

Bernard Enjolras

Idrett mellom statlig styring og selvbestemmelse

Idrettens bruk av spillemidler

© ISF 2004
Rapport 2004:7

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 82-7763-195-2
ISSN: 0333-3671

Innhold

Forord	5
1. Innledning.....	7
2. Idrettens organisering og forhold til staten.....	9
2.1. Institusjonell ramme	9
2.2. Statlig politikk	11
2.3. Finansiering	13
3. Idrettskretsene.....	15
3.1. Økonomiske og menneskelige ressurser.....	15
3.2. Kretsenes virke.....	23
3.3. Kretsene vurdert av sine brukere	36
4. Særforbundene.....	45
4.1. Særforbundenes organisatoriske struktur	46
4.2. Bemanning og økonomi.....	48
4.3. Særforbundenes virksomhet	64
4.4. Oppsummering og vurdering.....	75
5. Norges Idrettsforbund sentralt	77
5.1. Organisasjonsstruktur	78
5.2. Økonomiske og menneskelige ressurser.....	81
5.3. Virksomhet	89
6. NIFs interessenter	97
6.1. Organisasjoner som skal tjene flere interessenter.....	99
6.2. Kollektive goder	100
6.3. Tredjepartsfinansiering	101
6.4. Indirekte virkemidler	102
6.5. Oppsummering og konklusjon.....	104

7. Styring av spillemidlene:	
politiske og organisatoriske forhold	107
7.1 NIF som paraplyorganisasjon.....	107
7.2 NIFs interne organisering og fordeling av spillemidler	108
7.3 Spillemidler, overføringer og insentiver	109
7.4 Idrettens styringssystem: normative spørsmål.....	112
8. Oppsummering	117
Appendiks	121
Appendiks 1: Metode	121
Appendiks 2: Særforbundenes organisatoriske struktur.....	125
Appendiks 3: NIF sentralt budsjett for avdeling Utvikling og utdanning i 2002.....	127
Litteratur	133

Forord

Høsten 2001 fikk Institutt for samfunnsforskning i oppdrag å evaluere Kultur- og kirkedepartementets overføring av spillemidler til Norges Idrettsforbund sentralt, til aktiviteter og enheter innen den organiserte idretten. Hovedhensikten med evalueringen er å undersøke om de intensjonene som ligger bak de statlige overføringene faktisk blir realisert gjennom idrettens tildeling og anvendelse av midlene. Denne rapporten er en del av denne evalueringen og fokuserer på idrettsorganisasjonenes virksomhet i 2001.

Jeg ønsker å takke Grete Johansen, Per Tøien, Arne Fagerlie og Geir Johannessen i Norges Idrettsforbund, Bjørn Myhre i Akershus Idrettskrets, Arne-Morten Knutsen i Norges Volleyballforbund, og Frode Thomassen og Ingrid Tollånes i Kultur- og kirkedepartementet. En spesiell takk til Håkon Lorentzen, Ragnhild Holmen Waldahl og Ørnulf Seippel ved Institutt for samfunnsforskning for deres hjelp, støtte og innspill.

Oslo, juni 2004

Bernard Enjolras

Innledning

Årlig overføres en betydelig andel av Kultur- og kirkedepartementets (KKD) spillemidler øremerket idrettsformål til Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF). Før 2000 ble midlene fordelt gjennom ett rammetilskudd og flere øremerkede poster. Kultur- og kirkedepartementet har nå etablert en ny struktur for overføring av spillemidler til NIF. Den nye strukturen som gjelder fra og med 2000 innebærer en oppdeling på flere rammetilskudd og færre øremerkede poster.

For KKD er det nye overføringssystemet ment å skulle ivareta tre hensyn. Det skal tydeliggjøre statlige idrettspolitiske mål, bedre rammebetingelsene for de delene av idretten der aktivitetene skapes, og rapporteringen fra NIF skal ivareta hensynet til offentlige dokumentasjonsbehov.

I brev til NIF (søknad om spillemidler for 2002) presiserer KKD de overordnede formål staten har med støtten til NIF. Den statlige grunnstøtten sentralt/regionalt og til særforbundene har tre overordnede mål:

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

I *St.meld. nr 14* (1999-2000) blir oppfølging og evaluering av den nye budsjettstrukturen omtalt. Meldingen understreker nødvendigheten av «å kartlegge de virkninger det nye systemet har på mottakerorganisasjonene, og i hvilken grad det fungerer tilfredsstillende i forhold til oppsatte mål».

Denne undersøkelsen om NIFs organisasjonsledds bruk av spillemidler ble gjennomført på oppdrag av Kultur- og kirkedepartementet og i samarbeid med

NIF. Den har som hensikt til å undersøke i hvilken grad idrettsorganisasjonenes bruk av spillemidler er i overensstemmelse med statens overordnede mål.

Idrettsorganisasjonenes organisatoriske karakteristika og aktiviteter fører til at det ikke finnes noen entydig svar på dette spørsmålet. Gjennom sine uttalelser har departementet klargjort sine mål og forventninger når det gjelder de statlige overføringene. Departementet er spesielt opptatt av å kunne vurdere i hvilken grad de offentlige midlene er brukt i overensstemmelse med sine politiske mål. Til tross for denne politiske viljen er departementet konfrontert med et styringsdilemma: på den ene siden er departementets styringskrav legitime, mens på den andre siden er idrettsorganisasjonenes krav til styringsautonomi like legitime. Organisasjonsleddene i NIF er demokratiske, selvstendige organisasjoner med ulike inntektskilder og mål, hvor statlige mål må konkurrere med andre.

Både innsamlingen av empiriske data og analysen av dette materialet måtte ta hensyn til dette styringsdilemmaet. Idrettens måte å organisere seg på, har andre formål enn å innfri statlige målsettinger knyttet til spillemidlene. En viktig oppgave i evalueringen var dermed å trekke inn andre hensyn (enn dem som knytter seg til realiseringen av statlige mål) når idrettens måte å innrette seg på skulle vurderes.

I denne rapporten har jeg valgt å analysere NIFs aktiviteter og virksomhet i sin helhet istedenfor å fokusere eksklusivt på bruk av spillemidler. Det finnes tre grunner for dette. Den første er at det er vanskelig å isolere de aktivitetene som kun er finansiert av spillemidler. Den andre er at idrettens virksomhet ikke bare er rettet mot implementering av statlige mål, men gjenspeiler også andre interesser enn statens. Den tredje er at organisasjonsleddene i NIF er autonome organisasjoner som har egne formål og strategier. Dermed har jeg valgt å gi et omfattende bilde av idrettens struktur og virkemåte.

I denne rapporten har jeg valgt å ikke gjøre rede for virksomheten til Idrettens Studie Forbund (ISF), som formelt sett er et selvstendig ledd i NIF. Grunnen er at virksomheten til ISF er integrert i de andre leddene. ISF er underlagt utviklingsavdelingen i NIF sentralt og i de fleste idrettskretsene er ISF en del av kretsens virke. I tillegg blir en betydelig andel av ISF's tiltak gjennomført av særforbundene som også rapporterer om dem. Dermed er det vanskelig å skille det selvstendige bidraget til ISF fra de andre leddenes bidrag når det gjelder utvikling og utdanning.

Det neste kapitlet gir en kort beskrivelse av idretten som institusjonelt felt med vekt på forholdet mellom staten og idretten. Det tredje kapitlet er en gjennomgang og vurdering av idrettskretsene. Kapitlene 4 og 5 analyserer henholdsvis særforbundene og NIF sentralt. Kapitlet 6 identifiserer felles trekk ved idretten som sivilt fenomen. Det siste kapitlet drøfter NIFs styringsrolle når det gjelder overføring av spillemidler.

Idrettens organisering og forhold til staten

I Norge har idretten tradisjonelt vært frivillig organisert, og bare frivillige organisasjoner kan bli medlemmer av Norges Idrettsforbund. Dermed er kommersielle former for idrettsutøvelse utelukket. Samtidig bygger det klassiske, norske idrettsfeltet på et pyramidalt system av relativt selvstendige enheter – her kalt *føderasjoner* - som er samlet under Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF¹) som nasjonal paraply. Gjennom denne strukturen har den frivillige idretten langt på vei et *monopol* når det gjelder regulering og organisering av idrettsaktiviteter.

Ser en hele det frivillige feltet under ett, utgjør idrettslagene hele 29 prosent av alle lag og foreninger, og medlemmer i NIF utgjør 26 prosent av alle medlemmer i frivillige organisasjoner. Dette gjør idretten til det største enkeltfeltet i frivillig sektor. Totalt finnes det innenfor NIF rundt 7000 sær- og fleridrettslag. Idrettslagene er organisert både gjennom et regionalt ledd og et gren-spesifikt ledd. NIF er en relativt autonom institusjon, den har muligheter til å påvirke hvordan idretter utøves og organiseres, og den regulerer fordelingen av midler til underliggende aktiviteter. Reguleringer fastlegges internt og iverksettes av underliggende organ. Finansiering skjer i hovedsak gjennom midler fra staten og disse har lenge vært anvendt uten sterke føringer fra staten sin side.

2.1 Institusjonell ramme

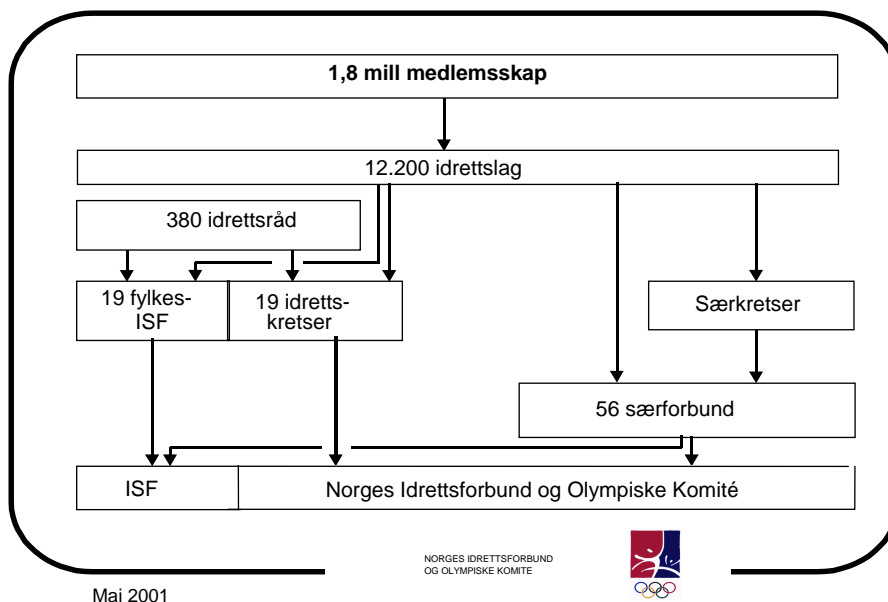
Interessekonflikter mellom staten og NIF gjenspeiler den tvetydigheten som preger idrettens organisering i Norge. På den ene side kan NIF sees som en 'privat regjering' for idretten. På den annen side er NIF en interesseorganisa-

1. I denne rapporten vil NIF bli brukt for å omtale hele organisasjonen, dvs. NIF sentralt, særforbundene, idrettskretsene og Idrettens Studieforbund.

sjon som representerer idretten i et korporativt system som er avhengig av statlig finansiering.

For å få gjennomført den statlige idrettspolitikken er KKD avhengig av samarbeid med NIF. Men norsk idrett har en kompleks organisasjonsstruktur som ikke alltid har klare beslutnings- og ansvarslinjer. Paraplyorganisasjonen *Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité* har ca. 1,8 millioner medlemskap og 12200 idrettslag. NIF er et føderalt system, ordnet i to linjer. En *særforbundslinje* bestående av særkretser og særforbund og den såkalte *NIF-linjen* bestående av idrettsråd og idrettskretser. Nederst i pyramidene finner en *idrettslagene* som inngår i begge linjene, og på toppen NIF sentralt som samler begge linjene. I 2003 bestod NIF av 56 særforbund, 380 idrettsråd og 19 idrettskretser. I tillegg organiserer NIF *Idrettens Studieforbund (ISF)*. Særforbundene, idrettskretsene og ISF er selvstendige juridiske enheter. Ansvarsfordelingen mellom de to organisasjonslinjene går ut på at NIF-linjen skal arbeide strategisk og ha et hovedansvar for rammebetingelsene for norsk idrett.

Figur 2.1 Idrettens organisering



Særforbundslinjen har ansvar for aktivitetsutviklingen i enkeltidretter og for å utvikle egne idrettspolitiske mål.

Idrettskretsenes oppgave er å ta seg av saker av felles interesse ovenfor fylkeskommunen og det statlige regionale apparat når det gjelder idrettens arbeidsvilkår, økonomiske rammebetingelser og anleggsplanlegging.

Idrettens studieforbund har til oppgave å drive utviklingsarbeid med klubbene, stå for utdanning på fellesidrettslige områder og for særvidretter, og forvalte alle tiltak som mottar voksenopplæringstilskudd.

Satsning på *toppidrett* i Norge foregår som et samarbeid mellom særforbund og *Olympiatoppen*². Olympiatoppens utvikling av utøvere foregår gjennom særforbundene, som har ansvar og beslutningsmyndighet for sin idrett. Særforbundene står fritt til å velge faglige samarbeidspartnere, men Olympiatoppen stiller krav for å gå inn med økonomisk støtte. Olympiatoppen har et helhetsansvar for totalresultatene i norsk idrett og er av idrettstinget gitt '...det overordnede ansvar og nødvendig myndighet til å utvikle norsk toppidrett i nært samarbeid med særforbundene' (Olympiatoppen, årsrapport 2000).

2.2 Statlig politikk

St. meld. nr.14 (1999-2000) *Idrettlivet i endring. Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet* presenterer den statlige idrettspolitikken. Meldingen definerer idrett som konkurranse eller trening innen den organiserte idretten, men statlige midler til idrettsformål bør også bidra til å styrke omfanget av fysisk aktivitet utenfor idrettsorganisasjonene. Med *fysisk aktivitet* menes her egenorganiserte trenings- og mosjonsaktiviteter. Denne definisjonen innebærer at private, fortjenestebaserte organisasjoner er utelukket fra det idrettspolitiske feltet, og dermed fra offentlig støtte. Meldingen slår fast at «det er et grunnleggende prinsipp at støtte i form av spillemidler ikke skal legge grunnlag for

2. Etter dårlige resultater både i OL i Los Angeles og Sarajevo i 1984 ble P-88 etablert av NIF og Norges Olympiske Komité (NOK). Dette var et toppidrettsprosjekt underlagt NOKs sekretariat. P-88s hovedoppgave var å bedre rammebetingelsene for norsk toppidrett. Etter evalueringen i 1989 besluttet man å videreføre arbeidet under navnet Olympiatoppen. Den nye toppidrettsatsningen fikk eget styre og samarbeidet med NIF, NOK og næringslivet. Etter Idrettstinget i 1990 fikk NOK det operative ansvaret for toppidretten i Norge. Sentralt stod utvikling av toppidrett i særforbundene og å stille krav til forbundenes toppsatsning gjennom økonomiske bevilgninger. Ett år senere ble Olympiatoppens styre avviklet, og Olympiatoppen ble slått sammen med NOKs øvrige virksomhet og underlagt NOKs styre. Norges Olympiske Komité sitt øverste organ var særforbundene i plenum. På Idrettstinget i 1996 ble det vedtatt å slå sammen Norges Idrettsforbund og Norges Olympiske Komité til en organisasjon: Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF). Etter sammenslåingen i 1996 er Olympiatoppen nå navnet på NIFs toppidrettsorgan.

fortjenestebaserte eierformer eller omdannes til fortjeneste for private eiere» (St. meld. nr.14: 39).

Det overordnede målet for idrettspolitikken er formulert gjennom visjonen *idrett og fysisk aktivitet for alle*. Departementet begrunner statlig støtte til idrettsformål med at idretten både har en egen- og en nytteverdi, som i tillegg til å tilfredsstille individenes behov også har samfunnsmessig betydning. Idrettens *egenverdi* inkluderer den opplevelsen selve utøvelsen av aktiviteten gir (glede og mestring), og den sosiale dimensjonen av idrettslige aktiviteter siden idrett betyr deltakelse i sosiale fellesskap. Idrettens *nytteverdi* er knyttet til dens helsemessige effekter ved at den bidrar til forebygging av helseproblemer, utvikler barns motoriske ferdigheter, og bidrar til utvikling av godt oppvekstmiljø.

Med denne meldingen avgrenser departementet det idrettspolitiske feltet. Det som er fokus for den offentlige politikken er *frivillig og egenorganisert fysisk aktivitet*, mens den fortjenestebaserte idretten er utelukket. Departementet begrunner det statlige engasjementet med frivillige organisasjoners evne til å realisere samfunnsmessige mål samt idrettens egen- og nytteverdi. Avgrensningen av feltet og de grunnleggende motivene for statlig intervensjon danner til sammen rammene for den statlige politikken.

Meldingen spesifiserer også statens mål for offentlig støtte til idrettsformål. Det første målet er å støtte den *frivillige idretten*, et mål som er begrunnet i idretsorganisasjonens evne til å tilrettelegge aktivitetstilbud på lokalt nivå. Det andre målet består i å støtte utviklingen av *fysisk aktivitet i befolkningen*. Virkemidlet her er velutviklet tilbud av *anlegg*. Den samlede anleggsmassen skal gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet. Den bør tilpasses aktivitetsprofilen i befolkningen, og statlige virkemidler skal sikre at befolkningen har et bredt spekter av lokalt forankrede aktivitetstilbud, både i regi av den frivillige medlemsbaserte idretten og gjennom mulighet for egenorganisert aktivitet. Det tredje formålet er å støtte *toppidretten som kulturell identitetsskaper*. Statens støtte til toppidretten tar sikte på at grunnlaget for et etisk og faglig kvalifisert toppidrettsmiljø sikres, og at toppidretten fortsatt kan framstå som en kulturell identitetsskaper i det norske samfunnet.

Ved siden av disse målene peker meldingen ut tre målgrupper for den offentlige idrettspolitikken. Den første består av *barn* i aldersgruppen 6 til 12 år. Meldingen slår fast 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' (St. meld. nr. 14: 38). Den andre målgruppen er *ungdom* i alderen 13 til 19 år. Her skal det '...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 lokalsamfunn' (St. meld. nr. 14: 38). Den tredje målgruppen er de *funksjonshemmede*. Meldingen legger til grunn at funk-

sjonshemmedes behov for fysisk aktivitet i hovedsak vil være ivaretatt gjennom Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund som mottar offentlig støtte.

2.3 Finansiering

Midlene til å iverksette den statlige politikken kommer fra spilleinntekter. Spillemidlene brukes både til å støtte NIF og til anleggsformål. Spillemidler til anlegg er administrert av departementet som selv behandler søknader fra fylkeskommunene. Midler til organisasjonene overføres til NIF som har stor frihet ved fordeling av disse til underliggende ledd. Årlig overføres en betydelig andel av spillemidlene til NIF (288 mill. kr. i 2001).

Før 2000 ble NIF tildelt midler gjennom et stort rammetilskudd og flere øremerkede poster. KKD har nå etablert en ny struktur for overføring av spillemidler. Den nye strukturen som gjelder fra og med 2000 innebærer flere rammetilskudd og færre øremerkede tilskudd. I St.meld. nr 14 (1999-2000) blir oppfølging og evaluering av den nye budsjettstrukturen omtalt. Meldingen understreker nødvendigheten av '... å kartlegge de virkninger det nye systemet har på mottakerorganisasjonene, og i hvilken grad det fungerer tilfredsstillende i forhold til oppsatte mål' (St. meld. nr. 14: 55). Departementet understreker at NIFs primære formål er å gi et tilbud om idrett og fysisk aktivitet til befolkningen.

Ved siden av finansieringen av anlegg er den årlige overføringen av spillemidler til NIF departementets viktigste idrettspolitiske instrument. Gjennom St. meld. nr. 14 har departementet uttrykt sitt ønske om at statlige idrettspolitiske mål skal komme tydeligere til uttrykk og at rapportering fra NIF skal ta hensyn til offentlige dokumentasjonsbehov. NIFs bruk av offentlig midler og NIFs system for overføring av disse midlene til norsk idrett er dermed strategisk viktig for den statlige idrettspolitikken.

Midlene overført av KKD til NIF sentralt er brukt til to formål. De finansierer virksomhet til NIF sentralt og resten blir overført til de andre organisasjonsleddene i NIF (særforbund og idrettskretser). NIF overfører disse midlene etter en fordelingsnøkkel som ble endret i 2001. I 2001 iverksatte NIF som nevnt et nytt internt system for fordeling av spillemidler til særforbund og kretser. Den tidligere modellen for rammetilskudd som ble innført i 1995 baserte seg på *faktiske forhold* (størrelse, utbredelse, utdanning og økonomi), *egenart* (kompleksitet, medlemsstruktur og markedsverdi) og *idrettspolitiske kriterier* (idrettstingets prioriterte områder). Modellen krevde stor kunnskap om hvert enkelt særforbund og ble benyttet fullt ut kun i ett år.

Det nye overføringssystemet for *særforbund* er delt i grunntilskudd og aktivitetstilskudd. *Grunntilskuddet* tildeles alle godkjente særforbund med like stort beløp. I tillegg kan forbundene få et nasjonalt og et internasjonalt

grentillegg. For å få nasjonalt grentillegg må særforbundet administrere flere idrettsgrener som hver for seg oppfyller minstekravene til særforbund, som er 1500 medlemmer, 20 klubber og aktivitet i 7 fylker. Det internasjonale grentillegget blir tildelt når godkjente nasjonale tilleggsgrener er tilsluttet hvert sitt internasjonale særforbund. *Aktivitetstilskuddet* utgjør en bonus for forbund med mange medlemmer, og gir et insentiv til å rekruttere nye medlemmer, spesielt ungdom.

Det nye overføringssystemet til kretsene inndeles i to hovedkriterier, *grunntilskudd* og *aktivitetstilskudd*. Dermed benyttes samme begreper som i overføringssystemet for særforbund.

Idrettskretsene

Idrettskretsene er selvstendige juridiske enheter som ivaretar oppgaver som paraplyorganisasjon på fylkes nivå. Kretsene er iht. NIFs lov § 5.1 et fellesorgan for idretten innen sitt geografiske område. De skal ta seg av saker av felles interesse ovenfor fylkeskommunen og det statlige regionale apparat. Kretsene skal også arbeide for at idretten får gode arbeidsvilkår og økonomiske rammebetingelser på regionalt og lokalt plan. Idrettskretsen skal også være et talerør for idretten og bidra til økt forståelse for idrettens betydning i samfunnet. Videre har de ansvar i forbindelse med sektorplan for anlegg i fylket. Idrettskretsene har også ansvar for at Idrettens Hus i fylket drives som et service- og ressurscenter.

Dette kapitlet analyserer idrettskretsenes økonomi og virksomhet. Hensikten er i første omgang å finne ut hvordan kretsene arbeider, og hvilke tiltak de iverksetter. I andre omgang skal ressursbruken og måloppnåelsen vurderes. Den siste delen av kapitlet tar opp om kretsenes aktiviteter er tilfredsstillende i forhold til lagenes behov. Data grunnlaget for denne analysen er kretsenes svar på et omfattende spørreskjema. Analysen bygger dermed på kretsenes egenbeskrivelse av egne aktiviteter

3.1 Økonomiske og menneskelige ressurser

Idrettskretsenes aktiviteter som er rettet mot idrettens fellesoppgaver, består stor sett av tjenesteyting. Som alle andre typer tjenester kreves her arbeidsinnsats og administrativ infrastruktur. Disse *inputs* er begrenset av tilgjengelige økonomiske ressurser. Et viktig spørsmål er å finne ut hvordan, og til hvilke formål ressursene blir brukt.

3.1.1 Ansatte og styret

Det er vanskelig å sammenlikne bemanningen i kretsene fordi noen kretser er arbeidsgiver for ansatte i Idrettens Studieforbund (ISF), mens i andre er ISF

selv arbeidsgiver for sine ansatte. For å kunne sammenlikne tallene har vi skilt mellom ansatte som jobber for kretsen og for ISF, uansett om de har kretsen eller ISF som arbeidsgiver.

Tabell 3.1 Ansatte i krets

Ansatte (uten ISF)	Ansatte som jobber for ISF	Totalt
99,5	41,9	141,4

Samlet har de 18 kretsene som var med i undersøkelsen omlag 100 ansatte uten ISF. Når man inkluderer ISF jobber 141 personer i kretsene.

Kretsene er svært forskjellige når det gjelder bemanning. Uten ISF varierer bemanningen fra 1 person til 26 (fra 4 til 28 med ISF). En krets har 26 ansatte. 7 kretser har mindre enn 4 ansatte (uten ISF) mens 10 kretser har mellom 4 og 8 ansatte. Inkludert ISF har 8 kretser mellom 4 og 6 ansatte og 9 kretser mellom 7 og 10 ansatte.

Tabell 3.2 Antall kretser etter antall ansatte uten ISF

Antall ansatte i idrettskretser uten ISF	Antall kretser
1	1
2	1
2,5	3
3	2
4	3
5	3
7	2
8	2
26	1

Tabell 3.3 Antall kretser etter antall ansatte inkludert ISF

Antall ansatte	Antall kretser
4	3
5	2
5,5	1
6	2
6,5	1
7	3
8	1
8,4	1
10	3
28	1

Tabell 3.4 Antall ansatte med høyere utdanning i krets

Ansatte (uten ISF)	Ansatte som jobber for ISF	Totalt
47	27	74

Omtrent halv parten av kretsenes ansatte har høyere utdanning. Dette gjelder uansett om ISF er inkludert eller ikke. I tillegg har en femtedel av kretsenes ansatte idrettsfaglig utdanning. Dette tyder på en relativ høy grad av profesjonalisering innenfor kretsene.

Tabell 3.5 Antall ansatte med idrettsfaglig utdanning i krets

Ansatte (uten ISF)	Ansatte som jobber for ISF	Totalt
20,5	22	42,5

I gjennomsnitt består kretsenes styre av 8,2 personer. En krets har bare fem personer i styret mens fire har 10. I tillegg til styret har kretsene i gjennomsnitt 3,3 komitéer som assisterer styret og ledelsen hvor det deltar i snitt 17 personer. 78 prosent av kretsene har en kontrollkomité, 72 prosent valgkomité, 39 prosent anleggskomité, 44 prosent integreringskomité og 17 prosent ungdomskomité.

Kretsene er relativt sett profesjonaliserte både fordi den betalte arbeidsinnsatsen er betydelig og fordi halvparten av de ansatte har høyere utdanning. Til tross for det, er den frivillige innsatsen fortsatt viktig for kretsene. I gjennomsnitt er 25 frivillige personer involvert i kretsens styringsorganer.

3.1.2 Økonomi

Fordi kretsenes regnskaper er ulike i sine presentasjoner og detaljeringsgrad, er det vanskelig å skille inntektene på en mer presis måte enn det som er gjort her. Vi har brukt ti inntektskilder som er konstruerte kategorier og som grupperer forskjellige regnskapskonti.³

Kretsenes totale inntekter viser store variasjoner. Oslo krets skiller seg ut med et budsjett som nærmer seg 60 mill. kr. De andre kretsene har et budsjett på mellom 3 og 9 mill. kr. I gjennomsnitt er kretsenes budsjett omlag 8 mill. kr. 11 kretser har et budsjett på mellom 3 og 5 mill. kr., mens 7 kretser har et budsjett på mellom 5 og 9 mill. kr. Oslo er et unntak og kan ikke sammenliknes med andre kretser. 11 kretser er relativ små, mens de 7 andre kan oppfattes som mellomstore.

3. «Tilskudd fra idretten» er summen av spillemidler overført til kretser og andre overføring fra NIF og særforbund og Idrettens Studieforbund. «Offentlige inntekter» summerer statlige, fylkekommunale og eventuelt kommunale midler. «Aktivitetsinntekter» referer til inntekter som kommer fra idrettslige aktiviteter organisert i regi av kretsen som for eksempel storbyprosjekt. «Inntektsbringende tiltak» inneholder inntekter fra aktiviteter som ikke er relatert til kretsens virke, men som er igangsatt for å skaffe inntekter.

Tabell 3. 6 Kretsenes inntekter etter kilder

Inntektstype	1000 kr.	Prosent
Tilskudd fra idretten	35954,5	23,5
Offentlige inntekter	73096,1	47,7
Aktivitetsinntekter	1545,2	1,0
Leieinntekter	7668,6	5,0
Salgsinntekter	4570	3,0
Innteksbringende tiltak	5611,8	3,7
Sponsorinntekter	739,1	0,5
Andre inntekter	13564,4	8,8
Serviceinntekter	9876,7	6,5
Spilleautomater	656,3	0,3
Totalt	153282,7	100,0

Blant inntektskildene utgjør spillemidlene omlag en fjerdedel av inntektene, mens andre offentlige inntekter utgjør omtrent halvparten. *Dermed viser det seg at tre fjerdedeler av kretsenes inntekter kommer direkte eller indirekte fra offentlige kilder.* Det er vanskelig å identifisere disse offentlige finansieringskildene med større presisjon, siden ikke alle regnskapene gjør det. Men for kretsene som hadde detaljerte nok regnskaper kommer i gjennomsnitt 30 prosent av inntektene fra fylkeskommunen. Blant disse kretsene varierer prosentandelen av inntekter fra fylkeskommunen fra 15 til 55. Prosentandelen av inntektene fra spillemidler varierer fra 20 til 50.

Denne finansieringsstrukturen viser at *i norsk idrett er det ikke medlemmene som finansierer det føderale systemet, men myndighetene.* Dette finansieringssystemet fører til at kretsene har lite kontroll og direkte innflytelse over sine inntekter. Størrelsen på beløpet er bestemt utenfor kretsen og kortsiktige variasjoner er i liten grad avhengig av kretsens innsats. I den forstand likner kretsens økonomi mer på offentlige enn private aktørers økonomi.

Også for utgiftene er regnskapskonti samlet under aggregerte kategorier⁴.

4. «Tilskudd til organisasjoner» summerer alle overføringer fra kretsen til særkretser, idrettsråd og idrettslag. Disse tilskuddene utgjør den største utgiftposten (39 prosent). En del av disse overføringene er knyttet til kretsens egen politikk, dvs. at kretsene kan bestemme størrelsen på overføringene til de andre organisasjonsleddene og hvilke formål disse midlene skal rettes mot. Allikevel er den største andelen av disse tilskuddene knyttet til implementering av nasjonale og øremerkede tiltak. Den nest største utgiftposten er «personalutgifter» (28 prosent). Utgifter til administrasjon, dvs. telefon, IT, post, reiser, osv., utgjør den tredje største utgiftposten (13 prosent).

Tabell 3.7 Kretsenes utgifter

Utgiftstype	Med Oslo		Uten Oslo	
	1000 kr.	Pro-sent	1000 kr.	Pro-sent
Aktivitetsutgifter	3088,6	2,1	3088,6	3,8
Utdanning/kurs	406,1	0,3	406,1	0,6
Personalutgifter	40572,4	27,9	30641	37,6
Administrasjon	18907,4	13	16259,2	19,9
Informasjon	148,3	0,1	148,3	0,2
Lokaler/maskiner	14707,5	10	932,3	1,2
Tilskudd til organisasjoner	56270,3	38,6	19941,2	24,5
Salgsutgifter	517,1	0,4	517,1	0,6
Kostnader inntektsbringende tiltak	461,9	0,3	461,9	0,5
Andre utgifter	9538,7	6,5	8018	9,8
Gaver	208,2	0,2	208,2	0,3
Serviceutgifter	809,4	0,6	809,4	1,0
Totalt	145635,9	100,0	81431,3	100,0

Som forventet utgjør utgifter knyttet til lønn og administrativ infrastruktur den største andelen. Tilskudd til organisasjoner består av i hovedsak offentlige midler som er overført av kretsene til særkretser og idrettslag. Tilskudd til organisasjoner utgjør 56 mill. kr. hvorav 36,3 mill. kr. er overført av Oslo krets som også er idrettsråd for Oslo og som overfører kommunale midler til særkretser og idrettslag. Tar en bort Oslo overføres i gjennomsnitt 24,5 prosent til andre organisasjoner. Det er store variasjoner blant kretsene når det gjelder tilskudd til andre idrettsorganisasjoner. I gjennomsnitt går 38,6 prosent av utgiftene (24,5 prosent uten Oslo) til andre. Men for 6 kretser utgjør disse overføringene mindre enn 10 prosent. Utgiftsstrukturen gjenspeiler idrettskretsenes aktiviteter, som hovedsakelig består av tjenesteyting.

Utgiftsstrukturen viser at de største justeringsmulighetene finnes innenfor lønns- og administrative kostnader. Reduserte inntekter vil føre til sparetiltak rettet mot disse to postene. Slike tiltak vil ha direkte konsekvenser for kretsens aktiviteter, fordi forholdet mellom kretsens aktivitetsomfang og lønns- og administrative kostnader er proporsjonalt. Med andre ord, den typen tjenester som kretsene produserer er direkte resultat av arbeidsinnsats og infrastrukturstilgjengelighet.

