Klubben er et særidrettslag og er vel hundre år gammel. Klubben har et målbevisst elitefokus og har noen av de beste idrettsutøverne nasjonalt. Det driver også med breddeidrett. Nær tredjeparten av en total medlemsmasse på 8-900 medlemmer er barn og ungdom. Rekruttering til klubbens virksomhet skjer fra flere bydeler i den del av hovedstaden der klubbens virksomhet er lokalisert. Laget eier en betydelig anleggsmasse. Den har daglig leder på heltid samt flere trenere avlønnet på hel- og deltid. Klubben ledes av et styre på 6-7 personer.

Utvikling og utfordringer. Det har skjedd betydelige endringer de siste årene. For det første hadde klubben betydelige administrative og økonomiske problemer som bidro til utskifting av hele ledelsen. For det andre hadde man på et gitt tidspunkt en betydelig satsning på de aller beste, mens breddeaktiviteter og opplæring ble for lite fokusert. Så fikk man en periode med for stor satsing på bredde og opplæring. Etter hvert har man fått til en bedre balanse mellom elite og bredde. De siste årene har man satset mye på å bygge opp et differensiert tilbud til ulike aldersgrupper og målgrupper. Antallet kurstilbud er om lag doblet over tre år. Det samme gjelder antallet barn og ungdom som deltar. Det er også nylig satt i gang en egen fritidsordning for de unge som deltar i klubben. En flaskehals er imidlertid mangel på treningstilbud enkelte deler av året.

Når det gjelder frivillig innsats er det blitt vanskeligere å få folk til å delta på aktiviteter som krever fysisk innsats. Profesjonelle tjenester må man kjøpe inn. Det er også vanskelig å benytte frivillige for å få inn penger til laget. Det er vanskelig for eksempel å få håndverkere å gjøre ting som gratis dugnadsinnsats. Der frivilligheten kanskje er styrket litt gjelder sosiale tilstøtelser der foreldre gjerne stiller opp.

Aktivitetsmidler. Disse midlene utgjør under 1 prosent av budsjettet. Det er ikke mye penger, og pengene går inn i den øvrige driften. I følge informanten må det være greit "så lenge man bruker pengene på de riktige tingene". Poenget med ordningen oppfattes det hen at den skal bidra til å styrke aktiviteten i idrettslagene. Aktivitetsmidlene har en symboleffekt i følge informanten. De bevisstgjør en på betydningen av å skape aktivitet. Laget har prøvd en del nye aktiviteter og har et høyt nivå på trenernes formelle kvalifikasjoner. Midler brukes også på idrettsskolering i den aktuelle gren.

Når det gjelder tildeling av midler, kjenner lagene i bydelen til selve prosessen i samarbeidsutvalget. Alle blir innkalt til å møte i samarbeidsutvalget. I følge informanten er det "veldig demokratisk og bra". Det gis ca. 2/3 i "hodestøtte" og 1/3 til ulike prosjekter. Laget har fått prosjektmidler til nye typer treningsopplegg og til prosjektering av nytt tilbud innendørs. Fordelingen oppleves som rettferdig, men informantene mener samtidig at antall medlemmer belønnes litt for mye på bekostningen av det reelle aktivitetsnivået blant medlemmene.

Sammenfatning. Laget er et særiddrettslag med betydelige ambisjoner på elitenivå. Breddeidretten er viktig for rekruttering og økonomien i laget. Klubben har eget anlegg og har store utfordringer og ambisjoner både når det gjelder anlegg, økonomi og utvikling på den sportslige siden. Aktivitetsmidlene utgjør relativt lite, men oppfattes å ha en motiverende effekt for aktivitetsutvikling i forhold til barn og ungdom.

Lag I - Nyere særiddrett i storby

Type og struktur. Klubben driver med kampsport og ble startet for 15 år siden (høsten 1989). Nær 60 prosent av medlemmene er i alderen 6-12 år, mens nærmere 20 prosent er i alderen fra 13-19 år. Resten tilhører seniorgruppen. Klubbmedlemmer har etter hvert blitt utdannet til instruktører. Kurs og opplæring er et tiltak som klubben prioriterer.

