



St.meld. nr. 14

(1999)

Idrettslivet i endring

Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet

Tilråding fra Kulturdepartementet av 10. desember 1999, godkjent i statsråd samme dag.

1 Begrunnelse og bakgrunn for meldingen

1.1 Innledning

Idrett og fysisk aktivitet er omfattet av stor interesse i samfunnet. Generelt kan en skille mellom et aktivt og et passivt engasjement. Det aktive engasjement kan komme til uttrykk ved at den enkelte aktiviserer seg som mosjonist, som aktiv i et idrettslag, eller som toppidrettsutøver. Det passive idrettsengasjementet kan ytre seg gjennom å være tilskuer ved idrettsarrangement, interesse for fjernsynssendinger og deltakelse i idrettsrelaterte spill. Utstrakt mediedekning av idrett og høye seertall ved fjernsynssendte idrettsbegivenheter er tydelige tegn på stor interesse for idrett i befolkningen.

En relativt stor andel av befolkningen driver idrett eller fysisk aktivitet i form av konkurranse, trening og mosjon. Den organiserte idretten aktiviserer i første rekke barn og unge, samt den delen av den voksne befolkningen som driver konkurranseidrett. Den overveiende delen av voksnes fysiske aktivitet foregår utenfor den frivillige organiserte idretten og som oftest på egenhånd, eller sammen med venner og familie. I tillegg har kommersielle aktivitetstilbud fått et økt omfang de senere år. Dette tilbudet er foreløpig primært rettet mot den voksne del av befolkningen.

Frivillig arbeid i lokale lag og foreninger er en forutsetning for den aktivitet som skapes i norsk idrett. Motivene for frivillig innsats kan variere, fra et ønske om å kunne bidra til et trygt og meningsfylt aktivitetstilbud for egne barn, til en opplevelse av tilhørighet og mening gjennom deltakelse i et fellesskap, sentrert rundt felles mål. Virksomheten i den frivillige idretten utgjør derfor en betydelig samfunnsmessig ressurs. Den bidrar med trivsel, helse og individuell utfoldelse, og gjennom det frivillig organiserte idrettslivet oppstår sosial tilhørighet, mening og identitet.

Idretten har tidligere blitt sett på som en enhetlig bevegelse. En nærmere presisering av begrunnelsene for statlig medvirkning på idrettsområdet har derfor ikke vært ansett som nødvendig. I dag er denne enheten under press av indre og ytre krefter, noe som har resultert i et mer flertydig idrettsbilde.

1.2 Utviklingstrekk

I løpet av det siste tiåret har omfanget av tjenestebaserte aktivitetstilbud økt i det norske samfunn. Denne utviklingen kan for det første ha sin årsak i at befolkningen ønsker et mer differensiert tilbud enn det de frivillige organisasjonene kan tilby. Nye aktiviteter kommer til, ofte tett sammenvevd med livsstil og identitetsskapende symboler, og til tider med et kult-preg som vanskelig lar seg forene med tradisjonell organisering. Differensieringen på tilbudsiden følger den alminnelige tendensen til individualisering av livsstil i befolkningen, og idrett og fysisk aktivitet utgjør intet unntak.

En annen grunn kan være den alminnelige velstandsutviklingen som har gitt folk en større disponibel inntekt enn tidligere. På en rekke områder innen kultur og fritidsaktiviteter har frivillig organiserte aktiviteter fått konkurranse

fra kommersielle og fortjenestebaserte tilbud. På områder der de frivillige organisasjonene tidligere var alene med sine aktiviteter, får de nå konkurranse, ikke bare fra internasjonal underholdningsindustri, men også fra lokale, markedsbaserte tilbud. Her inngår den enkelte gjerne som *kunde*, som kjøper av en tjeneste. Kunderollen kan således fortrenge den bidragsytende deltakerrollen, der utøverne selv bidrar til å skape det tilbudet de benytter.

En tredje årsak er de alminnelige endringene i livsstil som følger moderniseringen av samfunnet, og som fører med seg nye behov for fysisk utfoldelse. Den teknologiske utviklingen gjør at de fysiske belastningene ved lønnsarbeidet blir stadig mindre. Det har også skjedd en endring i levestil, bosettings- og samhandlingsmønstre og tidsbruk. Bruken av fritid på området idrett og fysisk aktivitet, må sees i sammenheng med slike allmenne utviklingstrekk.

Fortjenestebaserte aktører har også gjort seg gjeldende innenfor toppidretten. Primærårsaken er den sterke mediafokuseringen som enkelte idretter og utøvere er gjenstand for. Denne oppmerksomheten gjør idretter og utøvere attraktive, dels som investeringsobjekter og dels som blikkfang for reklame. Utviklingen har ført betydelige pengestrømmer inn i idretten, og muliggjort omfattende satsing på å få fram topputøvere. Den har også ført til en betydelige inntektsøkning for enkeltutøvere, dels som lønn og dels som sponsor- og reklameinntekter.

Denne utviklingen har ført til at de klassiske kjennetegnene på frivillig organisering, demokrati og fortjenestefrie organisasjonsformer, har forvitret på enkelte områder. Den frivillige idretten er ikke lenger enerådene når det gjelder å gi et aktivitetstilbud. I de kommende årene vil høyst sannsynlig konkurransen fra de fortjenestebaserte tilbudene øke. Dette er en utvikling som vil stille den frivillig organiserte idretten overfor store utfordringer.

Fortjenestebaserte eierformer blir i økende grad vevd inn i de frivillige, demokratiske organisasjonsformene. Frivillige idrettsorganisasjoner kan på ulike måter gå i partnerskap med fortjenestebaserte aktører. Noen samarbeidsformer kan føre til at idrettslaget får svekket sin demokratiske innflytelse over viktige disposisjoner. Økonomiske blandingsløsninger kan også føre til at overskudd i klubben kan tas ut av private medeiere som fortjeneste.

Som en del av den generelle samfunnsutviklingen, gjør endringene innen idretten og det frivillige organisasjonsliv det nødvendig med en oppdatering av grunnlaget for statens idrettspolitikken inn i første tiår av et nytt århundre. En ny stortingsmelding om idrett og fysisk aktivitet er i første rekke begrunnet ut i fra behovet for å videreutvikle og klargjøre statlige idrettspolitiske målsettinger.

1.3 Hovedutfordringer

Den overordnede målsettingen for statlig idrettspolitikken har siden 1970-tallet vært «idrett for alle». Denne målsettingen ble senest understreket i St. meld. nr. 41 (1991–92) *Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse*. Her heter det:

«Dette prinsippet (idrett for alle) har markert alle menneskers rett til å drive idrett i henhold til forutsetninger, behov og interesse. «Idrett

for alle» har videre framhevet det offentlige ansvar for å gi den enkeltes rettighet et konkret innhold, dvs. mulighet til å utøve idrett.»

Begrunnelsene for statlig medvirkning og støtteordninger til idrettsformål er knyttet til egen- og nytteverdien av idrett og fysisk aktivitet. Med egenverdi menes den opplevelse selve utøvelsen av aktivitet gir i form av glede og mestring. Idrett har videre ofte vært ensbetydende med deltakelse i et fellesskap, som både har verdi for den enkelte og for samfunnet, gjennom etablering av nettverk og organisasjoner. Idrettens nytteverdi er fra statens side særlig knyttet til helseperspektivet. Den positive effekt som fysisk aktivitet har som en del av det forebyggende helsearbeidet, bidrar til å styrke berettigelsen for statlig støtte.

Den forrige idrettsmeldingen, St. meld. nr. 41 (1991–92), ble behandlet i Stortinget høsten 1992. På de årene som er gått, har både idretten og samfunnet forandret seg. Endringene i livsstil og livsmønstre, og endrede former for fysisk utfoldelse, skaper nye rammebetingelser for framtidens idrettspolitik. Større mangfold av tilbud om fysisk aktivitet og framveksten av nye eier- og samarbeidsformer, stiller den offentlige idrettspolitikken overfor nye utfordringer i form av klarere prioriteringer.

I St. meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og i St. meld. nr. 44 (1997–98) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner* er prinsippene for en framtidig, samordnet politikk overfor de frivillige organisasjonene trukket opp. Her presenteres tre ulike målsettinger for offentlig samhandling med organisasjonene;

- 1) å styrke frivillig, lokalt, medlemsbasert virke,
- 2) å inngå i verdibaserte samvirkeformer med frivillige organisasjoner, og
- 3) å støtte økonomisk en fortjenestefri produksjon av velferdsytelser.

I Innst. S. nr. 101 (1998–99) blir det konstatert at det er bred politisk enighet omkring ovennevnte prinsipper. Bakgrunnen for klargjøringen av disse grunnsynene var dels å etablere overordnede normer som tildelinger til, og samhandling med, frivillig virke kan forankres i.

Dels var også hensikten å tydeliggjøre hvilke *grunnpremisser* som gjelder for statens samhandling med de frivillige organisasjonene. En slik premis er kravet om *fortjenestefrihet* som, slik det er gjort rede for ovenfor, innebærer eierformer der ressursene kommer organisasjonen til gode, og ikke kan tappes som privat profitt.

Intensjonen i St. meld. nr. 27 (1996–97) og i St. meld. nr. 44 (1997–98) var å styrke de lokale, medlemsbaserte aktivitetene i de frivillige organisasjonene. Dette innebærer at statlige ressurser bør fordeles slik at de kommer det lokale foreningslivet til gode.

Anvendt på idrettsfeltet setter disse intensjonene fra Stortinget søkelyset på det lokale, frivillige idrettslivet, og dets vekstvilkår i morgendagens samfunn. For Regjeringens idrettspolitik blir det i framtiden et prioritert mål å styrke det frivillige, lokale idrettsarbeidet. Det er fire hovedgrunner til denne prioriteringen:

- De lokale, frivillige organiserte idrettsaktivitetene gir en rekke *sosiale* gevinster, som kommer i tillegg til de idrettslige. Frivillig idrettsorganise-

ring bidrar til å styrke lokalt fellesskap, og skaper sosiale bånd mellom foreldre, naboer, utøvere og andre deltakere.

- Den frivillige idretten gir trening i *demokratiske samhandlingsformer*. Det er Regjeringens syn at dersom de frivillige og sivile demokratiske institusjonene svekkes, vil også den allmenne interessen for demokratisk deltakelse svekkes.
- Den frivillige organiserte idretten gir selv betydelige tilskudd til egen drift, i form av *ubetalt innsats*. En vesentlig del av denne innsatsen er rettet inn mot driften av aktiviteten og organisasjonen.
- Den medlemsbaserte idretten har tradisjonelt vært basert på en *fortjenestefri organisasjonsform*.

Sett under ett gir disse premissene en tydelig retning for Regjeringens framtidige idrettspolitik. Idrett som drives i lokale frivillige medlemsbaserte foreninger skal prioriteres. Det er imidlertid ikke alle som finner et tilfredsstillende aktivitetstilbud innenfor den organiserte idretten, og mange velger derfor å drive fysisk aktivitet i egenorganiserte former. Regjeringen anser det derfor som viktig at statlige midler til idrettsformål også bidrar til å sikre muligheten for egenorganisert fysisk aktivitet for befolkningen.

1.4 Disposisjon

Kapittel 2 inneholder Regjeringens forslag og konklusjoner, samt et innholdsmessig sammendrag.

I kapittel 3 og 4 beskrives sentrale utviklingstrekk på idrettsområdet, med vekt på perioden etter at forrige idrettsmelding ble behandlet i 1992. For å kunne utrede og fremme forslag til en framtidig statlig politikk på idrettsområdet, er det nødvendig å gi en oppdatert virkelighetsbeskrivelse. De utviklingstrekk som preger samfunns- og organisasjonslivet ved inngangen til det 21. århundre, må ligge til grunn for analysen av statens posisjon på dette området. Sentrale elementer i en slik beskrivelse er en gjennomgang av statlig organisering og målsettinger innenfor områdene idrett og fysisk aktivitet. Videre inneholder kapitlene en gjennomgang av utviklingen på sentrale områder innen idrettsområdet, i særlig grad aktivitets- og anleggsutviklingen.

I kapittel 5 klargjøres mål og områder som er særlig viktige for den statlige idrettspolitikken. Det foretas videre en avgrensning av virksomhetsområder og organisasjonsformer hvor statlig medvirkning er uaktuelt.

De overordnede målsettinger og virkemidler, leder over i en mer konkret diskusjon om framtidig statlig politikk på anleggs- og aktivitetsområdet i kapittel 6 og 7.

Organiseringen av statlig medvirkning på området idrett og fysisk aktivitet, tas opp i kapittel 8. Dette innebærer en redegjørelse for økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene i meldingen.

2 Sammendrag og konklusjoner

I denne meldingen blir *idrett og fysisk aktivitet for alle* definert som den overordnede visjonen for statlig idrettspolitik. Visjonen er et uttrykk for at det ikke bare er idrett i regi av idrettsorganisasjonene som berettiger offentlig støtte.

Det sentrale er at befolkningen som helhet skal gis mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet. I dette ligger også at hensynet til likestilling skal ivaretas gjennom både aktivitetstilbud samt utforming- og tilgjengelighet til anlegg. Dette betyr at statlige midler til idrettsformål må fordeles slik at de både kommer den frivillige, medlemsbaserte idretten til gode, og at de stimulerer og styrker muligheten for utøvelse av egenorganisert fysisk aktivitet. På denne bakgrunn er det i meldingen utledet tre grunnleggende mål for anvendelse av spillemidler:

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

Regjeringen peker i meldingen på at barn (6–12 år) og ungdom (13–19 år) er primære målgrupper for det statlige engasjementet på idrettsområdet. Det understrekes at barn må sikres et allsidig tilbud om idrett og fysisk aktivitet. Anlegg i lokalmiljøet som stimulerer og tilfredsstiller barns behov for fysisk aktivitet i organiserte og egenorganiserte former, vil derfor bli prioritert. Når det gjelder ungdom, tas det sikte på å utvikle anlegg som tilfredsstiller ungdommens behov for utfordringer og variasjon. Ungdom må gis mulighet til å medvirke i utforming av anlegg. Anleggene bør fungere som gode sosiale møteplasser i lokalsamfunnene.

Regjeringen mener videre at idrettslagene vil være en svært viktig arena for å skape lokale sosiale nettverk, som bidrag til gode og trygge lokalsamfunn. Regjeringen ønsker derfor å styrke rammebetingelsene for frivillig, medlemsbasert idrett på lokalt nivå.

Idretten har de senere år blitt gjenstand for en økende grad av kommersialisering. Dette har resultert i framvekst av fortjenestebaserte eierformer i og i nær tilknytning til den frivillige medlemsbaserte idretten. Dette nødvendiggjør klarere avgrensninger for hvordan den statlige støtten til idretten kan benyttes. Regjeringen understreker derfor i meldingen at tilskudd fra spillemidlene *ikke* skal kunne benyttes til virksomheter eller organisasjonsformer hvor overskudd kan tas ut av private eiere.

Spillemidlene har hovedsakelig gått til utbygging av idrettsanlegg og til den frivillig organiserte idretten. Regjeringen legger opp til at dette fortsatt skal være hovedlinjene i den statlige idrettspolitikken.

Anlegg

Gjennom rammefordeling av spillemidler til de respektive fylkeskommuner søker departementet å ivareta hensynet til at det skal være noenlunde lik tilgang på anlegg for befolkningen uavhengig av bosted. Hvilke anleggstyper som bygges vil i første rekke være et resultat av kommunale og fylkeskommunale behov og prioriteringer. Målet for anleggsutbyggingen er å gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet. Spesielt vil en prioritere anleggstyper som harmonerer med aktivitetsprofilen til barn og ungdom. Videre vil det satses på anleggstyper som kan brukes av mange og som gir mulighet for egenorganisert fysisk aktivitet.

Eksisterende nærmiljøanleggsordning vil videreutvikles. Regjeringen ønsker et større fokus på utvikling av nærmiljøanlegg i tilknytning til skolenes uterom.

For å utjevne kommunenes evne til å investere i anlegg og områder for idrett og friluftsliv, opererer departementet med høyere tilskuddssatser i enkelte kommuner. Regjeringen ønsker å videreføre ordningen med Nord-Norge-tillegget og graderte stønadssatser. Det foreslås i meldingen å justere kriteriene for beregningsgrunnlaget til graderte stønadssatser. Tidligere ble dette beregnet på bakgrunn av rammeoverføringer per innbygger, mens en nå vil gå over til å benytte kommunens frie inntekter korrigert for variasjon i utgiftsbehovet. Det er departementets oppfatning at dette gir et bedre bilde av kommunenes økonomi. I tillegg ønsker departementet å innføre en ordning som gir høyere tilskuddssatser for enkelte anleggstyper i kommuner med lavt innbyggertall. Dette som kompensasjon for lavere investeringsevne.

En relativt stor andel av den eksisterende anleggsmassen i Norge er eldre anlegg. Enkelte av anleggene holder ikke mål i forhold til dagens krav, enten på grunn av at anleggene er nedslitte eller at kravene som stilles i dag er høyere enn da anleggene ble bygd. For mange av disse anleggene er derfor *rehabilitering* en forutsetning for fortsatt drift. Det vil også i et samfunnsøkonomisk og miljømessig perspektiv ofte være mer lønnsomt å rehabilitere enn å bygge nye anlegg. Prioriteringen av rehabilitering vil derfor bli videreført.

Aktivitet

Statlige midler til aktivitet blir i første rekke kanalisert gjennom NIF. Dette begrunnes med at NIF er en frivillig organisasjon som aktiviserer en stor del av befolkningen, spesielt barn.

Den generelle utviklingen i samfunnet får konsekvenser for måten idretten organiseres på, og for den offentlige idrettspolitikken. Differensieringen av tilbuds- og aktivitetsformer som finner sted, stiller både den frivillige organiserte idretten og den statlig politikken overfor store utfordringer. De frivillige idrettsorganisasjonene må på sin side ta stilling til hvordan tilbud kan organiseres for å møte befolkningens framtidige behov for fysisk utfoldelse. Staten må utforme et sett med virkemidler som gjør at *rammebetingelsene* for

idrett og fysisk aktivitet blir best mulig, og i samsvar med overordnede politiske mål.

NIFs rolle og funksjon vil over tid måtte vurderes i forhold til om aktivitets-tilbudet i medlemsorganisasjonene tilfredsstiller behovene i befolkningen, og om organisasjonenes tilbud er i tråd med overordnede idrettspolitiske mål. Dersom idrettsorganisasjonene over tid utvikler en nærmere sammenveving med fortjenestebaserte eierformer, vil dette få konsekvenser for de statlige overføringene.

Statlig støtte til NIF har på 1990-tallet hovedsakelig vært gitt gjennom et stort rammetilskudd og som øremerkede midler innenfor særlige prioriterte områder.

Riksrevisjonen (Dokument nr 3:12 (1997–98)) har foretatt en analyse av Kulturdepartementets oppfølging av rammetilskuddet til NIF. Hensikten var å avdekke om oppfølgingen gav tilstrekkelig informasjon til å vurdere om de overordnede idrettspolitiske målene nås. Riksrevisjonen er av den oppfatning at dagens plan- og rapporteringssystem ikke gir tilstrekkelig informasjon om bruken av spillemidlene og virksomheten i idrettsorganisasjonene. Etter Riksrevisjonens vurdering bør det utvikles et helhetlig plan- og rapporteringssystem basert på begrenset og relevant nøkkelinformasjon om virksomheten i NIF sentralt, særforbund og idrettskretser.

Departementet har siden 1997 arbeidet med å utvikle en ny budsjettstruktur for overføring av spillemidler til NIF. Omleggingen skyldes at departementet ser behov for å klargjøre sammenhengen mellom søknad, overføring og rapportering fra NIF. Dette i første rekke for å sikre at offentlige overføringer bidrar til å bedre rammebetingelsene for de deler av den organiserte idretten hvor aktiviteten skapes.

Regjeringen har videre, på bakgrunn av Innst. S. nr. 101 (1998–99), utviklet en ny tilskuddsordning direkte rettet mot lokale idrettslag. Tilskuddsordningen vil bidra til å styrke rammebetingelsene for den frivillige medlemsbaserte idretten for barn og ungdom på lokalt nivå.

2.1 Regjeringens forslag

- Visjonen for idrettspolitikken er «*idrett og fysisk aktivitet for alle*». Det innebærer at flest mulig skal gis mulighet til å utøve idrett og fysisk aktivitet.
- Det skal spesielt satses på å legge forholdene til rette for et allsidig tilbud om idrett og fysisk aktivitet for barn (6–12 år) og ungdom (13–19 år).
- Innen alle områder vil det være et prinsipp at tilskudd fra spillemidlene ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller omdannes til fortjeneste for private eiere.
- Det skal fortsatt satses på nærmiljøanlegg. Regjeringen ønsker et større fokus på utvikling av nærmiljøanlegg i tilknytning til skolens uterom.
- Det skal fortsatt satses på rehabilitering.
- Kravet om tilrettelegging for funksjonshemmede vil bli videreført.
- Enkelte anleggstyper med høyt brukspotensial og anleggstyper som gir muligheter for egenorganisert fysisk aktivitet prioriteres ved at tilskudds-satsene økes.
- Fylkeskommunene skal fortsatt stå for detaljfordelingen av midler til

idrettsanlegg i kommunene. Rammeoverføringene fra departementet til fylkeskommunene for ordinære anlegg bestemmes av tre kriterier, godkjent søknadssum, antall innbyggere og anleggsfordeling.

- Høyere tilskuddssatser til kommunene i Nord-Norge og Namdalen opprettholdes. Graderte stønadssatser justeres fra rammeoverføringer per innbygger, til kommunenes frie inntekter korrigert for variasjon i utgiftsbehovet. I tillegg gis det høyere tilskuddssatser til enkelte prioriterte anlegg i kommuner med lavt innbyggertall.
- Økningen av tilskuddssatsene til prioriterte anleggstyper og økt vekt på anleggsfordeling ved overføring av spillemidler til fylkeskommunene, vil gi mulighet for å bedre anleggsdekningen i storbyene.
- Tilskudd til bygging av anlegg for internasjonale mesterskap og konkurranser foretas gjennom tilskuddsordningen for nasjonalanlegg.
- Departementet vil innføre en ny budsjettstruktur for overføringene av spillemidler til NIF. Det er et mål at en større del av midlene skal tilfalle lokalnivået hvor aktiviteten skapes. Det er videre et mål at omleggingen til ny budsjettstruktur vil gi nødvendig innsyn i virksomheten i forhold til offentlige dokumentasjonsbehov.
- I Innst. S. nr. 101 (1998–99) gav Stortinget sin tilslutning til at det skal etableres en ny tilskuddsordning for lokale lag og foreninger. I meldingen blir en slik tilskuddsordning for idrettsområdet beskrevet.
- Departementet vil i perioden fram til 2003 vurdere hvordan offentlige myndigheter på regionalt og lokalt nivå kan bidra til at en større andel av befolkningen får et tilbud om idrett og fysisk aktivitet.
- Den raske utviklingen i samfunnet generelt og innenfor idretten spesielt, gir et stort behov for ny kunnskap. Departementet foreslår derfor at satsingen på forsknings- og utviklingsarbeidet gradvis økes.
- Departementet ønsker å videreføre storbyprosjektet på aktivitetsområdet, og vil bygge på de erfaringer som er framkommet gjennom den evaluering som ble foretatt av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) i 1998.
- Det vil være viktig å sikre grunnlaget for et etisk og faglig kvalifisert toppidrettsmiljø. Det legges derfor opp til en egen basisfinansiering av toppidrett, og fortsatt satsing på anti-doping arbeid.
- Det anses som viktig at Stortinget gis en regelmessig orientering om utviklingen innen idrettsområdet, og at det med jevne mellomrom legges opp til en mer omfattende idrettspolitisk debatt. På denne bakgrunn blir det foreslått at Regjeringen legger fram en stortingsmelding om idrett og fysisk aktivitet i hver stortingsperiode, og at kulturministeren med jevne mellomrom holder en idrettspolitisk redegjørelse.

3 Statlig medvirkning på områdene idrett og fysisk aktivitet

3.1 Innledning

Det er vanskelig å foreta en entydig avgrensning av begrepet idrett. Selv om idrett som oftest inneholder elementer av fysisk aktivitet, er ikke dette synonyme begreper. Fysisk aktivitet er et videre begrep. Friluftsliv vil eksempelvis ofte skje i form av fysisk aktivitet uten at dette oppfattes som idrett.

Det er i hovedsak tre departementer som har et ansvar på ovennevnte områder. Kulturdepartementet har et ansvar for den statlige idrettspolitikken, Miljøverndepartementet har ansvaret for den statlige friluftslivspolitikken, mens Sosial- og helsedepartementet benytter fysisk aktivitet som et virkemiddel i det forebyggende- og rehabiliterende helsearbeidet.

Andre departementer kan ha støtteordninger som enkelte år tilfaller organisasjoner eller tiltak som omfatter idrett og fysisk aktivitet. Gjennom lovverk og rammeplaner for universiteter, høyskoler, skoler og barnehager har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet et medansvar for barn- og ungdoms muligheter til å drive fysisk aktivitet.

Nedenfor gjøres det kort rede for Miljøverndepartementets og Sosial- og helsedepartementets mål, organisering og økonomiske virkemidler på området. Resten av kapitlet omhandler Kulturdepartementet, som har hovedansvaret for den statlige idrettspolitikken.

3.2 Miljøverndepartementet

Friluftsliv er en del av Miljøverndepartementets ansvarsområde. Feltet er regulert gjennom lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16. Denne loven er endret flere ganger, sist i 1996. Lovens formål er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til fri ferdsel og opphold i naturen slik at muligheten til å utøve friluftsliv bevares og fremmes som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet.

Begrunnelsen for å ha en statlig friluftslivspolitikk er basert på helsepolitiske og miljøpolitiske argumenter. På den ene siden er friluftsliv et gode som skal sikres for befolkningen. På den annen side er friluftsliv et strategisk virkemiddel i miljøvernpolitikken for å oppnå økt miljøkunnskap, miljøbevissthet og oppslutning om miljøvernpolitikken. I tillegg er det viktig å understreke friluftslivets egenverdi. Friluftslivet gir naturopplevelse og miljøforandring, oppøver ferdigheter til å ferdes ute, samt gir fysisk og psykisk velvære.

Friluftslivspolitikken hviler på tre bærebjelker:

- Naturbevaring gjennom økonomisk og juridisk sikring.
- Tilrettelegging for bruk.
- Motivasjon til å utøve friluftsliv.

Sikring av friluftslivets arealbehov anses som en viktig offentlig oppgave, mens de frivillige organisasjonene tilrettelegger for aktivitet.

I Miljøverndepartementet er ansvaret forankret i *Avdeling for biomangfold, friluftsliv og kulturminner*. Det operative ansvaret er i hovedsak tillagt *Direktoratet for naturforvaltning* og fylkesmennene.

De samlede overføringer til friluftsliv over Miljøverndepartementets budsjett har hatt en nedgang i perioden 1994–99. Støtten til friluftslivet utgjorde i 1994 omlag 71,4 mill. kroner, mens det i 1999 ble bevilget 44,6 mill. kroner. Tilskuddet inkluderer ulike budsjettposter som erverv av friluftsområder, tiltak, skjærgårdsparker, tilrettelegging/tilskudd til interkommunale friluftsråd, stimulerings tiltak og Aksjon vannmiljø.

Når det gjelder grunnstøtte til friluftslivsorganisasjoner, har dette samlet hatt en økning i samme tidsperiode. I 1994 utgjorde denne støtten omlag 7,5 mill. kroner, mens den i 1999 utgjorde omlag 10 mill. kroner.

3.3 Sosial- og helsedepartementet

Sosial- og helsedepartementet har ansvar for helsefremmende, forebyggende og rehabiliterende arbeid i helse-, sosial- og trygdesektoren. (jf. Innst. S. nr. 118 (1993–94) til St. meld. nr. 37 (1992–93) *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*).

I følge lov om helsetjenesten i kommunen av 19. november 1982 nr. 66 er helsetjenestens formål å:

«fremme folkehelse, trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold, og søke å forebygge og behandle sykdom, skade eller lyte. Den skal spre opplysning om og øke interessen for hva den enkelte selv og allmennheten kan gjøre for å fremme sin egen trivsel, sunnhet og folkehelse.»

Sosial- og helsedepartementets innsats kan relateres til fysisk aktivitet i et folkehelseperspektiv. Med dette menes all form for fysisk aktivitet som bidrar til å redusere den helserisiko som inaktivitet innebærer. Forskning har vist at fysisk inaktivitet er en selvstendig risikofaktor for utvikling av sykdom. Det er derfor et mål å stimulere til en samfunnsutvikling som kan bidra til økt fysisk aktivitet i befolkningen.

Helsefremmende og forebyggende arbeid var til og med 1993 forankret i Helseavdelingen i Sosial- og helsedepartementet. I forbindelse med omorganisering ble det fra 1994 lagt til *Forebygging- og rehabiliteringsavdelingen*.

Regjeringen besluttet i oktober 1998 å opprette et fagråd for fremme av fysisk aktivitet i et helseperspektiv. Fagrådet ble forankret i administrasjonen til Statens ernæringsråd, og fra 1. januar 1999 er saksområdet samlet og formelt plassert i departementets underliggende etat *Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet*.

Det nye rådet er ment som et kompetanse- og forvaltningsorgan under Sosial- og helsedepartementet i spørsmål angående ernæring, fysisk aktivitet og helse. Rådet har to seksjoner, et fagråd for hvert av områdene ernæring og fysisk aktivitet. Medlemmene i rådet oppnevnes av departementet for fire år av gangen. Sosial- og helsedepartementet er ansvarlig for rådets vedtekter og finansiering.

Hovedmålet for Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet er å redusere omfanget av helseskader og helseforskjeller som har sammenheng med kostholdet og grad av fysisk aktivitet i befolkningen. Dette innebærer en målsetting om å styrke fagområdene ernæring og fysisk aktivitet i det helsefremmende og forebyggende arbeidet.

Rådets mandat er å gi faglige råd og vurderinger til offentlige myndigheter, forskningsmiljøer, helse- og sosialtjeneste, skoleverket, arbeidsliv, frivillige organisasjoner, media og forbrukere. Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet skal videre holde seg orientert om forskningsresultater vedrørende forhold av betydning for fysisk aktivitet i relasjon til helse. Rådet skal stimulere til å øke den fysiske aktiviteten i befolkningen.

Spiseproblematikk er et område som Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet mener er viktig. Gjennom idrett og fysisk aktivitet blir mange barn og unge tidlig opptatt av egen kropp og hvilke holdninger trenere og foreldre har til kosthold. Fokusering på vekt i forhold til prestasjoner kan ha sammenheng for om barn og unge utvikler spiseproblemer.

I perioden fra 1992 – 1998 har Sosial- og helsedepartementets bruk av midler til fysisk aktivitet gjennom ulike satsinger og prosjekter vært 3 mill. kroner årlig. Disse midlene er fra 1999 overført til Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet rettet mot fysisk aktivitet i et folkehelseperspektiv.

3.4 Idrett som en del av statlig kulturpolitikk

Historisk har statens støtte til idrettsformål hatt ulike begrunnelser. Tidligere har helsegevinsten ved utøvelse av idrett og fysisk aktivitet vært framhevet. Etterhvert som idretten har fått innpass som en del av kulturbegrepet, har dens egenverdi fått økt betydning som begrunnelse for statlig støtte. Egenverdien tillegges gjerne kvaliteter som opplevelse av glede, mestring og samhold.

Fra statens side har idrett lenge vært ansett som en del av det samlede kulturbegrep og idrettssakene er derfor lagt til Kulturdepartementet. Idrett har også vært omtalt i flere stortingsmeldinger om kultur siden 1970-tallet. I 1992 fremmet regjeringen Brundtland en egen stortingsmelding om idrett. Her ble det understreket at idrett fortsatt var en del av kulturbegrepet.

Et aspekt ved kultur som fenomen er at det er et uttrykk for verdier, referanser og symboler som knytter mennesker sammen. Når idrett oppfattes som en del av kulturbegrepet, er dette nettopp knyttet til idrettsaktiviteters evne til å skape engasjement, begeistring, identitet og tilhørighet. Kulturaspektet går her direkte på den mening som felles opplevelser har for både deltakere og tilskuere.

Idrett som kulturbegrep kan videre relateres til den *organisasjonsform* som idretten assosieres med. Idrettslag kjennetegnes ved at de er frivillige, ikke-fortjenestebaserte organisasjoner. Lagene har i stor utstrekning lokal- og nærmiljøet som sin arena. Organisasjonene representerer fellesskap omkring mål, interesser og aktiviteter. De bidrar dermed til en meningsfylt fritid for sine medlemmer. I tillegg er idrettslagene en sosial møteplass, der samvær og deltakelse har en egenverdi ut over organisasjonenes primære formål. Slike fellesskap på lokalt nivå er viktig for utviklingen av velferdssamfunnet. Det

kan derfor hevdes at frivillig lokalt medlemsbasert virke i seg selv er et viktig kulturfenomen.

3.5 Økonomisk grunnlag for statlige overføringer til idrettsformål

Lov om pengespill mv. av 28. august 1992 nr. 103 fastsetter i §10 at en tredjedel av overskuddet fra Norsk Tipping AS skal tilfalle idrettsformål. Fordelingen av midlene til idrettsformål foretas av Kongen, etter innstilling fra Kulturdepartementet. Statlige midler til idrettsformål, bevilges følgelig ikke over statsbudsjettet.