3.1.3 Tilskudd fra NIF

Spillemidlene⁵ utgjør omlag en fjerdedel av kretsenes inntekter og er dermed, sammen med fylkeskommunale tilskudd, den største inntektskilden. I 2001

5. Fire spørsmål er knyttet til overføring av spillemidler fra NIF til kretsene: (i) hva brukes midlene til? (ii) hvilke effekter har endringer i overførte midler på kretsenes økonomi? (iii) hva brukes de totale inntektene til? (iv) hvordan tilpasser kretsene seg til budsjett endringer? De to første spørsmålene er direkte knyttet til evalueringens hensikt. For å kunne svære

vedtok NIF et nytt system for overføring av spillemidler til særforbund og kretser.

Tildelingskriterier for både grunn- og aktivitetstilskudd bygger her på tre kriterier, nemlig geografi, størrelse og marked.

Hvordan overføringene fra NIF til kretsene fordelte seg i 2001 vises i tabell 3.8.

Geografi: på alle tildelingsposter som innebærer reiseaktivitet bruker man en multiplikasjonsfaktor som ivaretar de til dels store geografiske forskjellene mellom fylkene.

Størrelse som er målt i antall idrettslag, kommer først og fremst til syne ved fordeling av midler til «organisasjonsomsorg» og idrettspolitiske mål.

Modellen forsøker å ta *markedsmessige* hensyn der hvor det er åpenbart at kostnader til f.eks en lovpålagt oppgave vil være høyere i et pressområde enn ellers i landet. Et eksempel på dette er lønn til organisasjonssjef som åpenbart vil variere med markedsforhold, og nivå på arbeidsgiveravgift. Denne nye overføringsmodellen ble iverksatt i 2002.

Hva blir spillemidlene som NIF overfører til kretsene brukt til? Ut fra svarene vi har fått fra kretsene er det vanskelig å svare på dette spørsmålet. Dette skyldes hovedsaklig at få kretser har et «prosjekt - eller aktivitetsregnskap», dvs. et regnskapssystem som gjør det mulig å identifisere hver enkelt aktivitet, tiltak eller prosjekt, samt inntekter og utgifter. I tillegg, og til tross for NIFs forsøk på å klargjøre kretsenes oppgaver, finnes det i liten grad felles praksis blant kretsene når det gjelder klassifisering av aktiviteter og omfanget av hver enkelt aktivitet.

I syv kretser var det mulig å identifisere hvilke formål NIFs tilskudd ble brukt til. Svarene viste at det var stor spredning i hvor store beløp som ble brukt til hvert enkelt formål. Dette gjenspeiler mangelen på felles standarder når det gjelder målsetting, budsjettering og rapportering.

på spørsmålet i hvilken grad bidrar dette overføringssystemet til at kretsenes aktiviteter er rettet mot de statlige overordnede formål, må man kunne identifisere (i) hva midlene brukes til og (ii) hvilke effekter overføringsystemet har. De to siste spørsmålene har samme hensikt men fokuserer på kretsenes økonomi i sin helhet. Som påpekt innledningsvis er det vanskelig å isolere aktiviteter som utelukkende er rettet mot implementering av statlige mål og som alene er finansiert av spillemidler.

Tabell 3. 8 Overføringer fra NIF til kretsene (Kilde: NIF)

	Ramme-tilskudd	Barn/ungdom og bredde	VO-midler ¹	Aktivitets-tilskudd ¹	Andre tilskudd ²	Sum 2001
Østfold	1 380 025	977 000	185 390	547 700	10 000	3 100 115
Akershus	1 553 716		188 850	526 937	10 000	2 279 503
Oslo	1 914 813		303 780	487 100	10 010 000	12 715 693
Hedmark	1 463 192		169 150	329 483	10 000	1 971 825
Oppland	1 246 858		122 480	385 950	200 000	1 955 288
Buskerud	1 327 406		273 120	428 925	170 000	2 199 451
Vestfold	1 244 239		378 040	339 712	10 000	1 971 991
Telemark	1 061 072		126 730	444 000	10 000	1 641 802
Aust-Agder	1 061 072		79 160	401 937	114 000	1 656 169
Vest-Agder	1 039 501	720 000	112 210	269 590	10 000	2 151 301
Rogaland	1 398 978		159 840	422 807	40 000	2 021 625
Hordaland	1 615 835	720 000	273 740	424 325	10 000	3 043 900
Sogn og Fjordane	1 052 120		413 320	378 759	10 000	1 854 199
Møre og Romsdal	1 566 334		179 340	505 874	1 500 000	3 751 548
Sør-Trøndelag	2 075 287	860 000	329 480	735 279	10 000	4 010 046
Nord-Trøndelag	1 175 287		301 160	701 200	10 000	2 187 647
Nordland	1 544 763		246 840	893 571	10 000	2 695 174
Troms	1 332 120		187 560	484 533	506 000	2 510 213
Finnmark	1 547 382		76 520	462 438	10 000	2 096 340
Sum	26 600 000	3 277 000	4 106 710	9 170 120	12 660 000	55 813 830

1. VO-midler og aktivitets-tilskudd har gått direkte til Idrettens Studieforbund i hver enkelt krets. Ubenyttede midler er ikke trukket fra aktivitetsmidlene.

2. Andre tilskudd inneholder Helse/rehabilitering, Storbyprosjekt (kr 9 mill) med mer.

Endringene i overføringene mellom 2000 og 2001 har for 12 kretser ført til en inntektsreduksjon, og for to kretser til en inntektsøkning. Beløpene varierer mellom 600 kr. og 890 000 kr. Endring i overføringene har under ett hatt negativ effekt på kretsenes økonomi

Få kretser har vært i stand til å svare på spørsmålene om bruk av spillemidler. Blant de som har svart er variasjoner store. Dette tyder på at spørsmålet ikke ble tolket på samme måte av alle respondenter. Vanskeligheten for kretsene ved å identifisere bruk av ressurser i forhold til inntektskilder peker på to forklaringer. For det første mangler kretsene prosjektrengskap som verktøy og for det andre gjør mangfoldet av inntektskilder og interesser det mulig å kryssfinansiere aktiviteter. Slike muligheter vil forsvinne med et mer presist rapporteringssystem.

I fravær av aktivitetsregnskap ble kretsene spurt om å gi et anslag over hvor stor andel av budsjettet de bruker på ulike aktivitetsområder. Å gi svar på dette spørsmålet innebar to problemer. For det første var kategorisering av aktiviteter som ble brukt i spørreskjemaet ikke nødvendigvis i tråd med kretsens praksiser, og disse kategoriene har kunnet virke kunstige. Likevel var vi nødt til å bruke en form for klassifisering av aktiviteter som var felles for alle kretser. For det andre var det vanskelig for kretsene å evaluere andelen av

budsjettet til hver enkelt aktivitet ut fra sine regnskaper, siden inntekter og utgifter ikke er knyttet til aktivitetene.

Resultatet er vanskelig å tolke, i den forstand at det gjenspeiler både forskjeller mellom kretser når det gjelder aktiviteter og budsjett og upresise svar som skyldes mangel på rapporteringsverktøy som ville gjøre det mulig å svare på spørsmålet på en sikker og presis måte.

Tabell 3.9 Antall kretser med andel av totalbudsjett brukt til (i prosent)

Formål	Mindre enn 5	Mellom 5 og 10	Mellom 10 og 20	Mellom 20 og 30	Mellom 30 og 40	Mer enn 40
Drift	1	3	3	1	2	3
Organisasjonsutvikling	0	2	6	2	0	1
Informasjon/media	12	0	0	0	0	0
Idrettspolitisk arbeid	3	6	2	1	0	0
Internasjonalt arbeid	4	0	0	0	0	0
Aktivitetstilbud	6	3	1	3	0	0
Utviklingsarbeid	4	4	2	0	0	0
Utdanningsarbeid	0	2	4	3	0	0
Integrering	9	1	2	0	0	0
Service og omsorg	0	3	5	2	1	0
Arbeid med anlegg	9	1	0	0	0	0
Integrering av minoriteter	4	0	0	0	0	0
Lovpålagte oppgaver	7	2	2	0	0	0

Hvis vi ser bort fra de metodiske problemene, tyder resultatene på at kretsene bruker sine ressurser ulikt. De fleste kretsene som har svart på spørsmålet (13 kretser) ser ut til å bruke omtrent den samme andelen - mindre enn 5 prosent - på «informasjon og media», «arbeid med anlegg» og «lovpålagte oppgaver». Når det gjelder «idrettspolitisk arbeid» og «utviklingsarbeid» er spredningen større, de fleste kretsene ligger mellom mindre enn 5 og 20 prosent av budsjettet for disse aktivitetene. Spredningen er like stor når det gjelder «utdanningsarbeid» og «service- og omsorg» som trekker mellom 5 og 30 prosent. Den største spredningen finner en på «drift» som står for mellom mindre enn 5 prosent og mer enn 40 prosent. Dette kan tyde på at betydningen av «drift» er blitt tolket på forskjellige måter.

Resultatene understreker behovet for et felles aktivitetsregnskapssystem. Det er vanskelig å si om spredningen skyldes ulike prioriteringer eller ulik forståelse av budsjettspostene blant respondentene.

Har kretsene hatt budsjettendring mellom 2000 og 2001, og hvordan har de eventuelt tilpasset seg disse? Blant de 15 kretser som har svart på spørsmålet har fire hatt en økning i inntekter og utgifter, 10 har hatt en reduksjon i inntekter og syv kretser en reduksjon i utgifter.

Tabell 3.10 Har kretsene hatt endring i budsjett mellom 2000 og 2001? Antall kretser

	Ja, økt	Ja, redusert	Nei
Endring av totale inntekter mellom 2000 og 2001	4	10	1
Endring av totale utgifter mellom 2000 og 2001	4	7	3

Tabell 3.11 Hvordan har kretsene tilpasset seg til endringene?

Type tilpasning	Antall kretser
Nedbemannning	9
Reduserte driftskostnader	3
Økt aktivitet	4
Reduserte utgifter til aktiviteter	4
Fant andre ressurser	1

Nedbemannning og reduksjon av drifts - eller aktivitetskostnader er de meste brukte midlene for å tilpasse utgifter til inntektsreduksjon.

De fleste kretsene har hatt en reduksjon i totalbudsjettet for 2001. De vanligste sparetiltakene er (i) redusert bemanning, (ii) reduserte kostnader og (iii) redusert aktivitet. Det ser ut som om det er vanskelig å øke inntekter som ikke er knyttet til offentlige kilder. Kretsene har lite rom for å utnytte kommersielle ressurser og til å styre egen økonomisk utvikling. Dermed er forholdet til myndighetene avgjørende. Kretsenes autonomi og selvstyre er begrenset av deres økonomiske avhengighet til myndighetene. Den reelle autonomien varierer med graden av styring fra myndighetenes side.

3.2. Kretsenes virke

Som nevnt har den statlige grunnstøtten til NIF sentralt/regionalt og særforbundene tre overordnede formål:

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

For å finne ut om overføringssystemet bidrar til å realisere disse målene har jeg utviklet en *evalueringsprosedyre* som gjør det mulig å undersøke aktiviteter og pengebruk. For hver budsjettspost er det ideelt sett nødvendig å finne frem til:

- mål og delmål
- tiltak iverksatt for å oppnå disse målene
- virkemidler for hvert enkelt tiltak
- kriterier for resultatvurdering

For å få frem informasjon om disse fire punktene har jeg brukt et spørreskjema hvor spørsmålene er relatert til de fire punktene som skal besvares. En gjennomgang av kretsenes årsrapporter viser at kretsene gjennomfører *ulike oppgaver*. Noen kretser dekker alle, andre bare noen⁶.

Ideelt sett bør en evaluering av kretsenes bidrag til statlige idrettspolitiske mål kunne vise sammenheng mellom (i) kretsenes aktiviteter og tiltak, (ii) økonomiske midler og (iii) resultater oppnådd. Det viste seg ganske tidlig i prosjektet at slike sammenhenger var umulige å finne frem til, av tre grunner. For det første er kretsenes aktiviteter ikke bare rettet mot iverksetting av statlige mål, men også mot flere interesser: klubbene, idrettsrådene, særforbundene, fylkeskommunene, NIF sentralt, og offentlige etater. For det andre disponerer ikke kretsene et regnskapssystem som gjør det mulig å kople aktiviteter og midler. For det tredje har de ikke utviklet et felles evalueringssystem for å vurdere i hvilken grad de oppnår sine mål.

Analysen som følger vil dermed være mindre ambisiøs enn et ideelt evalueringsopplegg ville innebære, og vil bestå i et forsøk for å gi et bilde av kretsenes virksomhet. Dette kan tenkes som et første skritt mot oppbygging av et evalueringssystem som kan avspeile kretsenes egenart.

3.2.1 Tiltak i forhold til inntekter og utgifter

Som allerede nevnt har kretsene liten innflytelse over omfanget av sine inntekter. Derfor er det viktig å finne ut hvilke strategier og tiltak de benytter for å skaffe inntekter og redusere utgifter.

Tabell 3.12 Har idrettskretsen konkrete tiltak for å øke inntektene?

	Antall kretser
Ja	10
Nei	5

Tabell 3.12 viser at de fleste kretsene har hatt tiltak for å øke inntektene. Med noen unntak er disse rettet enten mot «markedet» dvs. aktiviteter hvor brukerne betaler, eller mot «inntektsbringende tiltak» dvs. lotteri eller bingo og liknende.

6. Se appendiks 1 for en redegjørelse av kategoriene brukt i spørreskjemaet.

Når det gjelder hindringer for å gjennomføre nye tiltak varierer situasjonen. Det ser ut til å være begrensede muligheter til å utvikle nye inntektskilder, blant annet på grunn av institusjonelle forhold mellom kretser og andre organisasjonsledd innenfor NIF. Det er først og fremst lagene og særkretsene som har mulighet til å få inntekter fra sponsorer. Idrettskretsene har valgt å ikke konkurrere med lagene og særkretsene om sponsormidler.

Tabell 3.13 Har idrettskretsen konkrete tiltak for å redusere utgifter?

	Antall kretser
Ja	13
Nei	2

Tabell 3.13. viser at de fleste kretsene også har tiltak for å redusere utgifter, og også her er tiltakene varierte. Halvparten av kretsene har brukt bemanningsreduksjon som virkemiddel.

Problemene med økonomistyring peker på det som er kretsenes særtrekk. De tilbyr tjenester som er av *kollektiv* interesse. Det finnes ikke noe marked for disse tjenestene og de som benytter seg av dem - idrettslag, særforbund, offentlige myndigheter - betaler ikke nødvendigvis markedspris for dem. Dette poenget vil bli ytterligere utdypet i kapittel 6.

Inntekts- og utgiftstiltak gjenspeiler idrettskretsenes finansieringsstruktur. Den største andelen inntekter kommer fra offentlige kilder. Kretsene har i liten grad kontroll over disse inntektene. Kommersielle inntektsmuligheter er vanskelige å utvikle for en organisasjon som retter sine aktiviteter mot kollektive oppgaver hvor idrettslag med en stram økonomi er potensielle kunder. Det finns ikke noe lønnsomt marked for idrettskretsenes tjenester. Den eneste justeringsmuligheten når det gjelder budsjettsbalanse er utgifter, og først og fremst bemanning.

3.2.2 Drift

Kretsene bruker en del av sine ressurser til å drive egen organisasjon. Med *drift* mener vi aktiviteter som er nødvendige for opprettholdelse av kretsen og som ikke er direkte relatert til idrettslige aktiviteter. Eksempler på slike kostnader er arbeidsgiveransvar og regnskap. I hvilken grad har kretsene tiltak rettet mot effektivisering av driften? Bare seks kretser har svart positivt på dette spørsmålet.

Tabell 3.14 Har idrettskretsen konkrete tiltak rettet mot å effektivisere driften?

	Antall kretser
Ja	6
Nei	1
Ikke svar	12

Blant tiltakene for å effektivisere driften finner man først og fremst slike som gjør det mulig å utnytte felles infrastrukturer, som for eksempel IT og regnskapsføring. I alle kretser er «Idrettens hus» administrert av idrettskretsen som leier ut kontorplasser til særforbundenes regionale ledd. Gjennom «Idrettens hus» spiller idrettskretsene en viktig rolle ved å samle idretten regionalt og ved å legge til rette for utnytting av stordriftsfordeler.

Effektivisering av driften skaper tettere samarbeid mellom de regionale organisasjonsleddene, noe som fører til at institusjonelle problemer mellom idrettskretsene, særkretsene, særforbundene, og NIF sentralt blir tydelige. Effektiviseringsmuligheter innebærer felles løsninger istedenfor at hvert enkelt organisasjonsledd skal utvikle sine egne løsninger. Effektiviseringsgevinster kommer fra stordriftsfordeler, men forutsetter at de forskjellige organisasjonsleddene samarbeider.

Den organisatoriske kompleksiteten innenfor NIF og mellom regionale og nasjonale ledd bidrar til å begrense mulighetene til felles løsninger. Alle felles tiltak som kretsene kan gjennomføre må være godtatt av de andre organisasjonsleddene. Men de største særkretsene er ikke alltid villige til å gi fra seg kontroll over sine virkemidler til fordel for kollektive løsninger. Tiltak som kan konkurrere med, eller som ikke er godtatt av særkretser, særforbund og NIF sentralt, er vanskelige å gjennomføre. I tillegg finnes det potensielle konflikter mellom de forskjellige organisasjonsleddene - for eksempel i forhold til prioritering av anlegg og satsning på toppidrett - som kan hindre samarbeid. I mange tilfeller er idrettskretsene avhengige av organisasjonsleddenes samarbeidsvilje for å kunne sette i gang felles tiltak.

3.2.3. Organisasjonsutvikling

Kretsen er den regionale enheten for idrettslag, idrettsråd og særkretser. Det er en viktig oppgave for kretsene å jobbe for å strukturere og støtte alle disse organisasjonsleddene. Med *ekstern organisasjonsutvikling* mener vi her den støtten kretsene gir til særkretsene, idrettsrådene og klubbene, samt tiltak rettet inn mot organisasjonsstrukturen. Alle kretsene iverksetter tiltak av denne typen.

En rekke virkemidler og tiltak er igangsatt. For det første er kretsene møteplass for de forskjellige aktørene i den regionale idretten. Gjennom årlige samlinger, tematiske seminarer og komiteer får de ulike organisasjonsleddene mulighet til å møtes, til å diskutere og til å utforme felles strategier. For det andre spiller kretsene en viktig rolle ved å formidle felles verdier og ved å skolere ledere og tillitsvalgte i de ulike organisasjonsleddene. For det tredje overfører noen kretser midler til særkretser og idrettsråd. I tillegg administrerer kretsene overføringen av lokale aktivitetsmidler til idrettslagene. For det fjerde iverksetter kretsene en del tiltak som for eksempel «fremtidskveld» eller «klubben min» som er rettet mot klubbene og som tilbyr dem støtte for å

formulere sine strategier og handlingsplaner. Til slutt definerer kretsene felles retningslinjer for hele den regionale idretten som er basert på felles verdier og prinsipper.

Blant hindringene for å få til utviklingstiltak er mangel på ressurser den mest omtalte. Mangel på strategi og vanskelige institusjonelle forhold mellom organisasjonsledd er også blant de meste omtalte hindringene. Utviklingstiltak vil gi gevinst til hele den regionale idretten, også til dem som ikke har vært med på å finansiere tiltakene. Disse tiltakene krever deltakelse og samarbeid fra alle organisasjonsledd. Disse tiltakene er ressurskrevende, men skaper ikke inntekter. Ingen, med unntak av myndighetene, er villige til å bære kostnadene for disse tiltakene, mens alle nyter godt av dem. Samtidig er oppgavene ubegrenset, det er bare knapphet på ressurser som setter grenser. Disse kjennetegnene gjør at behov for klare strategier og prioriteringer blir stort.

3.2.4 Informasjon og media

Kretsene formidler informasjon om den regionale idretten til publikum, klubbene medlemmer og til alle ledd av den organiserte idretten. Fokus her er på hvordan idrettskretsen kommuniserer med omverdenen. Alle kretsene foretar seg noe i forhold til media.

Kretsene benytter flere virkemidler for å kommunisere med omverdenen. De fleste nevner bruk av internettsider og elektroniske kommunikasjonsmidler. I tillegg har de fleste et eget nyhetsblad som sendes til klubbene, regionale politikere og særkretsene. De fleste kretsene har også direkte kontakt med regionale media (aviser og TV) og informerer pressen ved bruk av pressemeldinger. Mangel på økonomiske og menneskelige ressurser på området er de meste omtalte hindringer for å forbedre virksomheten på dette feltet.

3.2.5 Idrettspolitisk arbeid

I NIFs dokument *Idrettslag i fokus* er kretsenes oppgaver knyttet til idrettspolitiske innsatsområder definert. Definisjonen omfatter organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling, anlegg, forbedring av idrettens rammevilkår og idrettslagenes aktivitetstilbud. Her har vi valgt å avgrense begrepet idrettspolitisk arbeid ved å fokusere på tiltak som tar sikte for å påvirke myndighetene og bedre rammevilkårene for idretten. Alle kretsene er aktive når det gjelder idrettspolitisk arbeid.

På spørsmålet om hvordan kretsene arbeider politisk gis det to typer svar. Den første refererer til forsøk på å påvirke de lokale og regionale myndighetene for at idrettens rammevilkår skal forbedres. Det dreier seg i hovedsak om kommunale tilskudd til lagene, fylkeskommunale tilskudd eller anleggspolitikk. Den andre typen svar dreier seg om hvilke konkrete handlinger som er

gjennomført for å oppnå disse målene. De fleste kretsene har aktive kontakter med fylkeskommunale og kommunale politikere og ansatte i forvaltningen, og deltar i politiske komitéer som er relevante for idretten. I tillegg inviterer kretsene politikere og byråkrater til egne møter og arrangementer.

I Akershus idrettskrets foregår det politiske arbeidet på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. *Arbeid mot kommuner* startet med politiske møter med ordførere i kommunene sammen med idrettsrådene. Dette ble videreført av idrettsrådene gjennom administrative møter med ansvarlig for idretten i de 22 kommunene i Akershus. Hensikten var å gjennomgå målsetningene i tiltaksplanen der kommunene er en viktig partner. Idrettskretsen er et bindeledd mellom kommunene og fylkeskommunen når det gjelder fylkeskommunale midler og bidrar til å synliggjøre situasjonen for kommunene, spesielt når det gjelder anlegg. Arbeid mot *fylkeskommunen* innebærer at kretsens organisasjonssjef deltar i fylkeskommunens kulturstyre og har jevnlig kontakt med fylkeskommunens administrasjon om bestemte saker for idretten. Her samarbeider kretsen om felles tiltak for barn- og ungdom, skole, helse og annet forebyggende arbeid. Kretsen samarbeider også med fylkeslegen. Arbeid mot *nasjonale politikere* skal påvirke Stortingets retningslinjer/kriterier for fordeling av spillemidler.

Kretsen forsøker å ha jevnlig kontakt med «Akershusbenken», dvs. stortingsrepresentanter fra Akershus. Her vil kretsen påvirke politikerne i nasjonale saker som også får konsekvenser for Akershus.

Det er ikke tvil om at kretsen spiller en viktig rolle i dannelsen av regional og lokal idrettspolitik. Det ser ut som om kretsen oppfattes som ekspert på idrettsfeltet og en operativ partner for implementering av den regionale politikken. I tillegg representerer kretsen den regionale idretten i alle offentlige instanser.

Denne delen av kretsens virksomhet er det vanskelig å måle resultatene av, av flere grunner. For det første er det vanskelig å utvikle operasjonelle evalueringskriterier⁷. Det politiske arbeidet har en verdi som er uavhengig av resultatene. Det er like viktig for idretten å synliggjøre idrettens samfunnsmessige betydning som å forbedre rammevilkårene. For det annet er kretsens kompetanse til nytte for både idretten og myndighetene. Det er vanskelig å tallfeste verdien av denne kompetansen.

Blant de meste omtalte hindringene finner man både mangel på ressurser og institusjonelle vanskeligheter, dvs. vanskelige forhold mellom idrettskretsene og lokale, eller regionale offentlige myndigheter. I tillegg er tillitsvalgtes

7. Man kan for eksempel sette et tallfestet mål (økning av rammetilskudd med 10 prosent). Men betydning av måloppnåelse er ikke selvfølgelig i den forstand at forholdet mellom innsatsen og resultatet ikke er entydig. En stor innsats kan føre til et lite resultat i en kontekst hvor det fylkeskommunale budsjettet er stramt mens en liten innsats kan føre til et stort resultat i en annen økonomisk kontekst.

rolle i politisk arbeid avgjørende, det kan oppstå problemer når tillitsvalgte ikke er motiverte eller kompetente nok for et slikt arbeid.

3.2.6 Internasjonalt arbeid

Med internasjonalt arbeid mener vi samarbeid med idrettsorganisasjoner utenfor Norge. Seks kretser har aktiviteter rettet mot internasjonalt arbeid. Selv om det internasjonale arbeidet ikke er sentralt for kretsene, er noen involvert i samarbeid med utenlandske idrettsorganisasjoner, først og fremst på nordisk basis.

Det internasjonale samarbeidet tar to hovedformer (se appendiks 2, punkt 6): (i) utveksling av trenere, lærere og utøvere (særlig barn og ungdom) og (ii) kompetanseheving rundt idrettslige, politiske og organisatoriske spørsmål gjennom deltakelse i seminarer, besøk til utland og mottakelse av utenlandske delegasjoner.

Den største hindringen for å utvikle det internasjonale arbeidet er mangel på økonomiske midler for dette formålet.

3.2.7 Aktivitetstilbud

Kretsene er i varierende grad engasjert i tilrettelegging av aktivitetstilbud. Med *aktivitetstilbud* menes idrettsskoler, bestemmelser om barneidrett og retningslinjer for ungdomsidrett, samarbeid med skoleverket, og prosjekter som f. eks. Storbyprosjektet. Tilrettelegging av idrettsaktiviteter er først og fremst en oppgave for særforbund og særkretser. Likevel spiller noen kretser en direkte rolle i slik tilrettelegging, mens de fleste har en indirekte rolle. 16 kretser sier at de er involvert i tilrettelegging av aktivitetstilbud på en eller annen måte.

De fleste kretsene er involvert indirekte ved (i) å følge opp bestemmelser og retningslinjer, (ii) å påvirke og støtte idrettslagene gjennom seminarer, konferanser, kurstilbud, infotiltak og ledermøter.

Et mindretall kretser er også direkte involvert i tilrettelegging av aktivitetstilbud ved å implementere to typer prosjekter. Den første typen består av storbyprosjekter. *Storbyprosjektet til idrettsformål* er ett konkret tiltak hvor en gjennom nye organisatoriske løsninger skal få idrett og fysisk aktivitet tilgjengelig for alle. Prosjektet ble initiert av KKD etter forrige idrettsmelding (St.meld. nr 41 1991-1992), og prosjektet bygger på visjonen om at alle mennesker skal kunne møtes i lek, mosjon eller konkurranse – etter egne forutsetninger og i eget lokalmiljø. Barn og ungdom, samt utsatte grupper som arbeidsledige og innvandrere, ble gjort til hovedmålgrupper for prosjektet. Storbyprosjektet går ved inngangen til 2002 inn i sitt 10. år, og drives i byene Stavanger, Tromsø, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Fredrikstad,

Drammen og Oslo – samt Akershus-kommunene Lørenskog, Nittedal, Bærum og Oppegård.

Graden av involvering i storbyprosjekter varierer. Noen kretser står selv for organisering av aktiviteter, mens andre koordinerer og administrerer fordeling av midler til lag og særkretser. Den andre typen består av prosjekter som er finansiert av fylkeskommunene og de varierer i omfang, målgruppe og formål. Vanligvis består kretsens rolle i å koordinere, administrere og finansiere prosjektene som er gjennomført av lagene og/eller særkretsene.

De viktigste hindringene for å få til bedre aktivitetstilbud er institusjonelle og økonomiske. Ifølge NIFs dokument *Idrettslag i fokus* som presiserer kretsens oppgaver, hører ikke operasjonell og direkte tilrettlegging av idrettslige aktiviteter blant kretsens oppgaver. At noen kretser likevel står for slike, kan føre til at de kan bli oppfattet som konkurrenter av lag og særkretser. Et annet problem som noen kretser møter, for eksempel i forbindelse med storbyprosjekter, er at deres innsats er avhengig av særkretsens samarbeid og velvilje.

3.2.8 Utdanningsarbeid

Kretsene har utdanningsoppgaver når det gjelder «fellesidrettslige områder» dvs. områder som er felles for alle idretter og som ikke hører til en bestemt idrettsgren. I tillegg bistår kretsene særiddrettene ved å inngå avtaler om utdanningstjenester. Med utdanningsoppgaver menes her arbeid rettet mot kompetanseutvikling, inkludert ISFs arbeid. Det kan dreie seg om kompetanseformidling til idrettslag og særkretser, samt utdanningstiltak. Idrettens Studieforbund (ISF) er på regionalt nivå formelt uavhengig og adskilt fra idrettskretsen. Men i de fleste kretsene er ISFs daglige virksomhet integrert både fysisk og organisatorisk i kretsens virke. I noen kretser er ikke ISF arbeidsgiver for ansatte som jobber med ISFs oppgaver, noe som gjør skillet enda mer kunstig. Gitt disse institusjonelle forholdene har vi valgt å behandle ISFs virksomhet som en del av kretsen. Alle kretser er involvert i utdanningsarbeid.

Gjennom voksenopplæringsmidler spiller kretsene og ISF en rolle i planlegging, administrering, finansiering og gjennomføring av utdannings-tiltak rettet mot idrettslagene. Samtidig tilbyr kretsene utdanningstjenester til særkretsene og idrettsrådene, etter behov.

Hindringene i forhold til utdanningstiltak er økonomiske og institusjonelle. Midlene til fellesidrettslig utdanning ser ut til å ha blitt redusert i 2001, og det fører til knapphet. I tillegg er samarbeidsvilje fra andre organisasjonsledd avgjørende for å få til felles løsninger på dette, som på andre områder.

3.2.9 Integrering av funksjonshemmede

Integrering av funksjonshemmede har vært prioritert de siste årene. Hovedstrategien består i å tilpasse aktiviteter til funksjonshemmedes behov innenfor vanlige lag, istedenfor å ha spesielle tilbud organisert i regi av Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund (NFI). NFI skal gjennom denne prosessen bli et ressurs- og kompetansesenter for iverksetting av aktiviteter i særiddrettene. Her har kretsene fått som oppgave å støtte både særkretsene og lagene i forhold til deres integreringstiltak. Alle kretser har tiltak rettet mot integrering av funksjonshemmede.

Flere kretser har en integreringskonsulent som fungerer som rådgiver for særkretsene og lagene. I tillegg driver konsulentene informasjons- og påvirkningsarbeid mot de ulike organisasjonsleddene. Integrasjon av funksjonshemmede krever både at lagene og særkretsene blir mottagelige for å utvikle tilpassede tilbud. Ofte er det manglende kunnskaper om tilpasningsmuligheter som gjør at tilbudet ikke kommer i stand. Når interessen er der fra lagenes eller særkretsenes side, trengs det økonomiske og praktiske hjelpemidler for å kunne tilpasse tilbudet. Kretsene jobber langs disse to dimensjonene av integreringsprosessen.

I Akershus idrettskrets, for eksempel, jobber en integreringskonsulent som er lønnet av Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund. Kretsen fungerer som hennes arbeidsleder og står for kontorplass på Idrettens hus. Integreringskonsulenten jobber med påvirkning, rådgivning og hjelp til anskaffelse av utstyr og søknadsprosedyrer. Integreringstiltaksplan for 2002 inneholder tiltak som dreier seg om (i) å påvirke særkretsens motiver for integrering ved å sende informasjon og brosjyrer, (ii) å hjelpe lagene og særkretsene med utstyr, (iii) å utvikle integreringsmuligheter innenfor idrettsskoler ved å skolere trenere og tilby utstyr til trening, (iv) å arrangere årlig integrert idrettsleir for barn og unge 10-25 år, (v) å tilby kurs for lærere hvor de nødvendige kunnskapene for å kunne tilrettelegge for fysisk aktivitet i skolens kroppsøvingstimer er formidlet.

Holdninger og mangel på ressurser oppfattes som de viktigste hindringene for en bedre integrasjon av funksjonshemmede.

3.2.10 Service- og omsorgsoppgaver

Under «service- og omsorgsoppgaver» finner man ulike aktiviteter som rådgivning og service til idrettslagene, administrasjon av Idrettens hus og regnskapskontor, samt rapportering sentralt og regionalt. Idrettskretsene skal være et regionalt ressurs- og kompetansesenter for idretten i regionen. Denne oppgaven konkretiseres ved at kretsen har ansvar og administrerer Idrettens hus som samlingssted for den regionale idretten. Gjennom Idrettens hus tilbyr kretsen felles infrastruktur, tjenester og møteplasser til den regionale idretten.