Det valgte styret består av fem medlemmer og har hovedansvaret for økonomi, innrapportering til kampsportforbundet og daglig drift av klubben. I samråd med hovedinstruktør planlegger styret årets begivenheter i form av en terminliste. Graderinger, treningsamlinger, oppvisninger, konkurranser og juleavslutninger er noen av de faste aktivitetene som klubben har ansvaret for. Videre har styrets oppgave vært å igangsette nye tiltak og forbedringer i lokalene. Undergrupper som mesterskapskomite, markeds- og mediakomite, arrangementskomite og vedlikeholds komite har det praktiske ansvaret for gjennomføring av klubbens oppgaver. Klubbmedlemmene blir aktivisert etter som begivenheter eller aktiviteter finner sted. Klubben aktiviserer i liten grad frivillige utover de som sitter i styret eller deltar som instruktører.

Utvikling og utfordringer. Medlemsmassen har økt jevnt og trutt, slik at klubben 3 ganger siden oppstarten har vært nødt til å se seg om etter nye treningslokaler. Klubben har hittil valgt å leie lokaler, men har mål om å investere i et eget lokale. Medlemsmassen har økt sterkt i takt med forbedring av treningsforholdene og de mål som klubben har satt seg. I 1992 var det registrert vel 120 medlemmer, i 1995 300 medlemmer, i 1998 over 400 medlemmer, i 2000 nær 700 medlemmer. I 2001 var medlemstallet gått ytterligere opp til nær 800 medlemmer. Etter en liten nedgang i 2002 økte antallet medlemmer i 2003 til vel 850 medlemmer.

Klubben har jevnt over hatt god økonomi. På 2000-tallet har den vært så god at klubben har hatt årlige overskudd som er blitt tillagt klubbens egenkapital. Romslig økonomi har også ført til at de ved et par anledninger har kuttet ut det årlige loddsalget. Loddsalget er ikke lenger helt nødvendig for å drive klubben, og kan i større grad gjennomføres om aktivitetsnivået gjør det nødvendig å hente inn ekstra inntekter. Klubben har heller ikke slitt med å rekruttere frivillige til å sitte i styret eller i ulike underkomiteer. Heller ikke rekruttering til instruktørkorpset har bydd på store problemer.

Den store utfordringen for klubben knytter seg til frafallet av medlemmer i alderen 13-19 år. Litt problematisk er det også at NIF og kampsportforbundet opererer med ulike aldersinndelinger av medlemmene. Mens NIF inndeler medlemmene i alderskategoriene 6-12 og 13-19 år, opererer kampsportforbundet med et skille på 12 år.

Aktivitetsmidler. Klubben har inntekter på i alt 2,5 millioner kroner. Av disse utgjør aktivitetsmidlene ca. kr. 60 000,-, eller om lag 2,5 prosent. De mottar også ca. 60 000,- i driftsstøtte fra kommunen slik at den offentlige støtten i alt utgjør om lag kr. 120 000,-. Det meste av inntektene kommer fra medlemskontingent. Klubbens årlige loddsalg siden 1993 har for sin del bidratt med ca. kr. 150 000,- i inntekter. Aktivitetsmidlene budsjetteres på samme måte som de øvrige inntektene, med andre ord at de går inn i driften av laget. Store utgiftsposter er innkjøp av utstyr, honorar til instruktørene (styrets medlemmer mottar ikke honorar), annonsering og markedsføring i avisene for å rekruttere nye medlemmer, husleie, strøm og kontingent til kampsportforbundet. Styret setter opp forslag til budsjett som vedtas av årsmøtet. Få i klubben, utover styreleder, økonomiansvarlig og hovedinstruktør, har kjennskap til aktivitetsmidlene.