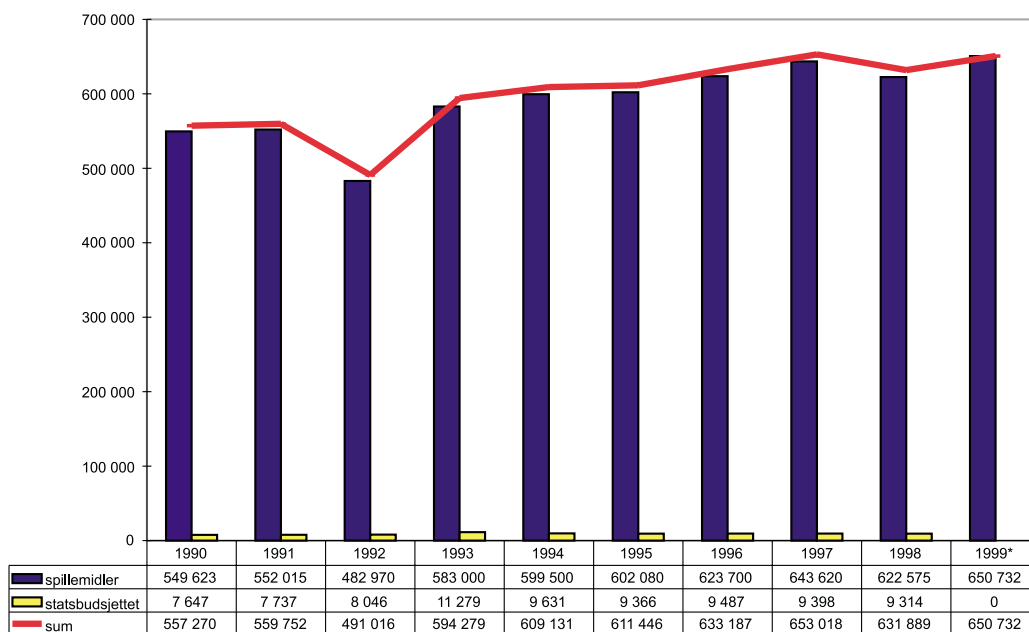
Denne ordningen strekker seg helt tilbake til opprettelsen av et statlig tip-peselskap i 1946. Etter andre verdenskrig ble det fra statens side vurdert slik at idretten hadde behov for økt statlig støtte, et bidrag som idrettsbevegelsens innsats under krigen hadde gjort berettiget. Statlig støtte ble begrunnet ut fra den betydning idrett hadde for befolkningen, samt den nytteverdi fysisk aktivitet hadde i et helseperspektiv. Samtidig krevde gjenoppbyggingen etter krigen store ressurser, og det var få midler å få fra det ordinære statsbudsjettet. Løsningen ble opprettelsen av Norsk Tipping AS. Overskuddet fra Norsk Tipping AS ble opprinnelig delt mellom idretts- og vitenskapelige formål.

I 1998 ble den siste justeringen av Norsk Tippings spillportefølje foretatt gjennom et vedtak i Stortinget om samordning av statlige spill. Samordningen innebar at Det Norske Pengeotteriet (inklusive FLAX) ble slått sammen med Norsk Tippings øvrige spill. Fordelingsnøkkelen med en tredjedel til hvert av formålene idrett, kultur og vitenskap ble opprettholdt.

3.5.1 Samlede overføringer til idrettsformål

Kulturdepartementets samlede overføringer til idrettsformål for 1999 var på 667 mill. kroner. Kulturdepartementets midler til idrettsformål har tidligere hovedsakelig kommet fra spillemidler, men med et mindre beløp over statsbudsjettet. For 1999 ble dette beløpet tatt ut av statsbudsjettet som følge av samordningen av spill.

Innføringen av Lotto på begynnelsen av 1990-tallet førte til en nedgang i omsetningen for fotballtipping. Denne nedgangen var særlig tydelig for overskuddet til idrettsformål i 1991, fordeling 1992. Etableringen av lov om pengespill mv. i 1992 (først gjeldende fra og med fordelingen i 1993) innebar en samordning av spillene Tipping, Måltips og Lotto. Dette medførte at overskuddet fra Norsk Tipping A/S til idrettsformål tok seg opp igjen i 1993.



Figur 3.1 Kulturdepartementets overføringer til idrettsformål, 1990–1999. (Prisjustert i 1998-kroner.) Alle tall i hele tusen.

*1999 tallene er prisjusterte i henhold til forventet inflasjon på 2,5 prosent i 1999. Dette i henhold til Statistisk sentralbyrås prognose per mai 1999.

Kilde: Spillemiddelregnskapene

Lov om pengespill mv. av 28. august 1992 nr. 103 med forskrifter, legger visse overordnede føringer for den statlige idrettspolitikken.

I Forskrifter om fordeling av idrettens andel av overskuddet fra Norsk Tipping AS, heter det i §3:

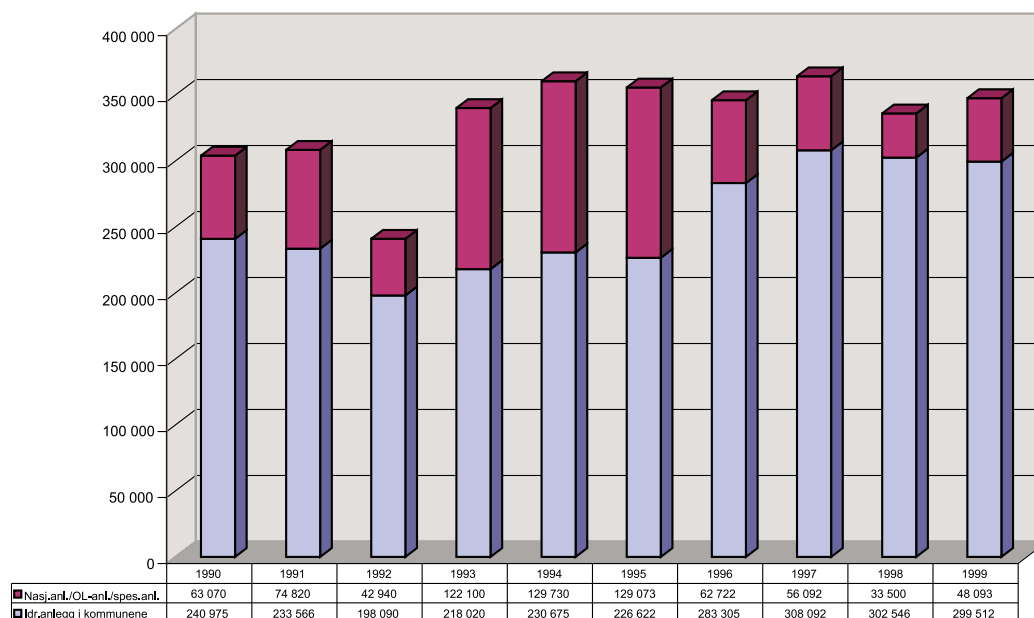
«Hovedretningslinjer for bruk av idrettens andel av overskuddet til Norsk Tipping AS skal være:

- at midlene i første rekke benyttes til utbygging av idrettsanlegg
- at det ytes midler til Norges Idrettsforbunds administrasjon og viktige arbeidsoppgaver
- at det ytes midler til andre idrettsoppgaver og formål som departementet finner berettiget til stønad.»

Gjennom Hovedfordelingen av spillemidler til idrettsformål foretar Regjeringen årlig en fordeling av midler til ulike idrettsformål. I tråd med retningslinjene i §3 i forskriftene til lov om pengespill, fordeles hovedtyngden av spillemidlene til idrettsformål til *Idrettsanlegg i kommunene, Nasjonalanlegg/spesielle anlegg og Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité*. I 1999 ble 95 prosent av midlene avsatt til de nevnte formålene, mens fem prosent gikk til andre idrettslige formål. Eksempler på andre formål er idrettsforskning, storbytiltak, prosjektstøtte til friluftslivsorganisasjoner, samt informasjon/utviklingsarbeid.

Overføringer til anleggsformål

I 1999 ble det fordelt 307 mill. kroner til idrettsanlegg i kommunene, henholdsvis 183,7 mill. kroner til ordinære anlegg, 71,4 mill. kroner til rehabilitering, 47,5 mill. kroner til nærmiljøanlegg, 1,5 mill. kroner til helsesportanlegg og 2,9 mill. kroner til ombygging til handicapriktige anlegg. I 1999 ble det også avsatt 49,3 mill. kroner til spesielle anlegg og nasjonalanlegg. Avsetninger til OL-anleggene ble foretatt i 1993, 1994 og 1995. Fra 1996 har post 2 bare inneholdt spesielle anlegg og nasjonalanlegg.



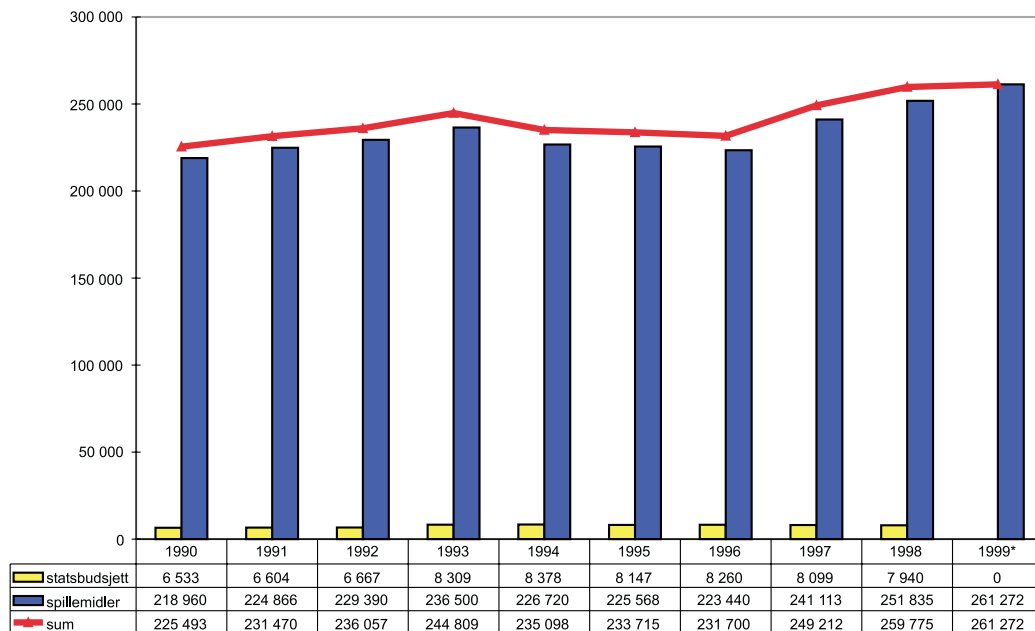
Figur 3.2 Spillemidler til idrettsanlegg for perioden 1990–1999. (Prisjustert i 1998-kroner.) Alle tall i hele tusen.

*1999 tallene er prisjusterte i henhold til forventet inflasjon på 2,5 prosent i 1999. Dette i henhold til Statistisk sentralbyrås prognose per mai 1999.

Kilde: KRISS

Overføringer til NIF

Hovedandelen av overføringene til NIF har vært tildelt som ordinære rammetilskudd, mens en mindre andel har vært tildelt som øremerkede midler. Argumentet for å øremerke deler av midlene har vært å sikre at de har blitt benyttet til spesielle satsningsområder og prioriterte grupper. I 1999 ble det bevilget 267,8 mill. kroner til NIF. 216,4 mill. kroner var ordinært rammetilskudd, mens 51,4 mill. kroner var øremerkede midler. De øremerkede postene var anti-doping, barn, ungdom, kvinner, eldre, FoU, integrering av funksjonshemmede, idrett og vold, idrettsstipend og spesielle tiltak for unge idrettsutøvere.



Figur 3.3 Overføringer til NIF, 1990–1999. (Prisjustert i 1998-kroner.) Alle tall i hele tusen.

*1999 tallet er prisjustert til 1998 kroner i henhold til Statistisk sentralbyrås prognose for prisstigning i 1999 på 2,5 prosent per juni 1999.

Kilde: Spillemiddelregnskapene

4 Sentrale utviklingstrekk på idrettsområdet

4.1 Generelle utviklingstrekk

Endringstakten i samfunnslivet på slutten av det 20. århundre er hurtigere enn noen gang tidligere. Utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologien har ført til en stadig økende individualisering og globalisering. Dagens samfunn har en helt annen sosial og geografisk mobilitet enn tidligere. Dette må sees i sammenheng med den generelle økonomiske utviklingen i Norge, utviklingen på arbeidsmarkedet og den allmenne forbedringen av utdanningsnivået i befolkningen. Enkeltmenneskets muligheter og valg når det gjelder utdanning, arbeid, bosted og fritidsaktiviteter har således endret seg.

Endringene har også innvirkning på lokalsamfunnenes betydning og utvikling. Tidligere bodde folk ofte på samme sted gjennom generasjoner, deres nettverk var ofte bygget opp gjennom familie og naboskap, noe som medførte at mange hadde en sterk tilknytning og tilhørighet til lokalsamfunnet. Økt mobilitet har medført at sosiale nettverk dannes på nye arenaer. Enkelte hevder at folks nettverk og tilhørighet ut over den nære familie er flyttet fra nærmiljøet til arbeidsplass og studiemiljø. For de fleste vil imidlertid nær- og bomiljøet fremdeles være en viktig arena. Spesielt gjelder dette for barn og barnefamilier. Barnehager, skoler og mange av barnas fritidsaktiviteter vil fortsatt utgjøre sentrale elementer i nærmiljøet.

Videre har samfunnsutviklingen medført et økt tidspress i hverdagen, dette gjelder ikke minst for barnefamilier. Tidligere var ofte en av foreldrene hjemmeværende, mens det i dag er mer vanlig at begge foreldre er i fulltidsarbeid. Det er også langt flere aleneforeldre enn før. Mange foreldre ønsker å kunne utnytte sin fritid i samvær med barna. Deres innsats for idrettslagene vil dermed være knyttet direkte mot barnas aktivitet, og til oppgaver som kan kombineres med samvær med barna. Penge-innsamling, styreverv og lignende oppgaver vil derfor kunne oppfattes som mindre attraktive.

4.1.1 Trekk ved utviklingen av idretten i Norden

Det er mange likhetstrekk ved den organiserte idrettens framvekst og utvikling i de nordiske land. I alle fem land fikk idretten en sterk nasjonal forankring basert på en utpreget folkelig sans for styrke og utholdenhet, som – blandet med helseidealer og oppdragelsesoptimisme, gjorde idrett og fysisk fostring til vel ansette virkemidler i formingen av gode levekår og livskraftige samfunn.

Nasjonale fellesorganisasjoner for idrett er et typisk nordisk fenomen. Tilsvarende nasjonalt forankrede løsninger finnes ikke i andre europeiske land, med et visst unntak for Tyskland, Østerrike, Sveits og Nederland.

Formingen av nasjonale olympiske komitéer begynte rundt forrige århundreskiftet, etter at Den internasjonale olympiske komité (IOC) var stiftet i 1894. De nordiske land var tidlig ute også med å knytte seg til det som i dag omtales som «den olympiske bevegelse». Denne «bevegelsen» kom imidlertid

ikke til å spille noen idrettspolitisk rolle i de nordiske land før de avsluttende to tiår av dette århundre. Gjennom 1980- og 90-årene har internasjonaliseringen og toppidrettsfokuseringen, markert ved IOCs maktposisjon og hege-
moni, brakt ubalanse i de nordiske idrettsstrukturene. Den nasjonalt rettede virksomheten har falt i interesse, betydning og omfang, og orienteringen mot det internasjonale, kommersielle og medieinteressante har inntatt forgrunnen.

Denne utviklingen har ført til voksende innflytelse for de nasjonale olympiske komitéer, som har inntatt posisjonen som kontakt- og knutepunkt for en økende internasjonal virksomhet. Med IOCs økte makt og aktive bakstøtte, har de nasjonale olympiske komitéer utfordret de nasjonale fellesorganisasjoner for idrett. Løsningene er i tre av landene (Danmark, Island, Norge) forsøkt funnet gjennom fusjoner. Siden IOCs Charter stiller bestemte kvalifikasjonskrav til behandlingen av «olympiske saker», eksisterer de nasjonale olympiske komitéer innenfor de fusjonerte løsninger. I Sverige har debatten om sammenslutning mellom Sveriges Riksidrottsförbund og Sveriges Olympiska Kommitté pågått i lengre tid, uten at det er kommet til noen løsning. I Finland gikk den største nasjonale fellesorganisasjonen for idrett (SVUL) i realiteten konkurs tidlig i 90-årene, og ble oppløst. Den nye felleskonstruksjonen (SLU) har ikke en tilsvarende plattform og innflytelse. Den finske olympiske komité har således ikke de senere år vært utfordret av nasjonale fellesorganisasjoner for idrett.

I det bildet som er skissert ovenfor, inngår også de nasjonale og internasjonale særforbund som viktige aktører, særlig de 35 olympiske særforbund, dvs. forbund som har idretter innenfor det olympiske program. Med økt internasjonalisering har nasjonale særforbund i tiltakende grad forflyttet sin oppmerksomhet og innretning fra det nasjonale til det internasjonale nivå. Dette har ført til en tyngdeoverføring i lojalitetsforholdet til henholdsvis det nasjonale idrettsforbund og den nasjonale olympiske komité.

Disse markerte trekk ved utviklingen av de interne maktforhold innenfor idrettsorganisasjonene i Norden er et resultat av gjennomgripende endringer i samfunnsforholdene og idrettsbildet. Tradisjonene og det nasjonale bærer ikke i samme grad som før. Nasjonal oppmerksomhet og innflytelse forutsetter i mange tilfelle forutgående internasjonal suksess. Referansen er flyttet utenfor landets – og Nordens – grenser når det gjelder idrettslig vellykkethet.

I de nordiske land har staten gjennom hele etterkrigstiden forholdt seg til de nasjonale overbygningene for idrett. I Island, Norge og Sverige har modellene vært helt «rene», dvs. staten har hatt én part å forholde seg til. I Danmark og Finland har staten hatt flere (to til fire) nasjonal fellesorganisasjoner for idrett å samhandle med. I samtlige land har fellesorganisasjonene for idrett hatt stor frihet til selv å prioritere mellom organisasjonsledd (olympisk komité, særforbund, idrettskretser) og formål (toppidrett, rekruttering, utdanning, m.m.). De statlige tilskuddene har således i hovedsak blitt anvendt i henhold til interne prioriteringer og maktforhold.

Det er utvilsomt at statens relativt konsekvente samhandling med den eller de nasjonale overbygninger for idrett, har stabilisert de nordiske idrettsforbund som sentrale kraftsentra i hvert land. Etter hvert som internasjonaliseringen har skutt fart, og pengeorienteringen og -husholdningen har tiltatt,

har betydningen av den statlige støtten relativt sett avtatt. Dette har i sin tur ført til et svekket indre samhold og mindre grad av enhet innenfor de nordiske idrettsbevegelser. De sentrale, nasjonale idrettsforbunds ledende posisjon er utfordret som følge av denne utvikling.

Med en raskt voksende «fitness-industri», med åpenbar tilknytning til endrede levekår og kulturtrekk i de nordiske samfunn, kan det være grunn til å vurdere på hvilken måte staten skal forholde seg i årene framover, om idrett og fysisk aktivitet for flest mulig skal forbli grunnlaget for statens engasjement. Opprettholdes dette mål, vil det sannsynligvis betinge en langt større sikring av idrettslagenes levedyktighet og aktivitetsgrunnlag enn ensidig støtte av sentrale, nasjonale overbygninger.

4.1.2 Utviklingstrekk i det frivillige organisasjonsliv

Frivillige organisasjoner tillegges ofte særtrekk og verdier som skiller dem fra andre sektorer i samfunnslivet, som det offentlige eller det private markedet. Enkeltmennesket forholder seg til det offentlige eller markedet gjennom rollen som bruker, klient, mottaker eller kunde. Eventuelle bidrag skjer gjennom økonomiske tildelinger eller betalt arbeidskraft. Felles for disse rollene er at de som oftest er individuelle, de forutsetter ikke tilknytning til fellesskap, og rolleutøvelsen skaper sjelden noen form for tilhørighet.

Frivillige organisasjoner omfatter et svært vidt spekter av ulikeartede sammenslutninger. Ofte benyttes de internasjonale betegnelsene «non-profit» eller «non-governmental» om frivillige organisasjoner. Disse betegnelsene omfatter i utgangspunktet et bredere spekter av organisasjoner, mens frivillig, idéell og allmenntilgjengelig ikke er like omfattende betegnelser. I St. meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* beskrives frivillige organisasjoner ved at de;

- har et allmenntilgjengelig siktemål
- bygger på medlemskap av individer og/eller organisasjoner
- har en demokratisk styringsstruktur.

De frivillige organisasjonenes legitimitet og betydning som samfunnsaktører kan i stor grad knyttes til det engasjement og den oppslutning organisasjonenes lokale lag og foreninger representerer. Det er enkeltmenneskers engasjement gjennom medlemskap og aktiv innsats som er fundamentet i det frivillige virke. Dette engasjementet har for de aller flestes vedkommende sin arena i lokale lag og foreninger.

De ovennevnte særtrekk er imidlertid ikke dekkende for alle typer organisasjoner som i dagligtalen regnes som frivillige. Det er ikke mulig å gi en allmenngyldig beskrivelse av utviklingen innen dette samfunnsområdet. I litteratur rundt temaet frivillig organisering finnes likevel enkelte trekk som forskerne mener er sentrale for deler av det frivillige organisasjonsliv. Det dreier seg om begreper som spesialisering, profesjonalisering, kommersialisering, individualisering og økt grad av egenorganisering.

Den statlige støtten til frivillig virke beløp seg i 1995 til totalt 4,7 mrd kroner. Kun en mindre del av støtten var grunnstøtte til organisasjonenes medlemsbaserte virke. Den overveiende andelen av støtten var i form av statlige tilskudd til ulike former for velferdsproduksjon i regi av organisasjonene. De største stønadspostene var helse- og sosialinstitusjoner, barnehager, skoler og

bistandsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. Den offentlige støtten er ikke først og fremst begrunnet ut fra eierorganisasjonenes særtrekk eller verdigrunnlag, men ut fra kriterier som kompetanse, effektivitet og tilgjengelighet. På denne bakgrunn kan det hevdes at statlig støttepolitikk i seg selv medvirker til profesjonalisering av frivillige organisasjoner og deres virksomhetsområder. Dette kan oppleves som en kontrast til det som vanligvis oppfattes som frivillige organisasjoners særtrekk gjennom det medlemsbaserte virke som det mest sentrale bidrag til velferdssamfunnet.

I de aller fleste definisjoner av frivillige organisasjoner framheves demokratisk styringsstruktur som et kjennetegn. Det innebærer at enkeltmedlemmene har medbestemmelsesrett, rettigheter og plikter gjennom demokratiske beslutningsprosedyrer. I mange organisasjoner er rene støtte-medlemskap etter hvert blitt svært utbredt. Økonomisk bidrag og støtte til den sak en organisasjon arbeider for, har erstattet det aktivt deltakende medlemskapet. En ser også at frivillig innsats ikke nødvendigvis knytter seg til medlemskap i organisasjoner. Dette gir seg uttrykk gjennom enkeltarrangementer som mønstrer et stort antall frivillige på ad- hoc basis, eller gjennom frivillighets-sentraler der de frivillige ikke er medlemmer med tilhørende rettigheter og plikter.

Ovennevnte utviklingstrekk kan sees i sammenheng med en utbredt oppfatning av økte vansker for frivillige organisasjoner i forhold til å rekruttere og holde på frivillige. Særlig er det oppfattet som problematisk å få folk til å påta seg ansvars- og tillitsverv i organisasjonene. Dette innebærer forpliktelser over tid, og betinger et mer omfattende engasjement enn å bidra til frivillig arbeid på ad – hoc basis.

En undersøkelse foretatt av LOS- senteret og Institutt for samfunnsforskning våren 1998 setter fokus på frivillig innsats i Norge. Hovedkonklusjonene i denne undersøkelsen er at omfanget av det frivillige arbeidet i Norge er stort, sammenliknet med de fleste andre europeiske land. Det vises videre til at omfanget av frivillig arbeid og formelt medlemskap samlet sett har forandret seg lite i forhold til tilsvarende undersøkelse 12 år tidligere. Resultatene tyder imidlertid på at kultur- og fritidsorganisasjoner har hatt en viss framgang med hensyn til frivillig arbeid, mens sosiale- og humanitære organisasjoner har hatt en tilbakegang i antallet som faktisk gjør en frivillig innsats. Det ser altså ut til at problemene med rekruttering av frivillige i første rekke gjelder sosiale- og humanitære organisasjoner. Resultatene som her refereres tar riktignok utgangspunkt i frivillig arbeid generelt. Det er derfor grunn til å være oppmerksom på at selv om det vises til en generell økning av frivillig arbeid innen kultur- og fritidsorganisasjonene, kan det likevel være vanskelig å rekruttere frivillige til enkelte verv og funksjoner i de samme organisasjonene.

4.1.3 Utviklingstrekk ved den organiserte idretten

Utviklingen innen idrettsorganisasjonene må sees som en del av den mer allmenne utviklingen innenfor frivillige organisasjoner. Fundamentet i den organiserte idretten har vært aktivitet drevet i lokale foreninger tuftet på frivillighet. Dette er fortsatt et dominerende trekk ved norsk idretts situasjon selv om virkeligheten er langt mer flertydig. Den organiserte idretten fremstår ikke lenger som en enhetlig bevegelse. Innen samme organisasjon finnes alt fra lav-

terskel tilbud rettet spesielt mot barn og unge, lokal foreningsvirksomhet drevet utelukkende på frivillig basis, og til fullt ut profesjonalisert og kommersialisert toppidrett.

4.1.3.1 Frivillig innsats i den organiserte idretten

Idrettsbevegelsen står til dels overfor de samme utfordringer som organisasjonslivet generelt i forhold til å rekruttere og holde på frivillige. Nyere undersøkelser viser imidlertid at frivillige innenfor idrettsorganisasjonene skiller seg fra frivillige i andre organisasjoner. I idrettsorganisasjonene er vel 79 prosent av de frivillige mellom 21 og 50 år, mens for andre organisasjoner utgjør denne aldersgruppen i underkant av 53 prosent. De andre organisasjonene har en langt høyere andel eldre blant de frivillige enn hva som er tilfelle for idrettsorganisasjonene. Det er også slik at en høyere andel av de frivillige i idrettsorganisasjonene har barn enn hva som er tilfelle for frivillige i andre organisasjoner.

Undersøkelsene viser også at motivene for å yte frivillig innsats er annerledes for frivillige i idrettslag enn for frivillige i andre organisasjoner. De frivillige i idrettslagene er hovedsakelig, og i større grad enn frivillige i andre organisasjoner, motivert til å gjøre noe for en konkret «sak». Frivillige i idrettslag oppgir også i større grad enn i andre organisasjoner at de er frivillige fordi de har venner som er det, fordi de føler et sosialt press og at de er oppfordret av venner eller familie. Frivillige i andre organisasjoner oppgir i større grad at de er motivert ut i fra at de kan lære noe, eller at det kan gi dem kontakter som kan være til hjelp i arbeidslivet.

De forskjellene det her refereres til kan tyde på at frivillige i idrettslag, i langt større grad enn frivillige i andre organisasjoner, er foreldre som yter en frivillig innsats for sine barn.

4.1.3.2 Profesjonalisering og kommersialisering

Det er i første rekke populær toppidrett i regi av store særforbund som har hatt økonomisk vekst i løpet av 1990-tallet. Økt omsetning i lag som driver toppidrett, i særdeleshet fotballklubber, har bidratt til økt antall administrativt ansatte, heltidsansatte idrettsutøvere og trenere. Dette har også ført til utvidet samarbeid mellom foreninger og næringslivet.

Tradisjonelt har norsk idrett vært tuftet på idèell, frivillig basis og begrenset økonomisk virksomhet. Ledere, trenere og utøvere har ytt frivillig og ubetalt innsats både på og utenfor idrettsarenaen. Gjennom amatørbestemmelsene i norsk idrett var det i mange år ulovlig å betale idrettsutøvere for å delta. Etter hvert er det imidlertid gradvis blitt åpnet for profesjonalisering innen den norske idretten. På Idrettstinget i 1978 ble det åpnet for non-amatør idrett, mens profesjonell idrett ble akseptert av Idrettstinget i 1990.

Det er innen lagidrettene fotball, håndball og ishockey at den kommersielle utviklingen er mest omfattende, men også innen individuelle idretter som friidrett og ski er det en tilsvarende utvikling. Som eksempel kan det nevnes at det i norsk toppfotball for menn (tippeligaen og førstedivisjon) er 339 spillere med fotball som hovedbeskjeftigelse (profesjonelle spillere). For klubbene i tippeligaen har inntektene økt fra cirka 164 mill. kroner i 1993 til cirka 447 mill. kroner i 1998.

Dagens lagidrettsutøvere på toppnivå er kontraktsfestet til et enkelt lag. Kontrakten innebærer at utøveren har plikter ovenfor laget og mottar en gjenytelse i form av lønn. Utøverens ytelse og lagets gjenytelse er ofte av et slikt omfang at det må betraktes som et arbeidsforhold. Det enkelte lag er dermed arbeidsgiver, mens utøveren er arbeidstaker. Situasjonen er noe annerledes i individuell idrett hvor inntektskildene i mindre grad er knyttet til et lag. Utøverens inntekter er i stor grad avhengig av startpenger, premier, personlige sponsoravtaler og egen næringsvirksomhet. Individuelle utøvere opererer således i større grad som selvstendig næringsdrivende.

Utviklingen innen lagidrettene har stilt krav til lagene som arbeidsgivere, eksempelvis i form av innbetaling av yrkesskadeforsikring, arbeidsgiveravgift og skattetrekk. I tillegg kommer behovet for samarbeid med næringslivet for å sikre inntektsgrunnlaget. Den kommersielle utviklingen stiller dermed krav til godt kvalifiserte administrativt ansatte i lagene. Noe som har ført til en profesjonalisering av administrasjonen.

Administrativt ansatte i idrettens organisasjonsledd og ansatte utøvere, har på denne bakgrunn gått inn i rollen som arbeidstakere og etablert egne fagforeninger innen Landsorganisasjonen i Norge (LO). For å illustrere utviklingen fra frivillig til økonomisk virksomhet innen toppidretten, kan det nevnes at LO, gjennom Norske Idrettsutøveres Sentralorganisasjon (NISO), forhandler med Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) om å etablere en egen tariffavtale mellom idrettsutøvere og klubber innen fotball.

Administrativt ansatte og utøveres tilknytning til arbeidstakerorganisasjonen LO har bidratt til at enkelte av idrettens organisasjonsledd har søkt medlemskap i NHO.

Selskapsdannelse innen toppidretten

Innen toppidretten har det blitt vanlig å opprette selskaper. I utgangspunktet var intensjonen med selskapsdannelsen kun å skille risikobasert virksomhet fra foreningens daglige drift, for eksempel kostnadskrevende anlegg og arrangementer. Inntektsgrunnlaget hvilte på sponsoravtaler. Etter hvert har imidlertid selskapsformen også blitt benyttet for å oppnå kapitaltilskudd til driften av klubben. Selskapene er vanligvis organisert som aksjeselskaper.

Selskaper etableres med nær tilknytning til klubben, og selskapets drift baseres på en gjensidig samarbeidsavtale mellom klubben og selskapet. Samarbeidsavtalene innebærer ofte at selskapet dekker foreningens utgifter i forbindelse med toppidretten. På den annen side går inntektene fra markedsføringstiltak, sponsorvirksomhet og overskudd av spillersalg til selskapet. Mulighetene til eierandeler i form av aksjer i selskaper tilknyttet idrettsforeningen, er hovedbegrunnelsen for denne etablerings- og finansieringsformen. Dette gjør at idretten tilføres midler fra en ny type aktører, noe som bidrar til å øke pengestrømmen til toppidretten. Mens idretten tidligere fikk midler fra næringslivet gjennom sponsing, på bakgrunn av sin reklame- og markedsføringsverdi, er idretten også blitt et investeringsobjekt. Investorer går inn med midler i idretten med henblikk på direkte økonomisk avkastning. Opprettelse av denne organisasjonsformen er særlig aktuell ettersom det ser ut til å være sammenheng mellom tilgjengelig kapital og idrettslige prestasjoner.

Internasjonale utviklingstrekk tyder på at særlig medieselskaper og leverandører av sportsutstyr har vist interesse for å investere i idrettselskaper. Rettighetene til å vise større idrettsbegivenheter på fjernsyn er av stor interesse for medieselskaper. Toppidrett er således i ferd med å bli et attraktivt investeringsobjekt.

I norsk idrett skal selskapene i prinsippet ikke ha innflytelse på sportslige beslutninger. Her vil det imidlertid være en gråsoner mellom sportslige- og økonomiske avgjørelser. Norges Fotballforbund anbefaler at det etableres et sportslig utvalg bestående av representanter for klubben og selskapet. Klubben har flertall i utvalget som kan fatte avgjørelser vedrørende kjøp, salg og utleie av spillere med simpelt flertall. Siden aksjeselskapet vanligvis sitter med kapitalen, vil selskapet trolig ha betydelig makt også i saker av sportslig karakter, for eksempel i forbindelse med kjøp og salg av utøvere.

Av de norske tippeliga-klubbene i fotball for herrer, har Norges Fotballforbund godkjent sju samarbeidsavtaler mellom klubb og person eller selskap. I disse tilfellene eier klubben i hovedsak 10–30 prosent av aksjene i selskapet.

Utviklingen av fortjenestebaserte eierformer kan også sees på anleggssiden der kommersielle selskaper er etablert på eier- og driftssiden av enkelte typer anlegg. Det er særlig populære anlegg som er av kommersiell interesse.

Profesjonaliseringens betydning for idrettens representative demokrati, selvstyre og selvdømme.

Innen toppidretten er utøverne både medlemmer og arbeidstakere i idrettsklubben. Klubben er arbeidsgiver, mens det i praksis kan være selskapet som utbetaler lønninger. Det er en interessant situasjon at foreningens ledere (arbeidsgivere) og utøvere (arbeidstakere) har rettigheter og plikter som *medlemmer* i én organisasjon som ledes etter en representativ demokratisk modell med selvstyre og selvdømme.

I praksis betyr et representativt demokrati, slik det praktiseres i norsk idrett, at foreningens ledere møtes på generalforsamlingen (enten direkte på særforbundets ting eller via særkretsting) og fastsetter vedtekter som direkte regulerer arbeidstaker- og arbeidsgiverforholdet i foreningen. Selvstyre betyr at organisasjonen er selvstendig og står fritt til å fatte de beslutninger de måtte ønske, mens selvdømme betyr at foreningsmedlemmene fraskriver seg retten til å prøve foreningsvedtak utenfor organisasjonen. Tvister skal løses innen organisasjonen.