I tillegg tilbyr kretsene forskjellige former for veiledning og rådgivning til lagene, særkretsene og idrettsrådene. Alle kretser fungerer på denne måten.

Forvaltning av Idrettens hus og rådgivning til de forskjellige organisasjonsleddene er de to oppgavene som alle kretsene har påtatt seg. Forvaltning av Idrettens hus skaper mange fordeler for flere. I tillegg skapes felles løsninger når det gjelder lokaler, utstyr og infrastruktur og stordriftfordeler som bidrar til å redusere kostnader for alle brukerne. Ved å bruke Idrettens hus istedenfor å leie kontorplasser på markedet, reduserer særkretsene sine utgifter. Gevinsten (forskjellen mellom markedspris og pris for leie av kontorplass fra kretsen) er ikke synlig som ressurs, verken i særkretsens eller i idrettskretsens regnskap. Likevel blir administrasjonskostnader som gjør denne gevinsten mulig bare synlig i idrettskretsens regnskap som utgifter. Idrettskretsens bidrag til effektive felles løsninger er altså ikke verdisatt som gevinst, men som kostnad. Det samme forholdet gjelder for rådgivningsaktiviteter. Også disse har en verdi som ikke kommer frem i regnskapet.

Gitt at disse aktivitetene er kollektive goder, er det ikke overraskende at manglende ressurser blir oppfattet som den viktigste hindringen på dette området. Siden bruken av tjenestene er gratis for brukerne har etterspørselen ingen begrensning, og det er bare ressursknapphet som begrenser utviklingen av dem.

3.2.11 Arbeid med anlegg

Tilgang til anlegg i nærmiljø er en forutsetning for mange idrettsaktiviteter. Overføringer fra staten til kommunene og fylkeskommunene til anleggsformål utgjør den største posten i spillemidlene. *Arbeid med anlegg*, som omfatter anleggspolitiske spørsmål, bedring av rammevilkår, anleggskompetanse og utvikling av anlegg, utgjør ifølge respondenter en betydelig oppgave for kretsene. De bidrar til planlegging av anlegg på fylkesnivå og skal påvirke kommunene og fylket. 15 kretser har aktiviteter rettet mot arbeid med anlegg.

Kretsene oppgir å ha en *koordineringsrolle* ved kartlegging av lagenes og særforbundenes behov. De beskriver seg selv som en viktig partner for fylkeskommunene, siden de har en oversikt over anleggsbehov i fylket. Ved å tilby en møteplass for særforbundene og idrettsrådene i anleggsspørsmål forsøker kretsene å skape konsensus rundt prioriteringer og anleggsstrategier på tvers av idrettsgrener, noe som muliggjør en handlingsplan som tar hensyn til både lokale og regionale behov. I tillegg til koordineringsrollen sier kretsene at de jobber mot myndighetene for å sette anleggspolitikken på dagsorden og for å få redusert kostnadene ved anleggsbruk, både for lag og utøver.

De viktigste hindringene på dette området oppgis å være av tre typer. Den *første* er knyttet til fylkeskommunenes politikk og mangel på ressurser og/eller politisk vilje. Den *andre* skyldes institusjonelle forhold innenfor kretsen, blant annet konflikter med særkretsene. Kretsens innsats på anleggsområ-

det forutsetter at alle aktører kommer til enighet om hvilke typer anlegg og geografiske områder som skal prioriteres. Særidretter er ofte i konkurranse når det gjelder anlegg. En fotballbane kan for eksempel ikke brukes til svømming, og omvendt. I noen tilfeller prioriteres særidretters interesser fremfor felles interesser. Den *tredje* hindringen dreier seg om mangel på kompetanse eller kvalifiserte medarbeidere på området.

3.2.12 Integrering av personer med minoritetsbakgrunn

Idrett er en sosial aktivitet som kan skape sosial integrasjon (Seippel, 2002) når den gir mening, den er basert på verdier, foregår innenfor fellesskap og skaper samhold. Disse egenskapene har ført til at idrett har vært oppfattet som et viktig virkemiddel i integreringspolitikk, dvs. tiltak rettet mot integrering av kulturelle og etniske minoriteter. 11 kretser har aktiviteter på dette området.

Tiltakene er av to typer. Den første er rettet mot tilrettelegging av aktiviteter for målgruppen og er i de fleste tilfellene knyttet til storbyprosjekter. Den andre typen består av støttetiltak rettet mot lag og idrettsråd.

I for eksempel Akershus idrettskrets foregår arbeidet på dette området gjennom *Storbyprosjektet*. Kretsen administrerer midler som er overført fra KKD, koordinerer og veileder både idrettslag og kommuner, påvirker kommunene og idrettslagene til å samarbeid rundt prosjekter, godkjenner prosjekter som blir finansiert, utbetaler penger og rapporterer til departementet.

På dette området beskrives hindringene som både eksterne og interne. Ytre hindringer skyldes selve integreringsproblematikken: kultur, familiesituasjon, «fremmedgjøring» og mangel på ressurser. Interne hindringer er knyttet til mangel på kapasitet og kvalifiserte medarbeider for at kretsen kunne påta seg eller utvikle aktiviteter.

3.2.13 Lovpålagte oppgaver

Kretsene har aktiviteter som følger av NIFs lovverk, såkalte lovpålagte oppgaver. De er rettet mot definisjon og endring av idrettslige regler, samt tvisteløsning. Alle kretser har aktiviteter på dette området.

Aktiviteter her initieres av klubbene. Kretsene fungerer som kompetansesentre og rådgivere når det gjelder idrettslige, juridiske spørsmål. Hindringene skyldes mest manglende intern kapasitet, for eksempel til behandling av henvendelser.

3.2.14 Hvordan evaluerer kretsen sin virksomhet?

I hvilken grad har kretsene formelle prosedyrer for evaluering av egne aktiviteter? Seks kretser har skriftlige handlingsplaner og 15 evaluerer egen virksomhet.

Svarene på spørsmålet «hvordan evalueres målsetningene?» viser et sammensatt bilde. Noen få kretser har prosedyrer for både planlegging, målsetting og evaluering. De fleste rapporterer sine aktiviteter på tradisjonell måte ved å legge frem en rapport til kretsting. Gjennomgangen av kretsens tingsdokumenter viser at få kretser benytter et rapporteringssystem som gjør det mulig å se enkelte budsjettposter i sammenheng.

I fravær av et slikt rapporteringssystem er det vanskelig å vurdere i hvilken grad kretsene oppnår sine mål og om de innfrir statens overordnede mål for den delen av virksomheten som er finansiert av spillemidler.

3.2.15 Oppsummering og vurdering

Idrettskretsene har fem hovedoppgaver:

- politisk representasjon og politisk påvirkning
- administrasjon av utdanning og utviklingstiltak
- implementering og administrasjon av NIFs og fylkeskommunens programmer og prosjekter.
- administrasjon av idrettens felles midler
- tjenesteyting, rådgivning og utviklingstiltak rettet mot lagene, særkretsene og idrettsrådene.

Kretsene er hybride organisasjoner i den forstand at de delvis er representative, delvis yter tjenester til idretten og delvis står for implementering, finansiering (gjennom overføring av offentlige midler og spillemidler) og administrasjon av prosjekter iverksatt av NIF sentralt og fylkeskommuner. Deltakende aktører har dermed ikke nødvendigvis sammenfallende interesser. Kretsens aktiviteter må dermed vurderes ut fra de forskjellige aktørenes standpunkt, og en slik vurdering må ta hensyn til avveiningene som foretas og som påvirker både organisasjonen og aktivitetene.

Et problem ved organisasjoner av denne typen er at det er vanskelig å vite hvem som betaler hva, og konflikter kan oppstå om spørsmål om hvem som bør ha ansvar for ulike oppgaver. Organisasjonskompleksiteten fører til mangel på synlighet i bruk av midlene. Alle interessenter, først og fremst myndighetene som finansierer kretsene, men også brukerne (lagene, særkretsene og idrettsrådene) kan fort oppfatte at de ikke får det de betaler for, eller det de er berettiget til. Problemer oppstår når manglende synlighet fører til tvil om organisasjonen bruker sine ressurser effektivt. I tillegg fører manglende

kapasitet til å rapportere om sitt virke at mulige konflikter mellom interesser og aktører er vanskelige å løse.

Dermed blir det viktig at kretsene i større grad enn nå, bør settes i stand til å rapportere på en mer presis og detaljert måte, både om tiltak, aktiviteter og bruk av midlene. Dette vil innebære at kretsene (i) bruker en felles mal for å definere sine strategiske mål og tiltak og (ii) bruker et prosjekt- eller aktivitetsregnskap som synliggjør for hvert enkelt mål og tiltak hvilke inntektskilder som finansierer aktivitetene og hvilke utgifter som er relatert til dem. I tillegg burde kretsene identifisere målbare kriterier for suksess som vil gjøre det mulig å evalue aktivitetene. Gjennomgangen av kretsenes virksomhet og økonomi tyder på at det finnes et stort forbedringspotensial når det gjelder bruk av strategiske styrings- og rapporteringsverktøy. Det første problemet vi ble konfrontert med, var at kretsene verken har noen felles forståelse eller metode for å beskrive sine virksomheter. I tillegg til et mangfold som skyldes at kretsene er forskjellige og autonome enheter bidrar denne manglende systematikken til kompleksiteten. Kretsene ville virket mindre gjennomtrengelige hvis de var i stand til å fortelle til omverden hva de driver med, på et enkelt og forent språk.

Det andre problemet er at kretsene ikke definerer sine mål på en ensartet måte. Det finns en stor spredning i grad av presisjon og grad av operasjonisering i måten målene er definert og omtalt. Noen kretser har så generelle mål at det er helt umulig å undersøke om de har vært oppnådd eller ikke.

Det tredje problemet er at med noen få unntak har ikke kretsene noe *aktivitetsregnskap* som kan koble aktiviteter til inntekter og utgifter. Fraværet av aktivitetsregnskap fører for det første til at de årlige rapportene for de fleste kretsene er upresise når det gjelder bruk av midlene, og for det andre gir grunnlag for mistenkeliggjøring om mulig misbruk eller manglende effektivitet. Det skulle være en prioritert oppgave å utarbeide et felles system for regnskap og aktiviteter. Her trengs felles begreper som tar hensyn til variasjoner i måten kretsene fungerer på.

Analysen av kretsenes virksomhet bygger som nevnt på kretsenes svar på et omfattende spørreskjema som tar utgangspunkt i det kretsene sser som egne gjøremål. Det er store variasjoner blant kretsene, både når det gjelder ressurser og virksomhet. Dette kommer mest til uttrykk i analysen av kretsenes økonomi. Hvis alle kretser har de samme overordnede oppgavene er deres satsing på disse oppgavene ulik. Hvor stor satsing hver krets gjør er vanskelig å vurdere fordi vi mangler styrings- og rapporteringsverktøy som gjør det mulig å danne et "objektivt" grunnlag for vurderingen. Dette viser behovet for felles styrings- og rapporterings verktøy. Mangel på evalueringsverktøy samt kretsenes ulikhet medfører vanskelighet med å vurdere kretsenes virke og brukt av offentlige midler ut fra objektive kriterier.

3.3 Kretsene vurdert av sine brukere

Et viktig spørsmål er *i hvilken grad idrettens kollektive tilrettelegging tilfredsstillers lagenes etterspørsel*. Er det grunnlag for å hevde at idrettsorganisasjonenes tilbud ikke er tilpasset lagenes behov? For å svare på dette spørsmålet har vi gjennomført en spørreundersøkelse i et utvalg av lag i Akershus fylke⁸.

Allment kan NIF oppfattes som en organisasjon som i liten grad er etterspørselsorientert, i den forstand at lagene har liten innflytelse på tilbudene de får fra kretsene og forbundene. Dette skyldes i stor grad at (i) en stor andel av NIFs aktiviteter har form av offentlige eller kollektive goder, (ii) pengestrømmer kommer fra toppen og (iii) tiltakene er utformet uten å basere seg på systematiske behovsanalyser. Det spørs derfor om NIFs virksomhet tilfredsstiller lagenes behov.

3.3.1 Kollektive tiltak

Et idrettslag har mulighet til å få støtte fra forskjellige organisasjonsledd innenfor NIF. NIF er strukturert ut fra et geografisk og et idrettslig prinsipp. Den *geografiske* strukturen har tre nivåer: kommunalt med *idrettsrådene*, regionalt (fylke) med *idrettskretsene* og nasjonalt med *NIF sentralt*. Den idrettslige strukturen innebærer en organisatorisk spesialisering med et forbund per idrettsgren. Særkretsene, dvs. særforbundenes regionale ledd, blander de to. Ifølge NIFs interne retningslinjer skal hvert enkelt organisasjonsledd ha en oppgave som ikke kolliderer med andre organisasjonsledd.

Likevel er det institusjonelle landskapet sammensatt for et idrettslag som driver flere idrettsgrener. Et slikt lag vil forholde seg til flere særkretser og særforbund, samt et idrettsråd og idrettskretsen. Hvilke av disse organisasjonsleddene er viktigst for lagene og hvilke typer støtte tilbyr de? Hvilken rolle spiller idrettskretsen i dette landskapet? I hvilken grad innfrir ulike organisasjonsledd idrettslagenes behov?

8. Utvalget består av 134 lag mens hele universet i dette fylket består i 637 lag. Svarprosenten er lav (21 prosent), det tyder på at undersøkelsen ikke ble oppfattet som relevant for en stor andel av lagene. I tillegg kan en så lav svarprosent innebære en selvseleksjonseffekt. Med andre ord kan lagene som har svart enten være de som er mest interessert i undersøkelsen og som har vært mest i kontakt med NIFs organisasjonsledd eller de som er mest kritiske og som har lite kontakt med organisasjonsleddene. Undersøkelsen er ikke representativ for hele landet og den lave svarprosenten fører sannsynligvis til at lagene som har den mest kritiske vurderingen av NIFs organisasjonsledd ikke har svart på undersøkelsen. Allikevel muliggjør undersøkelsen (med noen forbehold når det gjelder tolkning av resultatene) å gi et inntrykk av graden av overensstemmelse mellom lagenes etterspørsel og NIFs lokale organisasjonsledds tilbud.

Resultatene fra undersøkelsen i Akershus som ble besvart av lederne i idrettslagene, viser at *en fjerdedel av lagene ikke har deltatt i noen tiltak igangsatt av de ulike organisasjonsleddene* (Tabell 3.15). Med andre ord er det en fjerdedel av lagene som ikke har direkte kontakt med disse delene av idretten. 67 prosent av lagene har deltatt i tiltak i regi av idrettsrådet. Halvparten har deltatt i tiltak iverksatt av særkretsene og 44,2 prosent i tiltak fra idrettskretsen. Mindre enn 20 prosent har deltatt i tiltak fra Idrettens Studieforbund. Den lave deltakelsesraten for ISF kan skyldes at ISF er integrert i idrettskretsen i Akershus, og at lagene ikke skiller mellom tiltak i regi av kretsen og ISF.

Tabell 3.15 Deltakelsesrate

Har ditt idrettslag deltatt i tiltak i regi av	Prosent
Idrettsråd	67,3
Idrettskrets	44,2
ISF	19,2
Særkrets	50
Særforbund	42,3
Ikke deltatt i det hele tatt	23,1

Tabell 3.16. viser at halvparten av lagene har vært i kontakt med ett eller to organisasjonsledd. Bare 3,7 prosent av lagene har vært i kontakt med alle organisasjonsleddene.

Tabell 3.16 Deltakelse i regi av flere organisasjonsledd

Har ditt idrettslag deltatt i tiltak i regi av	Prosent
Et organisasjonsledd	26,1
To organisasjonsledd	26,1
Tre organisasjonsledd	14,9
Fire organisasjonsledd	6,1
Fem organisasjonsledd	3,7
Ikke deltatt i det hele tatt	23,1

Blant lag som har deltatt i minst ett tiltak, er møte i idrettsråd den formen som forekommer hyppigst (68 prosent). Dernest følger kurs og *samlinger for ledere og idrettsarrangementer* (Tabell 3.17).

Tabell 3.17 Type tiltak

Dersom ditt idrettslag har deltatt, hvilken type tiltak	Prosent
Besøk i idrettslag	16,3
Framtidskveld	22,1
Klubben min	8,7
Møte i idrettsråd	68,3
Idrettsarrangementer	53,8
Kurs og samlinger for ledere	62,5
Annet	17,3

De ulike organisasjonsleddene skiller lag når det gjelder hvilken form hjelpen de tilbyr til idrettslagene tar (tabeller 3.18 til 3.21). *Idrettsrådene* er viktige for idrettslagene når det gjelder økonomi, som for eksempel lokale aktivitetsmidler, og forhold som gjelder barn og ungdom. Blant *særkretsene*s mest brukte former for hjelp finner man utdanning, rådgivning og tilrettelegging av konkurranser. *Idrettens Studieforbund* er mest nyttig for idrettslagene når det gjelder utdanning, mens idrettskretsen tilbyr mer variert form for hjelp enn de andre. Rådgivning kommer først, og på andre plass finner man økonomisk støtte tilknyttet både fylkeskommunale tiltak og øremerkede midler fra NIF. *Idrettskretsen* er viktig for utdanning og tilrettelegging av forholdene for barn og ungdom.

Særforbundene, idrettskretsene og idrettens studieforbund (ISF) er selvstendige, juridiske enheter. Målsettingen for de ulike leddene er for NIF-linjen «å arbeide mer strategisk og ta et større ansvar for rammebetingelsene for norsk idrett samt at ISF skal være den samlede enhet for all fellesidrettslig utdanning», for ISF-linjen «å ta ansvaret for aktivitetsutviklingen i sin idrett og for å utvikle egen organisasjon ift. idrettspolitiske mål» (NIF, Organisasjonsprosessen, juni 2000). Det betyr at NIF-linjen skal stå for tiltak som er av felles interesse for hele idretten, mens særforbundslinjen skal fokusere på tiltak knyttet til hver enkel særiddrett.

Måten lagene henvender seg til de forskjellige organisasjonsleddene på, gjenspeiler ikke helt denne ansvarsfordelingen. Særforbundenes aktiviteter ser ut til å være rettet mot aktivitetsutvikling (utdanning av leder, trener og dommer, tilrettelegging av konkurranse og rådgivning). Idrettens Studieforbund tilbyr nesten utelukkende tjenester innenfor utdanningsfeltet.

Lagenes syn på idrettskretsens aktiviteter gjenspeiler ikke kretsens virksomhet. En god del av kretsens aktiviteter medfører ikke direkte kontakt mellom lagene og kretsen, og er dermed ikke synlig for lagene. Likevel spiller idrettskretsen en sentral rolle i fordelingen av økonomiske midler til lagene. Denne oppgaven som ikke er tydelig i NIFs interne retningslinjer, ser ut til å være den viktigste for lagene. Dette skyldes på den ene siden at NIF gjennom kretsene iverksetter tiltak som innebærer fordeling av økonomiske midler, og på den andre at kretsen er en viktig kanal for implementering av fylkeskommunens politikk på feltet.

Tabell 3.18 Hjelp fra idrettsrådet

Har ditt idrettslag fått hjelp fra idrettsrådet, og hvilken type:	Prosent
Ja	52,2
Nei	47,8
Hvis ja:	
I forbindelse med konkurranser	0
Ulike former for rådgivning	24,3
Økonomiske midler	75,7
Anlegg	20
Utdanning	4,3
Hjelp til å skaffe midler utenfor idretten	2,9
Forhold som gjelder barne- og ungdomsidrett	24,3
Annet	10

Halvparten av lagene i undersøkelsen har fått hjelp fra idrettsrådene. De tilbyr økonomisk støtte (aktivitetsmidler), rådgivning og støtte i forhold til barne- og ungdomsidrett.

Tabell 3.19 Hjelp fra idrettskretsen

Har ditt idrettslag fått hjelp fra idrettskretsen, og hvilken type	Prosent
Ja	38,1
Nei	61,2
Hvis ja:	
I forbindelse med konkurranser	9,8
Ulike former for rådgivning	49
Økonomiske midler	43,1
Anlegg	9,8
Utdanning	39,2
Hjelp til å skaffe midler utenfor idretten	2
Forhold som gjelder barne- og ungdomsidrett	27,5
Annet	3,9

En tredje del av idrettslagene har fått hjelp fra idrettskretsen. Lagene retter seg mot idrettskretsen når det gjelder rådgivning, økonomiske midler, utdanning og spørsmål i forbindelse med barne- og ungdomsidrett.

Bare 10 prosent av lagene har vært i kontakt med ISF i forbindelse med utdanning og rådgivning. Det ser ut som om skillet mellom ISF og idrettskretsen ikke er tydelig for lagene.

Tabell 3.20 Hjelp fra Idrettens Studieforbund

Har ditt idrettslag fått hjelp fra Idrettens Studieforbund, og hvilken type	Prosent
Ja	10,4
Nei	88,1
<i>Hvis ja:</i>	
I forbindelse med konkurranser	0
Ulike former for rådgivning	21,4
Økonomiske midler	7,1
Anlegg	0
Utdanning	85,7
Hjelp til å skaffe midler utenfor idretten	0
Forhold som gjelder barne- og ungdomsidrett	21,4
Annet	7,1

Tabell 3.21 Hjelp fra særkretsen

Har ditt idrettslag fått hjelp fra særkretsen, og hvilken type	Prosent
Ja	41,8
Nei	56,7
<i>Hvis ja:</i>	
I forbindelse med konkurranser	39,3
Ulike former for rådgivning	39,3
Økonomiske midler	19,6
Anlegg	12,5
Utdanning	53,6
Hjelp til å skaffe midler utenfor idretten	0
Forhold som gjelder barne- og ungdomsidrett	28,6
Annet	8,9

40 prosent av lagene har fått hjelp fra særkrets(er). Kontakten med særkretsene gjelder mest utdanning, tilrettelegging av konkurranser og ulike former for rådgivning.

Tabell 3.22 Hjelp fra særforbundet

Har ditt idrettslag fått hjelp fra særforbundet, og eventuelt hvilken type	Prosent
Ja	34,3
Nei	61,9
<i>Hvis ja:</i>	
I forbindelse med konkurranser	30,4
Ulike former for rådgivning	52,2
Økonomiske midler	26,1
Anlegg	10,9
Utdanning	21,7
Hjelp til å skaffe midler utenfor idretten	0
Forhold som gjelder barne- og ungdomsidrett	28,3
Annet	8,7

En tredjedel av lagene har vært i kontakt med særforbund når det gjelder rådgivning, konkurranser og spørsmål i forbindelse med barne- og ungdomsiddrett.

Vi har også spurt lagene hvor nyttige de synes de forskjellige organisasjonsleddene er for lagenes virke. Det er *særkretsene* og *særforbundene* som får mest positiv vurdering. 64 prosent av lagene oppfatter særkretsene som nyttige i stor eller noen grad, og 60 prosent gjør det samme for særforbundene. Dernest kommer idrettsrådene med 53 prosent positiv vurdering, og idrettskretsen med 45 prosent. Idrettens Studieforbund kommer sist med bare 20,9 prosent positiv vurdering. Det som teller for lagene ser ut til å være hvor nyttige de forskjellige organisasjonsleddene er i forhold til tilrettelegging av fysiske aktiviteter og løsning av daglig problemer.

Sett i sammenheng viser disse tabellene at idrettslagenes vurdering av de ulike organisasjonsleddene varierer i forhold til organisasjonsleddenes *nærhet*. Begrepet nærhet har en objektiv og en subjektiv – eller kommunikativ – dimensjon. *Objektiv nærhet* dreier seg om fysiske distanser. *Objektiv nærhet* refererer til geografisk avstand mellom aktørene. *Subjektiv nærhet* dreier seg om forholdet mellom aktørene. Den beskriver kontekstuell nærhet knyttet til felles problemforståelse, interesser og preferanser. *Subjektiv nærhet* kan oppfattes som opplevd enighet om tilbud og behov.

Idrettsrådene står nærmest idrettslagene i geografisk forstand. Idrettslagene deltar mest i tiltak i regi av idrettsrådene, og blant tiltak iverksatt av alle organisasjonsledd kommer møter i idrettsråd på første plass. 53 prosent av lagene oppfatter idrettsrådene som nyttige. Idrettsrådene er mer brukt av lagene i forbindelse med økonomiske midler (75,7 prosent) forhold som gjelder barn og ungdom og ulike former for rådgivning. Siden økonomi og barn/ungdom er blant temaene som opptar idrettslagene mest (Enjolras & Seippel, 2001), er det mulig å fastslå at idrettsrådene står nær idrettslagene i subjektiv forstand.

Særkretsene ser også ut til å stå nær idrettslagene i subjektiv forstand. 50 prosent av idrettslagene deltar i tiltak i regi av særkretsene, 64 prosent av lagene oppfatter særkretsene som nyttige og deres hjelp er benyttet i forbindelse med konkurranser, rådgivning og utdanning.

Idrettskretsen kommer etter idrettsråd og særkretser når det gjelder andelen av lag som har deltatt i tiltak i regi av disse organisasjonsleddene, og når det gjelder hvor nyttig de er for lagene. Deres hjelp er mest benyttet for å få tilgang til økonomiske midler, rådgivning og utdanning. At idrettskretsen kommer på tredje plass etter idrettsrådene og særkretsene, kan tolkes som et resultat av både geografisk og subjektiv avstand.

At avstanden mellom lagene og kretsen er større enn for de andre organisasjonsleddene betyr ikke nødvendigvis at idrettskretsen ikke oppfattes som nyttig for lagene, men kan gjenspeile at lagene ikke er den eneste interessenten for idrettskretsen. En betydelig del av idrettskretsens arbeid er knyttet til

implementering og administrering av prosjekter som ikke er relevante for alle lag. I tillegg er noen aktiviteter nyttige for den regionale idretten og dermed for lagene, uten å være synlig for hvert enkelt lag.

3.3.2 Ønsker

Vi har spurt lagene om hvilke behov de kunne tenke seg å få innfridd, i tillegg til det de allerede får fra ulike organisasjonsledd. Lagene skiller i liten grad ut spesifikke mottakere for sine behov, med unntak av Idrettens Studieforbund. Lagene ønsker seg flere og bedre tilpassede *anlegg*, og dette ønsket kommer på første plass, uansett om det er rettet mot idrettsråd, særkretsen eller idrettskretsen. På andre plass kommer *økonomisk støtte*. Et spesielt ønske er rettet mot Idrettens Studieforbund om å få tilgang til *kurs* som tar utgangspunkt i individuelle behov. Idrettslagenes forventninger retter seg til primært økonomiske midler og utdanning.

Tabell 3.23 Hvilke tilbud kunne du tenke deg fra din idrettskrets som vil hjelpe ditt idrettslag, og som idrettskretsen ikke tilbyr?

Tilbud idrettskrets	Forekomst
Økonomisk støtte	9
Trener hjelp	6
Utdanning	6
Flere anlegg	10
Økonomisk støtte til anlegg	4
Informasjon/praktisk støtte	4
Arbeid mot kommuner	5
Støtte til junior toppidrett	5
Bedre kommunikasjon	3
Arbeid mot skole	2

Tabell 3.24 Hvilke tilbud kunne du tenke deg fra ditt idrettsråd som vil hjelpe ditt idrettslag, som idrettsrådet ikke tilbyr?

Tilbud idrettsråd	Forekomst
Økonomisk støtte	5
Trener hjelp	2
Utdanning	1
Flere anlegg	9
Økonomisk støtte til anlegg	2
Informasjon/praktisk støtte	3
Arbeid mot kommuner	6
Bedre fordeling spillemidler	3
Bedre kommunikasjon	1
Samarbeid mellom lag	3

Tabell 3.25 Hvilke tilbud kunne du tenke deg fra Idrettens Studieforbund som vil hjelpe ditt idrettslag, og som Idrettens Studieforbund ikke tilbyr?

Tilbud ISF	Forekomst
Kurs ut fra individuelle behov	9
Gratis kurs	1
Synliggjøring	2

Tabell 3.26 Hvilke tilbud kunne du tenke deg fra særforbund som vil hjelpe ditt idrettslag, og som særforbundet ikke tilbyr?

Tilbud særkrets	Forekomst
Kurs fra individuelle behov	4
Økonomisk støtte	7
Gratis kurs	1
Flere anlegg	12
Økonomisk støtte til anlegg	4
Trener- og lederutvikling	4
Rekrutteringsarbeid	5
Støtte til junior toppidrett	5
Arrangementshjelp	2

3.3.3 Oppsummering

Tabellene overfor gir et bilde av forventninger og samarbeid mellom lagene og NIFs øvrige organisasjonsledd. Det første trekket i dette bildet er at *en fjerdedel av lagene ikke har vært i kontakt med NIFs organisasjonsledd*. Det andre er at *jo nærmere et organisasjonsledd står laget, jo viktigere oppfattes det som å være*. Begrepet nærhet har i denne forbindelsen to betydninger: geografisk og kommunikativ nærhet. Idrettsrådene er nære i geografisk forstand mens særkretsene er nære i kommunikativ forstand. Et tredje trekk er at *både idrettsrådene og kretsene er viktige samtalepartnere når det gjelder å få økonomiske støtte*. Idrettsrådene er den foretrukne samarbeidspartneren for tilgang til departementets aktivitetsmidler og kommunale midler. Idrettskretsen fordeler midler i forbindelse med målrettede prosjekter. Et fjerde trekk er at *særkretser og særforbund oppfattes som mer nyttige enn de andre organisasjonsleddene*. Grunnen er at de innfrir lagenes forventninger når det gjelder tilrettelegging av idrettslige aktiviteter.

Forventningene til de forskjellige organisasjonsleddene er preget av hvilke problemer lagene står ovenfor. Mangel på anlegg og knappe økonomiske ressurser fører til at lagene ønsker mer støtte på disse to områdene. Idrettskretsen ser ut til å spille en subsidiær rolle, det er først og fremst til idrettsrådene og særkretsene idrettslagene henvender seg. Likevel er idrettskretsen en sentral aktør når det gjelder økonomiske ressurser, rådgivning og utdanning. At nesten halvparten av lagene som er i kontakt med idrettskretsen får hjelp i form av økonomiske midler, gjenspeiler kretsens rolle som bindeledd mellom offentlige myndigheter og lagene.

Lagene har ulike forventninger knyttet til sine henvendelser. Idealtypisk sett kan rollene for de ulike organisasjonsleddene fremstilles slik:

Tabell 3.27 Idealtypiske roller for ulike organisasjonsledd

	Idrettsråd	Idrettskrets	Særkrets/ særforbund
Rådgivning	Lokale spørsmål	Generelle spørsmål	Grenrelaterte spørsmål
Aktivitetstilrettlegging/konkurranser	Lokal tilrettlegging	Prosjekt-tilrettlegging	Grenrelatert tilrettlegging
Utdanning		Generell utdanning Administrasjon	Grenrelatert utdanning
Økonomiske midler	Aktivitetsmidler Kommunal støtte	Prosjektrelaterte midler	

Idrettsrådene tilbyr rådgivning og er samarbeidspartner når det gjelder lokale spørsmål og lokale idrettslige arrangementer. I tillegg er de lokale aktivitetsmidlene og den kommunale støtten fordelt gjennom idrettsrådene. *Idrettskretsen* tilbyr rådgivning i forbindelse med generelle spørsmål (regelverk, finansieringskilder, utdanning, integrering osv.) og administrerer spesifikke prosjekter (storbyprosjekter, barn og ungdom, integrering osv.). Kretsen er en viktig samarbeidspartner for den administrative og finansielle delen av utdannings tilbud og organiserer kurs og seminarer om generelle idrettslige spørsmål. I tillegg fordeler kretsen de prosjektrelaterte økonomiske midlene. *Særkretsene* er mest oppsøkt i forbindelse med grenrelatert støtte som gjelder rådgivning, tilrettlegging av aktiviteter og utdanning.

Til tross for at hvert organisasjonsledd delvis er spesialisert, går utviklings tiltakene gjennom flere organisatoriske kanaler. For eksempel involverer utdanningstiltak særkretser, ISF regionalt og idrettskretsen. Det blir mange samarbeidspartnere for idrettslagene som må forholde seg til et sammensatt institusjonelt landskap. Denne kompleksiteten krever administrativ kompetanse og kan virke som en hindring for de minste lagene som ikke alltid har den kunnskapen som trengs for å finne frem i dette landskapet. Idrettsrådene burde kunne spille en mer sentral rolle lokalt, som samtalepartner for lagene og som mellomledd mellom lagene og øvrige organisasjonsledd.

Særforbundene

Særforbundene er beskrevet i NIFs lovverk som «den høyeste faglige myndighet på sin idretts område», med unntak av spørsmål som er felles for flere idrettsgrener og internasjonal representasjon. Når det gjelder toppidretten er det særforbundene som er ansvarlige for denne i sin idrett, og som i samarbeid med Olympiatoppen og egne organisasjonsledd skal legge til rette for toppidrettssatsing.