Klubben har prioritert å delta på idrettsrådets møter hvor fordelingen av aktivitetsmidlene avgjøres. Klubben har først og fremst fått uttelling for antallet medlemmer i alderen 6-19 år. Idrettsrådet opererer imidlertid med en fordelingsmodell hvor ulike tiltak som utdanning, idrettsskoler, likestillingstiltak, tiltak for

funksjonshemmede og ulike barne- og ungdomstiltak gir ekstra uttelling. Klubben har fått tilført litt ekstra aktivitetsmidler fordi de har arrangert disco-kvelder og lignende for medlemmene og sendt instruktørene på kurs. Idrettsrådet sender ut et registreringskjema hvor slike tiltak rapporteres. Kommunen opererer også med et registreringskjema, samtidig som NIF og kampsportforbundet skal ha sitt. Opplever ikke ordningen med aktivitetsmidler som byråkratisk all den tid det ikke kreves særskilt rapportering til rådet om hva klubben har brukt pengene til.

Sammenfatning. Laget er et særiddrettslag i en ny idrett, og har hatt en svært positiv utvikling. Klubben har ikke store problemer verken i forhold til økonomi eller rekruttering av medlemmer og frivillige. Aktivitetsmidlene har bidratt til å styrke en i utgangspunktet god klubbøkonomi.

Lag J – Nyere særiddrett i storby

Type og struktur. Laget er relativt nytt og driver med en av de nyere idrettene. Det er i høyeste grad en breddeidrett. Det fokuseres mest på det sosiale selv om en også arrangerer regionale konkurranser og har noen deltakere i nasjonale konkurranser. Klubben har ca. 300 barn og ungdom som medlemmer, samt noen flere om en også teller med de som er over 25 år. Daglig leder har også andre oppgaver enn å drive klubben og som finansierer lønna hans. For øvrig er en avhengig av frivillig innsats. En har et relativt stort styre, men også andre påtar seg ulike ansvarsoppgaver. Hver måned har man et møte hvor også andre enn styret er med og bestemmer.

Utvikling og utfordringer. En har hatt stor utskiftning i medlemsmassen. De fleste er nye og 80 prosent er mellom 15-20 år. En rekrutterer fra grunnplanet, men ikke så mange innvandrere. En stor del av de som var med på tur i 2003 ville antagelig ha "fartet fritt rundt i byen som løsgjengere". Klubben har ikke egne anlegg, men jobber med å få noe. Vår informant tror de var flere medlemmer før, svinger fra år til år.

Et hovedproblem er å ha kontinuitet i det som gjøres. Det vanskeligste er å rekruttere folk som vil gjøre en innsats og følge opp aktivitetene i klubben. Økonomien er i følge leder brukbar, men klubben er svært avhengig av offentlig støtte fra kommunen og statlige aktivitetsmidler. En har i utgangspunktet en liten medlemskontingent, men gir gjerne avslag på denne. Det er sjelden folk betaler hele kontingenten, men man må ha inn minstegrensen på 67 kroner for at de skal telle som medlemmer. I år fikk man vel 50.000 i støtte hvorav en andel fra bydelsutvalget. Mangel på kontinuitet gjorde at de ikke fikk sendt inn søknad. Han sendte inn dokumentasjon til bydelen, som etterspurte dette. De fikk antagelig litt mindre på grunn av dette. Økonomien er generelt sett en stor utfordring. I år har styret vært på kurs om økonomistyring. De har ikke hatt noen konkret plan for hvordan midlene skal brukes. Til neste år skal de lage budsjett.

Aktivitetsmidler. Alle pengene går inn i en pott. Store utgiftsposter er turer for å kunne utøve sporten. Her inngår også egenandeler. Aktivitetsmidler er en grei ordning; "Det vi leverer forstår vi at vi må levere inn av medlemsantall og sånn". Pengene skaper trygghet. Klubben ønsket seg mer informasjon om hva det ønskes at pengene skal gå til.

Sammenfatning. Er et lag i en relativt ny idrett og sliter med å skape kontinuitet og struktur på virksomheten. Laget er breddefokusert og er opptatt av det sosiale. Klubben er helt avhengig av offentlig støtte. Klubben har lite faste økonomiske forpliktelser. Aktivitetsmidlene går sammen med andre penger inn i en felles pott og bidrar direkte til å styrke medlemmenes deltakelse i idrettslige og sosiale aktiviteter.