Nevnte modell for ledelse av idrettens organisasjonsledd er i utgangspunktet basert på de alminnelige kjennetegn ved en frivillig organisasjon, nemlig et fellesskap sentrert rundt felles mål, interesser eller aktiviteter. Det kan stilles spørsmålsteget ved om dette er tilfelle innen den kommersielle delen av idretten hvor en opererer med arbeidstaker- og arbeidsgiverforhold.

EF-domstolen har ved flere anledninger påpekt prinsippet om at idrettsaktivitet som innebærer økonomisk aktivitet i henhold til EU-traktaten, omfattes av EU-traktaten, og således ikke utelukkende kan reguleres av idrettens selvregulerende organ. Etter som at deler av norsk idrett har vært gjennom en omfattende økonomisk utvikling, er det sannsynlig at det vil komme tilsvarende problemstillinger i forhold til norsk lovgivning.

4.1.4 Det kommersielle treningsmarked

Det er ikke bare toppidretten som er gjenstand for en økende kommersialisering. I løpet av de siste tiår har det vokst fram kommersielt tilrettelagte tilbud om fysisk aktivitet. Det kommersielle treningstilbudet er i første rekke rettet mot voksne mennesker.

Disse tilbudene er i hovedsak organisert som selskaper og har tradisjonelt ikke hatt noen direkte kobling til den organiserte idretten. Trenings- og helsestudioer er den vanligste formen for slike selskaper. Det som i første rekke skiller disse selskapene fra den tradisjonelle idretten er fraværet av medlemskap som innebærer rettigheter og plikter i forholdet til organisasjonen. Selskapenes medlemmer er kunder som kjøper tjenester i form av et tilbud om fysisk aktivitet. Konsumenten har erstattet medlemmet. Videre kommer selv sagt det faktum at disse tilbudene er fortjenestebasert, og at et eventuelt overskudd tilflytter private eiere, og ikke et allmenntilgitt formål.

Foreløpig er det få holdepunkter for å kunne si at det kommersielle treningsmarkedet fortrenger den organiserte idretten i Norge. Det er like sannsynlig at kommersielle treningsstudioer fanger opp de deler av befolkningen den organiserte idrettens konkurranseorienterte tilbud ikke appellerer til. Hovedandelen av de som trener i private treningsstudioer er i tyve- og trettiårene (MMI – Norsk Monitor 1997). Det er også en relativt stor andel av gruppen mellom 15 og 20 år som trener i regi av kommersielle tilbud.

En mulig utvikling er at kommersielle tilbud vil få større utbredelse på bekostning av frivillig organisert idrett og annen egenorganisert aktivitet. Dette kan skje både gjennom ytterligere utbredelse i den voksne befolkningen, og ved tilrettelegging av tilbud til yngre grupper. Det klareste holdepunktet for at en slik utvikling er aktuell er at det er gruppen «yngre voksne» som i første rekke trener i kommersielle studioer. Dersom denne gruppen tar med seg sine treningsvaner når de blir eldre, samtidig som de kommersielle studioene fremdeles framstår som et attraktivt tilbud til tyve- og tredveåringene, vil dette over tid kunne ha den virkning at studioene vil engasjere en større andel av befolkningen enn i dag.

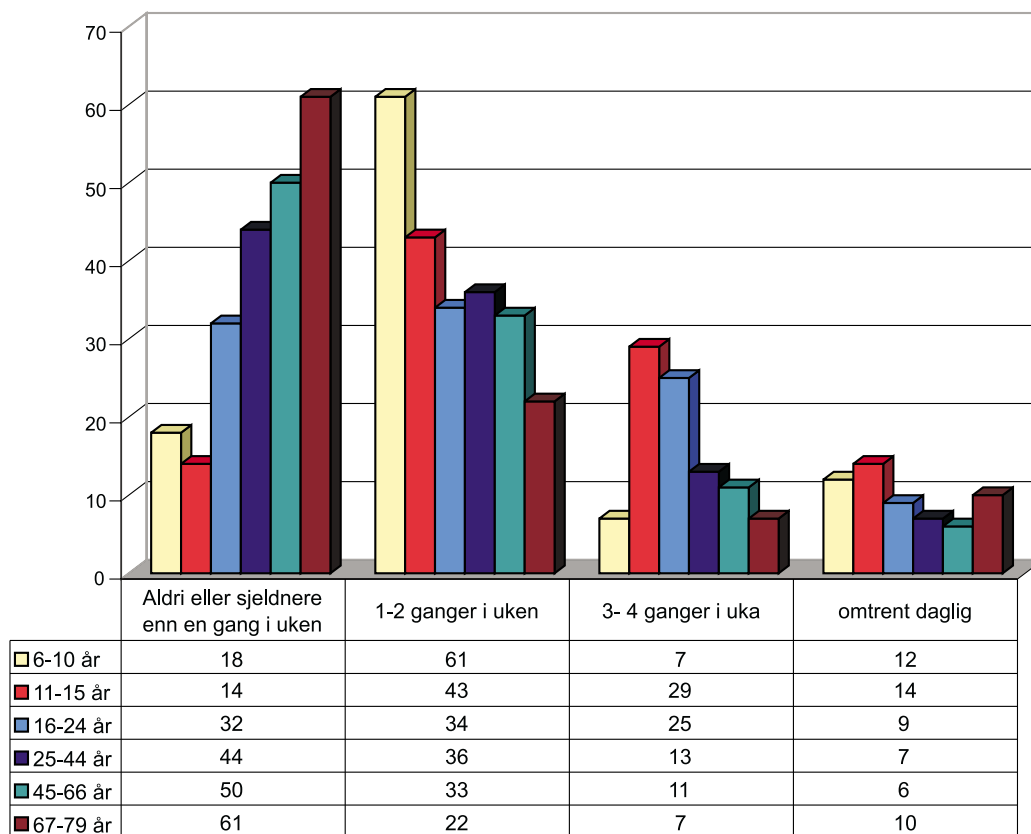
Et annet mulig utviklingstrekk er at det kommersielle treningsmarkedet aktivt søker å få yngre grupper som kunder. En slik utvikling vil kunne få langt større konsekvenser for aktivitetsomfanget i den organiserte idretten, enn dagens kommersielle tilbud som i overveiende grad retter seg mot voksne og eldre ungdom.

Det gjenstår å se om en økt utbredelse av kommersielle tilbud vil ha innvirkning på den totale andelen av befolkningen som er fysisk aktiv, eller om det kun vil ha den innvirkning at allerede aktive benytter dette tilbudet i tillegg til, eller isteden for annen trening.

4.2 Idrett for alle – Fysisk aktivitet i befolkningen

Fra Levekårsundersøkelsen i 1997 (SSB 1997) framgår det at 82 prosent av befolkningen i alderen 6–15 år, og 53 prosent i alderen 16–79 år driver fysisk aktivitet gjennom trening eller mosjon minst en gang i uka. Figur 4.1 viser hvor ofte de spurte i de ulike aldersgruppene driver fysisk aktivitet. Tenden-

sen som kan leses ut av figuren er at treningshyppigheten er fallende med alder.



Figur 4.1 Andel som driver fysisk aktivitet for å trene eller mosjonere etter alder. Prosent 1997.

Kilde: Levekårsundersøkelsen Statistisk sentralbyrå, 1997.

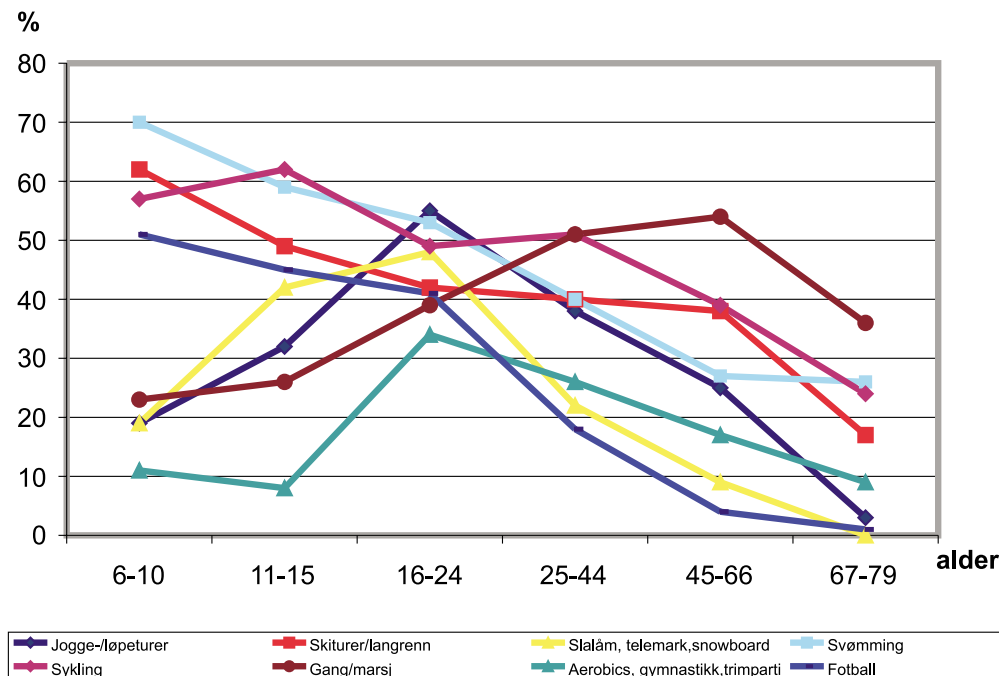
Resultatene fra Levekårsundersøkelsen viser at det er små forskjeller mellom kvinner og menn i treningshyppighet. Når det gjelder utdanning, viser levekårsundersøkelsen at personer med høyere utdanning trener oftere enn personer med lav utdanning. Det kan videre synes som om foreldrenes treningsvaner påvirker barnas. Barn som har foreldre med høyere utdanning trener oftere enn barn som har foreldre med lavere utdanning. Resultatene fra Norsk Monitor undersøkelsene ¹⁾ viser at treningshyppigheten til befolkningen, i alderen 16–79 år, har vært relativt stabil i perioden 1991–97.

4.2.1 Ulike typer aktivitet

I henhold til Levekårsundersøkelsen var gang/marsj den mest utbredte aktiviteten i befolkningen i 1997. Halvparten av den voksne befolkningen (16–79 år) som trente/mosjonerte utøvde denne aktiviteten. Andre populære aktiviteter var sykling (45 prosent), skiturer/langrenn (38 prosent), svømming (37 prosent) og jogge/løpeturer (34 prosent). De aktivitetene som oppgis av flest 6–15 åringer, i Barne- og ungdomsundersøkelsen ²⁾ og Levekårsundersøkelsen

¹⁾ Norsk Monitor er en undersøkelse som er gjennomført av Markeds- og Mediainstituttet (MMI) annethvert år i perioden 1985-1997.

sen, er svømming (65 prosent), sykling (60 prosent), skiturer/langrenn (56 prosent), fotball (48 prosent), slalåm/telemark/snøbrett (31 prosent), gang/marsj (25 prosent), jogge-/løpeturer (25 prosent) og aerobics/gymnastikk/trimparti (21 prosent).



Figur 4.2 Oversikt over de som trener minst en gang i måneden og som driver regelmessig med de mest utbredte aktivitetene i 1997.

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1997 Statistisk sentralbyrå.

Blant de som trener regelmessig er andelen som driver med gang/marsj økende med alder (med unntak av den eldste aldersgruppen). Det er i aldersgruppen 16–24 år at en finner flest deltakere i aktiviteter som aerobics/gymnastikk/trimparti, slalåm/telemark/snøbrett og jogge-/løpeturer.

Det er enkelte forskjeller i hvilke aktiviteter som drives av kvinner og menn. Det er flere kvinner som deltar innenfor idrettsgrener der konkurransemomentet er lite eller helt fraværende. Aerobics/gymnastikk/trimpartier er utpregede kvinneaktiviteter, likeledes utøves gang/marsj også av flere kvinner enn menn. Generelt kan en si at menn, i større grad enn kvinner, er opptatt av aktiviteter der opplevelse av fart og spenning er et viktig element. Ved siden av jogging, er skiaktiviteter og konkurransegrener som fotball og ishockey/bandy aktiviteter der menn dominerer. Sykling, styrketrening og svømming ser ut til å være mer kjønnsnøytrale aktiviteter.

Når det gjelder aldersgruppen 6–15 år, er fotball den klart mest utbredte aktiviteten blant guttene. Over 70 prosent av guttene som trener, spiller fotball minst en gang i måneden. Aktiviteter som slalåm, telemark, snøbrett og rulle-skøyter er idretter som også er mer attraktive blant gutter enn jenter, mens dans/ballett og aerobics er mer typiske jenteaktiviteter.

²⁾ Undersøkelser utført av MMI der et av temaene har vært barn og unges deltakelse i idrettsrelaterte aktiviteter (MMI 1992,96,98).

4.2.2 Motiver

Motivene for å drive trening og mosjon er i hovedsak at det gir fysisk og mentalt overskudd, avstressing/avkobling, gøy/moro, samt å forebygge helseplager. Alle disse motivene har vært oppgitt å være meget viktig for mer enn 30 prosent av befolkningen i alle år siden 1991. Motivene er imidlertid forskjellige i ulike faser av livet. Avkobling og overskudd er det viktigste motivet i midten av livet, ha det gøy/moro er ungdomstidens motiv og forebygging av helseplager er spesielt førti og femtiåringenes begrunnelse.

Kvinner oppgir i høyere grad enn menn motivene: gir fysisk og mentalt overskudd, gir avstressing/avkobling, forebygger helseplager, holder vekten nede, gir bedre selvtillit, synes jeg bør og hensynet til utseendet. Menn oppgir i større grad enn kvinner motivene: konkurrere/måle krefter, gir spenning/utfordringer og ha det gøy/moro. En kan altså se en sammenheng mellom motivene for trening og hvilke aktiviteter som velges.

Idrettspolitikken skal i utgangspunktet være inkluderende. Kunnskap om aktivitetsnivå, aktivitetsprofil i befolkningen og motiver for å drive idrett og fysisk aktivitet utgjør et viktig grunnlag for utforming av framtidig idrettspolitik.

4.2.3 Aktivitet og organisatorisk sammenheng

For aldersgruppen 16–79 år viser tall fra Norsk Monitor i 1997 at over halvparten (54 prosent) drev fysisk aktivitet på egenhånd. Videre var det 32 prosent som drev fysisk aktivitet sammen med venner/naboer og familie. 15 prosent drev idrett i regi av idrettslag, mens 13 prosent drev fysisk aktivitet i kommersielle treningsstudioer og lignende.

Resultater fra Norsk Monitor (tabell 4.1) viser at andelen som trener i regi av idrettslag har vært rimelig stabil på 1990-tallet. Kommersielle treningsstudioer og lignende har hatt økt oppslutning. Videre kan det synes som om andelen som trener sammen med familie har økt.

Tabell 4.1: Aktivitet og organisatorisk sammenheng. Andel i prosent

	1991	1993	1995	1996	1997
På egenhånd	55	51	50	49	54
Sammen med venner/naboer/kamerater	28	30	28	28	32
Sammen med familie	24	30	28	27	32
I idrettslag	14	14	13	13	15
I private treningsstudioer/sqash-haller ol	9	10	10	11	13
På private kurs/partier	8	7	7	7	7
Bedriftsidrettslag	7	5	6	5	6

Kilde: Norsk Monitor, MMI.

Det er ellers verdt å nevne at det er en klar sammenheng mellom alder og aktivitet i regi av idrettslag. Hovedtendensen er at det er de yngste som organiserer sin aktivitet gjennom idrettslagene. Menn driver sin aktivitet i litt større grad enn kvinner i idrettslag. Trening i treningsstudioer er hovedsakelig et fenomen for tyveåringer og kvinner i trettiårene. Fysisk aktivitet

sammen med familie stiger fra tidlig i tyveårene og når sitt høydepunkt blant førtiåringene. Kvinner oppgir denne organisasjonsformen hyppigere enn menn i deler av livsløpet.

Tabell 4.2: Andel gutter og jenter som trener/konkurrerer i idrettslag i 1998

	8–12 år	13–15 år	16–19 år	20–24 år
Totalt	61	50	26	13
Gutter	73	55	29	18
Jenter	49	44	22	7

Kilde: Barne – og ungdomsundersøkelsen 1998, MMI.

Barne og ungdomsundersøkelsen fra 1998 kartlegger i hvilken grad barn og unge trener/konkurrerer i regi av idrettslag. Tallene er gjengitt i tabell 4.2. Andelen som trener/konkurrerer i idrettslag er fallende med alder. Ser en på gutter og jenter samlet, er det 61 prosent som trener/konkurrerer i idrettslag i aldersgruppen 8–12 år. Blant 13- 15 åringene trener/konkurrerer halvparten i idrettslag. I aldersgruppen 16–19 år er andelen redusert til 26 prosent, mens 13 prosent av 20–24 åringene trener/konkurrerer i idrettslag. Det er flere gutter enn jenter som trener/konkurrerer i et idrettslag i alle alderskategoriene. Tallene understøtter NIFs egen medlemsstatistikk og synliggjør at mange barn og unge trener/konkurrerer i regi av den organiserte idretten.

Fra Barne – og ungdomsundersøkelsene finnes det også opplysninger om utviklingen i barn og unges tilknytning til idrettslag. Tallene fra undersøkelsen tilsier at andelen av de under 12 år som trener i idrettslag har holdt seg stabil på 1990-tallet, mens for de eldre aldersgruppene har andelen som trener i idrettslag sunket. Dette gjelder i særlig grad for jenter.

Det kan ellers bemerkes at fordelingen mellom kjønnene går i ulik retning avhengig av hva slags idrett det er snakk om. Menn er i større grad enn kvinner knyttet til idrettslag når det gjelder individuelle idretter som jogging, langrenn, alpint, sykling og gang/marsj, mens kvinner er i større grad enn menn knyttet til idrettslag når det gjelder lagidretter.

De data som her er presentert viser at idrettsorganisasjonene i varierende grad gir et tilfredsstillende aktivitetstilbud til de ulike gruppene i befolkningen. Idrettslagene organiserer først og fremst trening og konkurranse for barn og unge. Det er videre grunn til å merke seg at andelen som trener i idrettslag er synkende i alderen 13–24 år.

4.3 Anlegg og områder for idrett og fysisk aktivitet

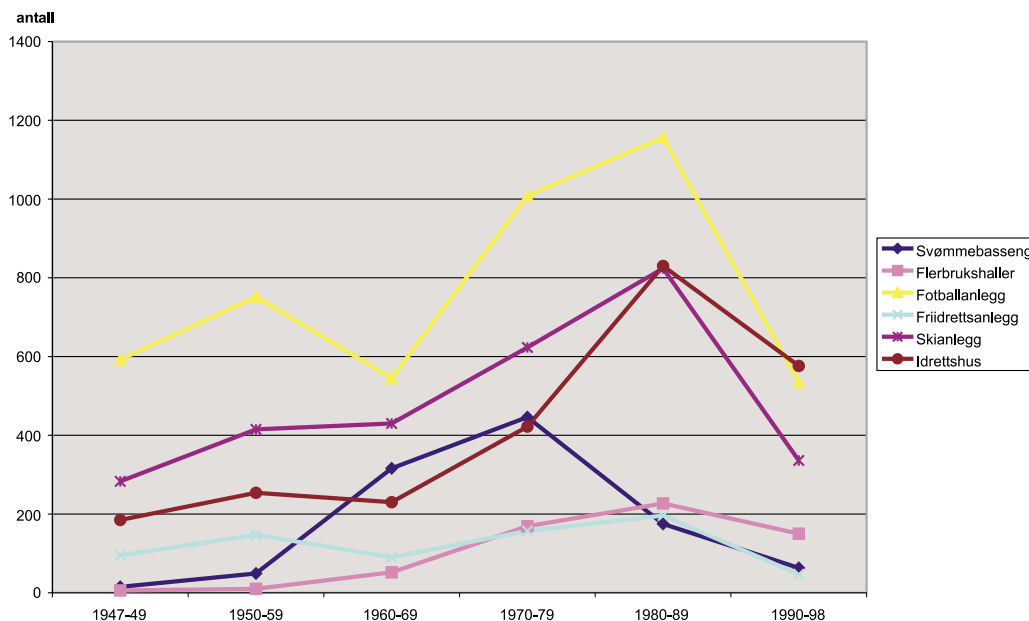
Naturen er den viktigste arena for fysisk utfoldelse. Det er likevel slik at en rekke aktiviteter ikke lar seg gjennomføre uten fysisk tilrettelegging i form av anlegg.

I den forrige idrettsmeldingen ble nødvendigheten av å få utarbeidet en samlet oversikt over idrettsanlegg og behovet for et nærmere samarbeid med kommuner, fylkeskommuner, samt idretts- og friluftsansjoner påpekt. På denne bakgrunn ble arbeidet med utvikling av et idrettsanleggsregister igangsatt.

Registeret ble etablert i 1997 og benevnes KRISS – Kulturdepartementets register for idrettsanlegg og spillemiddelsøknader. Dataene skal årlig oppdateres av kommunene. I tillegg pågår det fortløpende kvalitetssikring, oppdatering og videreutvikling av registeret. Registeret inneholder både de anlegg som har mottatt spillemidler og de anlegg som er bygd uten en slik støtte. I november 1999 var det i KRISS registrert 23 023 eksisterende anleggssteder bestående av 40 880 anleggsenheter (inkl. friluftsanlegg og kulturbygg). I registeret finnes informasjon om byggeår, størrelse, utforming, finansiering, spillemiddelsøknad, samt kartkoordinater.

4.3.1 Utbygging av idrettsanlegg i Norge

Siden opprettelsen av Statens idrettskontor i 1946 har de ulike anleggstypene hatt sine bestemte vekstperioder.



Figur 4.3 Utbyggingstakt for enkelte anleggstyper perioden 1947 – 1998

Kilde: KRISS

Fotballanlegg har helt siden starten blitt sett på som et basisanlegg. Fotballanlegg har derfor lenge vært den tallmessig største anleggs kategorien, spesielt i 1970- og 80-årene ble det bygd mange fotballanlegg. Fotballanleggenes dominerende rolle kan også forklares med at fotball i lang tid har vært den største sær idretten i Norge.

Fra starten av ble også idrettshus (klubbhus/garderobebygg) prioritert. Utbyggingen av denne anleggs kategorien har økt jevnt fram til 90-tallet.

Ski har stått sentralt i norsk idrettskultur. Hoppbakkene, som inngår i denne kategorien, var en av de mest selvfølgelige og minst omdiskuterte anleggstypene helt til veksten begynte å avta rundt midten av 1970-tallet. Fra en beskjeden utbygging av alpinanlegg på 1950-tallet økte utbyggingstakten betydelig på 1960-tallet. På få år ble antallet fordoblet, og utviklingen fortsatte. Den kraftige veksten i antall bygde alpinanlegg har avtatt på 1990-tallet. Lys-

løyper for langrenn kom i slutten av 1960-årene og utover i 1970-årene. Utbyggingen av lysløyper har fortsatt fram til i dag. Samlet sett har det vært en vekst i antallet nye skianlegg fram til 1990. De seneste årene har utbyggingstakten gått noe ned.

I 60-årene begynte en merkbar utbygging av svømmehaller som nådde sin høyde i det neste tiåret. 77 prosent av svømmehallene i Norge er bygd før 1980.

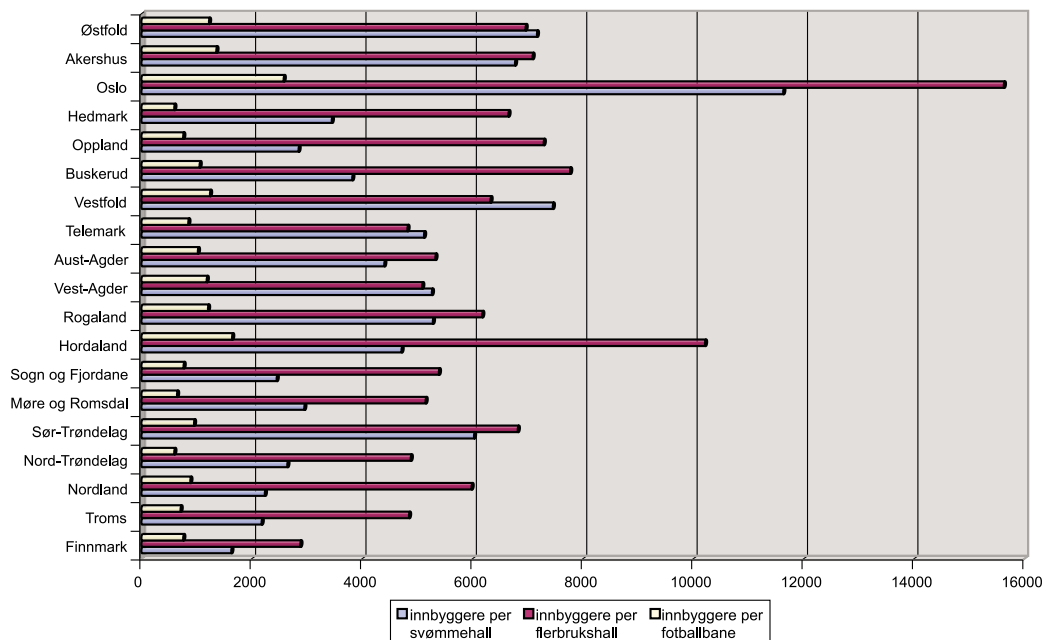
På slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet begynte utbyggingen av flerbrukshallene. Utbyggingen av denne anleggs kategorien har videre hatt en jevn vekst utover på 1980-tallet, mens antallet har avtatt noe de senere år.

Golfanlegg er den anleggs kategorien som har hatt kraftigst vekst det siste tiåret. 61 av de 81 golfanleggene i Norge er bygd på 1990-tallet. De fleste av disse anleggene er bygd uten tilskudd fra spillemidlene. I samme periode er også antallet medlemsskap i Norges Golf forbund mer enn tredoblet.

Endringene over tid i antallet nye anlegg kan skyldes flere forhold. Mens en på midten av 1980-tallet opplevde at det hvert år ble etablert et tosifret antall svømmebasseng og friidrettsanlegg, har det de siste tre årene kun blitt etablert tre til fem slike anlegg på landsbasis. Tilsvarende situasjon gjelder skianlegg, mens det fortsatt etableres en god del nye fotballanlegg og flerbrukshaller. Det er imidlertid grunn til å peke på at det også for disse anleggstypene er en fallende tendens i form av nybygging. Dersom tendensen skulle bli ytterligere forsterket de kommende år kan dette være et uttrykk for at behovet i framtiden i hovedsak vil være knyttet til rehabilitering av allerede eksisterende anlegg i kommunene.

4.3.2 Anleggsdekning

Utbyggingstakten og prioritering av anleggstyper varierer mellom de enkelte fylker og det er relativt store forskjeller fylkeskommunene i mellom når det gjelder antall innbyggere per anlegg.

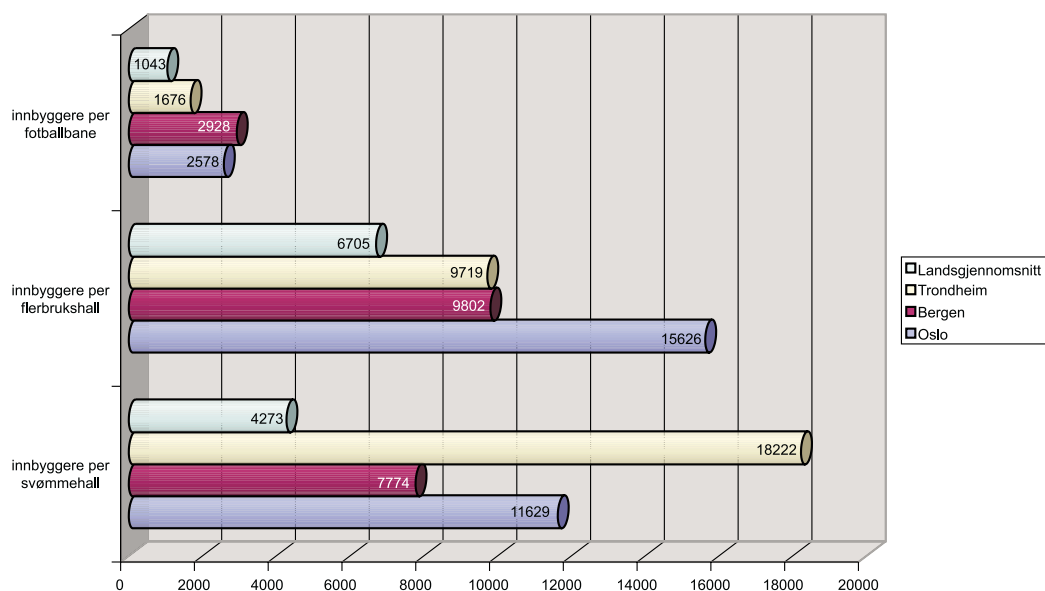


Figur 4.4 Antall innbyggere per anleggskategori i fylkene

Kilde: KRISS

Antall innbyggere per anlegg blir ofte sett på som et uttrykk for god eller dårlig anleggsdekning. Det er imidlertid grunn til å være oppmerksom på at en kvalitativ vurdering av anleggsdekning også må sees i sammenheng med forhold som geografiske avstander, bosettingsmønster og variasjoner i forhold til bla. lokale behov og klimatiske forskjeller. Antall innbyggere per anlegg må likevel sies å gi en indikasjon på den mulighet som befolkningen har når det gjelder tilgang til anlegg i ulike deler av landet.

Det er den senere tid blitt pekt på at storbyene har dårligere anleggsdekning enn hva tilfellet er ellers i landet. Dette gjelder særlig viktige basisanlegg som flerbrukshaller, svømmebasseng og fotballbaner.



Figur 4.5 Antall innbyggere per anleggskategori i landets tre største byer.

Kilde: KRISS

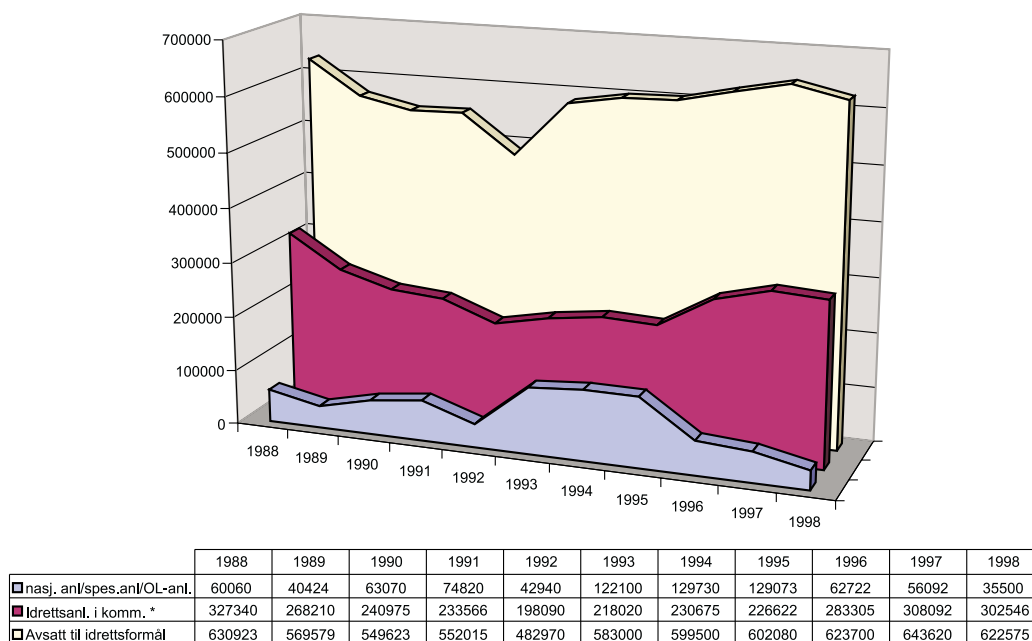
Til tross for at anleggsdekning må sees i forhold til flere elementer enn antall innbyggere per anlegg, er det grunn til å hevde at storbyene har underdekning av sentrale anleggstyper sammenliknet med resten av landet.

4.3.3 Spillemidler til anlegg for perioden 1988–1998

Spillemidler til idretts- og friluftsanlegg er en statlig støtteordning. Søkere om spillemidler til anlegg kan være kommuner, fylkeskommuner, idrettslag, andelslag eller andre sammenslutninger som ikke har kommersielt formål. Det kan kun søkes om stønad fra spillemidlene til bygging og rehabilitering av anlegg som er åpne for allmenn idrettslig virksomhet.

I perioden (1988–1998) har staten bidratt med 2,8 mrd. 1998- kroner i spillemidler til anleggsutviklingen i kommunene gjennom overføringer fra Kulturdepartementet til fylkeskommunene. I samme periode er riksanlegg/nasjonale anlegg, OL-anlegg ³⁾ og andre spesialanlegg tildelt beløp på til sammen 816,5 millioner 1998-kroner. De samlede statlige tilskudd til bygging av idrettsanlegg har for perioden 1988–1998 passert 3,6 mrd. 1998- kroner.

³⁾ 10 olympiske idrettsanlegg i Lillehammer-regionen.



Figur 4.6 Avsatt spillemidler til idrettsformål, idrettsanlegg i kommunene og nasjonalanlegg/spesialanlegg/OL-anlegg i perioden 1988–1998. (Prisjustert i 1998-kroner.) Alle tall i hele tusen.

*I «idrettsanlegg i kommunene» inngår ordinære anlegg (tradisjonelle anlegg), rehabilitering, nærmiljøanlegg, helsesportanlegg og ombygging til handicapriktige anlegg.

Kilde: KRISS

I forrige idrettsmelding ble det understreket at:

«Utbygging av idrettsanlegg må innordnes klarere behovsvurderinger og langsiktige økonomiske hensyn. Hensyn til miljø og formgivning bør i sterkere grad vektlegges.»