Ifølge NIF består særforbundenes basisoppgaver av:

- (i) Utvikling og tilrettelegging for fysisk aktivitet for alle nivåer, målgrupper og aldre i særidretten.
- (ii) Planlegging og gjennomføring av utdanning i sin idrett for trenere, støtteapparat og dommere med Idrettens Studieforbund (ISF) som samarbeidspartner.
- (iii) Tilrettelegging av idrettsarrangement nasjonalt og internasjonalt.
- (iv) Internasjonalt arbeid og representasjon.

Særforbundenes gjennomføring av utdanningstiltak kan skje i samarbeid med Idrettens Studieforbund (ISF) etter avtaler. Særforbundene bør også, ifølge NIF, samarbeide aktivt med ISF for å bygge opp et kompetanse- og støttenettverk for idrettslagene lokalt.

I de senere årene har en rekke særforbund foretatt omorganiseringer som har endret særkretsenes oppgaver. Moderne teknologi har bl.a. ført til at mange tilretteleggingsoppgaver som tidligere ble løst i særkretsene, nå løses sentralt. Enkelte særforbund har også regionalisert arbeidet med sine idrettslag.

Dette kapitlet består av en empirisk gjennomgang og vurdering av særforbundenes økonomi og virksomhet. Den bygger også på særforbundenes svar til et omfattende spørreskjema og dermed på forbundenes selvbeskrivelse av egen virke. Hensikten er i første omgang å vise hvordan særforbundene arbeider, hvilke oppgaver og tiltak de iverksetter, for i andre omgang å kunne vurdere ressursbruk og måloppnåelse.

4.1 Særforbundenes organisatoriske struktur

Idrettens organisering innenfor særforbundene har i Norge vært sammenfallende med utbredelsen av den engelske *sport* og gjenspeiler organisatorisk spesialisering av ulike aktiviteter. For hver enkelt idrettsgren er særforbundet høyeste faglige myndighet og har monopol når det gjelder organisering av konkurranser. Opprinnelig var særforbundenes aktiviteter basert på frivillig innsats. Frivillig innsats har gradvis blitt erstattet av betalte ansatte, og særforbundenes aktiviteter har blitt rasjonalisert. Særforbundenes styrer består fortsatt av medlemmer, men forbundene er i større grad blitt byråkratiserte gjennom spesialisering, formalisering og hierarki.

Særforbundene har ulik størrelse. Mer enn halvparten (60 prosent) har færre enn 10 000 medlemmer, mens tre har over 100 000 medlemmer. Forbundene kan deles i tre grupper etter størrelse: små (mindre enn 10 000 medlemmer), mellomstore (mellom 10 000 og 50 000 medlemmer) og store (mer enn 50 000 medlemmer).

Tabell 4.1 Antall forbund etter antall medlemmer

Antall medlemmer	Antall forbund	Prosent
≤5000	24	43,6
> 5000 og ≤ 10000	9	16,4
> 10000 og ≤ 20000	6	10,9
> 20000 og ≤ 50000	8	14,5
> 50000 og ≤ 100000	5	9,1
> 100 000	3	5,5
Totalt	55	100

Ved å trekke inn formalisering, sentralisering og profesjonalisering, kan særforbundene deles i fire kategorier⁹.

Særforbund som har høy grad av formalisering/sentralisering og av profesjonalisering har en *byråkratisk* struktur. Denne typen preges av hierarkisk styring, formelle regler og prosedyrer, og formell kompetanse. Dette kalles her *byråkratiske* særforbund.

Særforbund som har høy grad av formalisering/sentralisering og lav grad av profesjonalisering har gjerne en *hierarkisk* struktur. Beslutninger er sentraliserte og reglene forholdsvis formelle, men kompetansen er mer basert på kontroll av praktiske enn av abstrakte kunnskaper¹⁰. Dette kalles her *hierarkiske* særforbund.

9. Se appendiks 2 for en beskrivelse av hvordan denne typologien er konstruert.

10. For Abbott (1988) «professions are exclusive occupational groups applying abstract knowledge to particular cases». Det som kjennetegner en profesjon ut fra dette perspektivet er kontroll over abstraksjonene som genererer praktiske teknikker. Profesjonalisering innebærer ikke nødvendigvis høyere kompetanser i forhold til oppgavene men en annen type legitimeringsprinsipp for den enkelte. Faglig legitimitet kan stemme enten fra sertifiserte abstr-

Særforbund som er flate og lite formaliserte og som samtidig utviser en høy grad av profesjonalisering kan betegnes som *ekspertbaserte*. Her har medarbeiderne en større grad av autonomi i tilrettlegging og gjennomføring av oppgaver. Denne autonomien er tuftet på medarbeidernes kompetanse og faglige kvalifikasjoner. Dette kalles her *ekspertbaserte* særforbund.

Den siste typen, den *realkompetansebaserte*, består av særforbund som er lite profesjonaliserte, sentraliserte og formaliserte. Lav hierarkisk kontroll og liten grad av formell ekspertise kan leve side om side fordi oppgavene er rutinnerte og vel utprøvde over tid. Dette kalles her *realkompetansebaserte* særforbund.

Tabell 4.2. viser fordelingen av forbund etter organisatorisk struktur.

Tabell 4.2 Antall forbund etter organisatorisk struktur

Type ¹¹	Forekomst
LL (realkompetansebasert)	9
HL (hierarkisk)	8
LH (ekspertbasert)	8
HH (byråkratisk)	9
Totalt	34

Tabell 4.3 Antall forbund etter total inntekt og type (N=34)

Total inntekt	Type			
	Realkompetansebasert	Ekspertbasert	Hierarkisk	Byråkratisk
≤ 5 mill. kr.	4	3	3	3
> 5 mill. og ≤ 10 mill. kr.	1	2	2	3
> 10 mill. kr.	2	2	2	2
Totalt	7	7	7	8

Tabell 4.3. viser at størrelsen på inntektene i liten grad varierer med type særforbund. Med unntak av den realkompetansebaserte formen som finnes mest blant forbund med lav inntekt og den byråkratiske formen som finnes oftest blant middels store, er typene relativt likt fordelt etter inntektsstørrelse.

abstrakte kunnskaper eller fra praktisk erfaring. Profesjonalisering innebærer dermed et spesifikt forhold til abstrakte kunnskaper og en form for legitimitet og ekspertise som stemmer fra kontroll over disse abstrakte kunnskapene.

11. I den følgende empiriske analysen er lavt formaliserte/sentraliserte og lavt profesjonaliserte forbund de som har en indeks som scorer under medianverdien. Høyt formaliserte/sentraliserte og høyt profesjonaliserte forbund er de som scorer over medianverdien.

Tabell 4.4 Antall forbund etter antall medlemmer og type (N=34)

Antall medlemmer	Type			
	Realkompetansebasert	Ekspertbasert	Hierarkisk	Byråkratisk
≤ 10 000	5	6	3	4
> 10 000 og ≤ 100 000	3	2	4	5
> 100 000	1	0	1	0
Totalt	9	8	8	9

Tabell 4.4 viser at antall medlemmer påvirker særforbundenes organisatoriske form. Den realkompetansebaserte og den ekspertbaserte formen finnes hovedsakelig blant små og middels store forbund, mens den byråkratiske formen finnes mest blant middels store forbund. Den hierarkiske formen er relativt likt fordelt etter størrelse.

4.2 Bemanning og økonomi

Hensikten med denne delen er å redegjøre for særforbundenes bemanning og økonomi. Som alle andre typer tjenester krever forbundenes aktiviteter arbeidsinnsats og administrativ infrastruktur. Disse *inputs* og dermed omfang av aktiviteter er begrenset av tilgjengelige ressurser og blant disse finner en spilllemidlene. Et viktig spørsmål er hvilke formål ressursene blir brukt til.

4.2.1 Ansatte og frivillig innsats

Ansatte

Særforbundene har som regel et styre av ubetalte medlemmer og en stab av ansatte som varierer i størrelse. Styrets frivillige innsats er en viktig ressurs for forbundene. Styret er særlig viktig når det gjelder (i) definisjon av forbundets mål og hensikt, (ii) planlegging og strategi, (iii) lederskap og (iv) forholdet til administrative og politiske myndigheter, samt sponsorer. Frivillige er involvert i forbundenes komiteer som er opprettet på ulike aktivitetsområder. Under det frivillige styret står en profesjonell stab som jobber under ledelse av en generalsekretær. Størrelse, grad av profesjonalisering og stabens oppdeling av arbeidsoppgaver varierer fra forbund til forbund. I tillegg har særforbundene arbeidsgiveransvar for ansatte i særkretsene.

De 36 særforbundene som har svart på spørreundersøkelsen har til sammen 423 ansatte. Halvparten jobber i det sentrale leddet mens den øvrige halvparten jobber i særkretsene.

Tabell 4.5 Ansatte i særforbundene (N=36)

Antall ansatte sentralt	Antall ansatte i særkretser	Totalt
211,5	212	423,5

Nesten halvparten av de ansatte har høyere utdanning og nesten en fjerdedel idrettsfaglig utdanning, noe som tyder på et høyt profesjonaliseringsnivå.

Tabell 4.6 viser hvilken utdanning de ansatte har. Ansatte som jobber i det sentrale leddet er i større grad profesjonalisert enn de som jobber i de regionale leddene. Halvparten av de sentralt ansatte har høyere utdanning, mot en fjerdedel av de regionalt ansatte, og over en fjerdedel av de sentralt ansatte har idrettsfaglig utdanning mot mindre enn 10 prosent av de regionalt ansatte.

Tabell 4.6 Ansatte i særforbund etter utdanning (N=36)

	Med høyere utdanning	Med idrettsfaglig utdanning
Sentralt	120	65
Regionalt	56	19
Totalt	176	84

Forbund med mange medlemmer har forholdsvis flere ansatte enn de minste. Allikevel finner en store variasjoner, spesielt blant de mellomstore forbundene.

Tabell 4.7 Antall ansatte i det sentrale leddet etter antall medlemmer (N=36)

Antall ansatte	Antall medlemmer		
	≤10000	> 10000 og ≤ 50000	> 50000
≤ 5	17	4	0
> 5 og ≤ 10	2	8	1
>10 og ≤ 20	0	1	2
> 20	0	0	1

Tabell 4.8 Antall ansatte i sentralledet etter type særforbund (N=34)

Antall ansatte	Type særforbund			
	Realkompetansebasert	Hierarkisk)	Ekspertbasert	Byråkratisk
≤ 5	5	5	3	7
> 5 og ≤ 10	2	1	2	2
>10 og ≤ 20	2	1	0	0
> 20	0	1	0	0

Tabell 4.8 viser at antall ansatte på sentralt nivå varierer med organisatorisk form. Realkompetansebaserte forbund og de med hierarkisk organisatorisk struktur har forholdsvis flere ansatte.

Tabell 4.9. viser at de største særforbundene har forholdsvis flere ansatte med idrettsfaglig utdanning. Realkompetansebaserte og hierarkiske forbund har mindre idrettsfaglig utdannet ansatte enn ekspertbaserte og byråkratiske forbund.

Tabell 4.9 Antall ansatte med idrettsfaglig utdanning i det sentrale leddet etter antall medlemmer (N=36)

Antall ansatte	Antall medlemmer		
	≤10000	> 10000 og ≤ 50000	> 50000
≤ 1	14	1	3
> 1 og ≤ 5	5	5	7
> 5	0	0	0

Tabell 4.10 viser prosentandel ansatte sentralt med idrettsfaglig utdanning.

Tabell 4.10 Idrettsfaglig utdanning etter type særforbund (N=34)

Antall ansatte i det sentrale leddet med idrettsfaglig utdanning	Type særforbund			
	Realkompetansebasert	Hierarkisk	Ekspertbasert	Byråkratisk
≤ 10 prosent	4	3	0	0
> 10 % og ≤ 30%	4	3	0	0
>30 % og ≤ 70%	1	2	4	4
> 70 prosent	0	0	2	2

De fire forbundstypene har ulike bemanningsstrukturer. De *realkompetansebaserte* finner en blant små og mellomstore forbund med forholdsvis få ansatte og få som har idrettsfaglig utdanning. Den *hierarkiske* typen finnes blant mellomstore og store forbund som har forholdsvis flere ansatte, men få med idrettsfaglig utdanning. Den *ekspertbaserte* typen finner en i små og mellomstore forbund som har få ansatte, men flere med idrettsfaglig utdanning. Den *byråkratiske* typen finnes blant mellomstore og store forbund som har forholdsvis flere ansatte og flere ansatte med idrettsfaglig utdanning.

Frivillig innsats

Tabell 4.11 viser at de 29 forbundene som har svart på spørsmål om styre og komiteer har til sammen 213 styremedlemmer og 858 personer i forbundets komiteer. Antallet styremedlemmer varierer mellom 5 og 11. Nesten halvparten av forbundene har syv styremedlemmer.

Tabell 4.11 Antall medlemmer i styret (N=29)

Antall personer	Prosentandel forbund
5	10,3
6	6,9
7	41,4
8	27,6
9	10,3
11	3,5

Tabell 4.12 viser at antallet komiteer varierer også mellom 1 og 25. 40 prosent av forbundene har mellom 6 og 10 komiteer.

Tabell 4.12 Antall komiteer i forbund sentralt (N=29)

Antall komiteer	Prosentandel forbund
1 til 5	25,7
6 til 10	40,0
11 til 15	17,3
16 til 20	8,5
Mer enn 20	8,5

Tabell 4.13 Antall komiteer etter type særforbund (N=29)

Antall komiteer	Type særforbund			
	Realkompetansebasert	Hierarkisk	Ekspertbasert	Byråkratisk
≤ 5	3	1	5	0
> 5 og ≤ 10	3	4	1	3
>10 og ≤ 20	2	2	1	2
> 20	0	1	0	1

Tabell 4.13 viser at de fire særforbundstypene er kjennetegnet av ulike styringsstrukturer. *Realkompetanse-* og *ekspertbaserte* små og mellomstore forbund har gjerne få komiteer. Den *hierarkiske* og den *byråkratiske* typen finnes blant mellomstore og store forbund som har forholdsvis flere komiteer. Disse typene er mer sentraliserte, men gir også større innflytelse til medlemmer gjennom komitéarbeid. Den *realkompetansebaserte* og den *ekspertbaserte* typen er mindre sentralisert, men gir større innflytelse til profesjonelle betalte ansatte.

Blant forbundenes komiteer er *idrettsfaglig komité*, *kontrollkomité*, *domskomité* og *appellkomité* de meste vanlige. Det er merkelig at ikke 100 prosent av særforbund har kontroll-, valg-, lov-, doms- og appellkomiteer siden slike skal velges på særforbundets ting ifølge basis lovnorm for særforbund § 11.

Tabell 4.14 Prosent av forbund som har komiteer (N=29)

Type komité	Prosent forbund
Kontrollkomité	81,3
Valgkomité	68,7
Anleggskomité	15,6
Integreringskomité	9,4
Ungdomskomité	28,1
Utdanning	28,1
Idrettsfaglig	87,5
Lovkomité	68,8
Domskomité	78,1
Appellkomité	78,1
Andre	46,9

Analysen viser at måten forbundene løser sine oppgaver på varierer med: (i) *grad av sentralisering* som gjenspeiler graden av betalte ansattes innflytelse

samt graden av frivilliges innflytelse, og (ii) *grad av profesjonalisering* som er knyttet til ansattes fagkunnskap. Hvert enkelt særforbund beskrives som en kombinasjon av disse to dimensjonene.

Mellomstore og store forbund er mer sentraliserte enn små. Dette kan tyde på at i de små forbundene foregår kontakten mellom styret og ansatte på uformell basis og beslutningene tas av ansatte etter uformelle diskusjoner med styrets medlemmer. Dette kan også bety at ansatte har stor innflytelse i slike forbund. Det kan tenkes situasjoner hvor forbundets medlemmer i liten grad er involvert i forbundets liv, og hvor de ansatte i stor grad leder forbundet.

De hierarkiske og realkompetansebaserte forbundene er i mindre grad fagliggjort enn byråkratiske og ekspertbaserte forbund. Dette kan gjenspeile to måter idretten blir profesjonalisert på. Den første måten er at aktive medlemmer med ansvar i forbundet går over fra ubetalte verv til lønnsarbeid. Denne formen skaper realkompetansebaserte forbund. Den andre måten er at forbundene rekrutterer ansatte som har utdannet seg innenfor idretten, noe som skaper ekspertbaserte forbund.

4.2.2 Økonomi

Hva er forbundenes viktigste innteks- og utgiftsposter? Hvor stor andel av inntektene kommer fra spillemidler og hva blir de brukt til? Hvilke strategier utvikler forbundene i forhold til inntekter og utgifter? I hvilken grad er de kommersialiserte? Det finnes flere grunner til å undersøke forbundenes økonomi. For det første er det viktig å kunne synliggjøre *omfanget* av inntekter og utgifter. For det andre er forbundenes økonomi en god indikator på mer generelle prosesser, som for eksempel kommersialisering.

Inntekter

Forbundenes inntekter kan fordeles i fem kategorier:

- *Inntekter fra idretten* består hovedsakelig av spillemidler overført fra NIF, voksenopplæringsmidler og interne overføringer mellom særkretser og særforbund.
- *Offentlige tilskudd* er i hovedsak tilskudd fra forskjellige departement.
- *Kontingenter og lisenser* består av den delen av medlemsavgifter (treningsavgift og lisens) som lagene overfører til særforbundene.
- *Spilleinntekter* er inntekter fra spilleautomater og lotterier.
- *Kommersielle inntekter* er inntekter fra konkurranser, TV-rettigheter, leieinntekter, salgsinntekter, kursinntekter, inntekter fra abonnementer og sponsorinntekter.

I 2001 var særforbundenes totale inntekter 666 millioner kr. 21 prosent kom fra idrettsorganisasjoner (hovedsakelig NIFs overføring av spillemidler), 51

prosent fra kommersielle aktiviteter, 9 prosent fra kontingenter og 9 prosent fra spilleinntekter. Inntekter fra idretten er hovedsaklig offentlige midler, slik at andel av inntekter som kommer fra offentlige kilder er summen av «inntekter fra idretten» og «offentlige tilskudd» som utgjør 22 prosent av forbundenes inntekter.

Tabell 4.15 Inntekter for særforbund, 2001 i 1000 kr. (N=48)

Type inntekter	Inntekter	Prosent
NIF rammetilskudd (Spillemidler)	60222,9	9,0
NIF øremerkede midler (Spillemidler)	9125,9	1,4
VO-midler	226,2	0,03
Særkretser	804,2	0,1
Annet	19986,4	3,0
Olympiatoppen	1319,9	0,2
Andre særforbund	35	0,01
Uspesifisert andre	53291,5	8,0
Sum inntekter fra idretten	145012	21,8
Statlige tilskudd	1126	0,2
Uspesifisert off. tilskudd	425	0,06
Sum offentlige tilskudd	1551	0,3
Kontingenter/lisenser	61946,4	9,3
Konkurransinntekter	56669,1	8,5
TV-inntekter	65792	9,9
Leieinntekter	544,6	0,05
Salgsinntekter	19906,2	3,0
Spilleautomater	10822,5	1,6
Lotteri	50763,3	7,6
Uspesifiserte spilleinntekter	551,9	0,05
Kursinntekter	2096,5	0,3
Inntekter fra abonnementer	12511,9	1,9
Diverse andre	53693,7	8,1
Sponsorinntekter	184180,2	27,6
Totale inntekter	666041,3	100,00

Tabell 4.16 Inntekter for særforbund 2001 etter hovedtype. 1000 kr. (N=48)

Hovedtype	Inntekter	Prosent
Inntekter fra idrettsorg.	145012	21,8
Offentlige tilskudd	1551	0,2
Kontingenter	61946,4	9,3
Spilleinntekter	62137,8	9,3
Kommersielle inntekter	342000	51,3
Andre inntekter	53393,1	8,1
Totale inntekter	666041,3	100,00

De kumulerte tallene i tabell 4.16 skjuler store variasjoner mellom forbund. Nesten en tredjedel av forbundene får 70 prosent eller mer av sine inntekter fra NIF i form av overføring av spillemidler, mens for 10 prosent utgjør NIFs overføringer 10 prosent eller mindre. For nesten to tredjedeler utgjør kontingenter 10 prosent eller mindre av inntektene. Kontingenter utgjør mellom 10 og 30 prosent av de totale inntektene for en fjerdedel av forbundene. Kommersielle inntekter utgjør 70 prosent eller mer av totalinntektene for nesten en tredjedel av forbundene.

Ut fra forbundenes økonomi er det mulig å skille ut tre grupper særforbund. Den første gruppen omfatter en tredjedel av forbundene og er hovedsakelig finansiert av NIFs overføringer. Den andre gruppen - en tredjedel av forbundene - er i hovedsak finansiert av kommersielle inntektskilder. Den siste gruppen blander de forskjellige inntektskildene.

Særforbundene har som nevnt ulike inntektskilder. For en tredjedel av dem kommer hovedtyngden av inntektene fra spillemidler. De har en inntektsstruktur som likner på idrettskretsene, men de har i større grad bare én offentlig finansieringskilde. Forbund med flere inntektskilder har større handlingsrom for å tilpasse sin økonomi. For forbund som er kommersialisert er både offentlig finansiering og inntekter fra kontingenter marginale. Disse er i liten grad avhengige av andre inntektskilder enn de kommersielle, og kan øke inntektene så lenge det finnes marked for produktene deres.

Tabell 4.17 Andel av inntekter fra idrettsorganisasjoner, i prosent av totale inntekter (N=48)

Andel	Antall forbund	Prosent
≤ 10 prosent	5	10,4
> 10 % og ≤ 30%	8	16,6
>30 % og ≤ 50%	13	27,0
>50 % og ≤ 70%	7	14,6
> 70 prosent	15	31,4
Totalt	48	100

Tabell 4.18 Andel av inntekter fra kontingenter, i prosent av totale inntekter (N=48)

Andel	Antall forbund	Prosent
≤ 10 prosent	30	62,5
> 10 % og ≤ 30%	12	25,0
>30 % og ≤ 50%	5	10,5
>50 % og ≤ 70%	1	2,0
Totalt	48	100

Tabell 4.19 Andel av kommersielle inntekter i prosent av totale inntekter (N=48)

Andel	Antall forbund	Prosent
≤ 10 prosent	5	10,4
> 10 % og ≤ 30%	8	16,6
>30 % og ≤ 50%	13	27,0
>50 % og ≤ 70%	7	14,6
> 70 prosent	15	31,4
Totalt	48	100

Hvis en ser på forbundenes inntekter i forhold til organisasjonsstruktur (tabell 4.20), finner man forbund med totalinntekter større enn 5 mill. kr. hyppigst blant de som har hierarkisk eller byråkratisk struktur. De meste kommersialiserte (tabell 4.21) forbundene finnes oftest blant forbundene som har hierarkisk eller realkompetansebasert struktur. Forbund med ekspertbasert eller byråkratisk struktur får en større andel av sine totale inntekter fra NIFs overføringer enn de øvrige (Tabell 4.22). Det finnes en sammenheng mellom organisatorisk struktur og hovedinntektskilde uten at det er mulig å fastslå en entydig årsaks-sammenheng mellom dem. Det virker som om den hierarkiske eller realkompetansebaserte strukturen passer best for forbund som er mest kommersialiserte. Medlemsmasse og grad av popularitet for en idrettsgren blant publikum og sponsorer er med på å forklare graden av kommersialisering. Men for de mest kommersialiserte forbundene virker den hierarkiske eller realkompetansebaserte strukturen best tilpasset. Det er samtidig mulig at forbund som har hierarkisk eller realkompetansebasert struktur er bedre i stand til å skaffe seg kommersielle inntekter, fordi de har de kompetansene som trengs.

Tabell 4.20 Totale inntekter etter type særforbund

Totalinntekter kr.	Type særforbund (N=34)			
	Realkompetansebasert	Hierarkisk	Ekspertbasert	Byråkratisk
≤ 500 000	1	0	0	1
> 500 000 og ≤ 1000 000	1	0	1	0
>1000 000 og ≤ 5000 000	3	2	3	1
> 5000 000 og ≤ 10 000 000	1	1	1	3
> 10 000 000 og ≤ 20 000 000	1	0	1	2
> 20 000 000	1	2	1	0

Tabell 4.21 Kommersielle inntekter etter type særforbund i forhold til totalinntekter

Andel	Type særforbund (N=34)			
	Realkompetansebasert	Hierarkisk	Ekspertbasert	Byråkratisk
≤ 5 prosent	4	2	1	1
> 5% og ≤ 10%	1	1	6	3
> 10% og ≤ 30%	2	1	0	3
> 30% og ≤ 50%	0	0	0	1
> 50%	2	3	0	0

Tabell 4.22 NIFs overføring etter type forbund i prosent av totalinntekter

Overføringer	Type særforbund (N=34)			
	Realkompetansebasert	Hierarkisk	Ekspertbasert	Byråkratisk
≤ 5 prosent	1	3	0	0
> 5% og ≤ 10%	0	0	0	0
> 10% og ≤ 30%	3	0		1
> 30% og ≤ 50%	1	1	2	4
>50 % og ≤ 70%	0	2	2	1
> 70 prosent	2	1	3	2

Tabell 4.23 viser at mellom 2000 og 2001 har 14 forbund økt sine totale inntekter mens ni har hatt en reduksjon.

Tabell 4.23 Er særforbundets totale inntekter endret fra 2000 til 2001?

	Antall forbund
Ja, økt	14
Ja, redusert	9
Nei, ingen endring	4

Hvordan har særforbundene tilpasset seg endringen? De som har sett sine inntekter redusert har tilpasset seg ved å redusere noen utgifter og stramme inn kostnader. Noen har redusert markedsføringen, mens andre har stoppet forbundets blad. Et forbund har inngått administrativt samarbeid med fire andre små særforbund for å redusere utgiftene.

Særforbund som har hatt inntektsøkning har utviklet sine aktiviteter, styrket administrasjonen, økt satsningen på toppidrett, breddetiltak og utdannings tiltak. Et forbund har tatt opp fire nye grener, med dertil hørende inntekter og utgifter.

Utgifter

Tabell 4.24 viser at den største utgiftposten som utgjør 34 prosent, er utgifter til tilrettlegging av konkurranser og aktiviteter. Utgifter til personale, administrasjon, lokaler, forsikring og reiser utgjør 33 prosent. Overføringer fra særforbundene til regionale og lokale ledd utgjør 3 prosent av utgiftene.

Tabell 4.24 Utgifter for særforbund, 2001(N=48)

	1000 Kr.	Prosent
Tilskudd til idrettsorg. (uspesifisert)	58834,4	8,0
Særkretser	15951,3	2,2
Idrettslag	7899,4	1,0
Konkurranser og aktiviteter	246653,8	33,7
Salgsutgifter	7080	1,0
Innteksbringende tiltak	48710,6	6,6
Informasjon og reklame	8670,7	1,2
Utdanning	17256,1	2,4
Personalutgifter	154883,6	21,2
Administrasjonsutgifter	36190,6	4,9
Lokaler og maskiner	5439,9	0,7
Forsikring	17472,8	2,4
Reisekostnader	26812,6	3,7
Medlemskontingenter	1478,7	0,2
Gaver og premier	1389,3	0,2
Stipend	2573,1	0,4
Andre utgifter	74396,9	10,2
Totale utgifter	731693,8	100,00

Blant administrative utgifter utgjør personalutgifter, dvs. lønn, den største utgiftposten, med 21,2 prosent av de totale utgiftene og 64,3 prosent av de administrative utgiftene, slik det fremgår av tabell 4.25.

Tabell 4.25 Særforbunds administrative utgifter 2001(N=48)

	1000 kr.	% tot. utgift.
Personalutgifter	154883,6	21,2
Administrasjonsutgifter	36190,6	5,0
Lokaler og maskiner	5439,9	0,7
Forsikring	17472,8	2,4
Reisekostnader	26812,6	3,7
Totalt administrative utgifter	240799,5	32,9

Tabell 4.26 viser at andelen av forbundenes administrative utgifter i forhold til de totale utgiftene varierer blant forbundene. For åtte forbund ligger de administrative utgiftene under 25 prosent av de totale utgiftene, over 50 prosent for 25 forbund.

Tabell 4.26 Prosentandel administrative utgifter av totale utgifter (N=48)

	Antall forbund	Prosent
≤ 15 prosent	2	4,3
> 15% og ≤ 25%	6	12,7
> 25% og ≤ 50%	14	29,8
> 50% og ≤ 85%	17	36,2
> 85%	8	17,0
Totalt	47	100

Tabell 4.27 viser andelen av administrative utgifter i forhold til de totale utgiftene etter forbundenes størrelse, målt i antall medlemmer. Her ser en at store forbund bruker forholdsvis mindre enn de små og mellomstore forbundene. Dette tyder på at forbundenes økonomi er preget av stordriftseffekter. Kostnader ved å drive et forbund kan deles i faste og variable kostnader. Mens de variable kostnadene varierer med størrelsen målt i antall medlemmer, er de faste kostnadene uavhengige av størrelse.

For å kunne drive et forbund trengs et minimum av inntekter for å dekke lønns- og administrative utgifter. Når tallet på medlemmer øker, vokser ikke de administrative kostnadene proporsjonalt. Derimot vil kontingentinntektene øke i takt med medlemsmassen. Når et forbund har nådd en viss størrelse vil administrative utgifter utgjøre en mindre andel av de totale utgiftene enn før. Dette tyder på at det finnes potensielle effektiviseringsgevinster blant de mindre forbundene ved å inngå administrativt samarbeid med andre små forbund.

Tabell 4.27 Andel av administrative utgifter i prosent av totale utgifter etter antall medlemmer (N=43)

	Antall medlemmer i særforbund				
	≤5000	> 5000 og ≤ 10000	> 10000 og ≤ 50000	> 50000 og ≤ 100000	> 100 000
≤ 15 prosent	1	0	0	0	0
> 15% og ≤ 25%	2	2	0	1	1
> 25% og ≤ 50%	6	2	4	1	1
> 50% og ≤ 85%	7	2	6	2	0
> 85%	1	1	3	0	0
Totalt	17	7	13	4	2

Tabell 4.28 viser at de totale utgiftene har økt mellom 2000 og 2001 for 18 forbund mens de har blitt redusert for seks forbund.

Tabell 4.28 Er særforbundets totale utgifter endret fra 2000 til 2001?

	Antall forbund
Ja, økt	18
Ja, redusert	6
Nei, ingen endring	3

Hvordan har særforbundene tilpasset seg endringen? Blant forbund som har hatt reduserte utgifter har overskuddet blitt brukt til *aktiviteter*. Noen forbund har også tilført mer midler til særkretser og grener. Forbund som har hatt økte utgifter har innført tiltak for å øke inntekter og redusere utgifter. Større klubb-andeler ble innkrevet i noen tilfeller, tiltak for å redusere portoutgifter, konferanseaktivitet og aktiviteter ble også innført.

Tilskudd fra NIF

Spillemidlenes andel av forbundenes totale inntekter varierer mellom 6 og 97 prosent. For noen forbund er spillemidlene en marginal inntektskilde, mens for andre er de nesten den eneste. Tabell 4.29 viser fordelingen av spillemidler til særforbund etter type midler. I 2001 ble tilskuddene til særforbund fordelt slik:

Tabell 4.29 Tilskudd til særforbund 2001 (Kilde: NIF)

	Rammetilskudd	Kompetanse- heving	Toppidrett	VO- midler	Regions- tilskudd	Tilskudd fra Olympiatoppen	Andre tilskudd	Sum 2001
Ake- og Bob	280 209	37 662	37 662			475 000		830 533
Am. fotball	193 514			45 680	225 195	100 000	25 000	1 837 654
Badminton	1 136 317	152 731	152 731	1 120	331 164		45 000	3 494 056
Bandy	2 554 956	280 908	280 908				15 000	1 637 491
Basketball	1 278 743	171 874	171 874	19 680	1 624 579		1 000 000	7 901 651
Bedriftsidrett	4 696 304	561 088		2 400	25 000	50 000		978 021
Billiard	709 811	95 405	95 405		50 000		20 000	1 093 299
Bokse	767 091	103 104	103 104		50 000			2 280 374
Bordtennis	1 132 446	152 211	152 211		295 506	310 000	238 000	1 132 049
Bowling	734 581	98 734	98 734		100 000	100 000		1 969 993
Bryte	1 040 333	139 830	139 830		50 000	600 000		1 664 548
Bueskytter	799 602	107 473	107 473		100 000	550 000		674 016
Batsport	531 216	71 400	71 400			100 000	10 000	880 977
Casting	607 635	81 671	81 671			950 000		1 761 246
Curling	639 372	85 937	85 937			1 670 000		3 724 883
Cykle	1 436 651	193 098	193 098	3 360	232 036	25 000		1 606 566
Danse	1 204 434	161 886	161 886	1 520	150 000			1 599 179
Dykke	1 293 160	154 499				300 000		760 623
Fekte	363 033	48 795	48 795					96 757
Folkesport	96 757			33 360	1 900 000	1 550 000		9 309 400
Fotball	4 591 710	617 165	617 165		1 798 085	930 000		6 065 389
Fridrett	2 630 248	353 528	353 528			30 000	25 000	161 433
Frisbee	106 433							
Funksjonshemmede	6 795 839	811 928	811 928	2 560	491 843	1 100 000	7 100 000	16 302 170
Gang- og Turmarsj	1 354 601	182 070	182 070	2 400	650 000	500 000		2 871 141
Golf	1 397 174	187 792	187 792	16 560	100 000	50 000		1 939 318
Gymnastikk og turn	2 272 633	305 461	305 461	21 120	814 301		345 000	4 063 976
Hundekjører	908 744	122 143	122 143		50 000	170 000		1 373 030
Håndball	3 250 268	436 864	436 864		1 686 709	2 800 000	150 000	8 760 705
Is hockey	1 278 743	171 874	171 874	13 520	170 020	600 000		2 406 031
Judo	978 409	131 507	131 507	960	50 000			1 292 383
Kampsport	2 864 579	322 524	322 524		344 834	850 000	20 000	4 724 461
Kickboksing	696 652	93 636	93 636	5 440	50 000	325 000	10 000	1 218 924
Klarring	866 945	116 525	116 525	118 220	100 000		20 000	1 175 435
Lufsport	1 525 668	182 278	182 278	50 240	216 012	200 000		2 126 166
Motorsykkel	1 301 965	174 995	174 995					1 918 207

Orientering	2 331 461	313 368	313 368	4 240	995 487	1 175 000	20 000	5 152 924
Padle	1 095 292	147 217	147 217	4 480	50 000	1 100 000	20 000	2 564 206
Ro	924 999	124 328	124 328			2 050 000	20 000	3 243 655
Rugby	106 433			7 360				113 793
Rytter	1 524 893	204 959	204 959	4 480	266 891		50 000	2 256 182
Seil	1 639 454	220 357	220 357	3 840	100 000	500 000	20 000	2 704 008
Ski	3 197 632	429 789	429 789		1 900 000	5 445 000		11 402 210
Skiskytter	1 038 011	139 518	139 518	1 040	200 000	1 395 000		2 913 087
Skytter	1 819 035	244 494	244 494		649 186	1 440 000	20 000	4 417 209
Skøyte	1 179 664	158 557	158 557	3 000	100 000	1 171 000		2 770 778
Snowboard	720 936	96 900	96 900					914 736
Sof- og Baseball	379 440	51 000	51 000					481 440
Squash	508 556	68 354	68 354					645 264
Studentidrett	889 102	106 225		1 200	50 000	100 000	10 000	1 056 527
Styrkeløft	787 991	105 913	105 913		50 000	600 000		1 149 817
Svømme	2 069 056	278 099	278 099	2 400	265 254	600 000	20 000	3 512 908
Tennis	1 352 279	181 758	181 758		300 000	1 800 000	550 000	4 365 795
Triathlon	239 958	32 252	32 252			20 000		324 462
Vannski	446 631	60 031	60 031			50 000	110 000	726 693
Vektløfter	689 685	92 700	92 700		50 000	400 000		1 325 085
Volleyball	1 990 102	267 487	267 487	1 200	975 607	600 000		4 101 883
SUM	79 247 386	1 023 190	8 415 884	371 380	17 607 709	32 231 000	9 863 000	157 968 261

¹ Andre tilskudd inneholder Paralympics (kr 2,25 mill), Øst-Europa-midler, Idrett-Eldre (kr 1 mill), Integreting (4,85 mill), tilskudd til internasjonal representasjon samt diverse andre tilskudd.

² Inkluderer direkte støtte til prosjekter og stipendier til utøvere. Tallene inkluderer ikke FoU-prosjekter, tjenester fra Toppidrettsenteret, og ressurs-/kompetansepersoneer.

I hvilken grad bidrar overføringssystemet til at forbundenes aktiviteter er rettet mot de statlige overordnede formål? For å kunne svare på dette spørsmålet må man kunne finne ut hva midlene brukes til.

Bruk av midler

Forbundenes svar på spørsmålet «ble tilskuddet fra NIF brukt til bestemte formål, hvis ja hvilke formål ble midlene brukt til og hvor mye gikk til hvert formål?» tyder på (i) at det er få forbund - 16 blant 36 - som var i stand til å svare på spørsmålet, og (ii) blant forbund som svarte var det stor spredning av beløpene til ulike formål. Dette gjenspeiler mangelen på felles standarder når det gjelder målsetning, budsjettering og rapportering.

Tabell 4.30 Særforbund etter andel av totalbudsjett til ulike formål (N=24)

Formål	Mindre enn 5 %	Mellom 5 og 10 %	Mellom 10 og 20 %	Mellom 20 og 30 %	Mellom 30 og 40 %	Mer enn 40 %
Drift	1	2	6	6	3	5
Organisasjonsutvikling	18	3	3	0	0	0
Informasjon/media	17	8	0	2	0	0
Idrettspolitisk arbeid	21	1	0	0	0	0
Internasjonalt arbeid	21	2	0	0	0	0
Arrangement	13	4	5	3	2	0
Utviklingsarbeid	8	8	5	1	0	2
Utdanningsarbeid	11	7	5	1	0	0
Integrering	23	1	0	0	0	0
Toppidrett	4	7	7	3	1	3
Arbeid med anlegg	24	0	0	0	0	0
Integrering minoriteter	24	0	0	0	0	0
Antidoping og etikk	24	2	2	0	0	0
Lovverk og rettigheter	24	0	0	0	0	0

Selv om det er vanskelig å sammenlikne forbundenes svar, er det *utdanning, toppidrett og aktivitet* som oftest blir nevnt som formål for bruk av spillemidler. Det er merkelig at drift og administrasjon bare er nevnt en gang, siden spillemidler utgjør den største inntektskilden for mange, og administrative utgifter utgjør mer en 50 prosent.

Mellom 2000 og 2001 har 17 av 33 forbund fått sine overføringer redusert, mens åtte har hatt en økning. I fravær av aktivitetsregnskap ble forbundene spurt om å gi et anslag over hvor stor andel av budsjettet de bruker på ulike aktivitetsområder¹².

12. Å gi svar på dette spørsmålet innebar to vanskeligheter for forbundene. For det første var kategorisering av aktiviteter som ble brukt i spørreskjemaet ikke nødvendigvis i tråd med forbundenes praksis, og disse kategoriene har kunnet virke kunstige. Allikevel var vi nødt til å bruke en form for klassifisering av aktiviteter som var felles for alle forbund. For det andre var det vanskelig for forbundene å evaluere andelen av budsjettet for hver enkelt ak-

Til tross for metodiske problemer kan utgiftposter fordeles på fire hovedsatsingsområder, nemlig *arrangement, utviklingsarbeid, utdanning og toppidrett*.

Tabell 4.31 viser at forbundenes strategier for å øke inntekter gjenspeiler deres blandede økonomi og høye grad av kommersialisering. *Sponsorinntekter* og *spilleinntekter* er blant de mest nevnte muligheter for å øke inntektene. Økning i medlemsinntekter og midler fra NIF er også muligheter som ofte nevnes. *Forbundene* skiller seg fra idrettskretsene. De har mye større mulighet til å øke sine inntekter enn kretsene, og er i mindre grad avhengige av spillmidler. I motsetning til kretsene har forbundene kontroll over sine idrettsgrener, som i mange tilfelle er attraktive for sponsorer.

Tabell 4.31 Hvilke tiltak har særforbundet for å øke inntekter? (N=36)

Type tiltak Øke inntekter fra:	Antall forbund	Prosent av forbund som har svart
Salg	7	33,3
Sponsorer	17	81,0
Annonser	4	19,0
Medlemmer	11	52,4
Arrangementer	3	14,3
Kurs	3	14,3
Lisenser	6	28,6
Spill	14	66,7
NIFs tilskudd	10	47,6
Andre strategier	3	5,5

Blant de viktigste tiltakene er arbeidet med *automater*. Flere forbund har fått innvilget flere automattillatelser og har dermed økt sine inntekter. Arbeidet med sponsorer gir også resultater. Forbund som har fått flere samarbeidspartnere har økt sine inntekter, noe som åpner for flere aktiviteter. Noen forbund har økt sine inntekter ved å gjennomføre en enkel lisensinnkreving som inkluderer forsikring.

Tre hindringer for å øke inntekter blir ofte nevnt. *Sponsormarkedet* er trangt på grunn av generell økonomisk nedgang/stillstand i næringslivet. Det er vanskelig å få sponsoravtaler, spesielt for idrettsgrener som er lite attraktive for sponsorer. Det er vanskelig å øke medlemsinntekter på grunn av manglende forståelse i organisasjonen for økt egenbetaling. Ifølge forbundene er bevilgningene fra KKD og NIF for små, saksbehandling vedrørende automater går tregt og det tar tid å få innvilget tillatelser.

tivitet ut fra sine regnskaper, siden inntekter og utgifter ikke er knyttet til aktivitetene. Resultatet er vanskelig å tolke i den forstand at det gjenspeiler både forbundenes ulikheter når det gjelder aktiviteter og budsjett og mangel på rapporteringsverktøy.

Blant særforbund som har konkrete tiltak for å redusere utgiftene og effektivisere driften, kan en finne tre typer tiltak. (i) *Rasjonalisering* av administrasjon enten som administrativt samarbeid mellom særforbund, for eksempel for å utnytte fellesidrettslige løsninger som IT, kurs og etterutdanning, eller ta i bruk ny teknologi for å effektivisere driften. Eksempler på den siste typen er automatisering av administrative rutiner ved at klubbene og den enkelte utøver selv utfører visse oppdateringer, og administrative sparetiltak som reduksjon av antall utsendelser med post, kutt i representasjonskostnader og reiseutgifter og mindre bruk av eksterne tjenester. (ii) *Nedbemanning*: et forbund har for eksempel redusert antall ansatte i den nasjonale administrasjonen med 2,8 og regionalt med 3 årsverk, mens et annet har redusert bemanningen i administrasjonen med 1 stilling. (iii) *Omorganisering og planlegging*, ved å utarbeide et ansvars- og arbeidsfordelingskart, forbedre planleggingen gjennom årlig handlingsplan og klargjøre arbeidsfordelingen i forhold til handlingsplanen.

Disse tiltakene har ført til reduksjon av administrative utgifter, spesielt kontor- og lønnskostnader, og til et bedre aktivitetstilbud. Spesialisering av oppgaver og sparetiltak frigjør midler til idrettsrelaterte og andre prioriterte tiltak. Bedre organisering og planlegging fører også til en forbedring av kommunikasjon, og samspill mellom ansatte og tillitsvalgte.

To viktige hindringer for å gjennomføre disse tiltakene blir understreket. For det første finnes det en «smertegrense» for sparetiltak, og under denne fører redusert bemanning til redusert aktivitet. Den andre hindringen er at en del av forbundenes administrative utgifter ikke er under forbundenes kontroll. Økning i felles utgifter som IT og husleie, har hvert enkelt forbund få påvirkningsmuligheter over, fordi disse kostnadene reguleres av en styringsgruppe i NIF med representanter fra særforbundene. Årsaken til overskridelsen på IT i de siste årene, var at tidligere ble utvikling betalt av eksterne sponsorer, men etter kollapsen i IT-markedet var disse ikke like villige til å betale dette lengere. Da måtte kostnadene over på forbundene.

4.3 Særforbundenes virksomhet

For å finne ut hvordan særforbundene bidrar til å realisere statens overordnede mål må vi som nevnt ha en *evalueringsprosedyre* som gjør det mulig å undersøke aktiviteter og pengebruk. Den prosedyren som ble brukt i forhold til idrettskretsene, ble også benyttet for særforbundene. For å få frem nødvendig informasjon ble det brukt et spørreskjema hvor spørsmålene er relatert til disse punktene¹³.

13. Se appendiks 1 for en redegjørelse av kategoriene brukt i spørreskjemaet.

Det viste seg at også for særforbundene var sammenhenger mellom mål, tiltak, finansielle midler og oppnådde mål umulig å presisere. For det første er særforbundenes aktiviteter, i likhet med idrettskretsenes, ikke bare rettet mot iverksetting av statlige mål. Også særforbundene må forholde seg til et mangfold av målsettinger som ikke bare er statens. For det andre disponerer heller ikke særforbundene et regnskapssystem som gjør det mulig å kople aktiviteter og midler. For det tredje har ikke særforbundene utviklet et felles evaluerings-system for å vurdere i hvilken grad de oppnår sine mål. Analysen som følger vil gi et bilde av særforbundenes virksomhet hvor det er mulig å tydeliggjøre forholdet mellom tiltak og resultater.

4.3.1 Organisasjonsutvikling

På regionalt plan er særforbundene organisert etter to hovedmodeller. Den første og tradisjonelle er basert på *særkretser*. Her har et nasjonalt forbund ett ledd i hvert fylke (særkrets). Hver særkrets samler de lokale klubbene som driver med særforbundets gren. Denne modellen følger forvaltningsstrukturen (kommunalt, fylke, og nasjonalt nivå) men har noen ulemper. For det første betyr 19 særkretser 19 styrever og om lag 400 frivillige tillitsvalgte. Deres møtevirksomhet og koordinering er ressurskrevende, spesielt for de små forbundene. For det andre er det ofte umulig for de små og mellomstore forbundene å ha betalte ansatte i hver særkrets.

I de siste årene har en annen organisatorisk modell utviklet seg. I stedet for særkretser har flere forbund valgt å strukturere seg på *regionalt nivå*, slik at flere kretser er slått sammen i store regioner med hvert sitt kontor og betalte ansatte som har ansvar for flere tradisjonelle kretser. Et eksempel på en slik organisering er Norges Volleyballforbund¹⁴.

14. Volleyballforbundet har valgt en regional organisering fremfor den tradisjonelle med særkretser. Dette betyr i praksis at istedenfor å ha 19 særkretser har volleyballforbundet fire regioner. De tre første regionene utgjør en avdeling med 2 årsværk mens den fjerde utgjør et kontor med 1 årsværk. En avdeling består av en ansatt lokalt og en ansatt sentralt. I tillegg utvikler volleyballforbundet sin forankring lokalt gjennom et nettverk av 40 ansatte på timebasis. Arbeidsdeling mellom sentralt, regionalt og lokalt er følgende: På nasjonalt nivå har særforbundet 7 ansatte med følgende arbeidsspesialisering: markedsarbeid, informasjon – markedsføring, stabsoppgaver (økonomi - administrasjon), utvikling – utdanning, volleyball-faglig «kraft» (sandvolleyball og volleyball). På regionalt nivå har regionene 7 stillinger. I tillegg til å ha ansvar for sine regioner er ansatte ansvarlige for en type oppgave (for eksempel utvikling) og fungerer med de andre regionalt ansatte i et nasjonalt nettverk. Arbeidsoppgavene er følgende: politisk og idrettspolitisk påvirkningsarbeid, serie/ cup/ kampadministrasjon, koordinering av tiltak rettet mot klubb og øvrige volleyballmiljø, koordinering av treningstiltak rettet mot skoleverket, generelt rekrutteringsarbeid, klubbutvikling. På lokalt nivå har særforbundet utviklet et nettverk som består av 40 volleyballklubber som er ansvarlige for barne- og ungdomsarbeid i sin sone, for utvikling av nye klubbmiljøer og skolelag og for opplæringstiltak rettet mot trenere og lærere.

Tabell 4.32 Særforbund etter type organisering

Type organisering	Antall forbund
Særkretser	16
Regioner	6
Andre	5
Totalt	27

Tabell 4.32 viser at blant de 27 forbundene som har svart på spørsmålet om organisering, er 16 forbund organisert etter den tradisjonelle særkretsbaserte modellen, mens 6 er organisert etter den regionale modellen.

Noen særforbund har andre typer organisering på regionalt plan, for eksempel *nettverk*. For eksempel har et forbund utviklet et samarbeid mellom 6 særkretser på tvers av fylkesgrenser, og er i ferd med å formalisere et regionalt nettverk. Et annet forbund har utviklet et kompetansenettverk for lokale stevnearrangement. Et tredje forbund har opprettet regionale anleggskontakter hvor hvert styremedlem har ansvar for én av sju regioner. Tabell 4.33 viser at seks særforbund har planer om å endre sin regionale struktur.

Tabell 4.33 Endring i organisering

	Antall forbund
Har endret sin regionale struktur	5
Har planer om å endre sin regionale struktur	6

De planlagte endringene kan sorteres i tre typer. Den første er *regionalisering*, dvs. sammenslåing av flere særkretser og overgang fra særkrets til regionsstruktur. Den andre består av spesialiserte *kompetansenettverk* på tvers av særkretser. Den tredje dreier seg om å utvikle *forpliktende samarbeid* mellom kretser i geografisk nærhet til hverandre, uten at det regionale (krets) tillitsmannsapparatet endres.

Hensikten med organisasjonsutvikling er (i) effektivisering i forhold til tidsbruk, ansvarsfordeling, og ressursbruk; (ii) forbedring av kommunikasjon og dialog med klubber og (iii) å gi klubbene reelle påvirkningsmuligheter slik at de vil benytte seg av tilbudene. Som et forbund formulerer det: «Særforbundet skal levere tjenester/produkter som utvikler klubbene som idrettslag».

To viktige hindringer for å bedre organisasjonen kan spores. For det første skaper organisatoriske reformer motstand blant frivillige tillitsvalgte i særkretsen. Regionalisering kan for eksempel innebære en reduksjon av antall verv. I tillegg forutsetter regionalisering at styringsmakten flyttes fra fylkesnivå til regionsnivå. Dette innebærer at tillitsvalgte i særkretsen mister makt, samt symbolske og materielle fordeler. For det andre er det knyttet økonomiske fordeler til særkretsorganiseringen. Statlige og fylkeskommunale tilskudd

er knyttet til kretsen som enhet. Endring av egen organisering kan altså medføre tap av inntekter. Dette betyr at idrettens og myndighetenes måte å fordele midler på, kan motvirke nødvendige og ønskelige reformer i forbundene.

4.3.2 Informasjon og media

Kommunikasjon med medlemmer, publikum og massemedia er viktige områder for særforbundene. I det informasjonssamfunnet vi lever i, er kommunikasjonskanaler blitt mangfoldige og raske. Forbundene må kunne kommunisere med sine medlemmer og med publikum gjennom moderne kommunikasjonsmidler. I tillegg står massemedia og idretten i et gjensidig avhengighetsforhold (Coakley, 2001). Toppidrettens kommersielle inntekter er avhengig av massemedia som tilbyr en kombinasjon av underholding og nyheter. Samtidig er massemedia avhengig av idrettslige begivenheter for å tiltrekke publikum. Alle særforbund som har svart på undersøkelsen har konkrete aktiviteter rettet mot informasjon og media.

Forbundene bruker i hovedsak tre informasjonskanaler. Overfor *massemedia* er hensikten å produsere godt informasjonsmaterieell og distribuere dette til de største avisene, tv og radiostasjoner. Pressekonferanser og pressemeldinger samt direkte kontakt med journalister, er de meste brukte midlene. Noen forbund har egen *pressekontakt* eller informasjonsmedarbeider. Den andre kanalen går via *Internett* og er rettet mot medlemmene og publikum. De fleste forbundene har en web-side og oppdaterer regelmessig forbundets hjemmesider. Den tredje kanalen går via *medlemsblad* og er rettet mot medlemmene.

4.3.3 Idrettspolitisk arbeid

Særforbundene har andre organisasjoner – idrettslag - som medlemmer. En av hovedgrunn for at føderale organisasjoner finnes, er å mulliggjør representasjonen av interesser innenfor et felte. . De utgjør interessegrupper som forsøker å påvirke de myndighetene som har mest innflytelse over deres rammebetingelser. Ved å påvirke den offentlige politikken forsøker de å fremme medlemmenes interesser. 26 særforbund blant de 36 som har svart på undersøkelsen er aktive når det gjelder idrettspolitisk arbeid.

Det idrettspolitiske arbeidet foregår på to plan. Det ene er rettet mot felles idrettspolitiske spørsmål som for eksempel endring av fordelingsnøkkelen til spillemidler, økte inntekter, integrering av funksjonshemmede og forbedring av klubbens rammevilkår. Slikt arbeid fører med seg tett dialog og jevnlig kontakt med NIF og KKD. Det andre er rettet mot forbedring av rammevilkårene for forbundets idrettsgrener og innebærer kontakt med ulike deler av statsforvaltningen med betydning for idretten. For eksempel har Luftsportsforbundet kontakt med Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og

Lufftartsdirektoratet. Rytterforbundet samarbeider med de øvrige hesteorganisasjonene mot Landbruksdepartementet og veterinærmyndighetene.

Den viktigste nevnte hindringen i forhold til idrettspolitisk arbeid er knyttet til begrensede ressurser, både økonomiske og menneskelige. En annen hindring oppgis å være «overkjøring fra myndighetenes side», blant annet som regelendring fra EU, som forbundene ikke har noen innflytelse over.

4.3.4 Internasjonalt arbeid

Idretten ble tidlig organisert på det internasjonale plan med stiftelsen av den Internasjonale Olympiske Komité (IOC) i 1894. I tillegg til IOC finnes det omlag 80 internasjonale forbund (Miege, 1997) som organiserer de fleste idrettsgrener internasjonalt. Deltakelse i internasjonale konkurranser forutsetter at nasjonale forbund er medlem av de internasjonale forbundene. Disse har også lovgivningsmyndighet innenfor sine idrettsgrener. Dermed er det viktig for særforbundene å være aktive, og 31 av 36 forbund er aktive internasjonalt.

Disse forbundene er ofte representert på nordisk, europeisk og verdensbasis, og er mer eller mindre aktive i internasjonale fora. De meste aktive har verv i internasjonale organisasjoner og deltar i sekretariat, styrer, komiteer eller kommisjoner. Politisk arbeid på internasjonalt plan gir mulighet til å påvirke regelverket. I tillegg deltar forbundene i utdanningstiltak, som for eksempel utdanning av internasjonale dommere. Det internasjonale politiske arbeidet består også i å fremme konkrete forslag og bygge allianser. Dette forutsetter at en opparbeider kjennskap og tillit i internasjonale organer, holder seg godt orientert om hva som skjer i internasjonale fora og er godt forberedt til møter.

I tillegg til den politiske og tekniske innflytelse det gir, er internasjonalt arbeidet viktig av flere grunner. For det første åpner det muligheter for utviklingen av internasjonale samarbeidsprosjekter, som for eksempel utveksling av trenere/dommere og samarbeid om stevnesesong. For det andre gir det mulighet til å dra nytte av erfaringene i andre land. For det tredje er arbeidet i de internasjonale forbundene avgjørende for at Norge skal få tildelt internasjonale stevner. Reiseavstand og kostnader knyttet til transport, overnatting i forbindelse med møter og liknende, oppfattes som den største hindringen når det gjelder det internasjonale arbeidet.

4.3.5 Arrangement

Konkurransen og fysisk prestasjon er kjennetegn som skiller idretten fra andre former for spill (Loland, 2002). Historisk sett var regulering av konkurranser en viktig grunn til at idrettsgrenene ble organisert i forbund. Idrettens organisering i særforbund har i Norge fulgt utviklingen av den engelske sportsmo-

dellen, og konkurranse var et sentralt element som skilte den fra den tradisjonelle idretten (Olstad & Tønnesson, 1986).

Blant de 36 forbundene er 33 aktive når det gjelder arrangement og organisering av konkurranser. Arrangement av konkurranser er en av de viktigste oppgavene for særforbundene. De fleste forbund arrangerer individuelle konkurranser, serier og mesterskap på alle plan både nasjonalt og internasjonalt. Graden av involvering i arrangement varierer fra forbund til forbund og mellom type arrangement. Noen forbund driver alle arrangementer. Det innebærer at de behandler søknader, godkjenner budsjett, er behjelpelig med å finne dommere, resultatservice og leverer pokaler og medaljer. Andre forbund gir praktisk og økonomisk støtte ved lokale arrangement, og avholder større stevner som NM. I tillegg arrangerer forbund internasjonale stevner som EM. Arbeidet med arrangement krever kontakt med deltakere, planlegging og gjennomføring. Ikke minst kreves et oversiktlig økonomisystem med klare ansvarsforhold og intenst arbeid for å skaffe inntekter og sponsorer.

Konkurranser og arrangementer er forbundenes *raison d'être* og dermed et av de viktigste arbeidsområdene for dem. Arrangementer er også et sentralt virkemiddel for å oppnå idrettslige og organisatoriske mål. Arrangementer gir mulighet til å utvikle både utøverne og klubbene, og til å få medieomtale. De bidrar også til å øke antall aktive medlemmer, aktivitet og samhold, til å skaffe sponsoravtaler og til mer generelt å komme i forhandlingsposisjon med interessenter. De muliggjør også lokale initiativ og skaper interesse for aktivitet i media og hos publikum.

Blant de viktigste hindringene for å øke tallet på arrangement er mangel på midler. Når det gjelder lokale arrangement blir mangel på ledere og ildsjeler i lag/foreninger oppfattet som en stor hindring.

4.3.6 Utviklingsarbeid

Tilrettelegging av idrettsaktiviteter i idrettslagene krever et administrativt støtteapparat. Lagene må være i stand til å planlegge og evaluere sine aktiviteter, de må kunne rekruttere nye medlemmer samt styre, administrere og motivere frivillige og profesjonelle medarbeidere, og administrere sine ressurser og sine anlegg. Gjennom en rekke utviklingstiltak hjelper særforbundene klubbene til å strukturere seg, både organisatorisk og idrettslig. Alle særforbund som har svart på spørreundersøkelsen har tiltak rettet mot utvikling.

Utviklingstiltak tar hovedsakelig fire former:

- (i) *Klubb utvikling* innebærer samarbeid med klubbene. Her er hensikten å forbedre klubbdriften, særlig rekrutteringen, og forutsetter gjensidige avtaler mellom forbund og klubber. Kontakten skjer gjennom lag/foreningsbesøk med instruksjoner, opplæring av instruktører, dommere og banemannskap, eller som kretsleder-seminar med fokus

på planlegging og klubbprosesser. En del av disse prosessene skjer i regi av Idrettens studieforbund. Da for eksempel Volleyballforbundet skulle iverksette en ordning med elitelisenser for sine klubber, var et av kravene at de også skulle gjennomgå klubb utviklingsprosesser som «Klubben min». Disse ble i stor grad utført og finansiert av ISF.

- (ii) *Tilskudd til aktiviteter* fra forbundene til særkretsene for å støtte rekrutteringsarbeid eller direkte til klubbene som støtte til kurs, utdanningstiltak, samlinger, reiser eller turneringer.
- (iii) *Aktivitetsrettede tiltak* i lag/foreninger med barn/ungdom som målgruppe, samt skolebesøk.
- (iv) *Utviklingskonsulent* ansatt i forbund eller i særkrets som reiser rundt til klubber og foreslår idrettsfaglig utviklingsarbeid.

Hensikten med utviklingstiltak er både idrettslige og organisatoriske. De bidrar til å øke deltakelsen, spesielt i aldersgruppene under 19 år. Flere barn og ungdommer skal rekrutteres. Utviklingstiltak skal bidra til å øke kompetansen i klubbene. Forbundene forsøker å standardisere klubbenes drift og innføre et kvalitetssikringssystem for klubbenes aktiviteter. Gjennom erfaringsutveksling mellom klubber og forbund har klubbene kunnet utvikle nye aktivitetskonsepter for både barn, ungdom og voksne. En av de viktigste hindringene for å gjennomføre disse tiltakene er mangel på økonomi og menneskelige ressurser. Når det gjelder små idretter er mangel på ressurspersoner og geografisk spredning av klubbene en betydelig hindring. Små klubber har også problemer med å følge opp nye systemer og krevende planleggingsprosedyrer.

4.3.7 Utdanning

Tilrettelegging av idrettsaktiviteter på lagsnivå krever at de som leder aktivitetene har nødvendig kompetanse. Til tross for at den størstedelen av arbeidsinnsatsen i lagene er frivillig (Enjolras & Seippel, 2001) har kompetanseutvikling blitt stadig viktigere. Særforbundene tilbyr en rekke utdanningstiltak til sine medlemmer. Alle forbund som har svart på spørreundersøkelsen har utdanningstiltak.

Gjennom kursvirksomhet søker forbundene å heve kompetansen i klubbene. Utdanningstiltak tar form av utviklingskurs for klubber, trenere, dommere og ledere. Forbundene jobber også med utvikling av utdanningsmateriell. Utdanningstiltak forbedrer kontakten med klubbene og øker kompetansen i klubbene.

Tiltakene bidrar også til å høyne kvaliteten på trenere og utøvere. Kompetansen i organisasjonene øker, og det arbeides særlig mot økt kvalitet på trenerne og dommere.

De viktigste hindringene når det gjelder utdanningstiltak er, i tillegg til knapphet på ressurser, mangel på interesse blant tillitsvalgte over hele linjen

(klubb, særkrets, forbund). Et annet problem som ofte nevnes er manglende oppslutning fra klubbene.

4.3.8 Integrering av funksjonshemmede

23 forbund blant de 36 spurte er aktive i forhold til integrering av funksjonshemmede. På dette området er NIFs og NFIs (Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund) strategi å overføre ansvaret for integrering til hver enkelt idrett. NFI ønsker på sikt å bli et kompetansesenter for integrering. Denne prosessen er i gang, og noen forbund tilrettelegger selv aktiviteter tilpasset for funksjonshemmede. Et "kvalitetsikringssystem" ble utarbeidet i samarbeid mellom særforbundene, NFI og NIF for å sikre den nødvendige "kvalitet" i de forbundene som tar over ansvaret. NFI samarbeider med særforbundene frem til "kvaliteten" er god nok. NFI forvalter ansvaret for integreringskonsulenter.

Forbundstiltak består av treningssamlinger, aktivitetslederkurs og anskaffelse av spesialutstyr tilpasset fysisk funksjonshemmede. Forbundene som har tatt ansvar for integrering har en avtale med NFI som gir økonomisk støtte til klubber og arrangement, og til utdanning av trenere og dommere. Noen forbund har en klubb som ivaretar integrering ved for eksempel å tilby tennis eller ski for rullestolbrukere. Andre forbund, som for eksempel fotballforbundet, har prosjekter rettet mot integrering som «Fargerik fotball-prosjektet» og «Trygg oppvekst-prosjektet».

De fleste forbund som er aktive på dette området tilbyr økonomiske støtteordninger til lagene. Denne integreringsstrategien forutsetter at forbundene arbeider på flere plan ved å tilpasse tilbudet slik at funksjonshemmede kan delta i enkelte idrettsgrener, ved å øke fokus på funksjonshemmede innenfor forbundet, ved å endre holdninger samt å utdanne ressurspersoner og engasjere trenere. I tillegg innebærer det for noen forbund å satse på at funksjonshemmede kan delta i internasjonale konkurranser, som for eksempel Paralympics.

Blant de viktigste hindringene på dette feltet blir treghet i eksisterende organisasjonsstruktur og -kultur, knappe ressurser og mangel på kompetanse og personell oftest nevnt. Tilgang til og samarbeid med helsepersonell og vanskeligheter med å skaffe tilpasset utstyr er også viktige hindringer. På klubbnivå finnes det fortsatt myter og holdninger som sperrer for aktivitet.

4.3.9 Toppidrett

Toppidrett er et viktig satsingsområde for de fleste særforbundene. Idrettens ånd som gjenspeiles i den Olympiske maksimen *citius, altius, fortius* har ført

til at toppidretten gradvis har differensiert seg fra breddeidretten. Denne tendensen har blitt forsterket av den store mediadekningen som går sammen med de internasjonale begivenhetene. Toppidretten er viktig for særforbundene ut fra to grunner. For det første bidrar den til å bygge idrettsgrenens image blant utøverne og publikum og øker dermed organisasjonens legitimitet. For det andre åpner toppidrettslige suksesser for finansieringsmuligheter og sponsorinngang. 34 forbund blant de 36 som har svart, har handlinger rettet mot toppidrett.

De fleste forbund har en samarbeidsavtale med *Olympiatoppen*. Olympiatoppens utvikling av utøvere foregår gjennom særforbundene som har ansvar og beslutningsmyndighet for sin idrett. Særforbundene står fritt til å velge faglige samarbeidspartnere, men Olympiatoppen stiller krav for å gå inn med økonomisk støtte. Olympiatoppen har et helhetsansvar for resultatene i norsk idrett og er av idrettstinget gitt '...det overordnede ansvar og nødvendig myndighet til å utvikle norsk toppidrett i nært samarbeid med særforbundene' (Olympiatoppen, årsrapport 2000). Mens Olympiatoppen har et helhetsansvar, har det enkelte særforbund ansvar for sin idrett og sine resultater, og har således beslutningsmyndighet i alle spørsmål vedrørende sin idrett.

For de fleste særforbundene er toppidrett et viktig satsingsområde. Hovedmålet er deltakelse i nasjonale og internasjonale konkurranser, som NM, EM, VM og OL. De fleste forbund som er aktive i forhold til toppidrett har et landslag eller en elitegruppe som samler topputøvere under ledelse av en trener eller en landslagssjef. Noen særforbund har elitegrupper som samler topputøvere i forhold til alder (for eksempel talentprosjekter for utøvere under 19 eller 17 år, landslag junior osv.) og/eller etter kjønn. Noen forbund har også rekrutteringsprosjekter forankret i særkretsene som gir treningsmuligheter til unge talenter i klubbene.