Dette er blant annet fulgt opp gjennom krav om kommunale delplaner for anlegg og områder for idrett og friluftsliv. En slik plan må foreligge før en eventuelt kan få støtte fra spillemidlene. Planene skal vedtas politisk i den enkelte kommune. Bakgrunnen for departementets innføring av kravet om vedtatt kommunal delplan for anlegg og områder for idrett og friluftsliv kan oppsummeres i tre punkter:

- Sterkere kommunal styring av anleggsutbyggingen
- Sterkere prioritering i kommunen
- Sterkere betoning av helhetsspektivet ved bygging, ikke minst sterkere driftsmessige vurderinger

Per 15. oktober 1999 hadde 431 (av 435) kommuner utarbeidet kommunedelplan for anlegg og områder for idrett og friluftsliv.

For å sikre bedre regional planlegging innen sektorer stilles det også krav om fylkesplaner for idrettsanlegg. Kravet er knyttet til en sektorplan som skal inneholde de kostnadskrevende og arealkrevende anleggene. Alle fylkeskommuner har utarbeidet planer for idrett (og friluftsliv).

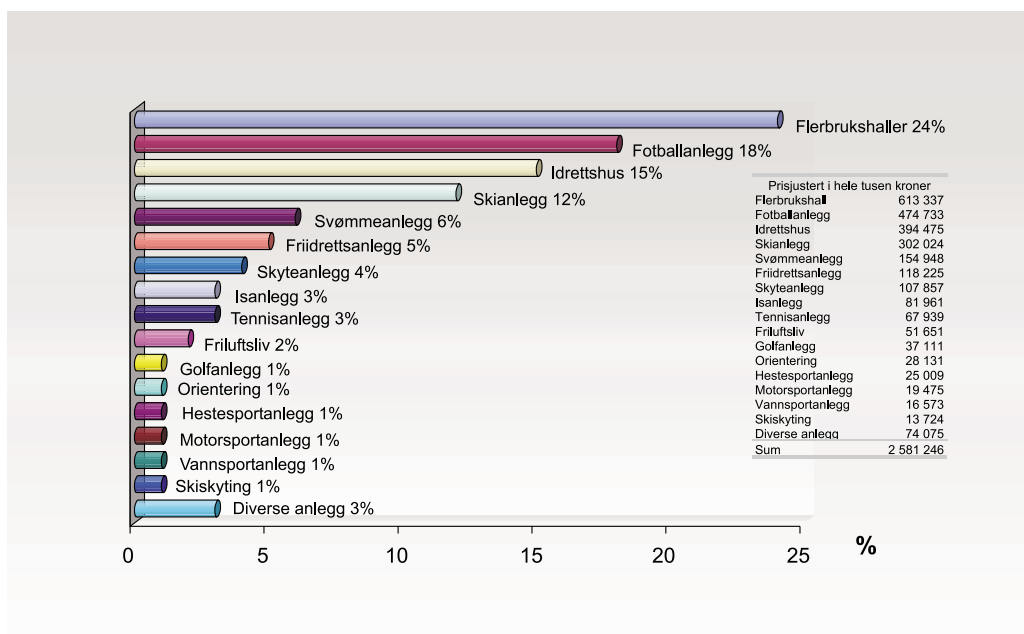
Gjennom plankravet og oppfølgingen i kommunene har utbyggingen av idrettsanlegg blitt gjenstand for en langt klarere behovsvurdering og langsiktige økonomiske hensyn enn tilfellet var tidligere.

4.3.4 Nærmere om spillemidler til idrettsanlegg i kommunene

Statlig støtte til anleggsformål kanaliseres via fylkeskommuner og kommuner. Søknaden fremmes gjennom kommunen hvor anlegget er planlagt bygget, til fylkeskommunen. Fylkeskommunen setter opp en oversikt over innkomne søknader, som oversendes Kulturdepartementet. Departementet fastsetter rammene til fylkeskommunene. Fylkeskommunene avgjør detaljfordelingen av midlene til kommunene og enkeltanlegg.

4.3.4.1 Ordinære anlegg

Spillemidler til idrettsanlegg i kommunene er fordelt på fem ulike søknadsgrupper. En av disse søknadsgruppene er ordinære anlegg, det vil si tradisjonelle idrettsanlegg. Rammene til fylkeskommunene bestemmes med utgangspunkt i flere kriterier. Stønad til ordinære anlegg utgjør en tredjedel av kostnadene opp til en øvre grense på 550 000 kroner. For enkelte større og kostnadskrevende anleggstyper fastsettes det høyere maksimale stønadsbeløp.



Figur 4.7 Fordeling av spillemidler på anleggs kategorier for perioden 1988–98. (Prisjustert i 1998-kroner.) Alle tall i hele tusen.

*Midler til rehabilitering inngår i de summene som er presentert. Dette for å kunne sammenlikne de ulike år i den definerte tidsperioden. Midler til nærmiljøanlegg inngår ikke. For en nærmere oversikt over hvilke anleggstyper som inngår i de enkelte anleggs kategoriene, se vedlegg. Oversikt over forholdet mellom anleggs kategoriene i de enkelte år i den definerte tidsperioden, er også å finne som vedlegg.

Kilde: KRISS

Flerbrukshallene er den anleggskategorien som i løpet av perioden 1988–1998 har mottatt mest spillemidler. 24 prosent (611,3 mill. kroner) av totalt avsatt sum til idrettsanlegg i kommunene har gått til flerbrukshaller i denne perioden (jf. figur 4.7).

18 prosent av totalt avsatt sum til idrettsanlegg i kommunene, vel 473 millioner kroner, har gått til fotballanlegg, som er den nest største anleggskategorien hva gjelder tildeling av spillemidler i den angitte tidsperioden. Det kan nevnes at for perioden 1996–1998 har fotballhallene alene mottatt 60,2 millioner 98-kroner i spillemidler. I tillegg ble det bevilget 17,3 millioner kroner 98-kroner til Hall i Nord-prosjektet (ved en tilsvarende reduksjon av spillemiddeleandelen av anleggskostnadene ved vinterlekene på Lillehammer).

Idrettshus (klubbhus, garderobebygg osv.) og skianlegg har fått henholdsvis 15 og 12 prosent av avsatt sum til idrettsanlegg i kommunene i perioden 1988–1998. Dersom en ser hele tidsperioden under ett, er det langrennsanleggene, herunder lysløypene, som har mottatt den største potten av spillemidler innenfor anleggskategorien skianlegg.

Fr iidrettsanlegg og skyteanlegg er anlegg som har mottatt spillemidler for rundt 100 millioner kroner i den angitte tidsperioden. Isanlegg, tennisanlegg og diverse anlegg har hver mottatt rundt tre prosent av totalt avsatt sum til idrettsanlegg i kommunene i den definerte tidsperioden. Isanlegg har for øvrig også mottatt en betydelig andel av midler avsatt til OL-anlegg.

Anleggskategorien friluftsliv har for perioden 1988–98 mottatt i overkant av 50 mill. kroner. Dette utgjør to prosent av avsatt sum til idrettsanlegg i kommunene. Det må understrekes at det i tillegg hvert år også avsettes spillemidler til anlegg for friluftsliv i fjellet, og at også andre anleggstyper gir mulighet for slik aktivitet.

Bruk av idrettsanlegg

I løpet av de siste årene er det gjennomført brukerundersøkelser av enkelte anleggskategorier og anleggstyper. Undersøkelsene er i første rekke case-studier. Det er i særlig grad flerbrukshaller og svømmehaller som har vært gjenstand for brukerundersøkelser.

Hallbruksundersøkelsene ⁴⁾, viser at om formiddagene er hallene brukt til lek og kroppøving for barn i barnehager og skoler. Ettermiddagene og kveldene er fylt av aktivitet i regi av idrettslagene. Flerbrukshallene er stort sett godt utnyttet de fleste steder, særlig på ettermiddags- og kveldstid. Det er riktignok et forbedringspotensiale når det gjelder sambruk idrettene i mellom. Innhentede data viser videre at idrettshallbrukere framfor alt er unge mennesker. Det kan også bemerkes at det er flere jenter enn gutter som bruker hallene.

⁴⁾ Rapporten «Idrettshaller i fokus» forelå i 1994. Dette er en brukerundersøkelse av ni idrettshaller (vanlige flerbrukshaller) fordelt på tre regioner (Bergen-, Møre- og Saltenregionen). På oppdrag fra Kulturdepartementet er to opinionsfirmaer i gang med et forprosjekt om bruk av idrettsanlegg, herunder flerbrukshaller. Forundersøkelsen er først og fremst etablert på bakgrunn av ønsket om å løse de metodiske utfordringer en står overfor ved denne type studier. Våren 1999 har Kulturdepartementet foretatt en besøksrunde til landets fem største byer, der fokus bl a har blitt rettet mot tildeling av tid/tilgang for utvalgte grupper i de kommunale anleggene, og da først og fremst flerbrukshallene.

Håndball, basketball, volleyball, innebandy, turn og gymnastikk og fotball, er idretter som opptar mye treningstid på ettermiddags- og kveldstid i de hallene som er undersøkt. Det registreres imidlertid at fotball er helt eller delvis utestengt fra hallene i enkelte kommuner. Dette fordi innendørsidrettene som hallene primært er bygd for fyller kapasiteten alene.

Et vanlig prinsipp for fordeling av treningstid i kommunale haller, er at de idrettene som har den største medlemsmassen, også får tildelt mest treningstid. I mange kommuner foreligger det kommunale vedtak om at barn og unge skal ha gratis adgang til kommunens idrettsanlegg generelt, og idrettshallene spesielt. I enkelte kommuner har alle gratis adgang. Der det tas betalt, er prisdifferensiering etter tid på døgnet vanlig. Det vil si at gunstig treningstid, ettermiddag og tidlig kveld, er dyrere enn annen treningstid. Bedriftsidrettens rammevilkår når det gjelder tilgang til kommunale flerbrukshaller varierer sterkt. Dette gjelder både adgangstid og kostnader knyttet til leie av hallene. Enkelte steder er bedriftsidretten helt ute fra kommunale haller.

Flerbrukshaller er i all hovedsak ikke åpne for egenorganisert aktivitet. Det er enten institusjoner som skoler og barnehager eller den organiserte idretten som benytter seg av hallene. Enkelte steder er det prøvd ut familiedager/helger i kommunens haller. Erfaringene med dette er gode. For øvrig er ishallene i flere av de større byene åpne for fri bruk på spesielle dager eller for noen timer i løpet av døgnet.

En større svømmehallundersøkelse ⁵⁾ viste at svømmehallbrukerne er noe eldre enn det som er tilfelle for idrettshallbrukerne.

Kort oppsummert kan en fastslå at det i perioden 1988–1998, er de tradisjonelle idrettsanleggene, utformet for trening og konkurranse, som har motatt mest tilskudd av spillemidlene til idrettsanlegg i kommunene. Det er i særlig grad flerbrukshaller, fotballanlegg, idrettshus og skianlegg som har vært prioritert i denne tidsperioden. Med unntak av fotballhaller og klatreanlegg er det er få nye anleggstyper som har kommet til i løpet av disse årene. Det kan videre fastslås at hallbygging dominerer bildet. Holder en svømmehallene utenfor, utgjør haller til ballidretter et investeringsvolum fra statens side på 750–800 millioner kroner i perioden 1988–1998.

Det kan være verdt å merke seg at idrettshallbrukere først og fremst er yngre mennesker. Svømmehallbrukere er noe eldre enn det som er tilfelle for idrettshallbrukerne. I mange kommuner foreligger det kommunale vedtak om at barn og unge skal ha gratis adgang til kommunens idrettsanlegg generelt, og idrettshallen spesielt. Der det tas betalt er prisdifferensiering etter tid på døgnet ikke uvanlig. Av de data som er innsamlet om flerbrukshaller fremgår det at disse anleggene i all hovedsak ikke er åpne for fri bruk, det vil si egenorganisert aktivitet.

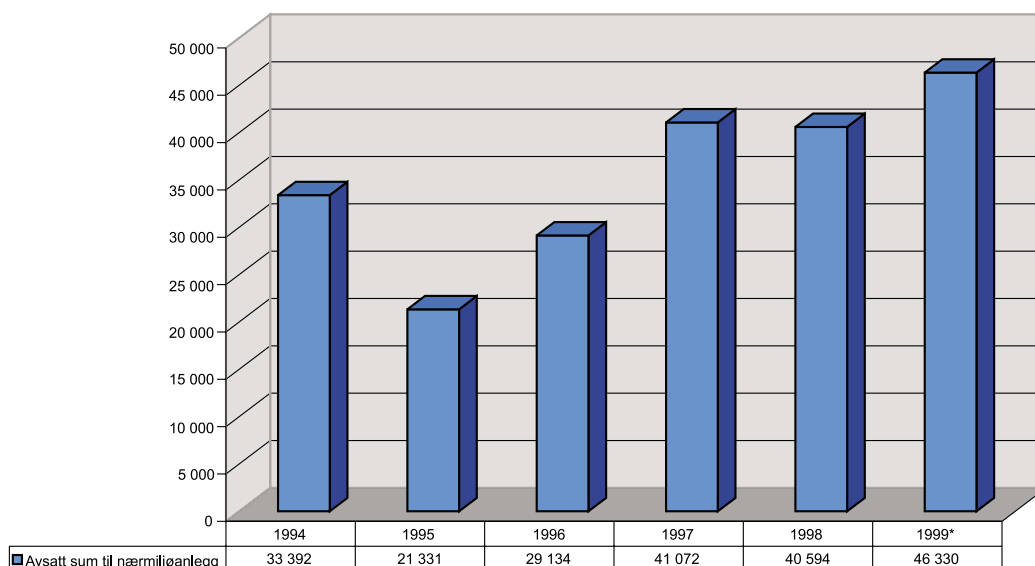
4.3.4.2 Rehabilitering

Det har i mange år vært gitt stønad fra spillemidlene til rehabilitering av eldre anlegg. I forrige idrettsmelding ble det slått fast at at stønad til rehabilitering av eldre anlegg skulle gis den nødvendige prioritering i forhold til nyanlegg.

⁵⁾ Etter mønster av den såkalte hallbruksundersøkelsen ble det foretatt en tilsvarende undersøkelse av brukere av fem svømmehaller i ulike deler av landet. Denne utkom i 1996.

Erfaring tilsa at det var behov for en fleksibel ordning, der hvert enkelt anlegg kunne bli vurdert for seg. Forutsetningen for å yte stønad til rehabilitering av eldre anlegg, har vært at tiltaket gir bedre forhold for idrettsutøvelse og at ombyggingen ikke skyldes mangelfull planlegging, feil drift eller dårlig vedlikehold.

Fra og med spillemiddelfordelingen i 1994 har rehabilitering utgjort en egen søknadsgruppe. Dette for i større grad å synliggjøre at rehabilitering av eldre anlegg er et statlig satsingsområde på anleggssiden. Spillemidler til rehabilitering har siden fordeling 1994 blitt fordelt med en lik og forholdsvis høy prosentsats i alle fylker. Innvilgelsesprosenten har variert fra 65 til 90 i perioden 1994–1999.



Figur 4.8 Avsatt sum til rehabilitering i perioden 1994–1999. (Prisjustert i 1998-kroner.) Alle tall i hele tusen.

*1999-tallene er prisjusterte i henhold til Statistisk sentralbyrå sin prognose per mai 1999 om forventet inflasjon på 2.5 prosent for inneværende år.

Kilde: KRISS

Spillemidlene som er bevilget til rehabilitering har i hovedsak gått til fotballanlegg, flerbrukshaller, svømmeanlegg og skianlegg, herunder hopp-anlegg og langrennsanlegg. Svømmeanlegg har mottatt en høy andel av rehabiliteringsmidlene. Dette på bakgrunn av en ny forskrift for badeanlegg, bassengbad og badstu mv. fra Sosial- og helsedepartementet av 13. juni 1996.

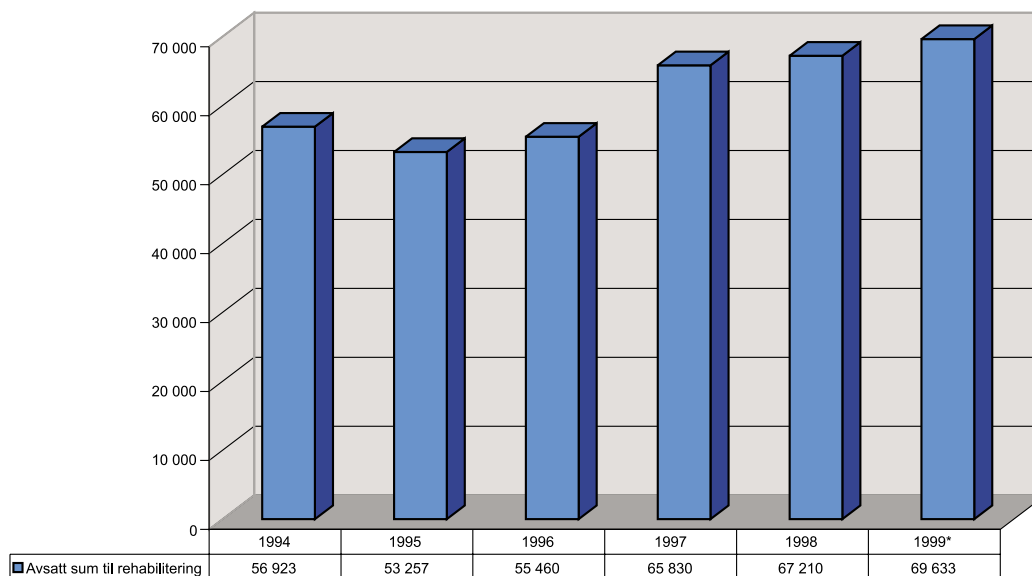
En relativt stor del av anleggsmassen i Norge er av eldre årgang, jf. figur 4.3. Rehabilitering kan ofte være en bedre samfunnsøkonomisk løsning enn å bygge nytt, og samtidig oppgraderes anleggsmassen slik at forholdene for idrettsutøvelse forbedres. Sett i lys av anleggsmassens alder og utviklingstakten knyttet til nybygging, vil det være nødvendig med fortsatt fokus på rehabilitering.

4.3.4.3 Nærmiljøanlegg

I St. meld nr. 41 (1991–92) slås det fast at barns muligheter for allsidig lek og idrettsutfoldelse i det lokale miljø må sikres. Kulturdepartementet har fulgt opp dette ved å prioritere utbygging av nærmiljøanlegg. I regelverket for spillemidler til anlegg for idrett og friluftsliv er nærmiljøanlegg definert som enkle anlegg eller områder for uorganisert fysisk aktivitet, beliggende i eller i direkte tilknytning til boområder. Nærmiljøanlegg skal ikke primært dekke behovet for anlegg til organisert idrettslig aktivitet eller ordinære konkurranser i idrett. Dette innebærer at anleggets størrelse og utforming ikke vil samsvare med idrettens krav til ordinære anlegg. Områdene eller anleggene skal være fritt, allment tilgjengelige. Rene lekeområder med lekeplassutstyr faller ikke inn under søknadsgruppen nærmiljøanlegg.

For å synliggjøre at nærmiljøanlegg er et statlig satsingsområde på anleggssiden ble nærmiljøanlegg, på linje med rehabilitering, skilt ut som en egen søknadsgruppe fra og med spillemiddelfordeling 1994. For nærmiljøanlegg kan det gis en støtte med inntil 50 prosent av godkjent kostnad. Øvre grense er satt til kr 200 000,-.

Spillemidler til nærmiljøanlegg blir fordelt med en lik prosentsats av godkjent søknadssum til alle fylker. Innvilgelsesprosenten på søknader om midler til nærmiljøanlegg har for perioden 1994–1999 vært på mellom 80 og 100. Dette betyr at så å si alle søknader om bygging av nærmiljøanlegg har blitt innvilget.



Figur 4.9 Avsatt sum til nærmiljøanlegg i perioden 1994–1999. (Prisjustert i 1998-kroner.) Alle tall i hele tusen.

1999-tallene er prisjusterte i henhold til Statistisk sentralbyrå sin prognose per mai 1999 om forventet inflasjon på 2.5 prosent for inneværende år.

Kilde: KRISS

Antall søknader om midler til nærmiljøanlegg har steget utover på 1990-tallet. Det er grunn til å understreke at det eksisterer store forskjeller fylkene

imellom når det gjelder andel av spillemidlene avsatt til nærmiljøanlegg i de enkelte år.

For nærmiljøanlegg er det offentlige den dominerende eierkategorien. Det er neppe overraskende at idretten har engasjert seg mindre i anlegg som ikke skal benyttes til organisert trening og konkurranser. Det må imidlertid nevnes at NIF i sine strategidokumenter fremhever nærmiljøanlegg som et viktig satsingsområde. Andre organisasjoner som velforeninger, borettslag, andelslag og lignende, utgjør en nesten like stor eierkategori som idretten, når det gjelder nærmiljøanlegg.

Kulturdepartementet søker å opparbeide seg mer kunnskap om bakgrunnen for forskjellene mellom fylkene i avsatt sum til nærmiljøanlegg, og ikke minst hvorfor eierstrukturen varierer mellom fylkene. Ytterligere kunnskap på dette området kan bidra til å utvikle nærmiljøanleggsordningen, både kvalitets- og størrelsesmessig. En studie av et mindre utvalg av kommuner viser at lokal bevisstgjøring, klare ansvarsforhold både politisk og administrativt, kommunikasjon og samhandling mellom sektorer i kommunen, kommuneadministrasjonen og politikere, og mellom kommunen og frivillige organisasjoner, er av stor betydning for iverksettingen lokalt.

Kulturdepartementet har tatt initiativ for å forenkle søknadsprosessen. For 1998 ble det utviklet et eget søkerhefte og søknadsskjema til nærmiljøanlegg, samt at enkelte justeringer av regelverket ble foretatt.

4.3.4.4 Helsesportanlegg og ombygging til handicapriktige anlegg

Plan- og bygningsloven stiller bla. krav til anlegg når det gjelder tilgjengelighet og anvendbarhet for funksjonshemmede. Tilsvarende krav gjelder også for anlegg som skal kunne motta tilskudd i form av spillemidler.

Kulturdepartementet har hatt en egen tilskuddspost ombygging til handicapriktige anlegg. Midler over denne posten har blitt brukt til utbedring av eldre anlegg for å bedre tilgjengeligheten for funksjonshemmede. I tillegg har det vært mulig å søke om spillemidler til egne helsesportanlegg, anlegg primært tilrettelagt for funksjonshemmede.

Innvilgelsesprosenten for søknad om midler til helsesportanlegg har for perioden 1988–1998 variert mellom 80 og 100. For ombygging til handicapriktige anlegg har innvilgelsesprosenten vært tilnærmet lik 100 ved hver fordeling.

For perioden 1988–1998 er det totalt bevilget vel 60 millioner 1998-kroner til helsesportanlegg og drøyt 18 millioner 1998-kroner til ombygging til handicapriktige anlegg. Ved fordeling 1999 var det avsatt 1,53 millioner kroner til helsesportanlegg. Det ble avsatt 2,8 millioner kroner til ombygging til handicapriktige anlegg ved nevnte fordeling.

4.3.4.5 Anlegg for friluftsliv i fjellet

Det har siden 1979 vært en særskilt tilskuddspost til «anlegg for friluftsliv i fjellet». Fram til 1993 var det bare Den Norske Turistforenings (DNT) medlemsorganisasjoner som kunne få støtte fra denne posten. Fra og med 1994 ble det åpnet adgang for at foreninger med tilsvarende formål som DNT kunne søke om spillemidler til anlegg for friluftsliv i fjellet.

Spillemidler til anlegg for friluftsliv i fjellet har gått til opparbeiding av stier og løyper, samt etablering, ombygging og utvidelse av hytter i fjellet. Det er gitt tilskudd til i alt 256 forskjellige hytter (193 hytter i perioden 1988–1998). Fram til og med 1998 er det tildelt drøye 93 millioner 1998-kroner av spillemidlene til hytter og løyper i fjellet.

4.3.5 Nærmere om spillemidler til nasjonalanlegg, spesielle anlegg og OL-anlegg

4.3.5.1 Nasjonalanlegg

Fra starten av 1980-årene hadde Kulturdepartementet en søknads- og tilskuddsordning for såkalte riksanlegg⁶⁾. Kategorien ble opprettet for å dekke behovet for anlegg som kunne ta internasjonale mesterskap og større internasjonale konkurranser. Ordningen gav alle idrettsgrener i Norge mulighet til å stille krav om tilskudd til ett slikt anlegg. Tilskuddet skulle relateres til de idrettslige delene av anleggene, og var begrenset oppad til 25 mill. kroner.

I juni 1991 ble det innført en midlertidig stopp i tildelingen av status som riksanlegg. Utbyggingen hadde da fått et uforholdsmessig stort omfang sett i forhold til hva en kunne forvente var et naturlig behov for slike anlegg i Norge. Utbyggingstakten av riksanlegg var dessuten så høy at det oppstod «kø» for tildeling av spillemidler til denne type anlegg, og tilskuddsordningen bidro til å svekke overføringene til kommunale idrettsanlegg gjennom fylkeskommunene. Departementet vurderte det derfor som nødvendig å begrense tilgangen på midler til utbygging av riksanlegg. Gjennom behandlingen av St. meld. nr. 41 (1991–92) og påfølgende Innst. S. nr. 28 (1992–93) sa Stortinget seg enige i at tildelingen av riksanleggsstatus skulle stilles i bero til etter 1995.

I desember 1994 tok Kulturdepartementet initiativ til en utredning som skulle se nærmere på kategorien riksanlegg. Utredningsarbeidet som forelå i juli 1995, avdekket en rekke svakheter ved tildelingssystemet for riksanlegg. Hovedproblemet var at ordningen stimulerte til bygging av kostnadskreven anlegg, med uklart bruks- og driftsansvar for særforbund og kommuner (eier). I februar 1995 var det etablert 29 riksanlegg.

På denne bakgrunn startet departementet arbeidet med å utvikle en ny tilskuddsordning. To forhold ble vurdert som særlig sentrale:

- Skape en systematisk og rasjonell utbygging av anlegg som tilfredsstiller kravene til internasjonale mesterskap og større internasjonale konkurranser, for å sikre norsk idrett et utvalg av anlegg for særlig relevante arrangementer.
- Sikre økonomien i denne type anlegg både med tanke på investeringer og drift.

I februar 1996 forelå et forslag til regelverk med kriterier, krav og retningslinjer for den nye tilskuddsordningen. Prinsippene og hovedlinjene for tilskuddsordningen fikk bred tilslutning (Kommunenes Sentralforbund, Norges Idrettsforbund (med underliggende ledd) og fylkeskommunene). Departementet fremla et endelig, godkjent regelverk den 15. januar 1997. Regelverket

⁶⁾ I St. meld. nr. 41 (1991–92) het det: Riksanlegg: Anlegg med en standard som gjør det mulig å arrangere internasjonale mesterskap (def.). Foreløpig skal det ikke gis tilskudd til mer enn ett riksanlegg for hver idrettsgren i Norge.

tilkjennegir kriterier, krav og retningslinjer for etablering av nasjonalanlegg. I følge nevnte regelverk er et nasjonalanlegg et idrettsanlegg som:

- a) tilfredsstillende tekniske og funksjonelle standardkrav for avvikling av relevante internasjonale mesterskap og konkurranser,
- b) tilfredsstillende nærmere definerte minimumskrav for fasiliteter for presse, medier og publikum under avvikling av relevante internasjonale mesterskap og konkurranser, og som
- c) av Kulturdepartementet er tilkjent status som nasjonalanlegg, etter innstilling fra Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité.

Formålet med nasjonalanleggene er videre uttrykt på følgende måte:

Nasjonalanleggene skal brukes til presentasjon av internasjonal eliteidrett i Norge, og være arena for internasjonale mesterskap og konkurranser i Norge. Nasjonalanleggene bør fungere som sentra for de respektive særidretter, og blant annet brukes til treningssamlinger for eliteutøvere i den/de aktuelle idretter.

Med internasjonale mesterskap nevnes VM og EM primært. I tillegg skal større internasjonale konkurranser, som eksempelvis World Cup finaler, og under visse omstendigheter også andre World Cup arrangementer eller tilsvarende, legges til nasjonalanleggene.

Anlegg, som skal tilfredsstillende kravene for internasjonale mesterskap og konkurranser, er store og kostnadskreven. Det er derfor nødvendig å begrense statens omkostninger i forhold til den totale utbygging av slike anlegg. Bare et mindre antall anlegg og idretter vil derfor inngå i den nye tilskuddsordningen. Det er videre en forutsetning at eksisterende anleggsmasse utnyttes. Departementet har antydning at ordningen vil omfatte 5–10 idretter, og vil ta utgangspunkt i innstillingen fra Norges Idrettsforbund av 17. mars 1997. I Idrettsstyrets vedtak heter at:

«Idrettsstyret går inn for at følgende idretter/idrettsgrener får nasjonalanlegg: friidrett, fotball, roing/padling, ski nordiske grener (pluss skiskytting samlokalisert) ski alpint, skiflyging og skøyter.»

Med sikte på å imøtekomme behovet for spillemidler ved etablering og utbygging av eventuelle fremtidige nasjonalanlegg, ble det ved hovedfordelingene i 1996, 1997, 1998 og 1999 avsatt midler til dette formål.

Avsetning 1996: 20,0 mill. kroner Avsetning 1997: 26,5 mill. kroner Avsetning 1998: 23,5 mill. kroner Avsetning 1999: 30,0 mill. kroner Samlet 100,0 mill. kroner

Foreløpig er det etablert to nasjonalanlegg for henholdsvis fotball (Ullevål Stadion) og skiflyging (Vikersund skiflygingsbakke), og hvor ski alpint (Kvitfjell alpinanlegg) er under avslutning.

4.3.5.2 Spesielle anlegg

Posten spesielle anlegg dekker opp bevilgninger til anlegg som ikke naturlig faller inn under de ordinære tilskuddsordningene.

Idrettsanlegg som har fått tilskudd over denne posten er for eksempel anlegg ved universitetene, anlegg i forbindelse med VM i orientering, ski, skiskytting og ishockey. Likeledes anlegg på Svalbard og ved Beitostølen helsesportsenter.

Søknadene om midler på denne posten, behandles i departementet, og størrelsen på posten har de senere årene ligget mellom 5 og 22,5 mill. kroner.

4.3.5.3 OL-anlegg

Staten bidro med samlet 1 348 millioner 1998-kroner (stats- og spillemidler) til utbygging av de 10 olympiske idrettsanleggene. Vel 304 mill. 1998-kroner ble bevilget til OL-anleggene av selve spillemidlene, fordelt over fire tildelingsår. OL-anleggene har en høy standard og funksjonalitet i forhold til idrettslige, arkitektoniske og estetiske krav.

Med seg inn i fremtiden har OL-regionen og anleggene fått et solid etterbruksfond. Da OL-regnskapet ble gjort opp, utgjorde dette 400 mill. kroner. Dette var beløpet som ble tilbake av den statlige bevilgningen på 7,3 milliarder. Beløpet er fordelt på et regionalt fond Trollpark AS, de lokale etterbruksfondene Lillehammer Olympiavekst AS, Hamar Olympiske anlegg AS, Gjøvik Olympiske anlegg AS, samt etterbruksfond for Kvittfjell alpinanlegg som var eid av Ringebu kommune. Dessuten fikk OL-museet på Lillehammer midler fra etterbruksfondet til etableringen.

5 Framtidig statlig idrettspolitik

Endringer innen idretten og det frivillige organisasjonsliv gjør det nødvendig med en oppdatering av grunnlaget for statens idrettspolitik inn i første tiår av et nytt århundre.

5.1 Nærmere om begrepet idrett

Det er ikke uvanlig å sette likhetstegn mellom idrett og den aktivitet som skjer i regi av idrettsorganisasjonene. Denne aktiviteten er i overveiende grad rettet inn mot konkurranse og trening på forskjellig nivå. Med *idrett* vil en derfor i denne meldingen mene aktivitet i form av *konkurranse eller trening i den organiserte idretten*.

Departementet mener at statlige midler til idrettsformål også bør bidra til å styrke omfanget av fysisk aktivitet utenfor idrettsorganisasjonene. Med fysisk aktivitet menes således egenorganiserte trenings- og mosjonsaktiviteter.

5.2 Overordnet visjon – Idrett og fysisk aktivitet for alle

Staten ønsker at idrettspolitikken i utgangspunktet skal være inkluderende. Tilskudd til anleggsutbygging og aktivitet skal ikke bare være forbeholdt bestemte grupper idrettsutøvere. Det overordnede målet for idrettspolitikken kan derfor formuleres gjennom visjonen *idrett og fysisk aktivitet for alle*.

Visjonen *idrett og fysisk aktivitet for alle* innebærer at staten har som mål å legge til rette for at flest mulig skal gis mulighet til å utøve idrett og fysisk aktivitet. Denne visjonen er ikke et uttrykk for at alle målområder og grupper er like viktige, og at det offentlige påtar seg et ansvar for å tilrettelegge for alle typer særidretter og interesser på alle ferdighetsnivåer uavhengig av behov. Det er derfor en offentlig oppgave å foreta nødvendige prioriteringer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Departementet vil understreke at hensynet til likestilling skal inngå i grunnlaget for de vurderinger og prioriteringer som foretas.

5.3 Grunnleggende mål for statlig støtte til idrettsformål

Som begrunnelse for medvirkning og støtteordninger til idrettsformål, har staten tradisjonelt framhevet at idrett og fysisk aktivitet både har en egen- og nytteverdi.

I forrige stortingsmelding om idrett, er det gitt en fyldig omtale av ulike aspekter ved slike verdibetrakninger. Beskrivelsen av idrettens *egenverdi* tar utgangspunkt i at det sentrale ved idretten er den opplevelse selve utøvelsen av aktiviteten gir. Glede og mestring er sentrale i denne sammenhengen.

Et annet hovedargument er at utøvelse av idrett ofte er ensbetydende med deltakelse i et fellesskap. Dette er verdifullt både for den enkelte, og for samfunnet gjennom etableringen av nettverk og organisasjoner. Idrett for barn og

ungdom har en verdi for de som deltar ved at det skapes sosiale fellesskap i lokalmiljøet, som igjen er en forutsetning for sunne og trygge oppvekstmiljøer.