De viktigste hindringene her er først og fremst mangel på økonomiske ressurser, men også mangel på kvalifiserte trenere. For forbund som ikke har etablert seg nasjonalt og internasjonalt som toppidrettsgren, er det ønskelig å få en landslagstrener som kan følge opp utøvere. Hindringen er først og fremst manglende økonomiske ressurser. Disse forbundene har ikke alltid sponsorer. I tillegg er det i noen forbund få ressurspersoner til å bistå landslagstrener og liten vilje til å satse på landslaget blant lederne.

4.3.10 Utviklingssamarbeid

Internasjonalt samarbeid kan også ta form av *bistand* til idrettsorganisasjoner i utviklingsland. Noen forbund har iverksatt prosjekter som bidrar til utvikling gjennom idrettslige aktiviteter. Få forbund (5 av 36) er involvert i utviklingssamarbeid. Forbundene som er aktive på dette området har utviklingssamarbeidsprosjekter i Baltikum, Bosnia Hercegovina, Vietnam, Tanzania og Mali. Fotballforbundet har en egen konsulent på dette feltet. Mangel på økonomiske

ressurser og kompetanse er de viktigste hindringene for å utvikle aktiviteter på dette feltet.

4.3.11 Anlegg

De fleste idrettsgrener krever anlegg for å kunne la seg gjennomføre. Mangel på tilpassede anlegg blir ofte oppfattet som hovedbegrensning for idrettsgrener som vokser. I Norge er den største andelen av idrettsanlegg eid og finansiert av offentlige myndigheter. Dermed er det viktig for forbundene å kunne påvirke anleggspolitikken og utvikle egne anlegg når den offentlige innsatsen er utilstrekkelig. 29 forbund av 36 er aktive i forhold til anlegg.

Forbundenes tiltak på dette området varierer i forhold til hvilken type anlegg de trenger. Noen har egne anlegg for sin idrett. Andre kan bruke flerbruksanlegg uten tilpasning, mens andre trenger tilpasning. Noen idretter eier og driver egne anlegg mens andre bruker offentlige.

For alle forbund er anleggsspørsmål viktige, spesielt for idretter som er i vekst. Tilgang til anlegg i nærmiljø bestemmer ofte utviklingen av klubbene. De fleste forbundene arbeider med en politisk anleggsstrategi for å påvirke nasjonale, fylkeskommunale og lokale myndigheter.

Forbundene tilbyr klubbene faglig bistand ved for eksempel å utarbeide brosjyrer for anleggssøknader. Noen forbund tilbyr teknisk godkjenning av anlegg når anleggene er i privat drift. Noen forbund har ansatt spesialister på dette området som gir bistand til klubbene og jobber med anleggspolitikken.

De største forbundene har avsatt midler for å stimulere utbygging av anlegg. Et hovedproblem når det gjelder anlegg er at særforbundene konkurrerer med hverandre om plass og midler. I storbyer er tomtetilgang sentralt også oppfattet som en hindring for anleggsutvikling. Generelt sett er knappheten av ressurser og et «stivbeint byråkrati» blant de meste nevnte hindringene når det gjelder anleggstiltak.

4.3.12 Sosial integrering

Idretten er en arena for sosial integrasjon (Seippel, 2002). Gjennom deltakelse i idrettslige aktiviteter blir hver enkelt del av et fellesskap som fører med seg både sosiale forbindelser og gjensidige forpliktelser. Individuer blir også sosialisert til idrettens verdier og utvikler erfaringer knyttet til samhold og solidaritet. Disse egenskapene har ført til at idretten i økende grad har blitt sett som et instrument for offentlig integrering av personer med minoritetsbakgrunn. Ni forbund av 36 sier at de har tiltak for sosial integrering. Likevel har bare ett forbund spesifisert hva slags tiltak det dreier seg om.

Som påpekt av en respondent har idrettslagene medlemmer og utøvere med minoritetsbakgrunn uten at det medfører spesielle tiltak for denne målgrup-

pen. Hensikt her var å kunne identifisere forbund som har aktive tiltak i forhold til sosial integrering. Fotballforbundet har et eget integreringsutvalg og konsulent, og har utviklet tiltak som *Fargerik Fotball*, Foreldreprosjekt og temadager for klubber som er rettet mot integrering av personer med minoritetsbakgrunn.

4.3.13 Antidoping og etikk

Dopingmisbruk har blitt et mer synlig problem innenfor idretten i de siste årene. Antidoping og etikkarbeid er prioriterte områder, både for NIF og KKD, og dette har ført til norsk deltakelse i den internasjonale anti-doping organisasjonen WADA. Selv om det meste av antidopingarbeidet var iverksatt av NIF sentralt (og nå av stiftelsen Antidoping Norge), er noen forbund aktive på dette feltet. 28 forbund av 36 er aktive når det gjelder antidoping og etikkarbeid.

Særforbundenes tiltak dreier seg om å informere utøverne og legge til rette for testing. Informasjonstiltakene er varierte og blir implementert i forbindelse med klubb utviklingstiltak eller kurs, med etikkseminar for toppidrettsutøvere. De tar også form av spesifikk informasjon til trenere og landslagsgrupper, samt informasjonsmøter med trenere og spillere. Noen forbund har utpekt en person som er medisinsk ansvarlig og som tar seg av formidling av informasjon og oppfølging av utøverne. Hensikten med tiltakene er å bevisstgjøre utøvere og trenere og endre holdninger i forhold til doping.

4.3.14 Lovverk

Et særtrekk ved norsk idrett er dens monopol på lovgivning og legal regulering. Idrettens interne regler er bestemt av idrettstinget og konflikter løses i idrettens egne domstoler. Hvert særforbund har lovgivningsmyndighet når det gjelder sin idrettsgren. Dermed er lovarbeid et viktig område for de fleste forbundene. 21 forbund av 36 er aktive i forhold til lovverk og rettighetsstruktur. Arbeidet på dette området foregår ofte innenfor forbundenes lovutvalg. Eksempler er påvirkning av internasjonale forbund for å endre eksisterende regelverk, arbeid mot myndighetene når det gjelder sikkerhetsspørsmål, avklaring av rettighetsstruktur og utarbeidelse av kontrakter med samarbeidspartnere.

4.3.15 Evaluering

Ideelt vil styrets strategiske rolle bestå i å planlegge og evaluere forbundets virksomhet. Styret bør utarbeide en flerårlig handlingsplan som spesifiserer forbundets operasjonelle mål, konkrete tiltak og kriterier for evaluering. De

fleste forbund har en handlingsplan som definerer forbundets strategi. Handlingsplanene er sammensatte når det gjelder grad av operasjonalisering, og få handlingsplaner inneholder operative evalueringskriterier. 32 forbund av 36 har handlinger rettet mot evaluering av oppnåelse av mål.

På spørsmålet «hvordan evalueres målsetningene?» avdekket svarene ulike strategier. Noen få forbund har prosedyrer for både planlegging, målsetting og evaluering. De fleste rapporterer sine aktiviteter kun ved å legge frem en rapport til styre og forbundsting. Gjennomgangen av forbundenes ting dokumenter viser at få forbund benytter et rapporteringssystem som gjør det mulig å se noen sammenheng mellom mål, tiltak og evalueringskriterier.

4.4 Oppsummering og vurdering

Forbundenes rolle består i å gjennomføre nødvendige felles oppgaver for at en idrettsgren skal kunne fungere. Disse oppgavene består av: (i) organisering av konkurranser på alle nivå (fra lokale konkurranser til nasjonale og internasjonale); (ii) utdanning av instruktører, trenere og dommere på alle nivå; (iii) å sørge for at nødvendige anlegg/infrastrukturer er på plass; (iv) sikre mediaoppmerksomhet og goodwill i offentligheten; (v) sikre legal regulering av idrettsgrenen; (vi) å legge til rette for toppidrettslige prestasjoner.

Forbundenes arbeid både sentralt og regionalt er rettet mot tilrettelegging av idrettslige aktiviteter (konkurransorganisering, dommer- og trenerutdanning) og mot rekruttering av medlemmer (klubb utvikling). Forholdsvis få årsverk er knyttet til rene administrative oppgaver.

Gjennomgangen tyder på at det finnes et stort forbedringspotensiale i særforbundene når det gjelder bruk av strategiske styrings- og rapporteringsverktøy. Særforbundene har ikke noen felles lest for hvordan de skal beskrive sin virksomhet. Ulike måter å fremstille virksomheten på gjør bildet uoversiktlig, og det blir vanskelig å sammenlikne de ulike særforbundene. I tillegg til det mangfold som kjennetegner særforbundene, fører denne mangelen til at virksomheten er mer ugjennomsiktig enn nødvendig. Særforbundene har ikke felles planleggings- og rapporterings instrumenter, noe som ville synliggjøre ulike aktører som bidrar økonomisk og forbedre forbundenes strategiske styring.

De fleste særforbundene har heller ikke noen form for aktivitetsregnskap som gjør det mulig å kople aktiviteter til inntekter og utgifter. Dette fraværet av aktivitetsregnskap fører til at de årlige rapportene for de fleste forbundene er upresise når det gjelder bruk av midler. For mange forbund finnes det mulighet for effektivitetsgevinster ved å omstrukturere regionale ledd. Forbund som har valgt en organisatorisk struktur som består av både regioner og lokale kompetansenettverk har kunnet:

- (i) utløse stordriftsfordeler ved å bruke felles ressurser på tvers av kretser når det gjelder felles oppgaver;
- (ii) øke fokus på aktiviteter: gjennom nettverksordninger blir sentrale penger og personalressurser bedre fordelt på regions- og lokalnivå;
- (iii) redusere administrative kostnader: mindre ressurser er brukt til driften og mer ressurser er tilgjengelige for tilrettelegging av aktiviteter ved å redusere antallet enheter (særkretser).

En slik form for organisering er best tilpasset for de små og mellomstore forbundene. Likevel og til tross for de mulige gevinstene, møter de fleste forbundene intern motstand som hindrer en slik omorganisering.

Norges Idrettsforbund sentralt

Det norske idrettsfeltet er bygget på et hierarkisk system av relativt selvstendige enheter - idrettslag, idrettsråd, særforbund og idrettskretser - som er samlet under Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF) som nasjonal paraply. *Norges Idrettsforbund* (NIF) er fellesorganisasjonen for idretten i Norge og ble etablert i 1946¹⁵. Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF) består av NIF sentralt, 19 idrettskretser, 56 særforbund, 380 idrettsråd og ca. 12000 idrettslag. NIF hadde i 1999 ca. 1 800 000 registrerte medlemskap. *NIF sentralt* er det nasjonale leddet av Idrettsforbundet og består i tillegg til det valgte idrettsstyret av en administrativ stab. Nedenfor brukes betegnelsen *NIF sentralt* om NIFs nasjonale organisasjonsledd, mens *NIF* betegner den frivillige organiserte idretten i sin helhet.

Idrettstinget er organisasjonens høyeste myndighet og velger idrettsstyret ut fra en demokratisk prosedyre. På idrettstinget har representanter fra idrettsstyret, idrettskretsene og særforbund stemmerett. Det er idrettskretsen og særforbundene som representerer idrettslagene på tinget. Hvert fjerde år avholdes idrettsting, hvor idrettsstyret blir valgt og hvor handlings- og økonomiplaner, revidering av lover og andre viktige saker for norsk idrett blir vedtatt. Mellom tingperiodene er det idrettsstyret som har den høyeste myndighet.

15. Centralforening for Utbredelse av Legemøvelser og Vaapenbruk var det første sentrale idrettsforbundet i Norge, og ble stiftet i 1861. I 1893 vedtok Stortinget at idretten og skyttervesenet skulle skille lag, og Centralforening for Utbredelse av Idræt ble stiftet. Denne organisasjonen levde frem til 1910 da Norges Riksforbund for idræt ble stiftet. I 1917 Centralforeningen som opprettholdt tilknytningen til forsvarsidealet meldt seg ut av Riskforbundet og i 1919 ble Norges Landsforbundet for Idræt etablert. Arbeidernes Idrettsforbund ble stiftet i 1924 og virket frem til 1940 som en motvekt til det «borgelige» Norges Landsforbund for Idræt. I et vedtak fra september 1940 ble det besluttet å slå sammen Norges Landsforbund og Arbeidernes Idrettsforbund. I 1996 besluttet Idrettstinget å slå sammen Norges Idrettsforbund og Norges Olympiske Komité. Norges Olympiske Komité var i perioden 1965-96 et selvstendig organisasjonsledd i norsk idrett.

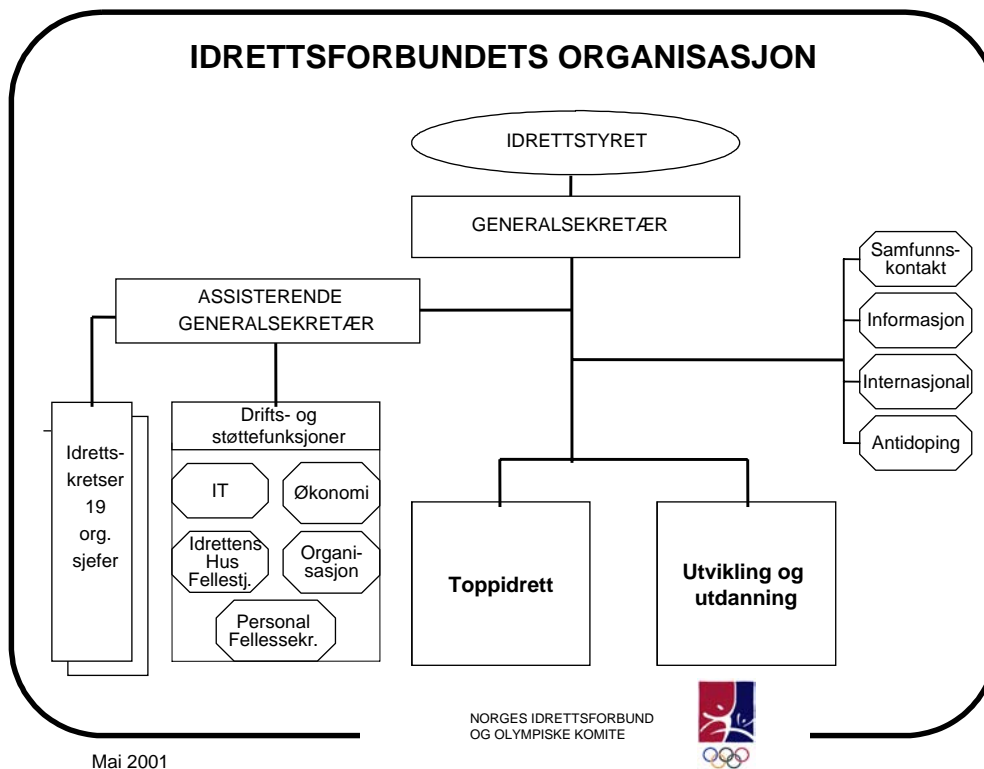
NIF sentralt definerer sine oppgaver som overordnet helhetlig strategi og idrettspolitikk, internasjonalt arbeid, dokumentasjon, forskning, organisasjonsutvikling og personalpolitikk.

Dette kapitlet tar for seg NIFs organisasjonsstruktur sentralt, dens økonomi, bruk av spillemidler og NIFs virksomhet for øvrig. Hensikten er primært å få innsikt i hvordan NIF sentralt disponerer de inntektene som kommer fra staten via KKD. Dette kapitlet bygger på analyse av NIFs interne dokumenter og på intervjuer av ansatte i organisasjonen.

5.1 Organisasjonsstruktur

Organisasjonens struktur gjenspeiler organisasjonens virksomhet og prioriteringer. I tillegg bidrar den organisatoriske strukturen til organisasjonseffektivitet.

Figur 5.1 NIF sentralt organisasjonskart i 2001 (Kilde: NIF).



Organisasjonskartet i figur 5.1. viser hvordan NIF sentralt formelt er strukturert i enheter og oppgaver. Dette organisasjonskartet ble endret mellom 2001 og 2003. Siden analysen ble gjennomført i 2002 mens omorganiseringen foregikk, legger jeg frem den gamle og den nye organisasjonsstrukturen. Organisasjonskartet i figur 5.1 er fra 2001. NIF sentralt var i 2001 organisert rundt fem enheter; drift- og støtteoppgaver, generalsekretariat, utdanning og utvikling, idrett og samfunn, samt toppidrett. Disse enhetene hadde følgende oppgaver:

Drift- og støtteoppgaver

Under ledelse av assisterende generalsekretær var det i 2001 fem enheter: organisasjon, personal og fellesekretariat, økonomi, IT og fellestjeneste. Organisasjonsavdelingen hadde et bredt spekter av oppgaver, blant annet ansvar for materiale til bruk i politisk påvirkning, planleggingsprosesser, oppfølging av idrettsråd og lokale aktivitetsmidler, spillemiddelsøknad og rapportering samt styring av FoU-prosjekter. Avdelingen hadde også driftsansvar for tingoppnevnte komitéer samt for det arbeidet som gjøres i forbindelse med lovrevisjon. Personal og fellesekretariat utførte tjenester for flere avdelinger. Oppgavene innenfor personalområdet var knyttet til to hovedområder: retningslinjer og ivaretagelse av NIFs personalpolitikk samt arbeidet med omstillingsprosessen. Økonomiavdelingen besto av regnskapsavdeling, lønnsavdeling og Idrettens regnskapskontor. Regnskapsavdelingen var ansvarlig for NIFs eget regnskap, mens lønnsavdelingen var ansvarlig for utbetaling av lønn og godtgjørelse til NIF sentralt, idrettskretser og ca. 30 særforbund. Enheten IT og fellestjenester hadde ansvar for IT og Idrettens Hus.

Generalsekretariat

Enheten besto av den overordnede ledelsen i norsk idrett med ass. generalsekretær og sekretærtjeneste. Fire enheter var knyttet til generalsekretariatet: informasjonsavdelingen hadde ansvar for kommunikasjon og informasjon, internasjonal avdeling ivaretok NIFs internasjonale kontakt mot IOC, EOC, ENGSO og andre internasjonale organisasjoner, og antidoping-avdelingen var utviklet i samarbeid mellom NIF og KKD og gjennomførte holdningsskapende arbeid, kontrollerende virksomhet og domsprosesser. Samfunnskontakt var nyetablert i 2001 og hadde som oppgave «gjennom idrett og annen fysisk aktivitet, ved hjelp av idrettens erfaring og kompetanse, og i samarbeid med offentlige og private aktører, bidra til å løse samfunnsoppgaver overfor målgrupper idrettens tradisjonelt ikke når».

Utdanning og utvikling

Denne seksjonen besto av *Idrettens studieforbund (ISF)* og en enhet for *idrettsutvikling*. Idrettens Studieforbund (*ISF*) ble etablert i 1994 og er godkjent som ett av 22 studieforbund i Norge. ISFs formål er å være et samordnings-

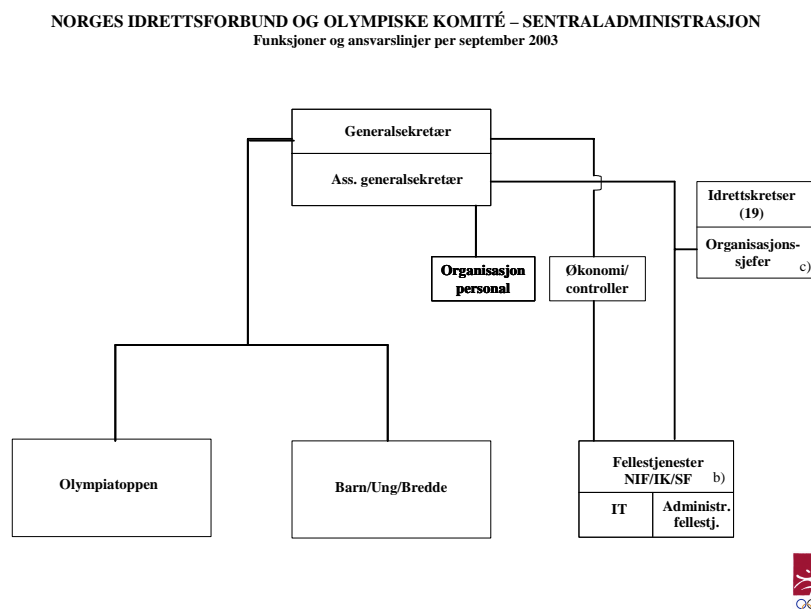
og tilretteleggingsorgan for utdannings- og opplæringsvirksomhet innen idretten. Utviklingsavdelingen hadde tre ansatte sentralt i NIFs administrasjon på Ullevål, mens de øvrige var geografisk spredd i kretsapparatet. Her var samlet en del av de personellmessige ressursene som tidligere var i idrettskretsen og hadde ansvaret for fellesidrettslige aktiviteter. NIFs ansvar for anlegg-utviklingen var knyttet til denne avdelingen.

Toppidrett

Toppidretten i NIF organiseres gjennom Olympiatoppen. Denne virksomheten finansieres gjennom KKD i tillegg til sponsorfinansiering via NIF.

Mellom 2001 og 2003 har NIF sentralt gått gjennom en omorganiseringsprosess. Hensikten med omorganiseringen har vært å forbedre organisasjonens effektivitet ved å samle alle fellestjenester i en enhet og alle idrettspolitiske operasjonelle tiltak i en annen enhet. Organisasjonskartet ser dermed slik ut:

Figur 5.2 NIF sentralt organisasjonskart i 2003 (Kilde: NIF).



I forhold til 2001-modellen har to elementer blitt endret, og de gjenspeiler to typer omorganisering. Den ene er at alle fellestjenester er gruppert i en enhet og avskilt fra NIFs sentrale oppgaver. Administrative fellestjenester omfatter

idrettens regnskapskontor, idrettsbutikken samt trykkeri og kopisenter. Denne enheten fungerer selvstendig og yter tjenester til særforbundene og NIF sentralt. NIF sentralt er nå en kunde på lik linje med de andre brukerne. Den andre er at alle idrettspolitisk relaterte oppgaver er samlet innenfor avdelingen «barn, ung, bredde». Idrettspolitisk arbeid og anleggsrelaterte spørsmål ligger nå direkte under generalsekretariatet.

Antidoping ble på Idrettstinget i 2003 skilt ut som en uavhengig stiftelse som søker KKD om driftsmidler uavhengig av NIFs spillemiddelsøknad. NIF og KKD opprettet i juni 2003 stiftelsen Antidoping Norge (ADN). Bakgrunnen for dette har vært et ønske om å sikre uavhengighet i kontroll- og påtalevirksomhet.

I tillegg er *Idrettens advokatkontor* skilt ut som et eget firma der NIF sentralt, idrettskretser og særforbund kjøper tjenester. Forlagsvirksomhet var tidligere under NIF, men dette er nå også skilt ut som en egen stiftelse. Idrettens eget forlag skal i nært samarbeid med idretten utvikle og produsere litteratur for idretten (fagbøker, utdanning og kompetanse).

Denne organisatoriske strukturen viser at NIF sentralt har en styringsrolle i forhold til de øvrige organisasjonsleddene. NIF sentralt utfører flere oppgaver som regnskapsføring, IT-tjenester og personaladministrasjon for særforbundene. NIF sentralt spiller en avgjørende rolle når det gjelder politisk og internasjonalt arbeid. Med Olympiatoppen har også NIF sentralt en ledende rolle for den norske toppidretten. I tillegg konsentrerer NIF sentralt de fleste virkemidlene for utdanning og utvikling. NIFs styringsrolle sentralt gjenspeiles i den organisatoriske strukturen. De fire hovedenhetene er spesialisert på områdene internasjonalt og politisk arbeid under generalsekretariatet, toppidretten under Olympiatoppen, operasjonelle idrettslige tiltak under avdeling «barn, ung, bredde» og fellesoppgaver under avdeling «fellestjenester». NIF sentralt samler både økonomiske og menneskelige ressurser på toppen av organisasjonen, og forholdet mellom NIF sentralt og de øvrige organisasjonsleddene er hierarkisk. Formelt sett har særforbund og idrettskretser - gjennom idrettstinget og idrettsstyret – kontroll over NIF sentralt. Men konsentrasjonen av ressurser på toppen av organisasjonen gir NIF sentralt makt i forhold til de øvrige leddene, særlig de som er mest avhengige av spillemidler.

5.2 Økonomiske og menneskelige ressurser

Som de andre organisasjonsleddene, er aktivitetene til NIF sentralt avhengig av arbeidsinnsats og administrativ infrastruktur. De økonomiske ressursene, blant dem spillemidlene, avgjør omfanget av aktivitetene. Denne delen beskriver hvordan NIF sentralt bemanner og finansierer sin virksomhet.

5.2.1 Ansatte

Mellom 1998 og 2002 har antall årsverk i NIF sentralt utviklet seg slik:

Tabell 5.1 Utvikling antall årsverk NIF sentralt 1998 - 2002

		2000		2002	
				Idrett/samfunn	4
				Idrettspolitikk	1,5
		Idrettens Hus	10,5	Idrettens Hus	12,1
		IT	10,5	IT	17
1998		Personal	2	Pers/fellessekr.	3,4
Organisasjon *)	13	Marked	2	Organisasjon	4
Breddeavdeling	12	strat/idr.utvikl	9,2	Utvikling	5,2
Gen.sekretariat	4	gen.sekr/org	4,8	gen.sekr	3
Økonomi	7	Økonomi **)	11,5	Økonomi **)	14
Informasjon	2	Informasjon	2	Informasjon	3,8
Internasjonal	4	Internasjonal	2	Internasjonal	3
Olympiatopp	8	Olympiatopp ***)	5,5	Olympiatopp ***)	9,5
Antidop/etikk	4	Antidop/etikk	5	Antidop/etikk	4,6
ISF	4	ISF	4	ISF	5,5
Årsverk	58		70		90,6

*) Organisasjonsavdelingen (1998): 5 stillinger idrettens Hus, 5 stillinger IT, 3 ledelse, personal, sekr.

***) Inkl. regnskapskontoret

**) Toppidrettssenteret og innleide konsulenter er ikke med i oversikten

Mellom 1998 og 2002 har antall ansatte økt fra 58 til 90. Hovedøkningen i antall ansatte har vært på IT, økonomi og Olympiatoppen.

I 2002 var stillingene i NIF sentralt finansiert som vist i tabell 5.2. I tillegg kommer stillingene i idrettskretser som lønnes fra NIF sentralt, totalt 13,6 årsverk og Idrettens studieforbunds fylkesledd, totalt 35,9 årsverk. Disse stillingene dekkes i sin helhet av spillemidler.

Spillemidlene finansierer to tredjedeler av stillingene i NIF sentralt. Stillingene finansiert av spillemidlene er relatert til utvikling (7,7 stillinger), politisk og internasjonalt arbeid (4,5), toppidrett (9,5), antidoping og etikk (4,6) og administrative oppgaver (23,7). Om lag en fjerdedel av de ansatte har oppgaver som er relatert til drift av sentralleddet (Idrettens Hus, personal, fellessekretariat, organisasjon, økonomi, informasjon) og er ikke finansiert av brukerne (i 2002).

Tabell 5.2 Antall stillinger etter finansiering i NIF sentralt i 2002.

Avdeling/ område	Spillemidler		Annen finansie- ring	Kommentarer
	NIFs budsjett	Fordeles på brukere, ink.NIF		
Utvikling Idrett/samfunn	5,2		4	Off virksomhet og privat- finansiering
Idrettspolitik	1,5			
Idrettens Hus	2	10,1		
IT		17		
Pers/fellessekr.	3,4			
Organisasjon	4			
Gen.sekr	3			
Økonomi	8	6		Regnskapskontoret
Informasjon	3,8			En stilling finansieres 50% av fotball
Internasjonal	3			
Toppidrett	9,5			
Antidop/etikk	4,6			Øremerkede midler
ISF	2,5		3	Utdannings- og forsk- ningsdepartementet
Totalt	50,5	33,1	7	

5.2.2 Økonomi

NIF sentralt er i hovedsak finansiert av spillemidler som er brukt til to formål. Halvparten er overført til idrettsråd som fordeler dem til idrettslagene, og til idrettskretser og særforbund. Den andre halvparten finansierer virksomheten i NIF sentralt. Ut fra analysen kan denne virksomheten deles i fem hoveddeler (se punkt 5.3. under): 1) *idrettspolitik* (politisk arbeid, internasjonalt arbeid, integrering, anlegg, forskning), 2) *toppidrett*, 3) *tiltak rettet mot andre organisasjonsledd* (utvikling og utdanning samlet i «Barn, ung og bredde» avdeling), 4) *tjenesteytelser* til andre organisasjonsledd (fellestjenester), og 5) *drift av NIF sentralt* (organisasjon, økonomi, informasjon).

Mens idrettspolitik, tjenesteytelse og drift av organisasjonen i budsjettet fremstår som kostnader, tar de utviklingsrelaterte oppgavene form av driftsrelaterte kostnader (administrative kostnader for å iverksette tiltak) og tiltak som kommer andre organisasjonsledd direkte til gode. Analysen av hvordan NIFs bemanning er finansiert etter oppgave (punkt 5.2.1. over) synliggjør bruken av spillemidler i forhold til oppgavene: *idrettspolitik*, *toppidrett*, *tjenesteytelse og drift av organisasjonen*. Dermed vil den økonomiske analysen i første omgang fokusere på det totale budsjettet til NIF sentralt, med spesiell vekt på spillemidlene, for i andre omgang å fokusere på utviklingstiltakene.

Totalbudsjett

81 prosent av ressursene til NIF sentralt kommer fra spillemidler. NIF samlet - d.v.s. alle organisasjonsledd medregnet - hadde 1659 mill. kr i omsetning i 2001. Spillemidlene utgjorde 17,4 prosent av disse inntektene. Når man ser nærmere på de forskjellige organisasjonsleddene, varierer andelen av spillemidler betydelig. Mens de utgjorde 81 prosent av inntektene for NIF sentralt, var de bare 21 prosent av særforbundenes totale inntekter. To tredjedeler av kretsenes totale inntekter kom fra offentlige kilder som er delt i to typer tilskudd: 23 prosent fra spillemidler og 48 prosent fra 'andre' offentlige tilskudd (som for det meste er kommunale og fylkeskommunale midler).

Tabell 5.3 NIFs resultatregnskap 2001 og 2002 i mill. kr. (Kilde: NIF)

Inntekter	31.12.2001	31.12.2002
Offentlige tilskudd	392	416,2
Sponsorinntekter	43,7	42,5
Driftsinntekter	29,3	36,6
Andre inntekter	17,1	33,7
Sum inntekter	482,1	529
Kostnader		
Tilskudd	320,8	332,2
Vare- og materialkostnader	6,5	15,8
Personalkostnader	64,2	69,3
Avskrivninger	9,3	13,2
Andre driftskostnader	97,9	106,1
Sum kostnader	498,7	536,6
Finansposter	3,2	3,7
Resultat	-13,3	-4,0

Personalkostnader er den neste største utgiftposten (hvis en ser bort fra tilskudd som er overførte midler til andre organisasjonsledd) og utgjør 40 prosent av kostnadene i NIF sentralt.

Spillemidler fra KKD til NIF fordeles til NIF sentralt, idrettskretsene og særforbundene. Fordelingen mellom de tre typene mottakerledd har utviklet seg slik siden 1998:

Tabell 5.4 Fordeling av spillemidler – utvikling siden 1998. Mill. kr.

År	Total ramme KD*)	NIF sentralt	Idrettskretser **)	Særforbund ***)
1998	252,7	107,6	34,9	110,2
1999	272,3	120,8	39,3	112,2
2000	286,2	129,8	39,0	117,4
2001	289,3	145,8	26,7	116,8
2002	299,5	152,0	27,5	120,0

*) Total bevilgning fra KKD inkl. tilskudd til: Post 1. Grunnstøtte NIF sentralt og regionalt; Post 2: Grunnstøtte særforbund, Post 3. Barn, ungdom og bredde, Post 4: Toppidrett, Post 5. Øremerkede tilskudd Etik og antidopingantidoping, FoU og Integrering.

**) For 1998 og 1999 inneholder tallet tilskudd til administrasjonsbygg

***) Summen av rammetilskudd og regiontilskudd (for 1998 og 1999 særkretsstilskudd).

I 2002 fikk NIF sentralt 50,8 prosent av spillemidlene mens idrettskretsene fikk 9,2 prosent og særforbundene 40 prosent. Tendensen i de siste årene har vært at NIF sentralt og idrettskretsene sammen har økt sin relative andel av spillemidler, mens andelen overført til særforbundene har blitt relativt mindre.

Tabell 5.5 Utviklingen av tilskudd av spillemidler fra KKD til NIF, 1987 - 2001. Mill. kr.

	1987	1990	1995	2000	2001
Ramme fra KDD	153	182,6	191,5	248,9	260,3
Andel via NIF-linjen	69,7	83	83,9	131,5	143,4
Via NIF i prosent av totalen	45,6	45,5	43,8	52,8	55,1
Via særforbund	75,3	88,1	94,5	100,9	98,3
Særkrets-tilskudd	7,98	11,5	13,1	16,5	18,57
Via særforbund totalt	83,28	99,6	107,6	117,4	116,87
Særforbund i prosent av totalen	54,4	54,6	56,2	47,2	44,9

Tallene viser at den såkalte NIF-linjen har økt sin andel av spillemidler over tid. NIF sentralt har økt sine ressurser i de siste årene, mens idrettskretsene har fått sin andel av spillemidler redusert i absolutt verdi. Veksten i NIF sentralt (i antall stillinger) har dermed vært finansiert hovedsakelig av spillemidler.

Spillemidler som ikke er overført til andre organisasjonsledd er brukt av NIF sentralt til to formål. Den ene er driften av NIF sentralt. I 2001 var det totale budsjettet her 162 millioner kr. hvorav 81 prosent var finansiert av spillemidler. Det andre hovedformålet er finansiering av prosjekter og tiltak iverksatt av NIF.

I budsjettet til NIF sentralt finnes det allikevel poster som subsidierer særforbundene. For det første subsidierer NIF sentralt særforbundenes husleie og deler av deres IT-kostnader. I tillegg har Olympiatoppen mange tjenester som direkte og indirekte subsidierer særforbundene. Også tiltak for «Barn, unge og bredde» kommer særforbundenes idrettslag direkte til gode gjennom blant annet Idrettens studieforbund.

I 2002 var fordelingen av kostnader på NIFs hovedoppgaver sentralt følgende: *idrettspolitik* (politisk arbeid, internasjonalt arbeid, integrering, anlegg, forskning, idrettsstyret, generalsekretær) utgjorde 8,6 prosent av utgifterne, *toppidrett* 29 prosent, *utviklingsrelaterte* tiltak rettet mot andre organisasjonsledd (utvikling og utdanning samlet i «Barn, unge og bredde» avdelingen) 29,9 prosent, *tjenesteytelser* til andre organisasjonsledd (fellestjenester) 16,9 prosent, drift av NIF sentralt (organisasjon, økonomi, informasjon) 9,1 prosent. Etikk og antidoping utgjorde 6,5 prosent.

I 2004 vil spillemidlene utgjøre 42,6 prosent av kostnader knyttet til politisk arbeid, fellestjenester og drift. Allikevel vil en betydelig andel av fellestjenestene bli betalt av særforbundene (andre inntekter) som delvis er finansiert av spillemidler. Spillemidlene vil utgjøre 76,1 prosent av NIFs sentrale

finansiering av utvikling og utdanning, og 59 prosent av finansiering av toppidrett.

Tiltak

NIFs tiltak kan deles i aktiviteter i regi av ISF og tiltak iverksatt direkte av utviklingsavdelingen.

Tabell 5.6 Oversikt over prosjekter og tiltak i Idrettens studieforbund (Budsjett 2002)

Type kostnader	Beløp i kr.
Tiltak: Utvikling kompetansenettverk	
Kostnader ved å sende personer direkte til klubbene for å holde en «fremtidskveld»	1 440 167
Kostnader ved kurs i klubben	1 390 600
Kostnader ved å sende personer direkte til idrettsråd	141 956
Kostnader ved lokal oppfølging	818 000
Etterutdanning	1 112 480
Evalueringsstudie av effekten av kompetansenettverk i klubbene	100 000
Kostnader ved å gi ungdom i klubber gratis trener-/lederutdanning	818 000
Kostnader ved samlinger for barne- og ungdomstrenerne fra klubber	760 740
Kostnader ved å sende personer direkte til klubbene for å gi en fremtidskveld for ungdommer i klubbene	119 800
Sum	6 701 743
Tiltak: skolere spesialgrupper med dypere kompetanser	
Kostnader ved å etterutdanne personell	26 927
Sum	26 927
Tiltak: Forpliktende avtaler med særforbund	
Tilskudd/kostnader til tiltak for særforbund	641 199
Kostnader til oppfølging av dette prosjektet	32 350
Sum	673 549
Administrative drift av tiltakene og utvikling av utdanningsmaterieill	7 885 789
Totalsum	15 288 008

I 2002 hadde avdelingen Utvikling og utdanning (utenfor ISF) et samlet budsjett på 121 mill. kr. fordelt i forhold til fire formål: utviklingstiltak, anlegg, lokale aktivitetsmidler og forskning og utvikling (Se tabell 1 i appendiks 3). Overhead for avdelingen var 2 mill. kr. dvs. 8,2 prosent av avdelingens budsjett.

I 2002 hadde denne avdelingen gjennomført prosjekter (tabell 2 i appendiks 3) med et total budsjett på 24 mill. kr. Noen av disse midlene ble overført til andre organisasjonsledd mens den største andelen var knyttet til utgifter som lønn til en person som jobbet med idrett skole, drift av en skolegruppe, lønn og drift av arbeidsgruppe ENGSO osv. NIF hadde i 2002 tre hovedmål for utvikling:

- styrke idrettens rolle i samfunnet,
- styrke idrettslagenes aktivitetstilbud,
- styrke kompetanseutvikling.

Eksempler på tiltak under disse overskriftene var følgende:

Barneidrettsforsikringen dekker alle som driver med barneidrett, ca 350 000 medlemskap, og trenere og ledere som er med (ca 100 000). Overskudd på forsikringen settes inn på et barneidrettsfond som i neste omgang pløyes tilbake til norsk idrett.

Støttenettverk dekker utviklings-, skolerings- og motivasjonsprogram for mellom 200-300 støttenettverksmedarbeidere i barne- og ungdomsidrett. Disse holder kurs, temakvelder og driver oppsøkende arbeid overfor idrettslagene ut fra innmeldte behov.

Trenerutvikling, utvikling av en helhetlig utdanningsstrategi sammen med særforbund og Olympiatoppen

Idrettsskoler, utvikling av temakvelder, kurs i barne- og ungdomsidrett, stimuleringssamlinger for barne- og ungdomstrenere i 19 fylker. De ansatte bistår i stor grad særrettene i utvikling av fellesidrettslige moduler tilpasset særrettensutdanning. Det gis direkte tilskudd til oppstart og utvikling av idrettsskoler, ca 100 i året. Det gis også hjelp til forbundene med utvikling av idrettsopplæringen ut fra innmeldte behov.

Innen *idrett og skole* arbeides det med rammevilkår for idrett i skolen, og forsøkes å gi mer tid, plass til og kompetanse om idrett og fysisk aktivitet i skolen. I dette ligger fast samarbeid med departement, fylker, skoler og idretten.

Støtte til *utviklingsprosjektene* som for eksempel «Barn, bevegelse og oppvekst» i Kristiansand, «IL@skolen» i Buskerud og «Aktiv Oppvekst» i Nordland som alle er prosjekter innen område idrett - fysisk aktivitet i skole og hverdag.

Sats ungt der målet er å øke antall ungdom som rekrutteres, skoleres og følges opp som trenere, ledere og dommere i norsk idrett.

Straxmidlene er en form for kontantstøtte til igangsetting av gode lokale ideer innen ungdomsidretten.

I 2002 hadde NIF to andre satsingsområder knyttet til utvikling: integrering og utredning (tabell 3 i appendiks 3). NIF hadde også utviklingstiltak i forhold til anlegg med et budsjett på 2,1 mill. kr. (tabell 4 i appendiks 3). I 2002 fordelt NIF 87,5 millioner kr. til lokale aktivitetsmidler (tabell 5 i appendiks 3). I tillegg brukt NIF 5,5 millioner kr. til forskning og utvikling (tabell 6 i appendiks 3).

5.2.3 Oppsummering og vurdering

NIF sentralt som idrettens topp-ledd har vokst i de siste årene. Mellom 1998 og 2002 har bemanningen økt med 32 stillinger. NIF sentralt er hovedsakelig finansiert av offentlige midler, og spillemidlene utgjør den største andelen av disse. Veksten ble realisert ved at NIF sentralt har økt sin absolutte og relative andel av spillemidlene, mens særforbundene har økt sin absolutte andel av midlene. Samtidig har idrettskretsene hatt en tilbakegang i sin andel, totalt, og dermed også relativt sett.

Spillemidlene blir brukt til tre formål. For det første overføres en del til idrettskretser og særforbund. For det andre finansierer de hovedtyngden av virksomheten i NIF sentralt. For det tredje brukes midlene til iverksetting av utviklingsprosjekter og tiltak. Det siste formålet er det minst oversiktige. For hvert enkelt tiltak er det vanskelig å skille mellom driftskostnader og midler overført til andre organisasjoner (idrettslag, idrettsråd mf.). De fleste utviklingstiltakene kommer brukerne (idrettslag, idrettsråd, særforbund) til gode som «gratis» tjenester. For disse tiltakene er det vanskelig å identifisere hvem de kommer til gode og hvilke effekter de har. I tillegg er de tilbudsorientert, det er NIF sentralt som identifiserer behov og måten disse behovene skal innfris. Det vil være ønskelig å evaluere i hvilken grad tiltakene innfrir sine mål og er i overensstemmelse med brukernes forventninger og behov.

Over tid har NIFs *utviklingstiltak* økt i antall og blitt mer differensierte. Gjennom disse har NIF mulighet til å påvirke utviklingen av den lokale idretten og kan bidra til å utforme aktivitetstilbud. Tiltakene er en viktig del av idrettens politikk og er avgjørende for å utforme den lokale idretten. Til tross for en bedre strukturering av disse tiltakene de siste årene, er hovedinntrykket at det finnes muligheter for forenkling og effektivisering av dem, ikke i form av sparetiltak, men som en sammenhengende implementeringsstrategi.

NIFs iverksettingsoppgave ovenfor klubber og medlemmer har et betydelig forbedringspotensiale. Prosjekter, målgrupper og iverksettingsstrategier kan bli mer systematiserte og forankret i en helhet strategi. Det virker som om prosjektene og tiltakene har blitt akkumulert over tid, uten at sammenheng mellom dem ble vurdert på nytt.

Innføring av *prosjektsregnskap* vil gjøre det mulig å få frem ulike inntektskilder og utgiftposter, og vil også gjøre det lettere å foreta resultatevaluering. Omlegginger av dette slaget vil kreve en samlet innsats fra hele organisasjonen. Til nå har NIF klargjort ansvarsfordelingen mellom organisasjonslinjene gjennom en organisasjonsprosess som stort sett har vært vellykket. Veien videre består i å effektivisere implementeringen og evaluere NIFs iverksettingsoppgaver.

5.3 Virksomhet

NIFs virksomhet er sammensatt og mangfoldig, og det er en omfattende oppgave både å beskrive og evaluere den. NIF sentralt har fem hovedoppgaver. En *idrettspolitisk* som dreier seg om å formidle interesser og krav fra idretten til det politiske og administrative systemet. En *iverksettingsoppgave* der utvikling og utdanningstiltak skal settes ut i livet. *Toppidrettssatsing* skal ivaretas gjennom Olympiatoppen. NIF skal være *tjenesteyter* ved å tilby felles løsninger til den organiserte idretten. NIF har også *driftsoppgaver* som er knyttet til administrasjon av organisasjonen.

Arbeidsmetodene varierer i forhold til den enkelte oppgave. Tjeneste- og driftsoppgaver er administrative virksomheter som ikke skiller seg fra tilsvarende i andre organisasjoner. *Olympiatoppen* er drevet som en selvstendig enhet og har utviklet egne arbeidsmetoder innenfor toppidretten. Idrettspolitiske - og iverksettingsoppgaver innebærer samarbeid med og oppslutning fra de andre organisasjonsleddene. Mye av aktivitetene i forbindelse med disse oppgavene består av koordineringsarbeid. Konkret betyr det at NIF sentralt koordinerer ulike utvalg, arbeidsgrupper og seminarer hvor representanter fra de ulike organisasjonsleddene deltar og som har til formål til å utarbeide felles tiltak. Utdannings- og utviklingstiltak innebærer aktiviteter rettet mot bestemte målgrupper. NIF sentralt gjennomfører ikke aktivitetene selv, de blir i hovedsak gjennomført av andre organisasjonsledd. NIF sentralt styrer og administrerer dem.

I det som følger skal jeg redegjøre for innholdet i og målsettingene for NIFs hovedoppgaver. Jeg analyserer NIFs sentrale virksomhet og benytter den samme prosedyren som ble brukt tidligere for å kartlegge aktiviteter og pengebruk¹⁶. Analysen bygger på NIFs fremstilling av egen virksomhet og datagrunnlaget består av intervjuer av sentrale medarbeidere i NIF samt analyse av skriftlige interne dokumenter.

5.3.1 Tjeneste- og driftsoppgaver

Driften av NIF sentralt fører med seg en rekke aktiviteter som administrasjon av lokale aktivitetsmidler, spillemiddelsøknader og rapportering, styring av FoU-prosjekter samt oppgaver innenfor personalområdet. I tillegg innebærer regnskapsføring og utbetaling av lønn og godtgjørelse til NIF, idrettskretser og særforbund. NIF sentralt administrerer også fellestjenester som IT og Idrettens Hus.

I tillegg har NIF sentralt en *informasjonsavdeling* som har en intern og ekstern del. Internt er informasjonen rettet mot særforbund, idrettskretser og

16. Se appendiks 1 for en redegjørelse av metoden brukt i analysen.

idrettslag. Eksternt retter den seg mot media, opinionen, andre frivillige organisasjoner, politikere med flere. Avdelingen består av informasjonssjef, web-redaktør, samt i perioder en innleid informasjonskonsulent knyttet til Olympiatoppen, OL-rapporter og OL-forberedelser.

5.3.2 Politisk oppgave

Den politiske oppgaven dreier seg om politisk påvirkning, politisk arbeid internasjonalt, lovverk og anlegg.

Politisk påvirkning nasjonalt

I 2002 hadde NIF tre satsingsområder for det politiske arbeidet.

- (i) Arbeidet med å endre *fordelingen av overskuddet* fra Norsk Tipping AS ble startet med et vedtak på Idrettstinget i 1999: «Idrettsstyret skal arbeide for å få Stortinget til å vedta en endring i fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping til 50 % til idrettsformål og 50 % til kulturformål».
- (ii) Prosessen omkring *momskompensasjon* for idretten har mobilisert NIF i 2002. Stortinget vedtok at frivillige organisasjoner skulle få en pott på 195 millioner kroner til kompensasjon for påløpte momskostnader etter innføringen av moms på tjenester fra 1. juli 2001.
- (iii) 2002 var også preget av politiske prosesser i forbindelse med Stortingets ønske om en endring av organiseringen av *spilleautomatmarkedet* i Norge.

Politisk arbeid internasjonalt

I 2002 hadde NIF fire innsatsområder for det internasjonale arbeidet:

Internasjonalt barne- og ungdomsarbeid har vært drevet fra Utdannings- og utviklingsavdelingen. NIFs mål på dette feltet er å videreutvikle norsk idretts innflytelse på barne- og ungdomsidretten i Europa, samt å innhente erfaringer og ideer til videreutvikling av norsk idrett.

Nasjonalt samarbeid og bevisstgjøring: NIFs mål på dette feltet er (i) å bygge kunnskap om det internasjonale organisasjonslandskapet, (ii) å samarbeide om kompetanse samt (iii) utvikle norsk innflytelse i internasjonale fora hvor avgjørelser for egen nasjonal og internasjonal virksomhet tas.

Internasjonalt samarbeid påvirkning: gjennom internasjonalt samarbeid forsøker NIF å øke sin politiske innflytelse og å fremme forståelsen av norsk idrett og dens verdigrunnlag. Målet er at innen 2006 skal norsk idrett skaffe seg ytterligere fem internasjonale posisjoner.

Toppidrett: NIFs mål på dette feltet er å bidra til at Norge skal være blant Europas tre beste nasjoner i sommer og vinteridrett, sett under ett.

Lovverk

2002 var for NIF preget av forberedelser til Idrettstinget 2003. Idrettsstyret gjennomførte en prosess med forslag til klubbrepresentasjon på Idrettstinget. Dette forslaget møtte sterk motbør på ledermøtet 2002. I tingperioden ble det gjennomført et prøveprosjekt med direktemedlemskap i Snowboardforbundet. Til tross for Snowboardforbundets erfaringer, ønsket ikke Idrettsstyret at det skulle åpnes for personlig medlemskap i særforbund. Forslag om direkte medlemskap ble ikke vedtatt av Idrettstinget i 2003.

Anlegg

Dette området var i deler av 2002 og 2003 under avdelingen Idrett og samfunn, men ligger nå direkte under generalsekretariatet. Hovedfokus for anleggsarbeidet i 2002 har vært å dreie fokus fra anleggsutvikling til anleggspolitikk. NIF anser anleggspolitikk som et viktig virkemiddel for å skape mer og bedre idrettslige aktiviteter. NIFs oppfatning er at kommunene skal ha ansvar for den nødvendige anleggstekniske kompetansen og idretten skal ha politisk innflytelse på relevante anleggsprosesser i kommunene og fylkeskommunene.

5.3.3 Iverksettingsoppgaver

Aktiviteter her har som formål å påvirke utformingen av idrettsaktiviteter på lagsnivå, samt å øke antall fysisk aktive i befolkningen ved å tilrettelegge attraktive tilbud. To hovedvirkemidler tas i bruk for å innfri denne oppgaven: utdanning og utvikling. I tillegg iverksetter NIF tiltak rettet mot integrering av funksjonshemmede og mot utviklingssamarbeid internasjonalt.

Utdanning

NIFs rolle på dette feltet består i (i) å utvikle felles strategier for utdanning på tvers av organisasjonenes grenser, (ii) drive påvirkningsarbeid for å utvikle samarbeid mellom idretten og skolene og (iii) iverksette tiltak gjennom ISF.

Samlinger på tvers av organisasjonsgrensene har i 2002 tatt form av (i) trener- og utdanningsutviklingsseminarer med hensikt til å skape utdanningsfaglige diskusjoner på tvers av særforbund, NIFs ulike avdelinger og Idrettens studieforbund, og (ii) av utviklingsarbeid i samspill med særforbund, som å skape faglige diskusjoner rundt barne- og ungdomsidrett, trener- og klubb utvikling, skole- og jentesatsing.

Idrett og skole. Her har påvirkningsarbeid til hensikt å fremme samarbeid mellom idretten og offentlige myndigheter lokalt, regionalt og nasjonalt. I tillegg har NIF egne utviklingsprosjekt innen skoleområdet.

Idrettens Studieforbund (ISF) har kompetanse på idrettsutdanning, voksenopplæring og kursadministrasjon. ISF har etter idrettstingets vedtak i 1999 ansvar for fellesidrettslig utdanning. ISF skal gjennom sin virksomhet blant annet frigjøre tid og ressurser i særforbund/særkretser på fellesidrettslige ut-

danningsområder og kursadministrasjon, slik at særforbund/særkretser kan legge egne ressurser i andre sentrale særiddretts-spesifikke arbeidsoppgaver. ISF er organisert med ett sentralledd og 19 fylkesledd. ISF er finansiert gjennom Voksenopplæringsmidler (VO) og spillemidler.

ISFs arbeid sentralt omfatter følgende oppgaver:

- forestår utbetaling av Voksenopplæringsmidler (VO), godkjenner og registrerer studieplaner, godkjenner og kontrollerer VO-søknader, rapporter, statistikker, rådgivning (VO, lover, regelverk, informasjon om endringer m.m.)
- opplæring i bruk av idrettens fellesadministrative datasystem (NAIS)
- utviklingsarbeid (bl.a. Idrettens Nettskole)
- formidler veiledere til prosessarbeid i særforbund.

ISFs arbeid i fylkesleddene omfatter fire hovedområder:

- Utviklingsarbeid med klubbene som primærmålgruppe (prosessarbeid, etablering, skolering og drift av fellesidrettslig nettverk)
- Utdanning på fellesidrettslige områder i klubber (bistå klubbene med utdanningstiltak, tilrettelegge og gjennomføre kurs)
- Utdanningstjenester for særiddretter etter avtale med disse (markedsføring, deltakerhåndtering, lokaler, avtaler, kurslærere, materiell, budsjett/regnskap, rapportering)
- Lovpålagt forvaltning av alle tiltak som mottar voksenopplæringstilskudd (Godkjenning av tiltak som er VO-berettigede, registrering, rapportering, dokumentasjon)

ISF gir tilbud om kompetanseutvikling på ulike områder som:

- Treneropplæring
- Lederopplæring
- Dommeropplæring
- Organisasjonsopplæring
- Bygg- og anleggsopplæring
- Arrangementsopplæring
- Kurslæreropplæring
- Spesielle kurs

Utvikling

NIF hadde i 2002 samlet alt idrettsfaglig utviklingsarbeid på barn og ungdom og trenerutvikling (struktur og innhold i trenerutdanningen, formidlingsmetoder, profilering og en samordnet organisering av trenerutvikling) i en egen avdeling. Personell som tidligere arbeidet i idrettskretsene innen dette området er blitt overført til arbeid for Idrettens Studieforbund (ISF). Målet var å kunne samle og målrette utviklingsarbeidet fremfor å spre arbeidet på 19 enheter, slik det var tidligere.

Hovedfokus på dette området er:

- å rekruttere flere og bedre trenere til idrettslagene.
- å få bedre aktivitetstilbud i idrettslagene for barn, ungdom og voksne.
- å involvere barn og ungdom i utforming av aktivitet og idrettspolitiske prosesser.

Innen barneidrett er det prioritert utvikling av særidretters aktivitetstilbud, oppstartings- og utviklingsstøtte til idrettsskoler for barn, lokalt utviklingsarbeid i 100 utvalgte idrettslag (IF-ambassadører) modellklubber, utvikling og drift av støttenettverk barneidrett. Nettverket består av cirka 100 personer som driver kompetanseutvikling regionalt og lokalt, ut fra lokale behov. Motivasjonstiltak overfor trenere og ledere innen barneidrett er prioritert, ut fra ønske om å holde på dem som allerede er engasjert, og rekruttere nye trenere og ledere.

Innen ungdomsidrett er det lagt vekt på tiltak rettet mot økt medbestemmelse for ungdom som et virkemiddel i arbeidet med å holde på de unge i idretten.

NIF har iverksatt flere målrettede tiltak for å rekruttere, kvalifisere og følge opp ungdom som ledere og trenere:

Idrettsskoler for barn hvor utviklingsavdelingen har fordelt tilskudd regionalt i samarbeid med idrettskretsene. Samlet ble det tildelt kr. 800 000 i 2002.

Prosjekt IF-ambassadører: 100 ildsjeler innen barneidretten over hele landet ble etter søknadsrunde plukket ut til å være med. Fokus i prosjektet har vært på kompetanseheving blant disse ambassadørene og i deres klubber gjennom kurs og samlinger.

Kompetansehevende tiltak barneidrett forsøker å øke kompetansen hos trenere og ledere, samt spre kunnskap om mål og verdigrunnlaget i barneidretten og bestemmelsene om barneidrett.

Medbestemmelse for ungdom er tenkt som et virkemiddel for en bedre ungdomsidrett for å kunne snu frafallet blant ungdom.

Sats ungt har som hovedmålsetting å få flere ungdommer som trenere, ledere og dommere i norsk idrett og gjennom skoling skal prosjektet gi «kompetanse til å mene».

Aktivitetsutvikling ungdom skal bidra til å skape et aktivitetstilbud som samsvarer best mulig med ungdoms ønsker og behov. Det er særforbundene som står for aktiviteten og aktivitetsutviklingen også i ungdomsidretten. NIFs arbeid har bestått i å støtte opp under særforbundenes arbeid gjennom å skape arenaer der overføring av kunnskap og ideer kan finne sted.

Kompetanseutvikling forgår gjennom stimuleringssamlinger for trenere for ungdom fra alle særforbund. Målet med disse samlingene er å skape en arena der utveksling av erfaringer finner sted. Slike samlinger ble gjennomført i alle fylker i 2002.

Straxmidler går ut på at idrettslag søker om støtte til tiltak som en selv mener vil kunne bidra til redusere frafall og rekruttere nye medlemmer i aldersgruppen 13-18 år. Midlene utbetales direkte til idrettslagene fra NIF.

Integrering av funksjonshemmede

Under dette området er NIFs hovedmål at alle særforbund skal ta det fulle ansvar for å gi et idrettstilbud til alle funksjonshemmede gjennom sine lag innen 2015. Det er Norges Funksjonshemmede Idrettsforbund (NFI) som mottar de øremerkede spillemidlene til integrering, og gjennom avtaler med særforbundene og idrettskretsene iverksetter denne integreringsstrategien.

Pr. 31.12.2001 hadde ingen særforbund overtatt fulle ansvar for integrering. Fotballforbundet, skiforbundet, bordtennis og bueskyting har tatt dette ansvaret i 2002. NIF har et koordineringsansvar som i 2002 var lagt under organisasjonsavdelingen og som ligger nå under generalsekretariatet.

Utviklingssamarbeid internasjonalt

NIFs utviklingssamarbeid består av to deler; den ene støttes av Fredskorpset, den andre av NORAD. NORADs støtte går til utviklingsprosjekter i Sør-Afrika, Zimbabwe, Zambia og Vietnam. Idrettens Fredskorps har de siste årene stått for utveksling av norske ungdommer til Sør-Afrika. Det som finansieres over spillemidler på dette området er kun en liten pott på ca 0,5 millioner som er NIFs «egenandel» for å få ut støtte fra Norad og Fredskorpset. Ansatte under dette området er derfor hovedsakelig eksternt finansiert.

5.3.4 Toppidrett

For NIF er toppidrettens mål «å inspirere andre i samfunnet til å utforske sine muligheter og sitt potensial, den skal synliggjøre nasjonen Norge på en positiv måte, den skal synliggjøre idrettens verdier og gjøre Norge til en interessant samarbeidspartner i internasjonal idrett.

Norsk toppidrett skal utvikles som en kunnskapsbasert toppidrett med god organisering, høy profesjonalitet i arbeidsform og være preget av gode etiske og moralske holdninger» (NIF, årsrapport til KKD, 2002).

NIFs satsing på toppidrett er iverksatt gjennom Olympiatoppen. NIF har det øverste idrettspolitiske ansvar for all idrett i Norge. Olympiatoppen er gitt ansvar og myndighet til å utvikle norsk toppidrett og har et helhetlig ansvar for resultatene i norsk toppidrett. NIFs filosofi er at særforbundene, i samarbeid med Olympiatoppen og egne organisasjonsledd, skal legge til rette for toppidrettssatsing. I samarbeidet skal særforbundene definere det faglige arbeidet som skal gjøres. For å nå målsettingen har Olympiatoppens satsing rettet seg mot de særforbundene som har ledere, trenere og utøvere som kan og vil utarbeide 4-års planer.

5.3.5 Oppsummering og vurdering

Hvis en ser fordelingen av bemanning i forhold til de oppgavene som er beskrevet overfor, var 51 ansatte knyttet til drift- og tjeneste oppgaver, 15 til iverksettingsoppgaver, 11 til det politiske arbeidet og 9,5 til toppidretten. Mer enn halvparten av bemanningsressursene ble brukt til å administrere NIF sentralt og til å yte tjenester til de andre organisasjonsleddene, særlig særforbund.

Den omstillingsprosessen som ble innført i 2002 og som har ført til at fellestjenestene ble samlet i en enhet, burde i større grad gjenspeile klarere skille mellom driftsoppgaver og tjenesteloppgaver. I tillegg burde målet være at brukerne betaler for fellestjenestene istedenfor å være finansiert gjennom spillemidlene som går til NIF sentralt. Det vil være hensiktsmessig at disse midlene blir brukt til iverksettingsoppgaver.

Når det gjelder organisering av iverksettingsoppgaver er fremdeles ansvarsfordelingen mellom de forskjellige organisasjonsleddene uklare. Alle organisasjonsleddene (NIF sentralt, ISF sentralt, særforbundene, særkretsene, idrettskretsene, ISF regionalt og idrettsrådene) driver med utvikling og utdanning. Det vil være ønskelig å klargjøre ansvarsfordelingen, ikke bare mellom NIF-linjen og særforbundslinjen, men også i forhold til ulike geografiske nivå. Mange tiltak iverksatt av NIF sentralt inkluderer ISF, særforbundene og idrettskretsene, og det er vanskelig å identifisere hvem som gjør hva. Rollene til NIFs og ISFs sentrale organ burde være presisert.

En måte å organisere ansvarsfordeling mellom de forskjellige organisatoriske nivåene ville være å anvende *subsidiaritetsprinsippet*. Ut fra dette prinsippet vil hvert overordnet nivå (i en geografisk forstand) ha ansvar for oppgaver som ikke kan innfris på det underordnede nivået. NIF og ISF sentralt burde konsentrere seg om strategisk planlegging og styring av utviklingstiltak mens ansvaret for implementering burde gis til organisasjonsleddene som står nærmest idrettslagene.

Et annet problem når det gjelder utviklingstiltak er at, på tross av et rapporteringssystem som samler tiltakene etter hovedstrategiske mål, er fremdeles sammenhengen mellom virkemidler og resultater utydelig. Det kan virke som om NIF over tid har kumulert forskjellige prosjekter og tiltak for å ta

hensyn til nye problemstillinger, uten å vurdere på nytt allerede eksisterende tiltak. Med få unntak er relevans og effektivitet av iverksatte tiltak ikke evaluert. NIF burde utvikle en mer systematisk og gjennomtenkt prosess for dannelse, strategiske styring og evalueringen av utviklingstiltak.¹⁷

Det generelle inntrykket når det gjelder NIFs utviklingsområde, er at den første etappen i prosessen (forberedelse av beslutning) kan bli mer systematisk organisert, slik at flere typer tiltak og virkemidler kan være vurdert. Dette vil gi en større sammenheng og vil bidra til å synliggjøre NIFs strategi. Den tredje etappen, implementering, burde klargjøre ansvarsfordelingen mellom organisasjonsleddene. Den fjerde etappen, evaluering, burde utvikles slik at tiltakene ble kontinuerlig justert gjennom en feedback-prosess.

17. En klassisk modell (Vedung, 1997) for en slik prosess (dvs. planlegging, styring og evaluering av programmer/tiltak) består i fem etapper: forberedelse av beslutning, beslutning, implementering, evaluering, feedback om forberedelse av beslutning. Den første etappen, forberedelse av beslutning, består i å identifisere problemet som krever et tiltak, å vurdere mot hverandre alternative tiltak ut fra de forventede konsekvensene, målene, kostnadene og implementeringsmuligheter og evalueringskriterier. I denne etappen er det vanlig at mange aktører (interessenter) er involvert for å skissere de mulige alternativene. Den andre etappen, beslutning, består i å velge blant de mulige alternativene ut fra politiske hensyn som går utover selve tiltak med hensyn til for eksempel organisasjonens grunnverdier, finansiering, osv. Den tredje etappen, implementering, består i gjennomføring av tiltaket som ble valgt, og innebærer administrative, organisatoriske, finansielle, og kommunikative dimensjoner. Den fjerde etappen, evaluering, består i å vurdere i hvilken grad de opprinnelige målene for tiltaket har blitt oppnådd samt å identifisere grunner som forklarer hvorfor et tiltak har vært vellykket eller mislykket. Den siste etappen, feedback, består i å bruke resultater fra evaluering for å korrigere og forbedre tiltakene.

NIFs interesser

I dette kapitlet vil jeg sammenfatte de empiriske funnene som ble presentert i de foregående kapitlene. Hensikten er å vise hvilke spesielle kjennetegn idretten har – som frivillig organisasjon og som implementeringsorgan for offentlig politikk.

I Norge foregår alle idrettslige aktiviteter innenfor rammen av et idrettslag. NIF sentralt, særforbundene og idrettskretsene fungerer som støtteapparat og som reguleringsmyndighet for tilrettelegging av idrettslige aktiviteter. NIFs organisasjonsledd tilbyr en rekke tjenester til idrettslag og representerer dem i forhold til omverden. I tillegg har disse organisasjonene enerett på lovgivning og regulering av idretten. Denne føderative strukturen følger statlig administrativ struktur, med lokale, fylkeskommunale og nasjonale ledd.

Særforbund, idrettskretser og NIF sentralt realiserer tre hovedoppgaver: *politisk påvirkning, iverksetting* som støtteapparat for idrettslagene gjennom utvikling, utdanning, tilrettelegging av konkurranser og toppidrett, og ved å *yte tjenester* til medlemmene gjennom drift av felles infrastruktur og rådgivning. Alle organisasjonsledd er med på å realisere disse oppgavene på ulike måter. Iverksetting er viktigere i særforbundene enn i idrettskretsene og NIF sentralt. Størstedelen av særforbundenes virksomhet går med til å organisere konkurranser, utdanning og utviklingstiltak, utvikling av anlegg, regulering og toppidrettsutvikling i idrettsgrenen. For NIF sentralt og idrettskretsene er den største andelen av virksomheten fokusert på politisk representasjon og politisk påvirkning, på administrasjon av idrettens felles midler (Idrettens hus, IT, regnskapskontor) samt rådgivning til idrettslag og andre organisasjonsledd.