Idrettens nytteverdi er fra statens side særlig knyttet til helseperspektivet. Den positive effekten som fysisk aktivitet har for det forebyggende helsearbeidet, bidrar til å styrke berettigelsen for statlig støtte. Bedret fysisk og psykisk overskudd som følge av trening er viktig, ikke bare i forhold til den enkeltes opplevelse av glede og velvære, men også i form av en samlet helsegevinst for samfunnet. Fysisk aktivitet har også stor betydning for utvikling av barns motoriske ferdigheter.

Både helseargumentet, idrettens betydning for gode oppvekstmiljø og levende lokalsamfunn, viser at det ikke er et klart skille mellom egenverdien ved fysisk aktivitet og den samfunnsmessige betydning idrettsarbeidet har.

Innledningsvis (kap. 1) ble noen premisser for den statlige idrettspolitikken presentert. Det ble pekt på at disse gav en tydelig retning for statens medvirkning på idrettsområdet, og at statlige midler til idrettsformål skal fordeles slik at de både kommer:

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

For å kunne sikre at statlige midler kommer de tiltenkte formål til gode, er det nødvendig med en presisering av overgripende mål. Dette kan i hovedsak relateres til tre hovedelementer:

1) Den frivillige, medlemsbaserte idretten

Støtte til idrettsformål må sees i sammenheng med statlig samhandling med det frivillige organisasjonsliv. Idrettsorganisasjonenes medlemsbaserte virke, og det verdibaserte samvirke mellom staten og organisasjonene for å nå felles mål, danner selvstendige begrunnelser for tilskudd fra staten. Det kan i denne sammenheng pekes på organisasjonenes rolle som arenaer for meningsdannelse, til å skape verdifulle rammer for menneskers liv gjennom sosiale fellesskap, kunnskapsformidling og læring, samt bidra til et samfunnsmessig mangfold. Dersom frivillige organisasjoner skal fylle en slik rolle, forutsetter det at de bygger på medlemskap og har en demokratisk styringsstruktur. Medlemskap vil innebære både rettigheter og plikter hvor hvert enkelt medlem er en bidragssyter til et fellesskap.

For staten er det et selvstendig poeng å stimulere frivillige organisasjoner til å utvikle et variert og godt idrettstilbud til sine medlemmer. Staten ønsker å bidra til at idrettslig aktivitet utøves innenfor rammene av et fellesskap, der deltakere er medlemmer med rettigheter og plikter, og ikke konsumenter i et marked. På dette grunnlag kan følgende mål formuleres:

Staten vil støtte den frivillige, medlemsbaserte idretten økonomisk slik at idrettsorganisasjonene kan opprettholde og utvikle et omfattende og godt aktivitetstilbud, primært på lokalt nivå.

2) Omfang av idrett og fysisk aktivitet i befolkningen.

Det kan fastslås at utøvelse av idrett og fysisk aktivitet har en positiv effekt både for enkeltindividet og samfunnet som helhet. Den statlige idrettspolitik-

ken har som et grunnleggende mål *at flest mulig skal gis mulighet til å utøve idrett og fysisk aktivitet*. På denne bakgrunn framstår også egenorganiserte trenings- og mosjonsaktiviteter som viktige for den statlige idrettspolitikken.

En naturlig konsekvens er at Kulturdepartementet innretter bruken av virkemidler slik at omfanget av idrett og fysisk aktivitet kan økes i befolkningen og får et kvalitativt godt innhold. Departementet vil søke å oppnå dette gjennom fordelingen av spillemidler både til anleggs- og aktivitetsformål. Følgende mål vil være retningsgivende:

Den samlede anleggsmassen skal gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet. Anleggsmassen bør tilpasses aktivitetsprofilen i befolkningen. Den statlige idrettspolitikken skal bidra til at befolkningen har et bredt spekter av lokalt forankrede aktivitetstilbud, både i regi av den frivillige medlemsbaserte idretten og gjennom muligheten for egenorganisert aktivitet.

3) Idrett som kulturell identitetsskaper

I Norge er det en betydelig interesse for toppidrett. Idrett på elitenivå er et uttrykk for et kulturfenomen som gir publikum felles opplevelser, og som bidrar til identitetskaping i vid forstand.

Den interesse og det engasjement som omgir toppidretten, er et klart uttrykk for at den representerer en egenverdi og har en mening for alle idrettsinteresserte. Idrett er et universelt fenomen. De mest utbredte idrettene utøves i de fleste av verdens land etter samme regler. Idrett har derfor en sterk gjenkjennelseeffekt på tvers av landegrenser, og er et kulturfenomen som har felles forståelsesrammer verden over.

Det er et skille mellom toppidrett og konkurranseidrett for voksne. Statlig støtte til toppidrett, begrunnet ut fra opplevelser og identitetskaping for befolkningen, vil være forbeholdt den fremste elitesatsingen. Tilrettelegging for konkurranseidrett for voksne på nasjonalt eller regionalt nivå, vil ikke være en prioritert statlig oppgave. Den vil måtte sees i sammenheng med øvrige virkemidler innen idrett og fysisk aktivitet. På denne bakgrunn kan følgende grunnleggende mål avledes i forhold til statlig medvirkning til toppidrett:

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

Deler av toppidretten er riktignok nært sammenvevd med private kommersielle interesser, noe som har resultert i en oppblomstring av fortjenestebaserte eierformer innen idretten. Denne sammenblanding av aktører og roller kan komme i konflikt med statens grunnleggende mål om støtte av den frivillige medlemsbaserte idretten. Det er på denne bakgrunn behov for en nærmere grensedracting som peker på hvilke organisasjonsformer og hvilken virksomhet staten finner formålstjenlig å støtte. En slik avklaring foretas senere i meldingen.

5.4 Nærmere om enkelte målgrupper

Visjonen *idrett og fysisk aktivitet for alle* innebærer et mål om å legge til rette for at befolkningen som helhet skal kunne drive idrett og fysisk aktivitet. Det

er likevel slik at noen grupper i befolkningen framstår som mer sentrale for det statlige engasjementet på idrettsområdet.

5.4.1 Barn og ungdom

Departementet har som utgangspunkt at staten gjennom sin idrettspolitikkk bør ha et særlig ansvar for gruppene barn og ungdom, og at dette er de viktigste målgruppene for statlig idrettspolitikkk.

Barn og ungdom er i denne sammenheng definert som personer under 19 år. Aldersgrensen på 19 år er valgt med utgangspunkt i at den er sammenfallende med avslutning av videregående skole, og siste år som junior i flere av de største særidrettene.

Overgangen mellom barn og ungdom er flytende, men i denne meldingen defineres barn som gruppen mellom 6–12 år, mens ungdom utgjør gruppen mellom 13–19 år. For den statlige idrettspolitikken vil det være viktig å operere med et slikt skille fordi det vil være nødvendig å differensiere bruken av virkemidler og tiltak mellom barne- og ungdomsgruppen.

5.4.1.1 Barn (6–12 år)

Det offentliges ansvar for at barn skal sikres en mulighet til fysisk aktivitet er fordelt mellom flere departementer. Barn tilbringer store deler av dagen i skoler og skolefritidsordninger. Det er gjennom slike institusjoner at det offentlige når barnegruppen som helhet. Fysisk fostring gjennom kroppsøving og de muligheter som skolebygninger og skolens uterom gir for utfoldelse, er et viktig grunnlag for fysisk aktivitet blant barn. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ansvaret på dette området. Den statlige idrettspolitikken er i første rekke rettet mot befolkningens fritidsbruk, og er derfor kun ett element i en større sammenheng.

En forutsetning for en positiv utvikling hos barn, både fysisk og psykisk, er muligheter for fysisk aktivitet. Barn bør møte utfordringer, tilpasset det nivå de befinner seg på og som ivaretar hensynet til allsidighet. Samtidig vil barn som er deltakere i idrett og fysisk aktivitet sammen med andre, bli del av et sosialt fellesskap. Dette gir gruppetilhørighet og økt sosial erfaring gjennom samhandling med andre.

Positive opplevelser knyttet til idrett og fysisk aktivitet i oppveksten, kan være med å motivere til en livsstil der trening og mosjon inngår som en naturlig del av hverdagen i voksen alder. Dette er med på å understreke betydningen av å gi barn positive idrettsopplevelser.

Den statlige idrettspolitikken har som utgangspunkt at de tilbud som gis til barn også omfatter barn med spesielle behov. Dersom ulike barnegrupper gis en mulighet til å drive fysisk aktivitet sammen, vil dette være et bidrag til å skape et inkluderende samfunn. Departementet vil derfor ha som målsetting at:

Barns muligheter for allsidig idrett og fysisk aktivitet bør sikres. Anlegg i lokalmiljøet som stimulerer og tilfredsstiller barns behov for fysisk aktivitet i organiserte og egenorganiserte former, skal prioriteres.

5.4.1.2 Ungdom (13–19 år)

Ungdom framtrer som en særlig viktig målgruppe for den statlige idrettspolitikken. I tillegg til de utfordringene som er felles for barn og ungdom, er det særlig to utviklingstrekk som berettiger et spesielt fokus på ungdom. Det er registrert stort frafall fra den organiserte idretten i ungdomsgruppen. Denne problematikken har vært kjent lenge, men synes i de senere år å ha tiltatt. Det kan virke som om den frivillige organiserte idretten ikke har vært flink nok til å utvikle attraktive aktivitetstilbud for denne målgruppen. På samme måte kan det virke som anleggsmassen ikke i tilstrekkelig grad imøtekommer ungdomsgruppens behov. Departementet mener derfor at det vil være viktig å gi ungdom større mulighet til medvirkning både i forhold til utvikling av aktivitetstilbud, og i prosesser hvor anlegg initieres og utformes.

Det er i tillegg slik at tilgangen på frivillige ledere er mindre for ungdomsgruppen enn hva tilfellet er for barn. Dette kan være en konsekvens av at ungdom tidvis ikke ønsker sine foreldre som ledere og trenere i denne fasen av livet. Det kan også være vanskelig for frivillige foreldre å erverve den kompetansen som er nødvendig, både av idrettslig karakter, og i forhold til de sosiale utfordringer som en møter i denne aldersgruppen.

På bakgrunn av de ovennevnte momenter framtrer ungdomsgruppen som en viktig målgruppe for den statlige idrettspolitikken:

Det skal utvikles anlegg som tilfredsstiller ungdommens behov for variert og utfordrende fysisk aktivitet. Ungdom må gis mulighet til å medvirke i de prosesser hvor aktiviteter og anlegg utformes. Anleggene bør fungere som gode sosiale møteplasser i lokalsamfunnene.

5.5 Funksjonshemmede

Funksjonshemmede er et omfattende og lite presist begrep. De ulike gruppene som omtales, vil nødvendigvis ikke ha noen fellestrekk ut over at de enten har behov for særskilt tilrettelegging, eller mer målrettet motivering for deltakelse.

Enkelte grupper funksjonshemmede vil i liten grad finne et tilbud innen den organiserte idretten og i det kommersielle treningsmarkedet. Samtidig vil mange ha vansker med å drive fysisk aktivitet gjennom egenorganisering uten spesiell tilrettelegging. Dette er grupper staten i utgangspunktet har et særlig ansvar for.

5.5.1 Idrett og fysisk aktivitet for funksjonshemmede

Idretts- og fritidsaktiviteter har som oftest sin forankring i lokalsamfunnet. Dette gjelder tiltak både i regi av kommunene og frivillige organisasjoner. Kulturdepartementet vil arbeide for at også funksjonshemmede skal få en mulighet til å delta i fysisk aktivitet i sitt nærmiljø selv om idrett ikke er en lovfestet rettighet på linje med eksempelvis skoletilbud.

Funksjonshemmede deles vanligvis inn i fem hovedgrupper: Bevegelsehemmede, hørselshemmede, synshemmede, psykisk utviklingshemmede eller personer med skjulte funksjonshemninger (diabetes, psykiske lidelser, hjerteproblemer, dysleksi, allergi). I Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede er det foretatt en avgrensning mot sosialt funksjonshemmede,

som eksempelvis rusmiddelmissbrukere. Det er naturlig at denne avgrensningen videreføres i denne stortingsmeldingen.

Det som kjennetegner grupper som fysisk funksjonshemmede, synshemmede og hørselshemmede, er at de selv i overveiende grad er i stand til å ivareta sine interesser. Når det gjelder grupper som psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser, er disse i langt større grad avhengig av at andre handler på deres vegne.

Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund (NFI) har et særskilt ansvar for gruppene fysisk funksjonshemmede, synshemmede, hørselshemmede og psykisk utviklingshemmede. Forbundet mottar ordinær støtte, samt øremerkede tilskudd til sitt arbeid via spillemidlene. Kulturdepartementet legger til grunn at gruppene fysisk funksjonshemmede, synshemmede og hørselshemmede vil få ivaretatt sentrale hensyn gjennom NFIs virksomhet.

Når det gjelder personer med skjulte funksjonshemninger, vil enkelte grupper ha behov for et tilrettelagt tilbud. Det som i denne sammenheng må tillegges vekt, er ikke hvorvidt en person har en medisinsk diagnose, men at en person har et reelt behov for et tilrettelagt tilbud.

Det understrekes at staten har et spesielt ansvar for å ivareta spesielt svake grupper i samfunnet. Med dette som utgangspunkt vil derfor departementet fortsatt rette fokus mot gruppene psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser. Departementet vil i økende grad vektlegge tiltak overfor personer med psykiske lidelser som er bosatt i sine hjemkommuner.

Skal funksjonshemmede delta på lik linje med andre, må de få et tilbud om deltakelse i alderstilpassede grupper. Dersom den idretten de velger å delta i har kjønns spesifikk gruppe, bør dette også gjøres gjeldende for funksjonshemmede. Funksjonshemmede bør i en slik sammenheng ikke sees på som en gruppe som skal integreres, men betraktes som enkeltpersoner som skal delta ut fra egne interesser og behov. Det understrekes at målet om at alle bør ha mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet i sitt nærmiljø, også omfatter de funksjonshemmede.

5.6 Områder som ikke berettiger statlig støtte

Tidligere ble idrett og fysisk aktivitet i all hovedsak utøvd i ideelle foreninger eller gjennom egenorganisering. I dagens samfunn er ikke dette like selvfølgelig. Av ulike årsaker er folks behov for trening og mosjon også blitt et kommersielt marked. Det er derfor viktig å klargjøre statens prinsipper for økonomisk støtte i forhold til fortjenestebasert virke på idrettsområdet.

Den statlige støtten til idrettsformål er ment å tilfalle den frivillige organiserte idretten samt bidra til egenorganisert fysisk aktivitet. Det er samtidig et grunnleggende prinsipp at støtte i form av spillemidler ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller omdannes til fortjeneste for private eiere. Dette er i tråd med de synspunkter som er gjort gjeldende gjennom Innst. S. nr. 101 (1998–99).

Departementet vil legge dette til grunn som et bærende prinsipp for sin medvirkning på idrettsområdet, både når det gjelder utbygging av anlegg og direkte støtte til organisasjoner og aktivitetsrelaterte tiltak.

6 Spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet

Overføringer til anleggsformål, har i hele etterkrigsperioden utgjort den største posten på hovedfordelingen av spillemidler. Det er de tradisjonelle idrettsanleggene utformet for trening og konkurranse som har mottatt mest tilskudd. Med unntak av nærmiljøanleggene, er eksisterende anleggsmasse et resultat av idrettsorganisasjonenes behov og krav. Anlegg som har mottatt spillemidler har vært utformet i overenstemmelse med retningslinjer gitt av de enkelte særidretter. Bestemt av internasjonalt regelverk har dette systemet i hovedsak handlet om anlegg for konkurranseidrett.

Dersom støtten til anlegg skal være et egnet virkemiddel for idrett og fysisk aktivitet for alle, innebærer dette at det i framtiden må fokuseres på å bygge anlegg som sikrer et større mangfold av aktiviteter. Ved en slik tilrettelegging vil det kunne gi en større del av befolkningen mulighet for fysisk aktivitet.

6.1 Framtidig anleggspolitikk

I meldingen blir det påpekt at barn og ungdom er de viktigste målgruppene for statlig aktivitets- og anleggspolitikk. For å skape en helhetlig og målrettet idrettspolitikk for framtiden, er det viktig at statens prioriteringer avspeiles i virkemiddelbruken på anleggssiden.

I følge MMIs barne- og ungdomsundersøkelser driver nærmere 60 prosent av barn og unge i alderen 8–15 år idrett i regi av idrettslag. Tilsvarende tall for aldersgruppen 16–19 år er langt lavere (30–40 prosent). Mange av idrettsanleggene som er utformet for trenings- og konkurranseaktiviteter blir benyttet av barn og ungdom. Dette understøttes av en undersøkelse om bruk av flerbrukshaller. Undersøkelsen viser at omlag 80 prosent av ettermiddags- og kveldsbrukerne var under 20 år. Tilsvarende undersøkelse for svømmehaller viste at nærmere 60 prosent av brukerne var under 16 år. På samme måte er fotballbaner med stort brukspotensiale (grus og kunstgress) viktige anlegg for de primære målgruppene for den statlige idrettspolitikken.

Departementet vil i framtiden prioritere anlegg som i særlig grad benyttes av målgruppene barn og ungdom. Departementet ønsker å sikre barns og ungdoms muligheter for idrett og fysisk aktivitet i det lokale miljø. I tillegg til de anleggstyper som er nevnt ovenfor, vil satsingen på å bygge ut enkle anlegg i lokalmiljøet videreutvikles.

Undersøkelser viser at mange driver idrett og fysisk aktivitet innenfor andre rammer enn den organiserte idretten. Fysisk aktivitet utøves ofte sammen med familie, venner eller på egen hånd. Noen av de mest utbredte aktivitetene i befolkningen er fotturer i skog og mark, sykling, jogging og svømming. På bakgrunn av dette vil det for framtiden være naturlig at de offentlige midlene også rettes mot anleggstyper som imøtekommer aktivitetsprofilen for en større del av befolkningen.

Anleggsstøtten skal innrettes mot utøvelse av idrett i regi av frivillige lag og foreninger, samt egenorganisert fysisk aktivitet. Støtten er ikke ment å til-

falle fortjenestebaserte eierformer eller gi fortjenestemuligheter for private eiere. Departementet vil derfor ikke bidra til utbygging av anlegg som understøtter aktivitet i regi av selskap med fortjenestebaserte eierformer, eller aktivitet i regi av frivillige lag og foreninger, hvor deler av inntektene fra den idrettslige delen tilfaller private eiere. Dette betyr at spillemiddelfinansierte idrettsanlegg ikke kan leies ut til kommersiell virksomhet, eller til virksomhet som er en del av et større fortjenestebasert aktivitetstilbud. Det kan gjøres unntak for enkeltarrangementer av kortere varighet.

Eldre anlegg utgjør en vesentlig andel av anleggsmassen i Norge. En del av disse anleggene holder ikke mål i forhold til dagens krav, enten på grunn av at anleggene er nedslitte eller at de idrettsfunksjonelle kravene som stilles i dag er høyere enn da de ble bygd. For mange av disse anleggene er rehabilitering en forutsetning for fortsatt drift. Det vil også i et samfunnsøkonomisk og miljøpolitisk perspektiv som oftest være mer rasjonelt å rehabilitere disse anleggene enn å bygge nye. I 1994 ble rehabilitering skilt ut som egen søknadsgruppe for å synliggjøre at dette var et satsningsområde på anleggssiden. Departementet ser det som viktig å videreføre denne satsningen.

Statusbeskrivelsen viste forskjeller i anleggsdekning i de ulike deler av landet. Spesielt har storbyene en mangel på sentrale anleggstyper i forhold til antallet som ønsker å bruke dem. Gjennom justeringer av tildelingskriterier for beregning av rammer til fylkeskommunene, vil departementet søke å utjevne denne skjevheten. Det er likevel grunn til å understreke at anleggsproblemene i storbyene også er knyttet til kommunale- og fylkeskommunale prioriteringer. Det er i første rekke lokale og regionale myndigheters oppgave å stimulere til og sikre en anleggsutbygging som tilfredsstiller lokale behov.

Departementet har satt krav om egne kommunedelplaner for anlegg og områder for idrett og friluftsliv for å kunne søke om spillemidler. Dette for at anleggsutbyggingen skal bli gjenstand for klare behovsvurderinger i forhold til samfunnsmessige og idrettspolitiske mål. Kommunedelplanene skal bidra til å unngå at prioriteringer blir foretatt ut fra kortsiktige behov og på bakgrunn av press fra særinteresser. Planene er ment å gi kommunen, fylkeskommunen og departementet en reell oversikt over anleggsbehovet, og dermed et bedre grunnlag for prioritering av spillemidlene. Per 15. oktober 1999 hadde hele 431 av 435 kommuner vedtatt en slik kommunedelplan.

Det er ikke foretatt en evaluering av førstegenerasjonsplanene, men departementets erfaring er at kommunenes plangrunnlag er av varierende kvalitet. Departementet utarbeider en ny veileder for kommunedelplaner for anlegg og områder for idrett og friluftsliv. Det vil i dette arbeidet være viktig å legge føringer på de felt hvor planarbeidet har vært svakest. Den tradisjonelle anleggsplanen bør utvides til å omfatte aktivitetspolitiske målsetninger i kommunen. Sammenhengen med andre kommunale planer bør også vektlegges, spesielt gjelder dette planene for helse/sosial, skole, landbruk og miljø. Videre vil det være viktig at kommuneplanens arealdel fanger opp idretts- og friluftslivets framtidige arealbehov.

Medvirkning i prosessen med utarbeidelse av kommunedelplan for anlegg og områder for idrett og friluftsliv anses som avgjørende for planens betydning som politisk styringsredskap. De fleste kommuner i landet har opprettet idrettsråd (om lag 400). Som talerør for idrettslagene vil dette organet

kunne spille en sentral rolle i arbeidet med kommunedelplanen. Det vil også være av stor betydning å få de enkelte brukergrupper til å medvirke i planarbeidet.

Departementet vil fortsette arbeidet med å styrke kvaliteten på planarbeidet i kommunene og fylkeskommunene.

6.2 Klassifisering av anlegg

I St. meld. nr. 41 (1991–92) ble anlegg for idrett klassifisert på følgende måte: nærmiljøanlegg, kommuneanlegg, fylkesanlegg og riksanlegg. Med unntak av førstnevnte var anleggene klassifisert etter nivå på de konkurransene som kan avholdes i de respektive anlegg.

Kommuneanlegg har vært definert som anlegg med en standard som gjorde det mulig å arrangere kretsmesterskap, fylkesanlegg skulle holde en standard som gjorde det mulig å arrangere norske mesterskap, mens intensjonene med riksanleggene var internasjonale mesterskap og konkurranser.

Fylkesanlegg er en status som fylkeskommunen har gitt. I forrige idrettsmelding ble det understreket at det ikke ble gitt økt tilskudd fra spillemidlene til fylkesanlegg, og at reglene for tilskudd var de samme som for kommuneanlegg. I enkelte tilfeller har imidlertid fylkeskommunen ytt ekstra midler til investering eller drift av anlegg som klassifiseres som fylkesanlegg. Det er store variasjoner fylkeskommunene i mellom når det gjelder bruken av begrepet fylkesanlegg.

Riksanlegg er som nevnt erstattet med nasjonalanlegg. Det er etablert et eget regelverk for nasjonalanleggsordningen. Hovedpoenget er fortsatt at de skal ha en standard som gjør det mulig å arrangere internasjonale mesterskap og større konkurranser.

Det er departementets oppfatning at det ikke lenger anses som formålstjenlig å inndelegge anlegg i kommune- og fylkesanlegg. Dette begrunnes slik:

- Kommune- og fylkesanlegg representerer ikke ulike søknadsgrupper innenfor spillemiddelordningen, og stønadssatsene relaterer seg ikke til denne inndelingen.
- Når statlig idrettspolitikken også omfatter egenorganisert fysisk aktivitet, er det lite hensiktsmessig å operere med en inndeling av anlegg der klassifiseringen foretas utelukkende med referanse til nivå innenfor konkurransetidrett.
- Skillet mellom kretsmesterskap og norgesmesterskap er kunstig med tanke på at det i mange idretter ikke forekommer forskjeller i krav til utforming av anleggene ut i fra nivå på konkurransen som skal avholdes.

Departementet ønsker å operere med følgende klassifisering av anlegg; *nærmiljøanlegg*, *ordinære anlegg* og *nasjonalanlegg*. Det legges imidlertid opp til at den enkelte fylkeskommune og kommune selv kan avgjøre om inndeling i kommune- og fylkesanlegg fortsatt skal opprettholdes i plansammenheng på regionalt og lokalt nivå.

6.2.1 Framtidige søknadsgrupper

På hovedfordelingen for spillemidler har en de siste årene hatt to poster til anleggsformål; *Idrettsanlegg* og *Nasjonalanlegg/Spesielle anlegg*. Den første

posten inkluderer to hovedposter, *idrettsanlegg i kommunene* og *anlegg for friluftsliv i fjellet*. Posten *idrettsanlegg i kommunene* har vært inndelt i fem ulike søknadsgrupper; nærmiljøanlegg, rehabilitering, ordinære anlegg, helsesportanlegg og ombygging til handicapriktige anlegg.

Så lenge spillemiddelordningen er søknadsbasert, og regelverket differensiert ut i fra hvilke anlegg det søkes støtte til, synes det hensiktsmessig å opprettholde en inndeling av anlegg i søknadsgrupper.

Departementet mener at antall søknadsgrupper kan reduseres fra fem til tre. Helsesportanlegg innlemmes i søknadsgruppen ordinære anlegg, og ombygging til handicapriktige anlegg innlemmes i søknadsgruppen rehabilitering.

Helsesportanlegg er en type anlegg som primært var ment å dekke behovet for fysisk aktivitet for funksjonshemmede tilknyttet ulike institusjoner. Siden HVPU-reformen ble vedtatt på begynnelsen 90-tallet, er både institusjoner for psykisk utviklingshemmede og andre grupper av funksjonshemmede i stor grad blitt nedlagt. Dette har redusert behovet for helsesportanlegg.

Det vil for framtiden være naturlig å tilgodese funksjonshemmedes behov for treningsmuligheter gjennom ordinære idrettsanlegg. Ombygging til handicapriktige anlegg betyr i praksis en oppgradering av anlegget. Slike søknader skal behandles sammen med andre prioriterte rehabiliteringssøknader.

Posten nasjonalanlegg og spesielle anlegg er det unødvendig å klassifisere nærmere. Dette er anlegg som i utgangspunktet ikke mottar spillemidler gjennom den normale fordelingsprosedyren via fylkeskommuner og kommuner. Det er som tidligere nevnt utviklet et eget regelverk for nasjonalanlegg. Det er videre anledning til å søke Kulturdepartementet direkte om støtte til spesielle anlegg, som av ulike grunner ikke passer inn i den ordinære søknadsprosedyren til kommuner og fylkeskommuner.

6.3 Fordeling av spillemidler til anleggsformål

Med hjemmel i Kgl. res. av 3. april 1987, om fordeling av overskuddet i Norsk Tipping A/S til idrettsformål bemyndiget Kultur- og Vitenskapsdepartementet (nå Kulturdepartementet) fylkeskommunene til å foreta detaljfordelingen av de spillemidler som hvert år stilles til disposisjon for utbygging av anlegg for idrett og friluftsliv (Post 1.1 «Idrettsanlegg i kommunene»). For i størst mulig grad å sikre at detaljfordelingen følger overordnede målsettinger på området, blir prosedyrer og fordelingsregler fastsatt av departementet. Departementet vil videreføre denne ordningen.

Ved fastsettelsen av rammebeløpet til de respektive fylkeskommuner, søker departementet å sikre en mest mulig rettferdig fordeling av spillemidlene ved å ta hensyn til variasjoner i lokale behov, demografi, eksisterende anleggsmasse og økonomiske forhold.

6.3.1 Nærmere om fordelingen av spillemidlene til fylkeskommuner og kommuner

Departementet har definert faste satser knyttet til de enkelte stønadsberettigede anleggstyper. Kommunenes evne til å investere i anlegg og områder for idrett og friluftsliv er imidlertid varierende. Departementet mener derfor at en

bør søke å utjevne forskjellene ved å gi et ekstra tilskudd i enkelte geografiske områder. Dette vil si at Nord-Norge-tillegget opprettholdes. I tillegg vil kommuner med svak økonomi og kommuner med lavt innbyggertall, få et ekstra-tilskudd gjennom henholdsvis graderte stønadssatser og økte tilskudd til enkelte anleggstyper. Stønadmottakeren vil kunne motta ett av disse ekstra-tilskuddene.

6.3.1.1 Nord-Norge-tillegget

Departementet går inn for å beholde Nord-Norge-tillegget i sin nåværende form. Det vil si at anlegg i kommunene i Namdalen og Nordland får et ekstra tilskudd på 20 prosent, mens anlegg i kommunene i Troms og Finnmark får 25 prosent utover ordinære satser.

6.3.1.2 Justerte graderte stønadssatser

Kriteriet for graderte stønadssatser har vært basert på rammeoverføringer per innbygger. Kriteriet har bare til en viss grad klart å fange opp de forskjeller en opprinnelig ønsket å ta hensyn til. Dette skyldes at rammeoverføringer per innbygger ikke er et godt nok uttrykk for kommunenes økonomiske bæreevne. I følge Kommunal- og regionaldepartementet gir kommunenes frie inntekter korrigert for variasjon i utgiftsbehovet et langt bedre bilde av kommunenes økonomiske bæreevne (Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, juni 1999).

Departementet vil bruke dette grunnlaget for tildeling av graderte stønadssatser. De nye graderte stønadssatsene foreslås i hovedsak fordelt med utgangspunkt i følgende prinsipper: Det vil gis et tilskudd på 10 prosent utover det ordinære tilskudd fra spillemidlene til kommuner med svak økonomi. Dette vil si kommuner som har en korrigert inntekt som ligger mer enn 10 prosent under landsgjennomsnittet. Oppdatering av hvilke kommuner ordningen omfatter skal skje hvert år.

6.3.1.3 Tilskudd til kommuner med lavt innbyggertall

Departementet mener kommuner med lavt innbyggertall bør få et ekstra tilskudd til bygging av enkelte kostnadskrevende anlegg som gir muligheter for et mangfold av aktiviteter. Dette som kompensasjon for kommunenes relativt lave investeringsevne. Kommuner med under 2000 innbyggere, og som ikke har fri inntekt på mer enn 50 prosent over landsgjennomsnittet, gis tilskudd på 10 prosent utover ordinære tilskudd til bygging av små flerbrukshaller (aktivitetsflate 16x24 m og 19x32 m) og små svømmehaller (12x8,5 m).

Flerbrukshaller og svømmehaller er anleggstyper som kan bidra til å skape et mangfold av aktiviteter. Ved å øke tilskuddssatsen til små flerbruks- og svømmehaller i kommuner med lavt innbyggertall, ønsker departementet å synliggjøre at anleggsutbygging må avstemmes i forhold til reelle behov.

Oppsummering

Nord-Norge-tillegget, graderte stønadssatser og tilskudd til enkelte kommuner med et lavt innbyggertall, gir større tilskudd til stønadsberettigede anleggstyper. Satsene har innvirkning på fordelingen av rammer til fylkes-

kommunene, men representerer ikke alene et fordelingssystem som ivaretar alle nødvendige hensyn. For beregning av rammer til fylkeskommunene er det utviklet egne tildelingskriterier, som ligger til grunn for departementets årlige fordeling av spillemidler til ordinære anlegg i kommunene. Kriteriene er ment å bidra til en mer rettferdig fordeling av spillemidler til anleggsformål i forhold til lokale behov, befolkningsmengde og anleggsmasse.

6.3.1.4 Tildelingskriterier for fordelingen av spillemidler til ordinære anlegg

Fra tidlig på 1980-tallet og fram til og med fordelingsåret 1995, ble den fylkesvise fordelingen av spillemidlene, rammen til fylkeskommunene, satt til samme prosentandel av godkjent søknadssum.

Evalueringsrapporten om ordningen konkluderte med at godkjent søknadssum som eneste fordelingsgrunnlag, ikke gav en rettferdig fordeling av spillemidler fylkeskommunene i mellom. Et av problemene var at godkjent søknadssum som eneste kriterium kunne «friste» til å godkjenne flere og mer kostnadskrevende anlegg enn hva det var behov for, for dermed å få høyere tildelinger. Dette resulterte blant annet i store forskjeller mellom fylkene i tildelt beløp per innbygger. I 1995 fikk Aust-Agder fylkeskommune 11 ganger så mye midler per innbygger som Oslo (Aust-Agder 110 kroner per innbygger – Oslo 10 kroner per innbygger).

I 1996 ble derfor kriteriegrunnlaget justert. Den fylkesvise fordelingen av midler til ordinære anlegg har etter dette vært beregnet på bakgrunn av følgende kriterier:

- Godkjent søknadssum (vektes med 50 prosent)
- Antall innbyggere i fylket (vektes med 25 prosent)
- Antall personer som bor spredt i fylket (vektes med 15 prosent)
- Anleggsdekning (vektes med 10 prosent)

Omleggingen har redusert forskjellene mellom de ulike fylkeskommunene når det gjelder kroner per innbygger (88 kroner per innbygger i Sogn og Fjordane og 21 kroner per innbygger i Oslo ved fordelingen i 1999). Departementet mener likevel at forskjellene mellom de enkelte fylkeskommuner fortsatt er for store når det gjelder tildeling. Denne erkjennelsen må sees i sammenheng med at behovet for anlegg på det nåværende tidspunkt er større i befolkningstette områder. På denne bakgrunn er det behov for å videreutvikle nåværende modell ytterligere slik at det tas bedre hensyn til kommuner med dårlig anleggsdekning.

Godkjent søknadssum

Departementet mener at lokale behov er en helt sentral premiss ved fordeling av spillemidler til anleggsformål. For at et anlegg skal kunne komme i betraktning ved fordeling av spillemidler, må anlegget stå i godkjent kommunedelplan for anlegg og områder for idrett og friluftsliv. Gjennom et kvalitativt godt planarbeid i de respektive kommuner vil godkjent søknadssum derfor være en god indikator på lokale behov. Departementet mener at godkjent søknadssum fortsatt skal være det kriteriet som tillegges størst vekt ved fordelingen (50 prosent). Godkjent søknadssum vil også ivareta økonomiske og geografiske hensyn gjennom at Nord-Norge-tillegget, graderte stønadssatser og tilskudd

til kommuner med lavt innbyggertall har innvirkning på godkjent søknadssum.

Antall innbyggere

Anleggenes primære oppgave er å betjene den lokale befolkningen. Det er derfor naturlig at befolkningsantallet er en sentral målestokk i fordelingsmekanismen. Det er viktig at idrettsanlegg bygges der folk bor. Kriteriet antall innbyggere kan også bidra til å ivareta hensynet til de ikke-organiserte interessene i en kommune. Innbyggertallet i de ulike fylker vektlegges med 25 prosent ved dagens ordning, og departementet vil videreføre en slik vekting.

Spredt bosetting

Variabelen «spredt bosetting» var ment å ivareta anleggsbehovet i mer grisorienterte strøk. Bosettingsmønsterets innvirkning på anleggsbehovet ivaretas imidlertid gjennom kriteriet godkjent søknadssum, som tar hensyn til de lokale behov som framkommer i anleggsplaner. Høyere stønadssatser til kommuner i Nord-Norge, fattige kommuner og kommuner med lavt innbyggertall, medvirker likeledes til å utjevne for folketall og bosettingsmønster. På denne bakgrunn mener departementet at spredt bosetting som egen variabel bør utgå.

Anleggsfordeling

Kriteriene er som tidligere nevnt ment å bidra til en mest mulig rettferdig fordeling av spillemidler til anleggsformål i forhold til lokale behov, bosettingsmønster og befolkningsmengde. Eksisterende anleggsmasse vil på mange måter være et uttrykk for i hvilken grad den enkelte kommune har imøtekommet lokale behov. Departementet mener at det derfor må tas hensyn til tidligere fordelinger av midler til fylkeskommunene.

Departementet har siden 1996 utviklet anleggsregisteret (KRISS) og har gjennom dette god oversikt over anleggsmassen i Norge. KRISS er fortløpende gjenstand for oppdatering og kvalitetssikring, noe som har økt kvalitetsnivået på datagrunnlaget. Etter departementets oppfatning gir KRISS det nødvendige grunnlag for å vektlegge kriteriet anleggsfordeling høyere. Departementet vil derfor øke vekten på dette kriteriet fra 10 prosent til 25 prosent.

På denne bakgrunn vil følgende kriterier for beregning av rammer til ordinære anlegg i fylkeskommunene bli benyttet fra og med 2001:

- Godkjent søknadssum 50 prosent
- Antall innbyggere 25 prosent
- Anleggsfordeling 25 prosent

For de andre to søknadsgruppene rehabilitering og nærmiljøanlegg, gis en lik prosentvis innvilgelse i forhold til søknadsgrunnlaget.

6.4 Ordinære anlegg

Tilskuddsberettigede anlegg framgår av «Forskrifter og bestemmelser om stønad av spillemidlene til anlegg for idrett og friluftsliv». I hovedsak er de

ordinære stønadsberettigede anleggstypene nært knyttet til konkurranse- og treningsvirksomhet for idrettsorganisasjonene. De tekniske krav til mål og utforming av anleggene tar utgangspunkt i konkurransereglene til det enkelte særforbund. Disse kravene har vært retningsgivende for hvilke anlegg som har blitt godkjent for tilskudd fra spillemidler.

Til ordinære nyanlegg og rehabilitering beregnes stønaden med inntil entredjedel av kostnadene opp til en øvre grense på 550 000 kroner. For enkelte større og kostnadskrevende anleggstyper er det fastsatt høyere maksimale stønadssatser. Graderte stønadssatser og Nord-Norge-tillegg kommer i tillegg. Det er også fastsatt en nedre grense på godkjent kostnad, per tiden 90 000 kroner, ved beregning av tilskudd.

Departementet vil videreføre ovennevnte retningslinjer for beregning av stønad til de enkelte anleggstyper. Departementet vil videre vurdere å fastsette maksimalbeløp for tildeling til prosjekter hvor flere anleggselementer kombineres.

Innledningsvis i dette kapitlet ble det pekt på at departementet i særlig grad vil prioritere anlegg for barn og ungdom, samt anlegg med et stort brukspotensiale. Departementet vil skape grunnlag for økt satsing på slike anleggstyper ved å heve tilskuddssatsene. De justerte satsene vil kunne iverksettes fra og med fordeling i 2001.

6.4.1 Prioriterte anleggstyper

Flerbrukshaller

Dette er en type anlegg som i hovedsak er tilrettelagt for ulike typer ballidretter innen den organiserte idretten. Det er håndball, basketball, volleyball, innebandy, turn og gymnastikk og til dels fotball, som opptar mye treningstid på ettermiddags- og kveldstid i denne type anlegg. Brukerundersøkelser viste at det først og fremst er barn og ungdom som er inne i disse hallene. Departementet oppfatter flerbrukshallene som viktige og vil derfor heve stønadssatsen for bygging og rehabilitering av små flerbrukshaller (16x24 m og 19x32 m).

Behovsgrunnlaget må være godt kartlagt og vurdert før man går i gang med å bygge en stor flerbrukshall (22x44m). Store flerbrukshaller (22x44m) vil ikke bli ytterligere prioritert fra departementets side fordi tilskuddssatsen til utbygging og rehabilitering av denne hallstørrelsen ble hevet fra 2,5 mill. kroner til 5 mill. kroner ved fordelingen i 1998. Det er derfor ikke naturlig å heve satsen ytterligere.

Flerbrukshallene bør i større grad enn det som er tilfelle i dag, være åpne for egenorganisert aktivitet. En brukerundersøkelse fra Bergen om temaet «åpen idretts- og svømmehall», viste at hele 90 prosent av ungdommene (12–20 år) og mer enn 50 prosent av barn (under 12 år) og voksne som brukte tilbudet, oppga at de ville bruke det mer hvis «åpen hall» ble utvidet til flere dager i uken. Årsakene til at barn, ungdom og familier valgte å delta i disse tilbudene, var i overveiende grad å ha det gøy, i tillegg til å treffe venner.

Selv om departementet vurderer det som vanskelig å fastsette spesifikke krav til åpningstider for egenorganisert aktivitet, er det viktig at anleggseierne vektlegger dette.

Fotballanlegg

Fotball har i lang tid vært den største særidretten i Norge. Fotball utøves av svært mange både i organisert og egenorganisert form. Norges Fotballforbund hadde per desember 1997 registrert vel 302 500 medlemsskap.

Fotball spilles på naturgressbaner, kunstgressbaner og grusbaner. Den totale brukstiden på de forskjellige dekkene er svært ulik. Det regnes med en brukstid i fotballelsongen på 720 timer for en kunstgressbane. For en naturgressbane er brukstiden om lag 200 timer. Det vil si at en kunstgressbane har en brukstid som utgjør mellom tre og fire naturgressbaner. Lønnsomheten ved kunstgressbaner er stor der fotballaktiviteten er høy. Brukstiden for grusbaner er også høy sammenliknet med naturgress. På denne bakgrunn vil departementet heve stønadssatsen for bygging av kunstgressbaner og grusbaner. Lys anbefales for å øke brukstiden.

Departementet mener videre at bygging av baner for 7-er fotball i mange sammenhenger kan ha like så stor effekt på aktiviteten som det å bygge fotballbaner med vanlige konkurransemål. For barn opp til 12 år foregår kampene på 7-baner, og denne banestørrelsen egner seg godt for egenorganisert aktivitet. Størrelsen på de baner som bygges må derfor i større grad avstemmes med reelle behov. Både hensynet til barns og ungdoms behov, samt hensynet til brukstid og økonomi, må vektlegges sterkere i tiden framover.

Turløype, turvei, tursti

Denne type anlegg harmonerer i stor grad med aktivitetsprofilen i befolkningen. Fotturer i skog og mark, skiturer, jogging og sykling, er de aktivitetene som har størst oppslutning i befolkningen. Turløyper, turveier og turstier er anlegg som er åpne og kan således sies å ha et høyt brukspotensial. Departementet vil derfor prioritere disse anleggstypene. Ved utbygging av disse anleggstypene vil det kunne gis støtte med inntil 50 prosent av godkjent kostnad begrenset oppad til 550 000 kroner. Departementet anbefaler at lys vurderes i planene for nye turløyper, turveier, turstier. Med unntak av lysløyper, bør imidlertid lyssetting av miljøhensyn fortrinnsvis knyttes til anlegg i eller nær bebyggelsen.

Svømmebasseng

Svømming er en av de aktivitetene som folk i stor grad organiserer selv og som har stor oppslutning. Departementet vil øke stønadssatsen knyttet til bygging og rehabilitering av 25 m svømmebasseng. Videre vil tilskuddssatsen per kvadratmeter vannareal i fritidsbad heves for å stimulere til miljø og trivsel ved utbygging av svømmeanlegg. Det er viktig at prisnivået for publikumssvømming holdes på et akseptabelt nivå.

Åpne isflater/kunstisflater

Skøyteaktiviteter er lavterskeltilbud for store deler av befolkningen. Skøyteaktiviteter figurerer ikke på listen over de mest utbredte aktivitetene. Årsaken er sannsynligvis manglende anlegg, eller dårlig tilgjengelighet til de skøytebanene som er i drift. Også klimaforholdene spiller inn fordi sesongen blir kort for utendørsanlegg i områder med milde vintre. Departementet mener det i

større grad bør legges til rette for skøyteaktiviteter i vinterhalvåret. Tilskudd til mindre mobile kunstisflater, som plasseres sentralt i lokalmiljøet, vil bli vurdert av departementet.

Sosiale rom

En viktig motivasjonsfaktor for idrett og fysisk aktivitet er det sosiale fellesskap. Undersøkelser viser at spesielt ungdom framhever dette. I Norsk Monitors undersøkelse fra 1997 oppgir over 50 prosent i gruppen 15–19 år at sosialt fellesskap er et viktig motiv for trening og fysisk aktivitet.

Departementet vil vurdere å yte tilskudd til sosiale rom i tilknytning til anleggselementer hvor dette er naturlig. Denne type lokaliteter kan bidra til å gjøre anleggene mer brukervennelige, både for unge og eldre.

6.4.2 Tilrettelegging for funksjonshemmede

Alle anlegg som bygges med tilskudd fra spillemidlene, skal i henhold til Plan- og bygningsloven være tilrettelagt for funksjonshemmede. I Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede er det overordnede, langsiktige målet likestilling og full deltakelse for alle. Kravet om tilrettelegging for funksjonshemmede vil derfor bli videreført. Tilrettelegging vil ikke bare gå på de rent idrettslige delene av anlegget. Arealene rundt et anlegg og områder for publikum og media, må også ivareta dette målet.

For framtiden vil det være naturlig å tilgodese funksjonshemmedes behov for treningsmuligheter ved hjelp av ordinære idrettsanlegg. Fra og med 2000 vil søknader om midler til helsesportsanlegg bli behandlet sammen med søknader til ordinære anlegg. Ombygging til handicapriktige anlegg, vil bli behandlet sammen med andre rehabiliteringssøknader. For søknader om midler til helsesportsanlegg og til ombygging til handicapriktige anlegg vil departementet fortsatt kunne gi støtte med inntil 50 prosent av kostnadene begrenset oppad til et maksimalbeløp.(jf. 6.2).

For å synliggjøre at tilrettelegging av anlegg og uteområder er en del av de generelle kravene til idrettsanlegg, vil departementet innarbeide disse kravene i sine ordinære trykksaker vedrørende forskrifter og bestemmelser. På sikt vil egne trykksaker vedrørende bestemmelser om tilrettelegging for funksjonshemmede falle bort.

6.4.3 Utstyr på idrettsanlegg

Det har blitt reist spørsmål om å utvide spillemiddelordningen til også å omfatte utstyr. Departementet har funnet at en vil holde fast på hovedregelen om at utstyr er anleggseierens ansvar å anskaffe, vedlikeholde og fornye. Departementet vil imidlertid foreta en nærmere vurdering av tiltak og anleggselementer som kan bidra til å øke tilgjengeligheten og bruken av eksisterende anlegg.

6.4.4 Områder utenfor aktivitetsflaten

Departementet har videre funnet at det ikke er rom for å utvide spillemiddelordningen til å omfatte ervervelse av grunn, dekning av gjeld eller utgifter til arbeider utenfor selve anleggets ytre grenser.

6.5 Rehabilitering

Rehabilitering av eldre anlegg vil fortsatt være en prioritert oppgave, men departementet vil presisere at det ikke er aktuelt å rehabilitere alle anlegg som har blitt bygd i Norge de siste 50 år. Gjennom arbeidet med kommunedelplanene for anlegg og områder for idrett og friluftsliv må behovene for rehabilitering av eksisterende anlegg vurderes. Kommunene bør spesielt tilgodese de anleggene som kommer sentrale målgrupper tilgode. For å understøtte rehabilitering av slike anlegg, vil stønadssatsene for rehabilitering av enkelte anleggstyper bli økt (jf. kap.6.4.1).

Departementet vil godkjenne nedleggelse av anlegg som det ikke lenger er behov for, eller som det vil være uforholdsmessig kostbart å få opp til nødvendig standard, uten at det vil utløse krav om tilbakebetaling av bevilgede spillemidler.

Det vil videre være nødvendig å foreta en nærmere vurdering av anleggsmassen innenfor flere særidretter for å avklare hvilke konkurranse- og treningsanlegg det bør satses på i framtiden. Store kostnadskrevende anlegg, som benyttes av et mindre antall idrettsutøvere, må avstemmes og sees i sammenheng med nasjonale og regionale behov. Departementet vil derfor foreta en gjennomgang i samråd med aktuelle særforbund. I første omgang vil problemstillingen bli drøftet nærmere med Norges Fri-idrettsforbund og Norges Skiforbund.

Det er bygget over 100 baner med kunststoffdekke for friidrett i Norge. Departementet har gjennom befaringer avdekket at flere av banene er i dårlig forfatning og lite brukt. Eventuell rehabilitering av disse anleggene må vurderes nøye. I enkelte tilfeller vil det være en bedre prioritering å foreta en omlegging til delanlegg (sprintstripe pluss hoppbrop, eventuelt muligheter for kastøvelser). Antallet større friidrettsanlegg bør tilpasses antall utøvere og konkurranser, og sees i sammenheng med lokale, regionale og nasjonale behov.

Det er også bygd over tusen store og små hoppbakker her i landet. Per 1. desember 1999 var det i KRISS registrert totalt 1 165 (eksisterende) hoppbakker ⁷⁾. Mange av bakkene er ikke i bruk, og tilfredsstiller heller ikke dagens krav. Et stort antall av disse bakkene er derfor i en slik forfatning at rehabilitering kunne være aktuelt. Antallet hoppanlegg bør sees i forhold til antall utøvere. Kostnadene knyttet til bygging og drift av hoppanlegg er store, og bruken av spillemidler må avpasses til omfanget av aktivitet. På samme måte som for større friidrettsanlegg bør det foretas en nøye vurdering av hvilke av de større hoppbakkene som skal bestå i framtiden.

En slik gjennomgang av enkelte anleggstyper bør avklare hvilke anlegg som i framtiden skal anses som aktuelle arenaer for nasjonale og regionale konkurranser og mesterskap. Større nasjonale og regionale arrangementer bør ikke fungere som brekkstang for å tvinge fram nye anlegg. Eksisterende anlegg bør benyttes. Det er av den grunn viktig at det oppnås enighet om hvilke anlegg som skal opprettholdes.

⁷⁾ 4 hoppbakker med K>120, 18 hoppbakker med 120>K90, 74 hoppbakker med 90>K60, samt 1 069 hoppbakker med K<60.

Sett i forhold til den samlede anleggsmassen i Norge, vil også andre anleggstyper kunne nå et metningspunkt i forhold til antall brukere. Departementet vil derfor følge anleggsutviklingen nøye slik at det i tiden framover blir lagt tilstrekkelig vekt på behovsanalyser ved rehabilitering av idrettsanlegg.

6.6 Nærmiljøanlegg

Det er tidligere understreket at nærmiljøanlegg fortsatt vil være en prioritert søknadsgruppe innenfor spillemiddelordningen. Nærmiljøanleggene skiller seg fra storparten av idrettsanleggene ved at de ikke er spesielt tilrettelagt for organisert konkurranseidrett. Målsettingen for disse anleggene er at de skal være allment tilgjengelige og beregnet for egenorganisert fysisk aktivitet. Nærmiljøanlegg er primært rettet mot aktivitet for barn og ungdom.

6.6.1 Barn (6–12 år)

En forutsetning for en positiv utvikling hos barn, både fysisk, psykisk og sosialt, er muligheter for lek og fysisk aktivitet. Barn bør møte utfordringer tilpasset det nivå de befinner seg på. Departementet mener utbygging og utvikling av nærmiljøanlegg fortsatt vil være et sentralt virkemiddel for å sikre barns muligheter for fysisk aktivitet i trygge og gode oppvekstmiljø. På denne bakgrunn ønsker departementet å videreføre nærmiljøanleggsordningen. Det vil altså fortsatt kunne gis støtte med inntil 50 prosent av godkjent kostnad begrenset oppad til 200 000 kroner til enkle anlegg beregnet for egenorganisert aktivitet og med beliggenhet i nærmiljøet. Nærmiljøanlegg i stønadssammenheng er utendørsanlegg.

Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) er engasjert av departementet til å foreta en evaluering av eksisterende nærmiljøanleggsordning. Evalueringen vil gi nyttig informasjon om hvordan nærmiljøanleggsordningen har fungert. Departementet er imidlertid av den oppfatning at mindre justeringer av nåværende nærmiljøanleggsordning kan foretas allerede nå.

6.6.1.1 Nærmiljøanlegg og skole

Departementet mener det vil være hensiktsmessig å utvide nærmiljøanleggsordningen til også å gjelde anlegg i tilknytning til skolens uterom. I dagens regelverk er det foretatt en grenseoppgang i forhold til skolens uteområder. Det er riktignok åpnet for at nærmiljøanlegg kan lokaliseres i tilknytning til skoler, men da i tillegg til det som ordinært oppfattes som skoleområdet og de anleggselementer som der inngår⁸⁾. Erfaringer tilsier at dette er en problematisk grenseoppgang, fordi det fra statens side verken foreligger arealkrav eller andre entydige retningslinjer og normkrav for utforming av skolens uteområder. Avgrensningen i regelverket har ført til at sammenhengen mellom utbygging av nærmiljøanlegg og utforming av et utemiljø for skolen der det legges til rette for fysisk aktivitet og åpen bruk av anleggene utover skoletid, har blitt ivarettet i ulik grad lokalt.

⁸⁾ «Nærmiljøanlegg kan lokaliseres på et eget område eller inntil et skoleanlegg og/eller idrettsanlegg. En samlokalisering med et skoleanlegg forutsetter at nærmiljøanlegget kommer i tillegg til anleggselementer som til vanlig inngår i et skoleanlegg» (Søkerhefte for nærmiljøanlegg 1998:4).

Som følge av seksårs-reformen og utvidelsen av skolefritidsordningen, tilbringer mange barn fra åtte til ti timer på skolen daglig. Skolen og dens utearealer har derfor fått økt betydning for barns muligheter til å være fysisk aktive. Skolen er lokalisert i nærmiljøet og er dermed mange steder et sentralt samlingssted også i fritiden.

Dette gjør det aktuelt for departementet å utvide nærmiljøanleggsordningen til i større grad å omfatte skolens utearealer. Kulturdepartementets engasjement er primært motivert ut fra en målsetting om å legge til rette for barns muligheter til å være fysisk aktive i fritiden. At disse anleggselementene også kan nyttes i skoletiden, anses som en ytterligere gevinst.

For å få en tettere kobling mellom nærmiljøanleggsordningen og utforming av skolens utearealer, er det etablert et nært samarbeid mellom de berørte parter. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kulturdepartementet har i fellesskap med NIF og Kommunenes Sentralforbund utarbeidet et idèhefte om tilrettelegging for uteaktiviteter i nærmiljøet – i skole og fritid ⁹⁾. Kommunene vil fortsatt ha ansvaret for utformingen av utearealene i tilknytning til skolen. Tilskudd i form av spillemidler vil forutsette lokal medfinansiering.

Som tidligere beskrevet har nesten alle søknader om spillemidler til nærmiljøanlegg blitt innvilget de siste årene. Det registreres store forskjeller mellom fylkene når det gjelder antall søknader og tildelte midler til bygging av denne type anlegg. Organisatoriske forhold på lokalt nivå har trolig betydning for iverksettelsesprosessen. Departementet tror at en utvidelse av nærmiljøanleggsordningen til å gjelde skolens uteområder, vil kunne bidra til et bredere engasjement og økt fokus på tilrettelegging for fysisk aktivitet i lokalmiljøene. Slik ordningen fungerer i dag, er det gjerne den etat som har ansvaret for idrettssaker som er involvert i bygging av nærmiljøanlegg. Ved å se nærmiljøanleggsordningen i sammenheng med utvikling av skolens utearealer, vil trolig også skolesektoren i kommunene i større grad ha interesse av å engasjere seg. Det vil også være viktig at de enkelte skoler og foreldrerådene kan ta initiativ overfor de lokale skolemyndighetene på dette feltet.

Fylkeskommunene vil videre kunne bidra til at kommunene prioriterer nærmiljøanlegg. Dette kan skje gjennom en pådriverrolle, der koordinering, erfaringsformidling og rådgivning står sentralt.

En utvidelse av nærmiljøanleggsordningen vil nødvendiggjøre en gjennomgang av dagens regelverk. Det gjelder søknadsprosedyrer, tak for tildelingssum og avgrensning i forhold til stønadsberettigede anleggstyper. Rene lekeapparater vil fortsatt falle utenfor spillemiddelordningen for nærmiljøanlegg. Et justert regelverk vil kunne tre i kraft fra og med fordeling 2001.

6.6.2 Ungdom (13–19 år)

Ungdom er en sentral målgruppe for statlig idrettspolitik. Det er viktig at anleggsutbygging tar hensyn til denne gruppens motiver for å drive idrett og fysisk aktivitet. Anleggspolitikken må derfor bidra til å utvikle anlegg som tilfredsstiller ungdommens behov for variert og utfordrende fysisk aktivitet.

⁹⁾ «Tilrettelegging for uteaktiviteter i nærmiljøet – i skole og fritid. Eksempler på løsninger: 1999)

Videre bør anleggene fungere som gode sosiale møteplasser i lokalsamfunnene. Det vil være viktig at ungdom gis ansvar i de prosesser som leder fram til utbygging av anlegg som de selv skal bruke.

Også for ungdom vil nærmiljøanleggsordningen framstå som det mest sentrale virkemiddelet for å sikre ungdommens muligheter for variert og utfordrende fysisk aktivitet. Ungdommens behov for anlegg beregnet for egenorganisert aktivitet vil ofte framstå som forskjellig fra barns behov, både når det gjelder innhold og mestringsgrad. NIF har i den forbindelse lansert begrepet «multianlegg for ungdom», en videreføring av dagens nærmiljøanlegg. Multianlegget er en arena der det legges vekt på kreativitet i sammenstillingen av aktiviteter. Det fokuseres ikke på konkurranse og resultater, men på mestring kombinert med det sosiale. Ved gjennomgang av dagens regelverk knyttet til nærmiljøanlegg, vil NIFs innspill om multianlegg være ett av flere elementer som vil bli fokusert og konkretisert.

6.7 Nasjonalanlegg – anlegg for internasjonale mesterskap og konkurranser

Gjennom tilskuddsordningen for nasjonalanlegg vil departementet sikre norsk idrett et utvalg anlegg for internasjonale idrettsarrangementer. Departementet har lagt til grunn at bare et begrenset antall idretter og anlegg kan inngå i ordningen. Departementet forutsetter videre at eksisterende anleggs-masse utnyttes for de idretter som kommer i betraktning.

Kulturdepartementet har foreløpig ikke tatt stilling til om tilskuddsordningen for nasjonalanlegg skal omfatte alle de idretter som Idrettsstyret nevnte i sitt vedtak¹⁰⁾ av 17. mars 1997. Foreløpig er det etablert to nasjonalanlegg for henholdsvis fotball (Ullevaal Stadion) og skiflyging (Vikersund skiflygingsbakke), i tillegg er arbeidet med ski alpint (Kvitfjell alpinanlegg) i ferd med å avsluttes.

Når det gjelder lokalisering av nasjonalanlegg for ski nordiske grener, ble det i juni 1997 inngått en egen avtale mellom NSF, NIF og KD. Avtalen består av fire punkter:

1. Norge har tre arenaer for avvikling av internasjonale mesterskap i ski nordiske grener; Birkebeineren/Lysgårdsbakkene på Lillehammer, Granåsen i Trondheim, og Holmenkollen i Oslo.
2. Norges Skiforbund inngår brukeravtale med de tre arenaene som regulerer relevant konkurranse- og treningsaktivitet. Brukeravtalene stadfestes av Kulturdepartementet.
3. Den arenaen som Norges Skiforbund velger som Norges kandidat til det neste VM i ski nordiske grener i Norge, inngår avtale om nasjonalanleggs-midler med Kulturdepartementet i forberedelse og gjennomføring av dette mesterskapet. En slik avtale utvikles i samarbeid med Norges Skiforbund.
4. Etter at nevnte mesterskap er gjennomført, kan Norges Skiforbund

¹⁰⁾ Idrettsstyret går inn for at følgende idretter/idrettsgrener skal få anlegg med status som nasjonalanlegg: friidrett, fotball, roing/padling, ski nordiske grener (pluss skiskyting samlokalisert), ski-alpint, skiflyging og skøyter. Dessuten går en inn for at det i neste omgang, i forbindelse med lokalisering, vurderes et fellesanlegg for hallidretter, ishockey og kampsporter.

fremme en annen kandidat blant de tre arenaene til det neste aktuelle VM i ski nordiske grener i Norge.

Norges Skiforbund gjorde følgende vedtak på skitinget i mai 1999:

Det neste VM i nordiske grener i Norge skal arrangeres i Holmenkollen.

Vedtaket var enstemmig. Det neste VM for ski nordiske grener i Norge vil tidligst kunne bli arrangert i 2009. Departementet vil i nær framtid søke å inngå avtale med Oslo kommune, jf. pkt 3 i avtaleteksten. Holmenkollen vil på denne bakgrunn fungere som nasjonalanlegg for ski nordiske grener i perioden fram til neste VM i nordiske grener er avholdt.

Når det gjelder et eventuelt nasjonalanlegg for skøyter, framstår Vikingskipet på Hamar som det eneste aktuelle alternativ. Partene har i lengre tid drøftet rammebetingelser for bruk og drift av anlegget.

Vikingskipet ble som kjent bygd i forbindelse med De 17. olympiske vinterleker i 1994. De statlige investeringer i anlegget beløp seg til omlag 221 mill. kroner, mens Hamar OL-Amfi hadde en samlet kostnad på 87 mill. kroner. Hamar Olympiske Anlegg AS (HOA) har i tillegg mottatt 60 mill. kroner fra staten i etterbruksfond til vedlikehold og drift av de nevnte anlegg.

Kulturdepartementet har siden våren 1998, med bakgrunn i regelverket for etablering av nasjonalanlegg, arbeidet for å avklare Hamar kommune og Norges Skøyteforbunds vilje og evne til å komme fram til en løsning for Vikingskipet. Tildeling av status som nasjonalanlegg betinger at det inngås et juridisk bindende avtaleverk mellom de impliserte parter (kommune, særforbund og stat). Et slikt avtaleverk vil regulere økonomiske forhold knyttet til framtidige investeringer og drift, samt bruk av anlegget.

Departementet er fortsatt i dialog med Hamar kommune og Norges Skøyteforbund med sikte på å etablere Vikingskipet som nasjonalanlegg for skøyter. Vikingskipets eventuelle status som nasjonalanlegg er betinget av at partene kommer fram til en tilfredsstillende løsning for bruk og drift av anlegget. Departementet vil avklare Vikingskipets eventuelle status som nasjonalanlegg i løpet av kort tid.

Friidrett er også omtalt i Idrettsstyrets vedtak. For denne idretten har Bislett vært nevnt som en aktuell arena. Departementet har vurdert det som riktig å bidra til at Bislett fortsatt kan framstå som arena for større internasjonale konkurranser. Ved en slik utbygging vil departementet kunne bidra med inntil 50 prosent av *godkjente* kostnader for de *idrettslige* delene. Det er grunn til å presisere at departementet på selvstendig grunnlag vil foreta en vurdering av godkjente kostnader, og at dette ikke er det samme som samlede utbyggingskostnader.

Når det gjelder et eventuelt nasjonalanlegg for roing og padling, er Årungen rostadion et aktuelt alternativ. Departementet har hatt innledende samtaler med Norges Roforbund og stiftelsen Årungen ro- og padlesenter. Denne dialogen vil bli videreført i nær framtid, med sikte på å avklare de aktuelle parter vilje og evne til å forplikte seg gjennom nødvendige avtaleverk, og om internasjonale mesterskap i disse idrettene bør gjennomføres i Norge. Departementet er av den oppfatning at internasjonale mesterskap og konkurranser ikke kan baseres på statlig økonomisk medvirkning.

Idrettsstyret har pekt på at det bør vurderes et fellesanlegg for hallidretter, ishockey og kampidretter. Departementet er av den oppfatning at det allerede

eksisterer anlegg som vil fungere godt som arena for internasjonale mesterskap og konkurranser for disse idrettene i Norge. Departementets vurdering bygger på de erfaringer som må kunne trekkes ut fra tidligere mesterskap som A-VM i ishockey våren 1999 og håndball VM for damer i 1993. Den utbygging av haller som ble foretatt i forbindelse med De olympiske leker på Lillehammer i 1994, samt rehabiliteringen av Jordal Amfi, gir grunnlag for å kunne arrangere internasjonale mesterskap i disse idrettene.

Gjennomgangen som her er foretatt, viser at det i løpet av få år vil være mulig å ha etablert ordningen fullt ut. Departementet har siden 1996 foretatt årlige avsetninger på 20-30 mill. kroner for å møte de investeringsbehov som påløper gjennom ordningen. Etter departementets vurdering vil en med tilsvarende avsetninger de kommende 3-4 år kunne imøtekomme det samlede investeringsbehov, og gjennom dette ha etablert det antall nasjonalanlegg som ble skissert ved innføring av ordningen.

Tabell 6.1: Antall innbyggere per anlegg

	innbyggere/svømme- hall	innbyggere/idretts- hall	innbyggere/fotball- bane
Oslo	11 629	15 626	2 578
Bergen	7 774	9 802	2 928
Trondheim	18 222	9 719	1 676
Landsgjennomsnitt	4 273	6 705	1 043

Kilde: KRISS

Når det gjelder toppidrettens behov for idrettsanlegg til treningsvirksomhet, er det for de fleste idretter grunn til å anta at dette dekkes gjennom ordinære idrettsanlegg og nasjonalanleggene.

Kulturdepartementet ønsker fortsatt å bidra til at Toppidrettssenteret og Bardufosstun kan fungere som sentrale kompetansesentra for en videreutvikling av toppidretten i Norge. En slik medvirkning vil være betinget av at eier- og driftsformene i de nevnte anlegg er tilfredsstillende i forhold til gjeldende regelverk.

6.8 Anlegg i storbyene

En oversikt fra departementets idrettsanleggsregister (KRISS) viser at mange av de store kommunene ligger under landsgjennomsnittet når det gjelder anlegg per innbygger for anleggene svømmebasseng, idrettshall og fotballbane. Situasjonen er i hovedsak vanskeligst i de største byene. Anleggssituasjonen er såpass vanskelig enkelte steder at idrettslagene ikke kan ta imot flere barn og unge som ønsker å begynne med organisert trening.

Når det gjelder fotballbaner, er det et problem at tilgjengelig areal i byene setter klare begrensninger for utbyggingen. En ombygging fra naturgressbaner til kunstgress vil kunne avhjelpe situasjonen betraktelig.

Departementet vil øke tilskuddssatsen til kunstgressbaner. Dette vil kunne bidra til å gjøre det enklere å gjennomføre ombygginger og bygge nye baner.

De eksisterende idrettshallene i storbyene dekker ikke behovet til de etablerte innendørsidrettene. Nye idretter har problemer med å få treningstid. Tid til egenorganiserte aktiviteter for barn og ungdom er nesten umulig å få plassert inn.

Svømmehaller er et tilbud til hele befolkningen, og svømming er blant de mest populære aktivitetene. I deler av storbyene er tilbudet mangelfullt eller tilnærmet fraværende.

Å bygge nye svømme- og idrettshaller, vil være et stort økonomisk løft for anleggseieren, både på investerings- og driftssiden. Departementet vil imidlertid øke tilskuddssatsene til svømmehaller og de minste flerbrukshallene. Dette vil kunne bidra til å avhjelpe behovene også i storbyene.

Idrettens organisasjonsledd er klar over de problemer som eksisterer i storbyene. På Idrettstinget i Ålesund i mai 1999 fremmet Norges Fotballforbund følgende forslag:

«Idrettsstyret skal i neste Tingperiode aktivt påvirke Storting og bevilgende myndigheter til å gi fortrinn til anleggsutbygging i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.»

Forslaget ble vedtatt med overveldende flertall.

Departementet er opptatt av at anleggssituasjonen i storbyene bedres. Justering av fordelingskriteriene bidrar til at manglende anleggsdekning tas hensyn til. Når tilskuddssatsene til ovennevnte anlegg samtidig økes, vil det kunne føre til større rammer til de aktuelle fylkeskommunene. Forutsetningen er at de aktuelle kommunene følger opp med søknader, og at de aktuelle fylkeskommunene prioriterer storbyene.

Det vil være opp til den enkelte fylkeskommune med storby innenfor sine grenser å prioritere midlene slik at anleggssituasjonen i storbyene forbedres. Skulle det vise seg at fylkeskommunene ikke følger opp storbyenes behov i den nærmeste perioden, vil departementet vurdere å innføre spesielle kvoter for de storbyer som ligger i de aktuelle fylkeskommuner. I Oslo vil det være opp til kommunen å sørge for nødvendig planlegging og framsendelse av søknader for å kunne bedre situasjonen. Hovedårsaken til manglende anleggsdekning i Oslo, er at det har vært fremmet få søknader om midler til anlegg i Oslo de siste ti årene.

6.9 Anlegg for friluftsliv i fjellet

Det har siden 1979 eksistert en egen post på hovedfordelingen av spillemidlene for «Anlegg for friluftsliv i fjellet». Det kan søkes om midler til hytter som ligger i tilknytning til rutenett hvor allmennheten ferdes, og til opparbeiding av stier og løyper. Foreninger tilknyttet Den Norske Turistforening (DNT) eller foreninger med tilsvarende formål som DNT, kan søke på ordningen.

Kulturdepartementet står for detaljfordelingen etter innstilling fra DNT. Direktoratet for Naturforvaltning uttaler seg om søknadene.

Det ble i 1999 bevilget 9 mill. kroner til posten. Departementet er innstilt på å videreføre ordningen på samme nivå. Ekstratilskudd som Nord-Norge-tillegg og graderte tilskuddssatser vil ikke omfatte denne ordningen.

6.10 Anlegg som ikke berettiger stønad fra spillemidlene

Den statlige støtten til idrettsformål er ment å tilfalle den frivillige medlemsbaserte idretten samt bidra til egenorganisert fysisk aktivitet. Det er samtidig et grunnleggende prinsipp at støtte i form av spillemidler ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller kunne omdannes til fortjeneste for private eiere. Dette er i tråd med de synspunkter som er gjort gjeldende gjennom Innst. S. nr. 101 (1998–99), og vil også være et prinsipielt utgangspunkt for den statlige anleggspolitikken.

I økende grad drives det tilrettelegging for fysisk aktivitet gjennom kommersielle treningssentre. På samme måte er det et faktum at en del idrettsanlegg eies og drives av kommersielle aktører. Slike anlegg bidrar til et bredere og større aktivitetstilbud. Det er imidlertid ikke slik at en hver form for tilrettelegging av idrett og fysisk aktivitet berettiger tilskudd i form av spillemidler. Kommersielle treningssentre og idrettsanlegg med en fortjenestebasert eierform berettiger ikke tilskudd fra spillemidlene da de ikke er i tråd med grunnleggende intensjoner i spillemiddelordningen. Det vil heller ikke bli gitt tilskudd fra spillemidlene til anlegg, eller deler av anlegg, som leies ut til kommersielle aktører for lengre tid, eller som utgjør deler av grunnlaget for fortjenestebasert virksomhet. Dette betyr at spillemiddelfinansierte idrettsanlegg ikke kan leies ut til kommersiell virksomhet, med unntak av enkelt arrangementer av kortere varighet.

Deler av toppidretten er gjenstand for kommersialisering. Fortjenestebaserte aktører ser ikke bare på idrettsutøvere og organisasjoner som en markedsføringskanal, men også som investeringsobjekter. På denne bakgrunn har fortjenestebaserte eierformer etablert seg som en del av den organiserte idretten (jf. kap. 4). Departementet vil ikke at spillemidler skal utgjøre deler av grunnlaget for slik virksomhet. På bakgrunn av prinsippet om at statlig støtte på idrettsområdet ikke skal understøtte fortjenestebaserte eierformer, vil departementet ikke gi tilskudd i form av spillemidler til anlegg som primært er ment benyttet av lag og foreninger, eller deler av lag og foreninger, som har inngått avtaler med privateide selskaper, hvor selskapene gis mulighet til fortjeneste på bakgrunn av den idrettslige virksomheten.

7 Spillemidler til aktivitetsformål

Departementet vil gjennom fordeling av spillemidler til anlegg og aktivitet legge forholdene til rette for at flest mulig får mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet.

7.1 Bakgrunn for framtidig aktivitetspolitikk

I kap. 4 ble det redegjort for generelle utviklingstrekk i samfunnet og i idretten. Deler av idretten er gjenstand for en tiltakende individualisering og kommersialisering. Idrett og fysisk aktivitet utøves i dag i ulike organisatoriske rammer. Denne utviklingen vil ha konsekvenser for den statlige idrettspolitikken.

7.1.1 Idrett og fysisk aktivitet i befolkningen

NIF ¹¹⁾ er den mest sentrale samarbeidspartner for statlige myndigheter på aktivitetssiden. NIFs rolle som samarbeidspartner vil over tid måtte vurderes i forhold til organisasjonens evne til å ivareta frivillig medlemsbasert virke. Grunnlag for utforming av den statlige idrettspolitikken vil være kunnskap om aktivitetsutviklingen i befolkningen.

Idrettsorganisasjonene gir et tilbud om idrett til mange i aldersgruppen fra 6–24 år (SSB – Levekårsundersøkelsen i 1997). Andelen av barn og ungdom som trener og konkurrerer innenfor rammene av idrettslag er riktignok fallende med alder. Ikke alle finner et tilfredsstillende tilbud innenfor den organiserte idretten. En stor del av aktiviteten blant barn og unge foregår i egenorganiserte former.

Tall fra Norsk Monitor (1997) viser at over halvparten (54 prosent) av den voksne befolkning (16–79 år) drev fysisk aktivitet på egenhånd. Videre var det 32 prosent som drev fysisk aktivitet sammen med venner/naboer og familie. 15 prosent drev idrett i regi av idrettslag, mens andelen som drev fysisk aktivitet i kommersielle helsestudioer og lignende var 13 prosent. Hovedtendensten er at det er de yngste som deltar i aktiviteter i regi av idrettslagene, og at gutter deltar aktiviteter i regi av idrettslag i noe større grad enn jenter.

Det er en utfordring både for offentlige myndigheter og idrettsorganisasjonene å se nærmere på hvordan en kan nå grupper som i dag opplever å ikke ha et tilfredsstillende aktivitetstilbud.

7.1.2 Spillemidler til Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité

Det følger av lov om pengespill av 28. august 1992 nr 103 §10 at en tredjedel av overskuddet i Norsk Tipping AS etter fondsavsetninger skal fordeles til

¹¹⁾ NIF er en fellesorganisasjon for den organiserte idretten i Norge. Den organiserte idretten består av over hundre forskjellige idretter, som er samlet i 52 særforbund og 4 utvalg. Det er tilsammen 19 idrettskretser. På lokalt nivå er det over 13 000 idrettslag hvorav ca 5 800 er bedriftsidrettslag.

idrettsformål. Midlene fordeles av Kongen etter innstilling fra Kulturdepartementet.

Statlig støtte til NIF har på 1990-tallet hovedsakelig vært gitt i form av et stort rammetilskudd, og som øremerkede midler innenfor særlige prioriterte områder.

I *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av rammetilskuddet til Norges Idrettsforbund (Dokument nr. 3:12 (1997–98))* ble det foretatt en analyse med sikte på å undersøke om Kulturdepartementets oppfølging av rammetilskuddet til NIF. Analysen skulle avdekke om oppfølgingen gav tilstrekkelig informasjon til å vurdere om de overordnede idrettspolitiske målene ble nådd. Det ble videre undersøkt om de statlige overføringene til Norges Idrettsforbund har medvirket til å øke antallet betalte årsverk i norsk idrett.

Riksrevisjonen var av den oppfatning at plan- og rapporteringssystemet ikke gav tilstrekkelig informasjon om bruken av spillemidlene og virksomheten i idrettsorganisasjonene. Etter Riksrevisjonens vurdering burde det utvikles et helhetlig plan- og rapporteringssystem basert på begrenset og relevant nøkkelinformasjon om virksomheten i NIF sentralt, særforbund og idrettskretser.

NIF er i ferd med å utvikle et slikt rapporteringssystem som etter departementets oppfatning vil gi mulighet for nødvendig innsikt i idrettsorganisasjonenes virksomhet. I tillegg har departementet siden 1997 arbeidet med å utvikle en ny budsjettstruktur for overføring av spillemidler til NIF. Omleggingen skyldes at departementet ser behov for å klargjøre sammenhengen mellom søknaden fra NIF, overføringene til NIF, og senere rapportering. Dette for å sikre at offentlige overføringer bidrar til å bedre rammebetingelsene for de deler av den organiserte idretten hvor aktiviteten skapes.

7.1.3 Bruk av midler i NIF-organisasjonen

Våren 1998 ble det gjennomført en analyse av den sentrale NIF organisasjonen. Analysen fokuserte på bruken og effekten av statlige midler. Det var NIF selv som vedtok å gjennomføre undersøkelsene som ble gjennomført av A.T. Kearney. Undersøkelsen ble i hovedsak finansiert av Kulturdepartementet. Analysen tok utgangspunkt i 1997 hvor det totale pengeforbruket i NIFs sentrale og regionale apparat var på ca. 850 mill. kroner. Av dette var 258 mill. kroner (30 prosent) statlige tilskudd. Hele 77 prosent av de totale midlene ble disponert av det sentrale apparat i NIF, Idrettens Studieforbund (ISF) og særforbund (SF). Videre ble 18 prosent forvaltet av det regionale apparat (idrettskretser, særkretser og Idrettens studieforbund på regionalt nivå), mens bare 5 prosent av de samlede midlene gikk direkte til idrettslagene.

Analysens hovedkonklusjon var at ressursprioriteringene og oppnådde resultater totalt sett ikke var tilfredsstillende. En av hovedårsakene til dette var manglende eller til dels uklare mål. Måloppnåelse og effektivitet varierte mellom de ulike særforbund og idrettskretser. Enkelte særforbund og idrettskretser fungerte bra og utnyttet sine ressurser effektivt i forhold til sine satsingsområder. Andre fungerte mindre bra og brukte en stor andel av ressursene på administrativt arbeid uten at dette førte til økt aktivitet eller bedre vilkår for idrettslagene. A.T. Kearney hevder videre at offentlige idrettspolitiske mål kunne vært klarere med hensyn til prioritering og ressursbruk.

7.2 Ny budsjettstruktur for overføring av spillemidler til NIF

Kulturdepartementet er i ferd med å etablere en ny ordning for overføring av spillemidler til NIF. Etableringen av en ny budsjettstruktur foregår i dialog med NIF. Departementet ønsker å gå bort fra ett stort rammetilskudd og flere øremerkede poster, til flere rammetilskudd og færre øremerkede poster.

Departementet har som intensjon at de nye prinsippene gjøres gjeldene fra og med fordelingen av spillemidler for 2000. Det tas sikte på en overgangsperiode på tre år før det nye systemet er fullt ut innført.

Den nye budsjettstrukturen er ment å ivareta flere hensyn:

- Statlige idrettspolitiske mål skal komme tydeligere til uttrykk ved overføring av midler til NIF.
- Overføringssystemet skal sikre bedre rammebetingelser for de deler av den organiserte idretten hvor aktivitet skapes.
- Rapportering fra NIF må gi tilstrekkelig innsyn i virksomheten i forhold til offentlige dokumentasjonsbehov.

Ovennevnte hensyn må ses i sammenheng med de prinsipper for statlig samhandling med frivillig virke som er trukket opp i St. meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Det er nødvendig at staten klargjør sine mål med overføringene til frivillig virke, og tilpasser tildelingskriterier og kontrollformer etter disse målene.

Det er i idrettslagene aktiviteten utøves og det frivillige engasjement har sitt utspring. Det er derfor et mål at en større andel av de statlige midlene skal komme dette nivået til gode. Det bør ikke være slik at den statlige støtten begrunnes med aktivitet på lagsnivå, mens midlene fra staten kun går til organisasjonsledd på sentralt og regionalt nivå. Det er dokumentert at det i dag er en pengestrøm som går oppover fra lagene til overliggende organisasjonsledd. Det nye overføringssystemet vil være et virkemiddel for å sikre at en større del av de statlige overføringene tilfaller lagsnivået.

7.2.1 Rammetilskudd til NIF

I det nye overføringssystemet vil det bli etablert fire rammetilskuddsposter:

1. Grunnstøtte til NIF sentralt (inkl. idrettskretser)
2. Grunnstøtte til særforbund
3. Barn og ungdom
4. Toppidrett

7.2.1.1 Grunnstøtte til NIF sentralt og regionalt

Grunnstøtten til NIF skal i første rekke være et tilskudd til den administrative virksomheten i sentrallet. Et slikt tilskudd vil gjøre det lettere å følge utviklingen av administrative kostnader. Departementet ser det som viktig at en større del av de statlige overføringene går direkte til aktivitet, og at mindre brukes på administrasjon på sentralt og regionalt nivå.

På Idrettstinget våren 1999 ble det vedtatt at NIF sentralt overtar arbeidsgiveransvaret for de ansatte i idrettskretsene fra 1. januar 2000. Det er derfor naturlig at grunnstøtten til idrettskretsene også inngår i denne rammetilskuddsposten. Størrelsen på tilskudd til den enkelte idrettskrets fastsettes ut i fra de prioriteringer NIF foretar.

Dette rammetilskuddet kan anses som en *grunnstøtte* som ytes for å sikre drift og viktige arbeidsoppgaver i NIF sentralt og regionalt. Det er ikke opprettholdelse av NIFs administrasjon som er det primære idrettspolitiske mål. Gjennom grunnstøtten til NIF sentralt og regionalt vil Kulturdepartementet bidra til at organisasjonen kan stimulere til idrettsaktivitet basert på frivillig virksomhet.

Søknads- og rapporteringsrutiner må relateres til de elementer og virksomhetsområder som Kulturdepartementet og NIF er enige om skal falle inn under posten. NIFs søknad må inneholde et budsjett med disse underpostene. Rapportering og regnskap må ta utgangspunkt i de samme postene.

7.2.1.2 *Grunnstøtte til særforbund*

Grunnstøtten til særforbundene skal i hovedsak benyttes til administrasjon og drift. NIFs egne fordelingskriterier vil ligge til grunn for fordelingen av midler til de enkelte særforbund.

Fram til i dag har NIF ikke rapportert spesifikt på rammetilskudd til særforbund. Dette til tross for at en vesentlig andel av spillemidlene går til dette formål. I følge A.T. Kearneys analyse av pengebruken i NIF gikk 41 prosent av spillemidlene til særforbundene. Skal intensjonene om bedre innsikt i bruk spillemidlene nås, må tilskuddene til særforbund synliggjøres på et overordnet nivå. Dette er nødvendig for å kunne rapportere i en tilfredsstillende form til Stortinget om bruken av spillemidler til idrettsformål.

Opptak av nye særforbund i NIF, vil ikke uten videre medføre økte statlige overføringer. Enhver særidrett eller –interesse kan ikke påregne tilskudd i form av spillemidler. Det er deltakelse og aktivitet innen det frivillige organisasjonsliv som er grunnlaget for vurdering av overføring av spillemidler til NIF. Dette tilsier at organisasjonsledd må kunne vise til et visst aktivitetsnivå for å kunne motta grunnstøtte. Departementet forutsetter at NIF benytter tilfredsstillende kriterier for deling av grunnstøtte til særforbundene.

7.2.1.3 *Barn og ungdom*

Barn og ungdom er framhevet som de viktigste målgruppene for den statlige idrettspolitikken. Dette må komme til uttrykk gjennom overføringene til den organiserte idretten. Formålet med denne tilskuddsposten er å stimulere til økt aktivitet og deltakelse i idrett på lokalt nivå for målgruppene barn og ungdom.

Aktiviteten for barn og ungdom foregår i hovedsak i idrettslag. De statlige overføringene gjennom denne posten skal derfor bidra til å bedre rammebetingelsene i lokale lag og foreninger, slik at disse i større grad kan drive sine primæraktiviteter. NIF vil i samarbeid med Kulturdepartementet måtte utvikle retningslinjer for rammeposten. Målet er at de statlige midlene skal ha effekt lokalt i lagene. Rammetilskuddet vil kanalisere vesentlig mer midler til aktivitet for barn og ungdom enn tidligere.

Tiltak som tar sikte på allidrettslige aktiviteter for barn og ungdom, bør prioriteres ved bruken av disse midlene. Departementet mener at idrettsskolene fortsatt bør være sentrale i det aktivitetstilbud som gis barn. Erfaringer fra en større evalueringsstudie, utført av NIH (1999), bør legges til grunn for

en videreutvikling av idrettsskolene. Når det gjelder målgruppen ungdom, er det et stort frafall fra den organiserte idretten. Tiltak som i større grad tilfredsstiller ungdommens behov for variert og utfordrende fysisk aktivitet, vil derfor måtte ha høy prioritet.

7.2.1.4 Toppidrett

Toppidrett er et sentralt satsingsområde for den organiserte idretten. Selv om toppidretten omfatter et relativt lite antall utøvere, tiltrekker den seg svært mye oppmerksomhet og er svært ressurskrevende. Begrunnelsen for statlig støtte til toppidrett er i første rekke den opplevelse og identitetskapende effekt toppidretten har for befolkningen.

Gjennom rammetilskuddet til toppidretten vil staten tydeliggjøre størrelsen på de statlige midlene som bør gå til dette formål. Rammetilskuddet vil være en basisfinansiering. Dette innebærer at rammen forutsettes anvendt til oppgaver av overordnet karakter og som kommer toppidrett i Norge generelt til gode. Midlene skal benyttes til å understøtte rekruttering til toppidretten, sikre unge utøvers livssituasjon og levekår, samt bidra til nytenkning, kompetanse- og nettverksbygging for å etablere en basis for en videre utvikling av toppidretten.

Noen særidretter har store inntekter fra kommersielle kilder, for eksempel i form av reklame-, sponsor- og fjernsynsinntekter, og har i mindre utstrekning behov for å motta statlig støtte. For andre idretter er imidlertid mulighetene for kommersielle inntekter begrenset. Ordningen med en basisfinansiering skal skape grunnlag for en elitesatsing innenfor et visst mangfold av idretter. Dette hensyn må sees i forhold til, og avveies mot, prinsippet om at statlig idrettspolitikken ikke skal fungere på særinteressers premisser. Det understrekes derfor at basisfinansieringen ikke er ment å være en statlig garanti for at det skal kunne drives toppidrett innenfor alle mulige typer sær-idretter i Norge.

Departementet vil videreføre gjeldende praksis med finansieringen av deltakelsen i olympiske og paralympiske sommer- og vinterleker. Deltakelse i disse lekene skal finansieres av de midler som overføres fra Kulturdepartementet til NIF som rammetilskudd til toppidrett. Spillemidler til denne deltakelsen skal framgå som en egen post under basisfinansieringen av toppidrett. Det vil fortsatt være IOCs og IPCs kvoteordninger for trenere og ledere som legges til grunn for det antall som finansieres.

Departementet vil se nærmere på ordningen med toppidrettsstipendier. I en tid hvor enkelte utøvere har en inntekt som langt overstiger en gjennomsnittlig årslønn, bør det vurderes hvordan ordningen med toppidrettsstipendier skal videreføres.

En framtidig stipendordning bør være forbeholdt unge, lovende idrettsutøvere, og ha som siktemål å bidra til at disse utvikler nødvendige ferdigheter for en toppidrettskarriere. Stipendordningen skal framkomme som en underpost av rammetilskuddet til toppidrett.

7.2.2 Oppfølging og evaluering

Den nye budsjettstrukturen er tenkt innført over en periode på tre år. Fra departementets side er det viktig med oppfølging av den nye ordningen. Det vil være nødvendig å kartlegge de virkninger det nye systemet har på mottakerorganisasjonene, og i hvilken grad det fungerer tilfredsstillende i forhold til oppsatte mål. Det er derfor viktig med en dialog mellom Kulturdepartementet og NIF gjennom hele gjennomføringsperioden.

Det er ønskelig å gjennomføre eksterne evalueringer av prosess og resultater av omleggingen, relatert til de aktuelle mål. Det er mulig å benytte delevalueringer, for eksempel i forhold til en av rammepostene, eller evaluering av hele det statlige spillemiddeltilskuddet til NIF.

7.2.3 Øremerkede tilskudd

Gjennom etablering av ny budsjettstruktur ønsker staten å redusere bruken av øremerkede midler. Erfaringene med bruk av øremerkede midler overfor NIF er blandet. Fra statens side er det viktig å balansere hensynet til å nå overordnede statlige mål med NIFs autonome stilling.

Hensikten med å opprettholde noen øremerkede poster er å markere enkelte viktige områder som ikke naturlig inngår i de ovennevnte rammepostene. Dette er i de vesentlige områder som allerede mottar øremerkede midler, og hvor denne ordningen fungerer tilfredsstillende. Det vil i første rekke dreie seg om arbeidet med *integrering av funksjonshemmede*, samt *forsknings- og utviklingsarbeid* og *anti-doping*.

7.2.3.1 Idrett for funksjonshemmede

Det er et mål at *alle som ønsker det, bør gis en mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet*. Dette målet må sees i sammenheng med Regjeringens politikk overfor funksjonshemmede, der full deltakelse og likestilling er sentrale mål.

Når ordinære tilbud til ulike aldersgrupper utvikles, for eksempel til barn, bør det være en forutsetning at tilbudet også omfatter funksjonshemmede barn.

Departementet støtter et treårig prosjekt i regi av NIF for å integrere funksjonshemmede i norsk idretts ordinære virksomhet. Prosjektperioden er fra 1998 til 2000. Målet er at særforbund skal ta et ansvar for funksjonshemmede på sitt område og aktivt arbeide for integrering av disse. Departementet gir i tillegg støtte til en rekke prosjekter og tiltak som tar sikte på å gi funksjonshemmede et bedre tilbud om idrett og fysisk aktivitet. Flere av tiltakene har også en slik innretning at de har til hensikt å gi aktiviteten et best mulig kvalitativt innhold. Departementet ønsker å videreføre sin satsning innen dette området.

Noen av de tiltakene som departementet har gitt støtte til, ble igangsatt i en tid da svært mange funksjonshemmede bodde i institusjoner. Dagens samfunn er inne i en endringsprosess, der stadig flere grupper av funksjonshemmede blir bosatt i sine hjemkommuner. Mange av tiltakene er organisert med utgangspunkt i den diagnose den enkelte funksjonshemmede har, og ikke med bakgrunn i vedkommendes behov for spesiell tilrettelegging. Departementet vil søke å bidra til at dette endres i framtiden.

Departementets tiltak overfor funksjonshemmede har fortløpende blitt justert for å møte nye utfordringer. Ikke desto mindre er det et behov for en bredere gjennomgang av departementets engasjement på området. Dette for å vurdere hvorvidt de tiltak som støttes, er tilpasset funksjonshemmede behov.

7.2.3.2 *Forsknings- og utvikling (FoU)*

NIF har siden 1996 mottatt øremerkede tilskudd til forsknings- og utviklingsarbeid. Det daglige ansvar for kvalitetsheving og –sikring av virksomhetene innenfor idrettsområdet ligger i første rekke hos idrettsorganisasjonene selv. Det er viktig at de har et aktivt og bevisst forhold til samfunnsendringer og utviklingstrekk, slik at de kan foreta nødvendige tilpasninger av egen virksomhet. Gjennom øremerking av midler til FoU-virksomhet ønsker departementet å sikre at en andel av spillemidlene til NIF blir anvendt til denne type formål.

I det nye overføringssystemet legges det opp til at forsknings- og utviklingsprosjekter relatert til toppidrett ikke skal finansieres av øremerkede midler fra staten. Den øremerkede bevilgning til forsknings- og utviklingsarbeid vil være forbeholdt prosjekter innrettet mot barne- og ungdomssiden i NIF, samt breddeidrettsområdet for øvrig.

Øremerkede midler til FoU-arbeid har de senere år utgjort omlag en prosent (ca tre mill.) av de samlede overføringer til NIF. For framtiden vil øremerkede midler til dette formål kunne økes noe. En økning vil være betinget av at NIF utvikler en årlig plan for anvendelse av midler til forsknings- og utviklingsarbeid, og at denne blir gjenstand for ekstern kvalitetsvurdering. En slik plan bør også inneholde prosjekter som ikke er finansiert gjennom den øremerkede bevilgningen, eksempelvis prosjekter rettet mot toppidrett. Dette vil bidra til en samlet kvalitativ gjennomgang av NIFs FoU-arbeid.

7.2.3.3 *Anti-doping og etikkarbeidet i Norge*

NIF har siden tidlig i 1970-årene ledet og utviklet anti-dopingarbeidet i Norge. Etter vedtakene på idrettstinget i 1976 har arbeidet vært basert på enhet og likebehandling. Medlemsskap i NIF har gitt grunnlag for å bli testet. Norske utøvere har blitt testet etter de samme prosedyrer, og blitt gjenstand for samme saksbehandling og det samme sanksjonssystem.

Anti-doping og etikkarbeidet har vært et prioritert område fra departementets side i perioden 1992–1999. Det har under hele perioden vært øremerkede midler til anti-doping og etikkarbeidet i regi av Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité. Den årlige øremerkede fordelingen til anti-doping og etikkarbeidet har i perioden 1992–99 samlet utgjort 57,9 millioner kroner. Det årlige beløpet har variert mellom 6 og 8,3 mill. kroner.

På anti-doping området har NIFs mål vært å drive forebyggende dopingkontroller med optimal rettssikkerhet. Det har vært foretatt i overkant av 2500 dopingtester årlig de seneste årene, hvorav ca 80 prosent av testene i 1998 foregikk utenfor konkurranser. I perioden 1990 til 1995 var cirka en prosent av foretatte dopingprøver positive.

Et flertall av land, også i Europa, mangler fellesløsninger av den type NIF-strukturen har dannet grunnlag for i Norge. Det medfører at de forskjellige nasjonale særforbund har orientert seg etter sitt internasjonale særforbund,

som om anti-dopingarbeidet var en del av konkurransereglene for den enkelte idrett. Dette har resultert i ulikhet i prosedyrer og sanksjoner innenfor nasjonalt anti-dopingarbeid, fordi internasjonale særforbund ikke har samordnet sitt arbeid på dette området. Konsekvensen har bl.a. vært at utøvere fra samme land har blitt gjenstand for ulik behandling i testsituasjonen, og den eventuelle påfølgende avklaring av resultatene av prøven.

Etter hvert som idrettslivet omformes til yrkesliv for et økende antall utøvere, blir det stadig viktigere å sikre at anti-dopingarbeidet skjer på et kvalitetssikret grunnlag, og med nødvendig avstand til idrettsorganisasjonenes partsinteresser. I den videre diskusjon om sikringen av antidopingarbeidet i Norge, kan det være aktuelt å vurdere mulighetene for en høyere grad av uavhengighet for den enhet som utøver dette arbeidet. Departementet vil drøfte dette temaet med NIF med henblikk på å finne en alternativ organisasjonsform som eventuelt kan sikre dette hensyn bedre enn dagens plassering innenfor NIF-strukturen.

NIFs arbeid på etikkområdet har vært rettet mot tiltak som skal bidra til at alle i norsk idrett skal ha et bevisst forhold til idrettens grunnverdier. Det har vært drevet holdningsskapende informasjon om idrettens grunnverdier og kunnskap om dopingmisbruk overfor skoleverket. Tilsvarende virksomhet har, gjennom særforbund og idrettskretser, vært drevet overfor idrettslagene. NIF har også gjennomført undersøkelser om utbredelse og holdning til dopingbruk i den organiserte idretten og et utvalg treningssentre.

7.3 Støtte til lokale lag og foreninger

St. meld. nr. 27 (1996–97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner, ble gitt med tilråding fra Kulturdepartementet 14. mars 1997, og godkjent i statsråd samme dag.

Meldingen har som utgangspunkt at et aktivt og levende sivilsamfunn er en grunnleggende forutsetning for ytterligere utvikling av velferdssamfunnet. Nevnte stortingsmelding trekker opp prinsipper for fremtidig statlig politikk overfor frivillig virke. I tilleggsmeldingen til denne, St. meld. nr. 44 (1997–98), ble behovet for å bedre rammevilkårene for frivillig, medlemsbasert virke for barn og unge understreket. Mange lokallag sliter med dårlig økonomi og har vanskeligheter med å rekruttere og holde på folk til tillits- og styreverv.

Gjennom tilleggsmeldingen fremmet Regjeringen forslag til tiltak som kunne bidra til å bedre rammevilkårene for lokale lag og foreninger. Det er særlig arbeidsvilkårene for medlemsbasert virke søkelyset rettes mot. Det ble fremmet forslag om å etablere en statlig støtteordning for lokale lag og foreninger.

Det økonomiske grunnlaget for den nye tilskuddsordningen til lagsnivået i norsk idrett er skapt gjennom en samordning av statlige spill. Samordningen ble vedtatt gjennom behandlingen av Ot.prp.nr.74 (1997–98) *Om oppheving av lov av 4. juni 1976 nr. 39 om pengelotteri*. I Besl.O.nr.31 (1998–99) fastslås det at Det Norske Pengelotteri sine spill (pengelotteriet og Flax) samordnes med spillene til Norsk Tipping AS. Den allerede eksisterende fordelingsnøkkel for Norsk Tippings spill (en tredjedel til idrettsformål, en tredjedel til kulturformål og en tredjedel til vitenskapelige formål) opprettholdes. Ti prosent av

overskuddet til idrettsformål vil være finansieringsgrunnlaget for den nye ordningen.

Støtteordningen *for idrettslag* vil bli iverksatt fra og med hovedfordelingen av spillemidler i år 2000.

Den nye tilskuddsordningen skal i sin helhet tilfalle lokalnivået i norsk idrett. Tilskuddsordningen er ment som et håndslag til fortsatt frivillig mobilisering i nær- og lokalmiljøet. Tilskudd gjennom denne ordningen er å betrakte som *grunnstøtte* til lokale lag og foreningers arbeid for barn og ungdom (6–19 år).

I Innst.S.nr.101 (1998–99) ble det konkludert med følgende:

Stortinget ber Regjeringen iverksette en tildelingsmodell for den nye tilskuddsordningen hvor midlene kanaliseres gjennom organisasjonenes sentralledd. Det forutsettes at det legges nødvendige føringer som sikrer at midlene når fram til grunnplanet i samsvar med målsettingene for ordningen.

For lokale lag og foreninger innen den organiserte idretten, betyr dette at midlene vil bli kanalisert gjennom NIF.

Departementet legger opp til at midlene blir fordelt fra NIF til idrettsrådene i kommunene. Idrettsrådene er en sammenslutning av lokale idrettslag og er derfor egnet til å vurdere lokale behov. Idrettsrådene er i dag i første rekke en høringsinstans i arbeidet med kommunale delplaner for idrettsanlegg og områder for friluftsliv. Ved å bruke idrettsrådene aktivt i tildelingen av midler til lagsnivået vil en kunne styrke deres rolle lokalt.

Departementet tar sikte på å bruke antall innbyggere i de enkelte kommunene innenfor målgruppene barn (6–12 år) og ungdom (13–19 år) og registrerbar rapportert aktivitet som kriterier for fordeling av tilskudd til idrettsrådene.

Den nye ordningen skal være relativt åpen slik at den gir idrettsrådene rom for vurdering av lokale behov. Idrettsskoler, utdanning og nye aktiviteter vil være aktuelle bruksområder. Lagene selv bør imidlertid føre en debatt omkring hvordan midlene best kan benyttes på lokalt nivå. Departementet vil i samråd med NIF utvikle generelle retningslinjer og klargjøre hvilke områder av lagenes virksomhet som ikke berettiger støtte.

Idrettsrådene skal levere enkle regnskaper for anvendelse av midlene. Regnskapene oversendes NIF, som igjen lager en nasjonal oversikt som rapporteres til departementet.

Departementet arbeider ut i fra det mål å ha utviklet den endelige tilskuddsordningen før fordeling i 2000, slik at lokale lag og foreninger kan gjøres kjent med tilskuddsordningen i god tid før fordelingen av midler foretas.

7.4 Storby

De største byene står overfor spesielle problemer og utfordringer når det gjelder idrettsvirksomhet både på aktivitet- og anleggssiden. Hovedproblemene for idretten i de største byene er underdekning av anlegg og manglende rehabilitering og vedlikehold av eksisterende idrettsanlegg. Videre er det i enkelte bydeler lavere organisasjonsgrad, og små idrettslag med lite ressurser hvor rekruttering av trenere og ledere synes også å være vanskelig.

Kulturdepartementet foreslo i forrige idrettsmelding at det skulle stilles midler til disposisjon til tiltak for spesielle grupper i storbyene. *Storbyprosjek-*

tet ble igangsatt våren 1993. Prosjektets sentrale målgrupper var barn og unge, samt innvandrerkvinner. Aktivitetstiltakene har vært mangeartet, fra mosjonspregede og åpne lavterskeltilbud, til mer prestasjons- og konkurranserettede aktiviteter. Byene som har vært involvert er Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger (t.o.m. 1995), samt to kommuner i Akershus (Oppegård og Lørenskog).

Storbyprosjektet ble i utgangspunktet igangsatt for en periode på fem år, men ble forlenget med ytterligere tre år i 1996. I januar 1997 fikk Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) i oppdrag å foreta en evaluering av *Storbyprosjekt til idrettsformål*. I NIBRs evalueringsrapport (1998) ble det konkludert med følgende:

- Det eksisterer noen kritiske trekk og egenskaper ved idretten som danner muligheter og begrensninger i forhold til å realisere målene for Storbyprosjektet. Det kan synes som at den sosialpolitiske rollen som idretten har forsøkt å påta seg gjennom Storbyprosjektet, krever en gjennomgripende endring i idrettens generelle innretning. For at idretten på grasrotplan i større grad skal kunne make å gi et tilbud til flest mulig barn og unge, må deltakelse i seg selv og det sosiale bli kriteriene for suksess framfor idrettslige resultater.
- Den prestasjonsorientering og konkurranseånd som tradisjonell idrettsvirksomhet kan sies å domineres av, setter klare grenser for mulighetene til å utvikle mosjonsmiljøer som omfatter flest mulig. Prestasjons- og konkurranseorienterte aktiviteter avstedkommer over tid, til dels omfattende eksklusjonsprosesser og fører til en idrett som favner de få, og ikke de mange. Skal idretten lykkes i å favne flest mulig barn og unge, vil det være viktig å etablere og ikke minst videreutvikle upretensiøse mosjonsaktiviteter.
- Idrett og sportslige aktiviteter kan fungere som middel til å integrere innvandrere inn i et viktig samfunnsområde.

I de områdene hvor Storbyprosjektet har hatt sitt nedslagsfelt, har det ført til større aktivitet for målgruppene. Prosjektoperatørene har utviklet gode strategier for samarbeid og kobling av ressurser i forhold til lokale offentlige etater og institusjoner. På bakgrunn av evalueringsrapporten og de gode resultatene som er oppnådd, vil departementet opprettholde denne spesielle satsingen.

Departementet vil understreke at det er viktig at en sammen med NIF og de lokale myndighetene, aktivt søker permanente løsninger med lokal forankring for de aktuelle målgruppene.

7.5 Friluftsliv

Friluftsliv har sin tilknytning til staten gjennom Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning. Friluftsliv er definert som ett av flere innsatsområder innen miljøvernpolitikken. Kulturdepartementets rolle når det gjelder tilrettelegging for friluftsliv har vært knyttet til tilskudd til anlegg og tilskudd til prosjekter i regi av friluftslivsorganisasjoner.

Departementet finner det naturlig at denne ansvarsdelingen på friluftslivsområdet opprettholdes. Det vil være viktig å se tiltak for friluftsliv i sammenheng med tiltak for mosjon og fysisk aktivitet mer allment. Det kan være vanskelig å skille friluftsliv fra andre mosjonsaktiviteter som foregår utendørs.

Friluftsliv og mosjon er ikke aktivitetsformer som nødvendigvis krever noen form for organisering. De fleste som går fotturer, går på ski eller jogger i skog og mark gjør ikke dette innenfor organisatoriske rammer.

7.5.1 Friluftstiltak for barn og unge

Friluftstiltak for barn og unge er en egen post på hovedfordelingen av spillemidler til idrettsformål. Denne posten er et resultat av forslag som ble fremmet i forrige idrettsmelding. Det er Friluftslivets Fellesorganisasjon (FRIFO) og Friluftsrådernes Landsforbund (FL) som mottar midler fra posten. Fra departementets side er det en forutsetning at aktivitetsstøtten skal brukes til iverksetting og gjennomføring av tiltak og prosjekter som har til hensikt å øke omfanget av friluftslivsaktiviteter blant barn og ungdom. Prosjektene skal gi grunnlag for at barn og ungdom skal få oppleve naturen på en god måte.

Tiltakene som mottar støtte er svært ofte tidsbegrensede. Det dreier seg om kurs og opplæringstiltak, samt prosjekter med mål om å få barn og ungdom ut i naturen. Det er vanskelig å måle noen varig effekt i form av økt interesse for eller deltakelse i friluftslivsaktiviteter. Dette har sammenheng med friluftslivets manglende organisatoriske forankring lokalt.

Departementet vil ikke bidra til at det utvikles formelle organisatoriske rammer omkring friluftsliv. Det er imidlertid et problem at fravær av organisasjoner gir mindre muligheter for å utvikle gode søknads- og rapporteringsrutiner. Dette er en utfordring som departementet vil søke å møte. På nåværende tidspunkt anser departementet det derfor som lite hensiktsmessig å øke omfanget knyttet til den eksisterende støtteordningen. Det foreslås imidlertid at det gjennomføres en evaluering av hele tilskuddsordningen, både av måloppnåelse og av utformingen av selve ordningen. På bakgrunn av en slik evaluering vil Kulturdepartementet avgjøre om, og eventuelt i hvilket omfang, en egen tilskuddsordning til friluftstiltak for barn og ungdom skal videreføres.

7.6 Fylkeskommuner og kommuner som aktivitetsskaper

De siste årene har departementet tatt initiativ overfor fylkeskommunene for å få disse til å ta et bredere idrettspolitisk grep. I 1998 ble det opprettet en egen post på hovedfordelingen til *videreutvikling av fylkeskommunal idrettspolitikk*.

Kulturdepartementet vil bidra til at regionale og lokale myndigheter i større grad skaper et aktivitetstilbud for en større del av befolkningen. Det tas sikte på å utvikle en politikk for aktivitets- og anleggsutvikling som har som mål å nå inaktive og uorganiserte grupper. Det legges vekt på at aktivitetstilbudene forankres lokalt, i første rekke gjennom et samarbeid med primærkommunene.

Ved hovedfordelingen i 1999 ble det avsatt ca 4,2 mill. kroner til slike prosjekter i fylkeskommunal regi. Foreløpig har tre fylkeskommuner (Nordland, Møre og Romsdal og Oppland) etablert prosjekter av denne karakter. Prosjektene varierer i omfang og innretning, noe som skyldes lokale og regionale variasjoner. Departementet anser følgende områder som særlig aktuelle for et utvidet offentlig samarbeid:

- Barns uterom som arena for fysisk aktivitet.
- Etablere aktivitetstilbud for grupper, og da særlig barn og ungdom, som

ikke finner et tilfredsstillende aktivitetstilbud i den frivillige organiserte idretten.

- Skape økt bevissthet omkring anlegg for idrett og friluftsliv, og da særlig anleggenes potensiale for egenorganisert aktivitet.
- Utvikle kommunale planverk som omfatter både anlegg og aktivitet.

Departementet vil videreføre støtten til *videreutvikling av fylkeskommunal idrettspolitik*k. Det vurderes imidlertid å legge klarere premisser for overføringerne. Det vil fortsatt være åpning for regionale forskjeller, men det bør være enkelte hovedretningslinjer som tiltakene skal ligge innenfor. Departementet vil foreta en samlet evaluering av prosjektene innen utgangen av 2003.

7.7 Virksomhet som ikke er berettiget offentlig støtte

Det er et grunnleggende prinsipp ved fordelingen av spillemidler at disse ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller kunne omdannes til fortjeneste for private eiere. Dette betyr at kommersielle aktivitetstilbud ikke kan motta tilskudd i form av spillemidler. Videre vil staten heller ikke understøtte virksomhet hvor det er inngått samarbeidsavtaler mellom idrettslag og kommersielle selskaper, og hvor idrettslagets inntekter kan tilfalle andre enn foreningen.

Det er også slik at enkelte idrettslige virksomheter blir betraktet som idrettslag i formell forstand. Enkelte aktører vil kunne oppnå fordeler ved å organisere driften gjennom idrettslag framfor å opprette andre former for sammenslutninger. Dette til tross for at virksomhetens aktivitet, organisatoriske oppbygging og drift ikke faller naturlig inn i under foreningslivet. Departementet vil søke å klarlegge omfanget av slik virksomhet slik at klarere grenser kan etableres.

7.8 Forsknings- og utviklingsarbeid

Idrett og fysisk aktivitet har tradisjonelt vært viet begrenset oppmerksomhet i forskningsmiljøene. Tilgangen til vitenskapelige miljøer med fokus på idrett har derfor vært begrenset. Dette skyldes blant annet at ressurstilfanget til denne type forskning har vært marginalt, og at tilgangen på faglig kompetanse har vært begrenset. Den offentlige idrettsforvaltningen og de frivillige organisasjonene som er involvert i idrett, har prioritert aktivitet og tilrettelegging framfor forskning, utvikling og evaluering.

De senere år har det skjedd en positiv utvikling. Idrettsrelatert forskning og utviklingsarbeid har fått bedre rammebetingelser og større plass og betydning.

Idrettssektoren er for tiden gjenstand for en stadig tiltakende differensiering, sentralisering og profesjonalisering. Det som tidligere i stor grad framstod som en enhetlig idrettsbevegelse, er i dag preget av fragmentering både vertikalt og horisontalt. Dette fører til en idrettsbevegelse med ulike nisjer og forskjellig verdiforankring. Det offentliges ansvar er dermed ikke like gjennomgående og selvfølgelig som tidligere. Forsknings- og utviklingsarbeid kan i en slik sammenheng bidra til å bringe fram verdifull kunnskap, som gir

grunnlag for offentlig debatt, og mulighet for en mer effektiv bruk av virkemidler.

I St. meld. nr. 39 (1998–99) *Forskning ved et tidsskille* heter det:

«Forskning og utvikling er et viktig virkemiddel for å fremme nyskaping i offentlig sektor. Også for forskning i offentlig sektor er en sterk, bred og robust nasjonal kunnskapsbase helt nødvendig. I tillegg vil Regjeringen

- mer systematisk rette fokus mot departementenes sektoransvar for forskning. Alle departementer bør kartlegge sine kunnskapsbehov og utarbeide egne FoU-strategier. Slike strategier skal også omfatte klarere presisering av hva sektoren omfatter og hva departementet har et forskningsmessig ansvar for, og rette fokus mot effektiv bruk av forskningsresultater og hvordan kunnskapen kan spres.
- bygge ut kunnskapen om hvordan forskning best bidrar til nyskaping i offentlig sektor.»

Kulturdepartementet har allerede utviklet en egen strategiplan for sitt forsknings- og utviklingsarbeid innenfor idrettsområdet. Målet med FoU-arbeidet er:

«Forsknings- og utviklingsarbeidet skal framskaffe kunnskapsgrunnlag for utforming av offentlig politikk på idrettsområdet, og rette søke-lyset på temaer og elementer som kan bidra til å stimulere til økt fysisk aktivitet i befolkningen.»

Forsknings- og utviklingsarbeidet i departementet vil på denne bakgrunn søke å ivareta følgende forhold:

- Sikre et kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag for prioriteringer av spillemidler til idrettsformål.
- Bidra til en mer målrettet og effektiv bruk av de samlede ressurser som departementet har til rådighet.
- Systematisk og kritisk vurdere hvordan etablerte tilskuddsordninger virker, og evaluere hvilke effekter disse har for omfang og innhold av fysisk aktivitet i befolkningen.
- Vurdere og prøve ut alternative måter for fordeling av spillemidler til idrettsformål med henblikk på bedre effekt og fordeling i forhold til idrettspolitiske mål
- Skape arenaer for gjensidig læring og samhandling mellom staten, fylkeskommunene, kommunene, idrettsorganisasjonene og andre relevante parter.

Departementets forsknings- og utviklingsarbeid vil på dette grunnlag i all hovedsak ha to hovedfundamenter; 1) etablere en empirisk base som synliggjør utvikling på idrettsområdet og 2) foreta evalueringsstudier av egne tilskuddsordninger. Dette materialet vil igjen danne grunnlag for politikktutforming på området, og framtidig rapportering til Stortinget. Siden 1996 har departementet avsatt 9,2 mill kr til idrettsrelatert forskning i regi av Kulturdepartementet.

Departementets sektoransvar for forskning blir i første rekke ivaretatt gjennom bevilgninger til aktuelle forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd (NFR). Siden 1996 er det til sammen bevilget 18,6 mill kr til forskning i regi av NFR. På nåværende tidspunkt er departementets satsing

kanalisert gjennom programmet ; *Idrett, samfunn og frivillig organisering* . Programmet vil ha ti års varighet, og ble startet opp 1. januar 1998. Kulturdepartementet finansierer i dag dette programmet alene. I 1999 ble det bevilget 7 mill. kroner til dette formål.

Tilskudd til FoU-arbeid vil bli prioritert de kommende år.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Administrative konsekvenser

8.1.1 Statlig organisering og ansvarsdeling

Etter Regjeringens vurdering er det ikke formålstjenlig å foreta endringer i organisering og ansvarsdeling på statlig nivå som følge av forslagene i denne meldingen. Idrett og fysisk aktivitet som tema er i utgangspunktet sektorovergripende. Det er ikke mulig eller ønskelig å definere statlig medvirkning på området ut fra kun kultur-, miljøvern- eller helsepolitiske begrunnelser. Det er heller ikke slik at statlig ansvarsdeling vil etablere vanntette skott mellom departementene som har interesser på feltet, men de angjeldende departementer vil i utgangspunktet ha ulikt fokus og ulike målsettinger med sitt engasjement.

Regjeringen anser det som en styrke for feltet som helhet at flere departementer, med ulike begrunnelser, medvirker på området idrett og fysisk aktivitet. Departementenes ulike begrunnelser og tilnærminger til feltet gjør at de utfyller hverandre.

Det er likevel behov for enkelte avklaringer på konkrete områder. Det er i meldingen gitt uttrykk for at Kulturdepartementets ansvarsområde innen idrett og fysisk aktivitet må defineres videre enn kun å omfatte organisert idrett. Flere av forslagene i meldingen er knyttet til egenorganisert fysisk aktivitet.

Friluftsliv er, som beskrevet i kapittel 3, en integrert del av den statlige miljøvernpolitikken. På denne bakgrunn vil grunnstøtte til friluftslivsorganisasjoner fortsatt være en del av Miljøverndepartementets portefølje. Regjeringen ser det derfor som naturlig at hovedansvaret for friluftlivspolitikken fortsatt ivaretas av Miljøverndepartementet. Kulturdepartementet vil kunne gi støtte til friluftslivsformål der disse i hovedsak er knyttet opp mot fysisk aktivitet for barn og ungdom. Støtten til anlegg for friluftsliv i fjellet vil dessuten videreføres.

Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet under Sosial- og helsedepartementet har et mandat i forhold til fysisk aktivitet som virkemiddel i helsefremmende og forebyggende arbeid. Regjeringen mener fagrådet vil styrke det samlede statlige engasjement og bidra til økt fokus på fysisk aktivitet. Sosial- og helsedepartementets fokus på helsedimensjonen ved fysisk aktivitet i fritid så vel som hverdagslivet forøvrig, gjør arbeidsområdet avgrensbart fra Kulturdepartementets ansvarsområde.

Kulturdepartementet ønsker å legge til rette for barn og ungdoms muligheter til idrett og fysisk aktivitet gjennom økt satsing på mindre anlegg og tilrettelagte områder i nærmiljøet. Den varslede satsingen på barns uterom i tilknytning til skoler, vil ikke frata kommunene ansvaret for utformingen av skolens utearealer. Regjeringen vil understreke at denne meldingens forslag på dette feltet utelukkende retter seg mot tilrettelegging for fysisk aktivitet i tilknytning til skolens utearealer. Det statlige ansvaret for innholdet i skolen og

rammer for undervisningen på fagområdet vil selvsagt fortsatt være et ansvar for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. De endringer som foreslås vil derfor ikke ha innvirkning på ansvarsfordelingen mellom departementene, eller mellom staten og kommunene, i forhold til skolen.

Idrett og fysisk aktivitet vil fortsatt være en del av kulturbegrepet, og den politiske og administrative forankringen vil ligge i Kulturdepartementet. Forslagene i meldingen vil derfor ikke ha direkte konsekvenser for statlig organisering og ansvarsdeling på områdene idrett og fysisk aktivitet.

8.1.2 Spillemidler til idrettsformål

Da spørsmålet om finansiering av idretten kom opp i forbindelse med sammenslåingen av Arbeidernes Idrettsforbund (AIF) og Norges Landsforbund for Idrett etter frigjøringen i 1945, ble det gamle forslaget om etablering av et statlig tippeselskap på ny diskutert. En slik løsning ble ansett å kunne løse flere forhold. For det første kunne en finne midler utenfor statsbudsjettet, og for det andre ville en unngå partipolitiske brytninger på idrettens område. Det var bred enighet i Stortinget om dette, og Norsk Tipping AS ble etablert i 1946.

Hovedandelen av støtten til idrettsformål har således vært finansiert utenfor statsbudsjettet siden 1948, og Stortinget delegerte på denne bakgrunn myndigheten til fordeling til Kongen. Dette har gitt idretten relativt forutsigbare økonomiske rammer. Lov om pengespill ble sist revidert i 1992 hvor de daværende spillene ble samordnet, og med en fordeling på en tredjedel til henholdsvis vitenskapelige-, kulturelle- og idrettslige formål. Mens de to første utgjør en del av finansieringsgrunnlaget for forsknings- og kulturbudsjettet, utgjør den siste tredjedelen statens bidrag til idrettsformål. Det er således overskuddet i Norsk Tipping AS som bestemmer størrelsen på bidraget til idrettsformål.

Det foreslås ingen endringer i lov om pengespill mv av 28. august 1992 nr 103. Eksisterende fordeling av overskuddet fra Norsk Tipping AS, med en tredjedel til idrettsformål, en tredjedel til kulturformål og en tredjedel til vitenskapelige formål opprettholdes.

Regjeringen mener dagens ordning der Kongen i statsråd fordeler spillemidler til idrettsformål fungerer tilfredsstillende. Gjennom ordningen med spillemidler til idrettsanlegg har staten bidratt til å tilrettelegge for idrett og fysisk aktivitet over hele landet. Den organiserte idretten på lokalplan er avhengige av denne anleggsmassen for å kunne utøve sine aktiviteter. Likeledes er det gjennom spillemidler for tilrettelegging og utbygging av anlegg for idrett og fysisk aktivitet lagt til rette for både organiserte og egenorganiserte aktiviteter. Gjennom forslagene i denne meldingen ønsker Regjeringen å bidra til at midlene som kanaliseres gjennom Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité i større grad skal komme den lokale frivillige, medlemsbaserte idretten til gode.

Fram til og med 1998 var det en mindre post på statsbudsjettet til idrettsformål. Posten gikk i all hovedsak til et administrasjonstilskudd til NIF, samt stipender til toppidrettsutøvere. Ved statsbudsjettet for 1999 ble bevilningene til idrettsformål tatt ut som følge av samordningen av Det Norske Penge- og Lotteriet med Norsk Tipping AS øvrige spill. Dette medførte at fra og med 1999 kom hele det statlige tilskuddet til idrettsformål fra spilleoverskuddet til Norsk Tip-

ping AS. Dette til forskjell fra andelen av overskuddet til kulturformål og til vitenskapelige formål, der de totale statlige overføringene er langt større enn andelen av overskuddet fra Norsk Tipping AS. For disse overskuddsformålene må spillemidlene sees i sammenheng med øvrige statlige overføringer, og samordnes over statsbudsjettet.

Stortinget har gjennom lov om pengespill fastlagt rammene for overføringer til idrettsformål. Regjeringen mener det vil være formålstjenlig at dagens ordning om fordeling av spillemidler til idrettsformål videreføres. Som tidligere legges det derfor opp til at Stortinget vedtar overordnede idrettspolitiske retningslinjer, og at Kongen i statsråd på denne bakgrunn årlig foretar detaljfordelingen av spillemidler til idrettsformål.

Regjeringen ser det som viktig at Stortinget gis en regelmessig orientering om utviklingen innen idrettsområdet, og at det med jevne mellomrom legges opp til en mer omfattende idrettspolitisk debatt. Regjeringen vil på denne bakgrunn foreslå følgende:

- Regjeringen legger fram en stortingsmelding om idrett og fysisk aktivitet i hver stortingsperiode.
- Kulturministeren holder en redegjørelse i Stortinget om utviklingen innen idrettsområdet med jevne mellomrom.

8.2 Økonomiske konsekvenser

De foreslåtte tiltakene i meldingen vil i sin helhet finansieres av den delen av overskuddet til Norsk Tipping AS som er avsatt til idrettsformål. Tiltakene vil derfor ikke ha konsekvenser for prioriteringer over statsbudsjettet.

Kulturdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kulturdepartementet av 10. desember 1999 om Idrettslivet i endring blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Spillemidler til anlegg i kommunene

Tabell 1.1 Spillemidler fordelt på anleggs kategorier og anleggstyper for perioden 1988–1998. (Prisjustert i 1998-kroner.) Alle tall i hele tusen.

Anleggs- kategorier	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	sum
<i>Flerbruks- hall</i>	<i>862 91</i>	<i>772 73</i>	<i>467 68</i>	<i>383 00</i>	<i>426 27</i>	<i>430 83</i>	<i>601 74</i>	<i>599 55</i>	<i>429 96</i>	<i>489 77</i>	<i>649 21</i>	<i>6113 64</i>
Idrettshall	8135 0	7491 5	4374 0	3731 1	4184 7	4078 4	5898 6	5830 7	4112 5	4609 0	6244 6	586900
Volleyballhall	4941	2358	3029	989	780	2299	1188	1647	1871	2888	2475	24464
Basketball- hall	0	0	0	0	0	0	0	0	0	551	0	551
<i>Fotballan- legg</i>	<i>507 96</i>	<i>440 93</i>	<i>326 94</i>	<i>295 04</i>	<i>303 09</i>	<i>356 99</i>	<i>352 60</i>	<i>298 34</i>	<i>565 66</i>	<i>674 06</i>	<i>610 51</i>	<i>4732 12</i>
Fotballhall	0	0	0	0	0	0	0	0	1458 0	2109 5	2456 2	60236
Fotball, ute	5079 6	4409 3	3269 4	2950 4	3030 9	3569 9	3526 0	2983 4	4198 6	4631 1	3648 9	412976
<i>Idrettshus</i>	<i>554 18</i>	<i>344 74</i>	<i>457 32</i>	<i>409 99</i>	<i>296 48</i>	<i>319 32</i>	<i>223 70</i>	<i>268 75</i>	<i>403 85</i>	<i>336 80</i>	<i>308 17</i>	<i>3923 31</i>
klubbhus	4604 8	2866 3	4057 8	3843 1	2637 0	2911 7	2152 4	2530 6	3789 4	3164 4	2987 3	355448
Samf.hus m/ idr. enhet	9371	5812	5154	2568	3278	2815	846	1569	2886	2036	944	37278
<i>Skianlegg</i>	<i>440 15</i>	<i>296 06</i>	<i>471 68</i>	<i>403 14</i>	<i>298 24</i>	<i>273 61</i>	<i>166 11</i>	<i>164 12</i>	<i>168 44</i>	<i>142 43</i>	<i>186 17</i>	<i>3010 17</i>
Alpint	1900 7	1872 3	1616 3	7269	4638	3179	4226	1509	2512	3011	2420	82656
Langrenn	1989 4	6899	2131 8	1891 8	1470 1	1403 6	8367	7876	1003 9	8352	2570	132970
Hopp	5114	3984	9688	1357 1	9625	1014 6	3721	7027	4293	2880	1138 9	81438
Freestyle	0	0	0	557	860	0	298	0	0	0	0	1715
<i>Svømme- anlegg</i>	<i>205 63</i>	<i>162 34</i>	<i>740 7</i>	<i>790 2</i>	<i>572 1</i>	<i>773 3</i>	<i>122 19</i>	<i>133 63</i>	<i>172 63</i>	<i>216 60</i>	<i>243 76</i>	<i>1544 40</i>
Svømme- anlegg, ute	0	0	0	0	0	228	2245	296	734	439	0	3942
Svømmehall	2056 3	1623 4	7407	7902	5721	7505	9974	1306 8	1652 9	2122 1	2437 6	150499
<i>Friidretts- anlegg</i>	<i>259 15</i>	<i>169 46</i>	<i>106 33</i>	<i>687 1</i>	<i>772 5</i>	<i>868 8</i>	<i>570 8</i>	<i>822 9</i>	<i>112 07</i>	<i>105 10</i>	<i>537 3</i>	<i>1178 04</i>
Friidrettshall	0	0	282	164	0	0	814	0	484	561	0	2305
<i>Skytean- legg</i>	<i>794 0</i>	<i>120 40</i>	<i>108 77</i>	<i>109 84</i>	<i>722 2</i>	<i>697 6</i>	<i>533 8</i>	<i>779 6</i>	<i>114 86</i>	<i>149 72</i>	<i>119 09</i>	<i>1075 40</i>

<i>Isanlegg</i>	588 9	136 88	436 8	353 9	321 1	771 0	123 26	112 61	600 4	105 73	314 2	8171 2
Ishall	3509	1126 0	2579	2243	1516	6178	5422	4952	2411	4080	1572	45721
Kunstisan- legg, ute	2380	2428	1322	649	1695	770	6904	6018	3410	6493	1393	33462
Naturisan- legg	0	0	468	647	0	762	0	292	183	0	677	3029
<i>Tennisan- legg</i>	904 0	816 9	102 32	100 12	491 1	442 9	305 4	426 1	897 0	281 0	177 9	6766 7
Tennishall	6556	5210	8592	6830	2232	2090	864	1699	4555	473	0	39101
Tennisbane	2485	2959	1640	3182	2679	2339	2190	2562	4415	2337	1779	28566
<i>Anlegg for friluftsliv</i>	115 6	0	272 3	657 0	615 4	738 8	327 0	475 7	744 2	846 0	593 4	5385 4
Turoriente- ringskart	0	0	20	834	692	875	514	431	516	751	433	5065

(forts. tabell 1.1)

Anleggs- kategorier	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	sum
Andre fri- lufts-anlegg	0	0	1847	814	0	1445	320	667	720	916	133	6862
Skiløype	0	0	0	177	333	459	295	202	135	72	2238	3912
Turløype	0	0	0	1214	1024	939	591	1040	1683	730	1205	8426
Turvei	0	0	0	1111	1497	2334	1192	1843	2465	3854	1321	15617
Anlegg for fri- luftsliv i fjellet	0	0	0	58	0	0	92	0	0	0	75	224
Dagsturhytte	0	0	0	2200	2094	1230	267	284	1277	1186	529	9067
Skihytte	1156	0	856	292	514	106	0	289	647	951	0	4810
<i>Golfanlegg</i>	139 8	620	151 7	266 9	225 0	313 5	211 8	290 0	550 2	990 8	498 7	3700 5
<i>Oriente- ringskart</i>	424 4	136 0	334 0	326 1	183 1	213 4	233 8	185 8	282 5	344 1	138 8	2802 1
<i>Hestesport- anlegg</i>	0	0	0	763 0	378 7	215 6	915	136 3	357 4	295 2	252 3	2490 0
Stall	0	0	0	2053	537	542	216	225	142	0	182	3897
Ridehall	0	0	0	3986	2749	1342	216	215	2824	2630	1612	15574
Rideanlegg, ute	0	0	0	1649	512	272	483	923	400	322	314	4875
<i>Motorsport anlegg</i>	644	590	288 0	401 4	484 0	268 5	679	130 1	298	565	930	1942 6
<i>Vannsport- anlegg</i>	986	593	165 4	190	213 1	198 3	180 0	138 8	174 2	198 2	208 2	1653 0
Båthavn/ brygge	163	223	1039	75	592	818	0	298	1572	1335	0	6115

Båthus	805	248	500	0	223	0	1414	641	170	341	291	4632
Vannnski-anlegg	18	0	73	0	0	0	0	0	0	0	1553	1644
Flytebrygge	0	69	43	0	622	1165	302	106	0	306	238	2851
Robasseng	0	52	0	0	0	0	0	0	0	0	0	52
Kajakkanlegg	0	0	0	115	695	0	0	0	0	0	0	810
Robane	0	0	0	0	0	0	0	342	0	0	0	342
Dykkerfar-tøy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Skiskyting</i>	<i>480</i>	<i>137</i>	<i>121</i>	<i>134</i>	<i>233</i>	<i>804</i>	<i>115</i>	<i>274</i>	<i>106</i>	<i>643</i>	<i>528</i>	<i>1368</i>
		<i>0</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>2</i>		<i>9</i>	<i>6</i>	<i>9</i>			<i>7</i>
<i>Diverse anlegg</i>	<i>256</i>	<i>395</i>	<i>447</i>	<i>103</i>	<i>690</i>	<i>177</i>	<i>378</i>	<i>484</i>	<i>572</i>	<i>517</i>	<i>820</i>	<i>7374</i>
	<i>6</i>	<i>9</i>	<i>4</i>	<i>59</i>	<i>0</i>	<i>44</i>	<i>9</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>9</i>	<i>2</i>
Aktivitets-anlegg, ute	170	0	541	3085	2780	1304	1139	1005	1687	877	2497	26825
						3						
Håndball-bane, ute	660	1250	359	982	315	668	227	562	85	176	107	5392
Volleyball-bane, ute	22	0	0	0	0	0	278	0	29	136	290	754
Castinganlegg, ute	0	62	0	0	0	0	0	0	0	0	0	62
Bueskytter-anlegg, ute	0	0	15	0	0	0	244	41	0	194	0	495
Cricetbane	0	0	0	0	0	0	0	0	104	71	0	175
Sykkelanlegg	0	459	434	254	16	320	216	138	251	0	0	2088
Luftsport-anlegg	0	0	0	115	229	634	270	318	578	0	584	2728
Klatreanlegg	0	0	0	0	0	0	0	0	40	819	1441	2300
(forts. tabell 1.1)												
Anleggs-kategorier	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	sum
Kurs- og Tre-nings-senter	0	0	0	0	0	0	0	0	0	35	0	35
Plasthall	793	112	655	0	0	0	0	972	425	0	0	2957
Squashhall	146	837	446	115	0	275	324	0	1110	307	360	3920
Turnhall	774	62	1428	3680	2091	2255	227	130	1416	969	0	13032
Bordtennis-hall	0	1116	595	0	0	0	270	403	0	0	0	2384
Bowlinghall	0	62	0	2128	0	0	0	0	0	1591	600	4381
Badminton-hall	0	0	0	0	1469	550	0	1272	0	0	0	3291
Sports-danse-anlegg	0	0	0	0	0	0	594	0	0	0	0	594
<i>Sum</i>	<i>317</i>	<i>261</i>	<i>233</i>	<i>224</i>	<i>191</i>	<i>211</i>	<i>189</i>	<i>199</i>	<i>239</i>	<i>257</i>	<i>248</i>	<i>2574</i>
<i>hoved-kategorier</i>	<i>341</i>	<i>015</i>	<i>680</i>	<i>461</i>	<i>423</i>	<i>640</i>	<i>128</i>	<i>140</i>	<i>898</i>	<i>957</i>	<i>566</i>	<i>252</i>

Vedlegg 2

Anti-doping arbeid

Anti-doping og etikkarbeidet er et prioritert område for departementet. Departementet har støttet dopingseksjonen ved Hormonlaboratoriet på Aker universitetssykehus med betydelige midler. Midlene har i hovedsak vært benyttet til analyser av dopingkontroller, forsknings- og utviklingsarbeid for å utvikle nye metoder som kan avsløre dopingmisbruk, kostnader for IOC-akkreditering og medisinsk-teknisk utstyr. Samlet tildeling til dopingseksjonen ved Hormonlaboratoriet på Aker universitetssykehus har vært om lag 11,5 mill. kroner i perioden 1995–99. Det årlige beløpet har variert mellom 1,85 og 2,63 mill. kroner.

Enkelte dopingmidler kan foreløpig ikke påvises ved hjelp av dopingkontroller, for eksempel erythropoietin og veksthormon. Dopingseksjonen ved Hormonlaboratoriet på Aker universitetssykehus, arbeider for å etablere holdbare metoder for å avsløre misbruk av erythropoietin. Arbeidet er (delvis) finansiert av Kulturdepartementet.

Norge undertegnet Europarådets anti-doping konvensjon i 1989. Konvensjonen er rettet mot dopingarbeidet innenfor organisert idrett. Kulturdepartementet har tatt aktiv del i Europarådets arbeid, et arbeid som har bidratt til å styrke anti-doping arbeidet i en rekke europeiske land, både i statlig og idrettsorganisasjonenes regi. Konvensjonen har vært en bidragsyter for å styrke anti-dopingarbeidet i de land som har ratifisert konvensjonen. Den norske implementeringen av konvensjonen ble evaluert av Europarådet i 1998, og evalueringsrapporten ble overlevert kulturministeren 17. juni 1999. Evalueringsrapporten anerkjenner det norske anti-dopingarbeidet som kvalitativt godt. Det framheves at den norske innsatsen kan være et eksempel for land med tilsvarende verdisyn som basis for sitt idrettsarbeid.

Norge har videre tatt del i en internasjonal anti-doping avtale, "International Anti-Doping Arrangement" (IADA). Avtalen er undertegnet av Australia, Canada, New Zealand, Nederland, Norge, Storbritannia og Sverige. Hensikten med avtalen har vært å etablere en felles anti-doping strategi, bl.a. basert på harmoniserte regler for dopingkontroller. IADA har arbeidet aktivt for å kvalitetssikre prosedyrene for dopingkontroller. IADA har fått godkjent IADA-prosedyren for dopingkontroller som en egen Public Available Standard (PAS) i standardiseringsorganisasjonen ISO.

Departementet ønsker å opprettholde og styrke anti-dopingarbeidet i norsk idrett. Departementet mener at idrettsutøvere bør gis anledning til å drive idrett uten å måtte utsette seg for den helserisiko som dopingbruk representerer. I den sammenheng anses det som viktig å bidra til at verdigrunnlaget til unge idrettsutøvere styrkes. Nye analysemetoder som kan avsløre bruk av kjente, potente dopingmidler, bør utvikles.

Erfaringer har vist at dopingbruk har blitt et problem, også utenfor den organiserte idretten. I 1993 ble tilvirkning, innførsel, utførsel, oppbevaring, overdragelse og forsendelse av dopingmidler forbudt med innføring av egen paragraf i straffeloven. (Straffelovens § 162 b.). Hvilke stoffer som ansees som dopingmidler fremgår av forskrift om dopingmidler av 30. april 1993 nr. 318.

I 1994 ble det enighet om å opprette et uformelt kontaktutvalg mellom myndighetene og den organiserte idretten. I 1997 ble utvalget formalisert og

forankret i Kulturdepartementet. Kontaktutvalget ble bedt om å fremlegge en handlingsplan over tiltak mot dopingbruk i miljøer også utenfor den organiserte idretten. Handlingsplanen er utarbeidet og Regjeringen ga sin tilslutning til offentliggjøring av handlingsplanen i oktober 1999.

Handlingsplanen skisserer tiltak for å bedre kunnskapsgrunnlaget om doping, dopingmidler og dopingbruk. Eget forskningsprogram om doping foreslås startet opp, samt tiltak for bedret tilgjengelighet til informasjon om konsekvensene av dopingbruk. I handlingsplanen anbefaler Kontaktutvalget at *erwerb* og *besittelse* av dopingmidler gjøres straffbart, og at Justisdepartementet foretar en nærmere vurdering av om *bruk av dopingmidler* også bør straffes.

Kulturdepartementet vil fortsatt være sekretariat for anti-dopingarbeidet i regi av Kontaktutvalget. Gjennom Kontaktutvalget vil departementet søke å bidra til at handlingsplanens tiltak gjennomføres, og at planen revideres. Departementet vil likeledes bidra i finansiering av nevnte forskningsprogram om doping.