Den delen av virksomheten som dreier seg om utvikling og utdanning har ifølge NIF størst betydning for innfrielse av KKD's overordnede mål. Det finnes en enighet mellom alle ledd i NIF og KKD om de idrettspolitiske målene, men ikke nødvendigvis om virkemidlene. NIFs organisasjonsledd har stor grad av frihet når det gjelder valg av virkemidler for å realisere de idrettspolitiske målene. Undersøkelsen viser at *beslutningsprosessen samt den organisatoriske prosessen rundt disse virkemidlene mangler systematikk*. Denne mang-

lende systematikken er forsterket av det faktum at staten ikke er eneste aktør idretten skal forholde seg til. Idretten må også innfri andre idrettspolitiske mål enn statens.

Alle organisasjonsledd i NIF har *flere interessegrupper* som de forholder seg til. Dette gjenspeiles i organisasjonens finansieringsstruktur. Særforbundene skiller seg fra NIF sentralt ved at bare 22 prosent av inntektene kommer fra offentlige kilder, mens NIF sentralt får 80 prosent av sine inntekter fra staten. Kretsene får 48 prosent av inntektene fra offentlige kilder. Særforbundene er med 52 prosent av inntektene fra markedet, mer kommersialiserte enn de øvrige organisasjonsleddene.

Disse gjennomsnittlige tallene skjuler store forskjeller mellom særforbundene. En tredjedel har mer enn 70 prosent av sine inntekter fra spillemidler, en tredjedel har mer enn 70 prosent fra markedet og den siste gruppen fordeler sine inntekter med en tredjedel fra spillemidler, en tredjedel fra markedet og en tredjedel fra medlemskontingenter.

De mest kommersialiserte forbundene er de som driver med «populære» idretter og som satser på toppidretten. Skjematisk kan forbund grupperes i fire grupper ut fra to kriterier, nemlig idrettens popularitet og grad av fokusering på toppidrett.

Tabell 5.1 Type forbund etter idrettens popularitet og bredde

	Topp- og breddeidrett	Bare toppidrett
Populære idretter	Store kommersialiserte forbund	Små kommersialiserte forbund
Mindre populære idretter	Små og mellom store blandingsfinansier- te forbund	Små og mellom store offentlige finansier- te forbund

Populære idretter¹⁸ som mobiliserer mange medlemmer og som satser både på topp og bredde, som fotball, ski og håndball, er store, kommersialiserte forbund. Mindre populære idretter som satser både på topp og bredde har ofte blandingsfinansiering, som for eksempel volleyball. Forholdsvis populære idretter som bare satser på topp har ofte små og kommersialiserte forbund, mens mindre populære idretter som satser på topp hovedsaklig har forbund som finansieres gjennom spillemidler. Det finnes et forhold mellom idrettsgrenens popularitet og bredde og forbundets størrelse og økonomi. Satsing på toppidrett gjør det mulig å utvikle kommersielle inntektskilder. Idrettens popularitet avgjør hvor stor andel av inntektene som kommer fra kommersielle kilder. Idrettens popularitet påvirker også forbundenes størrelse, målt i antall medlemmer.

Forskjeller mellom idrettskretser skyldes hovedsakelig størrelse, målt i antall medlemmer. De største kretsene har størst inntekter og er mer differensierte og spesialiserte. Alle kretser ivaretar de samme oppgavene, men de

18. «Populære idretter» er idretter som skaper stor interesse blant publikum og media.

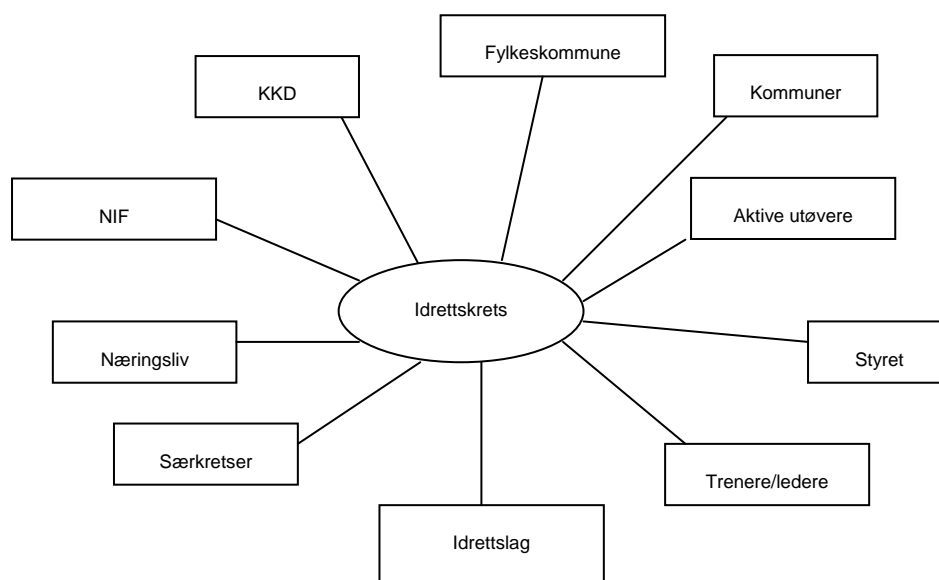
største har spesialiserte ansatte for hver oppgave mens de mindre har færre ansatte som i større grad er generalister.

Til tross for disse forskjellene har NIF sentralt, særforbund, og idrettskretser en del felles trekk. Alle er de frivillige organisasjoner med ansvar for felles oppgaver for idretten. Kombinasjonen av å være frivillige organisasjoner og å ha kollektive oppgaver fører til spesifikke former for organisering. Fire felles trekk kjennetegner disse organisasjonene: de skal betjene flere interessegrupper, de tilbyr kollektive goder, er finansiert av en tredjepart og bruker indirekte virkemidler som påvirker det lokale aktivitetstilbudet. Nedenfor blir hvert av disse trekkene utdypet.

6.1 Organisasjoner som skal tjene flere interessenter

En rekke aktører er opptatt av hva idrettskretser, særforbund og NIF sentralt gjør. Figur 6.1 tar en idrettskrets som eksempel og viser de ulike interessentene rundt denne:

Figur 6.1 Idrettskretsens interessenter



Idrettskretser, særforbund og NIF sentralt kan forstås som organisasjoner som har flere interessenter. Evan & Freeman (1988: 100) skiller mellom to betydninger av begrepet interessent (stakeholder). En «smal definisjon» inkluderer grupper som er avgjørende for organisasjonens suksess og overlevelse. En bred definisjon inkluderer alle grupper som påvirker eller er påvirket av organisasjonen.

At en krets har flere interessenter innebærer at statens interesser ikke er de eneste kretsen må forholde seg til. Fylkekommunen, kommunene, idrettsrådene, idrettslagene og markedsaktører kan, i likhet med staten, forvente at kretsen tar hensyn til deres krav. Dermed kan det oppstå interessekonflikter mellom ulike interessenter. I slike tilfeller vil kretsene måtte utvikle strategier som søker å tilfredsstille flest mulig av de omkringliggende interessentene, noe som kan føre til at ingen blir helt fornøyd.

6.2 Kollektive goder

En stor andel av virksomheten til idrettskretser, særforbund og NIF sentralt består i å skape kollektive goder. *Utviklingstiltak* er et typisk eksempel på kollektive goder. De gir gevinst til hele idretten, også til dem som ikke har vært med på å finansiere den. Disse tiltakene er ressurskrevende og skaper ikke inntekter. Ingen, med unntak av offentlige myndigheter, er villige til å bære kostnadene, men alle nyter godt av dem. Samtidig er oppgavene ubegrenset, det er bare knappheten på ressurser som setter grenser.

Rene offentlige goder kan ikke legges ut i markedet, slik at bare de som nyter godt av dem betaler. Slik «kundefordeling» ville blitt veldig kostbar. Det er heller ikke ønskelig å rasjonere tilgangen på dem, siden en tilleggsbruker ikke vil redusere mengden av det godet som er tilgjengelig for de andre. Gatelys er et eksempel på et slikt gode. Når et gatelys er installert, vil alle som bruker gaten nyte godt av det. Om det er én bruker eller flere, vil kostnadene være like store og det vil være ressurskrevende å få hver enkelt bruker til å betale sin andel. Dette fører til «gratispassasjer»-problemet: brukeren er verken interessert i å betale for godet eller vise sine preferanser for det, siden han vil nyte godt av det uansett. Når markedsmekanismen får råde, som her ikke fungerer, vil det gjerne oppstå en institusjonell ordning som gjør det mulig å identifisere behovene og finansiere produksjonen. Offentlige goder er i våre samfunn finansiert gjennom skatter, og mengden av slike goder er bestemt gjennom politiske prosesser¹⁹.

19. Mange goder er ikke rene offentlige goder men kollektive goder som utviser en av disse to kjennetegnene: enten utelukkelse er mulig men kostbart, eller utelukkelse er mulig men ikke ønskelig.

Virksomhet til idrettskretsene og NIF sentralt består i større grad enn for særforbundene i å tilby kollektive goder til medlemmene. Dette betyr ikke at særforbundene ikke tilbyr kollektive goder til sine medlemmer, men at NIF sentralt og kretsene i større grad enn særforbundene tilbyr kollektive goder. Kretsene utgjør et støtteapparat som iverksetter idrettslagenes fellesoppgaver som politisk representasjon, utdanning av trenere og dommere, utviklingsarbeid, anlegg, med mer. Disse godene kommer lokalidretten til nytte. Dermed kan de ikke reguleres gjennom en markeds mekanisme hvor idrettslagene er kunder som kjøper et produkt fra en produsent.

Hovedproblemer for organisasjoner som produserer kollektive goder er at (i) brukerne som nyter godt av godet ikke betaler for det, og at etterspørselen dermed ikke kan begrenses gjennom pris. (ii) Tilbudet er ikke nødvendigvis tilfredsstillende for hver enkelt bruker. Problemet for produsenten er å fastsette hvor mye av godet som skal tilbys. Produksjonsnivået vil være avhengig av hvilke muligheter brukerne har til å påvirke tilbudet. Dette fører til at det ikke nødvendigvis er overensstemmelse mellom tilbud og etterspørsel. Situasjonen er gjort enda mer kompleks ved at de produserer kollektive goder som nyttes i forskjellig grad av ulike interesser og som finansieres fra forskjellige kilder. Aktivitetene er kostnadsdrevet, det betyr at den eneste grensen til aktivitetsutvikling er ressursknapphet.

Dette har flere konsekvenser for finansiering og regulering av aktiviteter. For det første finnes det i liten grad sammenheng mellom innsats og inntekter. I motsetning til fortjenestebaserte organisasjoner som øker sine ressurser ved å øke sine markedsandeler, fører ikke flere aktiviteter nødvendigvis til en økning av ressurser. En konsekvens er at finansieringsmekanismer ikke inneholder finansielle insitamenter for å effektivisere driften. Et system som i større grad vil knytte måloppnåelse til finansiering vil sannsynligvis gi effektivitetsgevinster.

For det andre er det svak sammenheng mellom tilbudt tjeneste og brukernes behov, siden brukerne ikke har muligheter til å gi uttrykk for sine preferanser. Dette kan føre til at noen behov forblir utilfredsstillt mens andre blir overdekket.

6.3 Tredjepartsfinansiering

Ifølge NIFs lover kan ikke idrettskretser motta medlemsavgifter. Idrettskretsene er i hovedsak finansiert av offentlige myndigheter (staten og fylkekommunen) som fungerer som tredjepart. Det samme gjelder NIF sentralt. En stor

andel av særforbundenes inntekter kommer fra offentlige kilder gjennom overføring av spillemidler.

En konsekvens av at idrettskretsene, særforbundene og NIF sentralt i hovedsak produserer kollektive goder, er at aktiviteter ikke kan finansieres ved at brukeren betaler prisen for dem. Det finnes to måter å finansiere et kollektivt gode på. Enten ved at brukeren betaler et *fast beløp*²⁰ uavhengig av hvor mye av godet han benytter, eller ved at en tredjepart, som regel offentlige myndigheter, finansierer godet.

Den sistnevnte finansieringsmåten har flere bivirkninger. Den første er at når tjenestene er gratis vil forholdet mellom finansiering og tjeneste være usynlig. Den andre er at noen kollektive goder - for eksempel anleggsplanlegging - ikke er anerkjent som goder av brukerne, fordi de verken uttrykker behov for godet, betaler for det eller har et bevisst forhold til nytteverdien av det. Den tredje er at de som finansierer godet kan ha ulike formål som skal tilfredsstilles, som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med andre interessenters formål. Staten og fylkekommunen kan for eksempel ha ulike formål, staten har ikke nødvendigvis de samme prioriteringene som idrettslagene osv.

Den siste bivirkningen er at når flere er involvert oppstår muligheten for *kryssfinansiering*, og det blir vanskelig å identifisere hvem som betaler for hva. Dette kan føre til at noen aktører betaler for aktiviteter de ikke er interessert i. Makt fordelingen innenfor NIFs organisasjonsledd vil avgjøre hvilke mål som er prioritert og hvordan ressursene allokeres. Siden ressursene ikke er allokert ut fra en markeds mekanisme blir de interne beslutningsprosedyrene avgjørende. Dette reiser spørsmål om hvem som har makt innenfor NIF til å definere hvordan ressursene skal fordeles. Med andre ord er måten det interne demokratiet fungerer avgjørende for å oppnå en tilfredsstillende allokering av ressursene.

6.4 Indirekte virkemidler

Forholdet mellom tiltak i regi av idrettskretsene, særforbundene og NIF sentralt og tilbudene til medlemmene i hvert enkelt idrettslag, er indirekte. NIF sentralt inngår en avtale med departementet om strategiske mål for idretten gjennom sin årlige søknad om spillemidler. Likevel er det verken NIF sentralt eller de øvrige organisasjonsleddene som står for tilrettelegging av aktiviteter, men idrettslagene. NIF har bare indirekte virkemidler til disposisjon for å påvirke idrettslagene, som er selvstendige når det gjelder prioriteringer. De

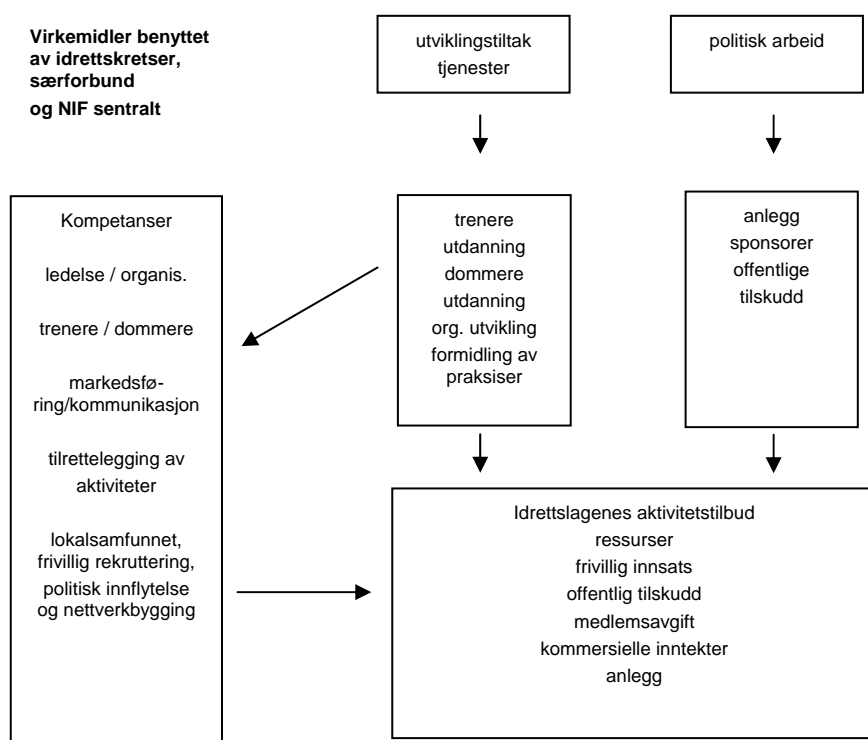
20. Et fast beløp, som for eksempel en kontingent, er forskjellig fra en pris. Det faste beløpet er uavhengig av hvor mye av godet som er brukt. Ressursene er slått sammen (pooled) og alle som betaler det faste beløpet kan nyte godt av godet uten begrensning.

nevnte leddene kan oppfattes som et støtteapparat som iverksetter idrettslagenes fellesoppgaver. Gjennom disse kan de indirekte bidra til å forbedre rammebetingelsene, øke de økonomiske ressursene og utvikle aktivitetstilbud for lagene.

NIFs organisasjonsledd har tre hovedvirkemidler til disposisjon for å påvirke tilbud om idrettsaktiviteter til befolkningen, nemlig *kompetanseutvikling*, *økonomiske ressurser* (inntekter og anlegg) samt *politisk påvirkning*, dvs. påvirkning av myndighetene for å forbedre idrettens rammebetingelser. Disse virkemidlene påvirker idrettslagenes tilbud indirekte.

Forholdet mellom idrettsorganisasjonenes virkemidler og lagenes aktivitetstilbud er fremstilt i figur 6.2.

Figur 6.2. NIFs indirekte virkemidler på lagenes aktivitetstilbud



I denne figuren har NIFs organisasjonsledd tre virkemidler til disposisjon: utviklingstiltak, tjenester og politisk arbeid. Disse virkemidlene omsettes til praksis ved hjelp av en rekke tiltak som utgjør den største andelen av NIFs aktiviteter.

Idrettslagenes aktivitetstilbud påvirkes altså av tilgjengeligheten til forskjellige *inputs og ressurser* (anlegg, frivillig og betalt arbeid) og av *kompetanse* (ledelse, trenere, dommere, nettverk osv.). NIF bidrar til å utvikle kompetanse gjennom utdannings- og utviklingstiltak, og til å bedre idrettens rammevilkår ved å samarbeide med lokale og regionale myndigheter.

6.5 Oppsummering og konklusjon

Sett i sammenheng utgjør disse fire kjennetegnene ved organisasjoner - som betjener flere interessenter, som produserer kollektive goder, som er finansiert av en tredjepart og som bruker indirekte midler - en form for organisering som gjør det mulig å tilby kollektive goder til den lokale idretten. Denne organiseringen fører til at det offentlige *som finansierer virksomheten - staten og fylkeskommuner - ikke er de som nyter godt av den*. De reelle brukerne er lagene, idrettsrådene og særkretsene som retter ulike forventninger mot de ulike organisasjonsleddene. Samtidig er denne organiseringen finansiert gjennom en blandingsøkonomi, der økonomiske ressurser fra ulike kilder inngår.

En annen konsekvens av denne organiseringen er at NIFs virksomhet ikke er direkte rettet mot å skape idrettsaktiviteter, men tiltak med indirekte effekt på lagenes aktiviteter. Virkningene er ikke nødvendigvis synlige for alle interessenter. For eksempel er anleggsarbeid nyttig for lagene, men mange lag ignorerer hva NIF gjør på dette området. Det samme gjelder tiltak rettet mot idrettsrådene og særkretsene. Den organisatoriske og økonomiske støtten som kretsene gir til idrettsrådene og særkretsene kommer idrettslagene til nytte, men er usynlige for dem.

En tredje konsekvens er at brukerne stort sett ikke selv betaler for de tjenestene de får. Dette fører til at tilbudet ikke er drevet av etterspørsel og begrenses bare av knapphet på midler. Hvilket gode og hvor mye som skal tilbys er ikke resultat av lagenes etterspørsel. Det finnes dermed ingen direkte mål på NIFs effektivitet. Det finnes heller ikke indikatorer for fordeling av midler til ulike formål som ikke er direkte drevet av etterspørsel eller behov.

En mekanisme som både kan sikre at tilbud er i overensstemmelse med etterspørsel og at allokeringen av ressurser er legitime og effektive, vil være at lagene i større grad får mulighet til å påvirke NIFs beslutninger og aktiviteter. På Idrettstinget møter ikke idrettslagene som en kanskje kunne forvente, men idrettskretser og særforbund. Begrunnelsen kan være at i kretsene representerer lagene i sin region og dermed er deres forlengede arm inn i idrettens høy-

este myndighet, tinget. Men dette er ikke uproblematisk. Idrettskretsens medlemmer er lagene og kretsens øverste organ er idrettskretstinget. En skulle da forvente at det var lagene som møtte på tinget og som bestemte kretsens politikk. Dette er imidlertid ikke tilfellet. På idrettskretstinget møter representanter fra idrettsrådene og fra særkretsene, selv om lagene er representert på kretstinget i noen kretser. Det betyr at lagenes interesser må gjennom et ledd før det kommer til idrettskretstinget. Konsekvensen av denne kjeden er at idrettslagene som er en av to medlemsgrupper, må gjennom to organisasjonsledd for å kunne artikulere sine meninger. På Idrettstinget møter som regel representanter fra idrettskretsenes styre. Vi kan altså konkludere med at idretten har et *demokratisk underskudd* som gjør det vanskelig å få frem lagenes prioriteringer av idrettens kollektive ressurser.

Styring av spillemidlene: politiske og organisatoriske forhold

En hovedoppgave for NIF sentralt er å fordele spillemidler til forbund og idrettskretser. Men NIF har også andre oppgaver som er knyttet til rollen som paraplyorganisasjon for idretten. I dette kapitlet skal jeg drøfte NIFs styring med fordelingen av spillemidler. Dette gjør jeg ved å se denne oppgaven i kontrast til NIFs politiske oppgaver og ved å analysere de insentivene som er bygget inn i NIFs fordelingsmodell for spillemidler. Til slutt vil jeg drøfte noen normative spørsmål i forbindelse med NIFs forhold til staten, til styringen av idrettspolitikken og til NIFs organisering.

7.1 NIF som paraplyorganisasjon

Norges Idrettsforbund er en paraplyorganisasjon som har idrettskretser og særforbund som medlemmer, de danner dermed føderasjoner av lokale, frivillige organisasjoner. Historisk har paraplyorganisasjoner blitt nødvendige når viktige beslutninger skal tas sentralt eller nasjonalt. I likhet med andre paraplyorganisasjoner har NIF som hovedmål å ivareta medlemmenes interesser. I tillegg tilbyr NIF noen tjenester til sine medlemmer. Som paraplyorganisasjon skal NIF innfri fire oppgaver: 1. artikulere medlemmenes krav og interesser; 2. skaffe relevant informasjon for politiske beslutninger; 3. skaffe ressurser til sine medlemmer; 4. sikre politiske beslutninger legitimitet.

For å få frem medlemmenes interesser må NIF gjennom en *høringsprosess*. Når NIF gjennom interne prosesser klargjør hvilke interesser som skal fremmes, unngår en overbelastning av den politiske kanalen mellom NIF og offentlig forvaltning.

Ved å skaffe relevant informasjon avlastes det politiske og administrative systemet for unødvendige og tidskrevende forhandlinger.

Som paraplyorganisasjon fordeler NIF spillemidler fra staten til idretten. Dette har en gjort siden 1950. Gjennom denne fordelingen formidler NIF statlige intensjoner ut i idrettens organisasjoner, og fungerer dermed som en «for-

lenget arm» for politiske hensikter. Samtidig skjerner NIF underliggende organ fra direkte statsstyring. NIF fungerer med andre ord som en garantist for at statlige mål blir realisert.

NIF forsøker som alle andre paraplyorganisasjoner å få innflytelse i det politiske og administrative systemet. Det fører til regelmessige kontakter med politiske og administrative organer. I forhold til det politiske og administrative systemet har NIF ett hovedmål. Det er å styrke idrettens rammebetingelser, blant annet når det gjelder finansiering og selvstyre.

Disse målene fører til at NIF benytter administrative prosedyrer som likner på dem offentlig forvaltningen selv bruker. NIF har mange ansatte (90 årsverk i 2002), de bruker formaliserte og standardiserte rutiner i sitt forhold til medlemmer og idrettslag (for eksempel rapporteringsrutiner) og har høy grad av sentralisering når det gjelder beslutninger. De viktigste beslutningene tas av styret, presidenten eller generalsekretæren.

Forholdet til det politiske og administrative systemet kan beskrives som symbiotisk eller som gjensidig avhengighet, en «jerntriangle» (iron triangle) (Jordan & Schubert, 1992). Her er NIF avhengig av både politikere og forvaltning for å få legitimitet og ressurser. Politikere og forvaltningen er på sin side avhengige av NIF for å iverksette en offentlig idrettspolitik. På den ene siden finansierer staten NIF og begrenser dermed dens autonomi, på den andre siden er NIF avgjørende for den statlige idrettspolitikens implementering.

7.2 NIFs interne organisering og fordeling av spillemidler

NIF kan, som nevnt, beskrives som en organisasjon som har flere interesser. NIF er en organisasjon av organisasjoner med 56 særforbund, 19 idrettskretser og 380 idrettsråd, som samarbeider på frivillig basis og utvikler gjensidige avhengighetsforhold som ikke nødvendigvis er symmetriske. Siden disse forholdene ikke reguleres av en overordnet autoritet, preges de av interessekonflikter. I denne har kretser og forbund varierende grad av forhandlingsmakt. Det fører til at forholdene ikke er stabile, men preget av strategiske handlinger som kan variere, og kan ta form av samarbeid, manipulering, avbrytelse, eller bruk av tvang. Manglende stabilitet reduseres fordi forholdene er langvarige, noe som gjør det mulig å bygge opp konsensus over de viktigste sakene hvor NIF er involvert. Det forutsetter at felles interesser mellom ulike aktører overskrider de ulike individuelle interessene.

Når det gjelder fordeling av spillemidler mellom de ulike organisasjonsledd, må NIF sentralt finne en balanse som er tilfredsstillende for alle medlemmer, og som sikrer deres engasjement og støtte i forhold til felles mål. *Dette fører til at spillemidler ikke fordeles etter suksesskriterier, men etter*

«politiske mål» dvs. etter medlemmenes interesser og maktposisjoner. Styringsevnen til NIF sentralt begrenses av nødvendigheten av å bevare enighet rundt felles mål. Uten et minimum av konsensus mellom medlemmene vil NIF sentralt miste sin legitimitet som representativ enhet. Dette fører til at det er begrenset hvilke styringsvirkemidler sentralledet kan ta i bruk overfor sine medlemmer.

Makt og innflytelse innenfor NIF kan oppfattes som bestemt av ressurser, størrelse og legitimitet. De største forbundene og kretsene er forholdsvis mindre avhengige av NIF sentralt og har dermed større makt og innflytelse innenfor systemet. Makt og legitimitet for forbund varierer med fire forhold: (i) hvor mange medlemmer organisasjonen har (breddeidrett), (ii) hvor konkurransedyktig forbundet er i nasjonale og internasjonale stevner (toppidrett), (iii) hvor etterspurt idrettsgrenen er av publikum og media, og (iv) hvor effektivt forbundet er til å innfri samfunnsmessige mål.

Betydningen av spillemidler for hvert enkelt forbund gjenspeiler maktfordelingen mellom dem. Når små og mellom store forbund allierer seg, kan de påvirke utfallet av interne forhandlinger i sin favør. Når det gjelder fordeling av spillemidler har de vært i stand til å opprettholde et fordelingssystem som er gunstig for dem. Tallene fra 1999 for 41 forbund viser at spillemidler utgjør 0,5 prosent av Norges Fotballforbunds totale inntekter, mens de utgjør 92 prosent hos Norges Klatreforbund. De største forbundene får en forholdsvis liten andel av sine inntekter fra spillemidler, mens de små forbundene får en relativt stor del.

7.3 Spillemidler, overføringer og insentiver

Det at NIFs fordeling av spillemidler til de øvrige organisasjonsleddene er politisk styrt, innebærer at overføringssystemet i liten grad inneholder insentiver for at mottakerorganisasjonene skal realisere NIFs mål.

I 2001 iverksatte NIF et nytt system for overføring av spillemidler til særforbund og kretser. Den tidligere modellen baserte seg på størrelse, utbredelse, utdanning, økonomi, egenart og idrettspolitiske kriterier.

Den nye modellen kan sees som et forsøk på både å fordele spillemidler etter objektive kriterier og beholde maktbalansen mellom særforbundene, og mellom særforbund og kretser. Modellen innebærer at særforbund og kretser får hvert sitt fordelingssystem. Det nye overføringssystemet for særforbund er delt i grunntilskudd og aktivitetstilskudd²¹.

21. Grunntilskuddet tildeles alle godkjente særforbund likt. I tillegg kan forbundene få et grenntillegg og et internasjonalt grenntillegg. For å få grenntillegg må man administrere flere idrettsgrenener som hver for seg oppfyller minstekravene til et særforbund med 1500 medlem-

Aktivitetstilskuddet innebærer en bonus²² for forbund som har mange medlemmer og gir et insentiv for å rekruttere nye medlemmer, spesielt unge. For NIF er aktive medlemmer de som driver regelmessig trening eller konkurranse i regi av idrettslag.

Ifølge NIF bygger modellen i hovedsak på en veid vurdering av de politiske signalene fra idrettstingets vedtak i 1999 og de føringer som ble lagt i «Organisasjonsprosessen» (NIF, 2000). I den sammenheng var særlig målet om særrettsslig mangfold representert gjennom 56 særforbund viktig. Ifølge NIF vektlegger den nye modellen *aktivitet* fremfor *administrasjon*. Den gir også mest til de som har flest medlemmer.

Tilskudd til kretsene inndeles også i grunntilskudd og aktivitetstilskudd.²³ Dermed bygger de to systemene på samme fordelingsprinsipper.

Det nye systemet gir i liten grad insentiver til å iverksette departementets overordnede politiske mål og innebærer ingen rapportering om oppnåelse av disse målene. Ved å beregne aktivitetstilskuddet ut fra antallet medlemmer gir tilskuddsystemet til særforbund noen insentiver for breddetilbud. Men siden forbundene får likt grunntilskudd uansett antall medlemmer, vil effekten av aktivitetstilskuddet være marginal.

Tilskuddsystemet til kretsene gir ingen insentiver til å oppnå politiske oppsatte mål og vil i verste fall gi negative virkninger. Kretser som har høyere kostnader får forholdsvis mer enn de som har lavere.

Som nevnt eksisterer det en spenning mellom NIFs ansvar for overføring av spillemidler og maktfordelingen i systemet. Styring av midlene forutsetter at NIF sentralt setter krav til forbund og kretser etter oppsatte kriterier. Maktbalansen forutsetter at NIF sentralt tar hensyn til kravene fra forbund og kretser for å kunne sikre seg legitimitet. Dette fører til at NIF sentralt har begrenset styringsmakt overfor de øvrige organisasjonsleddene, noe som kan hindre en effektiv bruk av offentlige midler.

Men dette finansieringssystemet fører også til en unormal vekst av det sentrale leddet. NIF sentralt har kunnet finansiere sin vekst over tid ved å øke

mer, 20 klubber og aktivitet i 7 fylker. Det internasjonale grentillegget gis når godkjente nasjonale tilleggsgrener er tilsluttet hvert sitt internasjonale særforbund.

22. Systemet innebærer vektning mellom ulike aldersgrupper: 0-5 år, 6-12 år, 13-19 år, 20-25 år og fra 25 år og oppover og nedtrapping ved økende antall medlemmer. Først multipliseres alle aktive med respektive aldersgruppers vektall for å finne særforbundets vektete aktivitetssum. Deretter finner man kvadratrotten av denne summen. Det gir særforbundets vektall i totalfordelingen. Forholdet mellom grunntilskudd og aktivitetstilskudd er 3 til 4. Nasjonalt grentillegg tilsvarer et halvt grunntilskudd. Internasjonalt grentillegg tilsvarer et halvt grunntilskudd på toppen av nasjonalt grentillegg. Vektingen mellom aldersgruppene er 0-2-10-2-1.

23. I modellen bygges tildelings kriterier for både grunn- og aktivitetstilskudd på tre begrep hvor forskjellen mellom kretsene blir veldig markante. Dette er geografi, størrelse og marked.

sin andel av spillemidler. Det har vært mulig fordi NIF sentralt kontrollerer fordelingen av midlene. Det er tjenester og driftsoppaver som har vokst mest i den sentrale virksomheten. Veksten til NIF sentralt har kommet de fleste særforbundene til nytte og har dermed blitt akseptert internt. Likevel det at en stor andel av særforbundenes administrative drift er ivaretatt, gjennom felles-tjenestene, bidrar til å gi NIF sentralt en økende styringsmakt ovenfor særforbundene. Systemet gir ikke insentiver til brukerne for å effektivisere driften siden det ikke er noen sammenheng mellom bruk og kostnader.

7.3.1 NIFs organisatoriske struktur

Som allerede sagt er NIF et føderalt system, ordnet langs to linjer. En *særforbundslinje* bestående av særkretser og særforbund og den såkalte *NIF-linjen* bestående av idrettsråd og idrettskretser. I tillegg organiserer NIF *Idrettens Studieforbund* (ISF). Særforbundene, idrettskretsene og ISF er selvstendige juridiske enheter. Ansvarsfordelingen mellom de to organisasjonslinjene er følgende:

Særforbundslinjen har ansvar for aktivitetsutviklingen i enkeltidretter og for å utvikle egne idrettspolitiske mål.

Idrettskretsenes oppgave er å ta seg av saker av felles interesse overfor fylkeskommunen og det statlige regionale apparat når det gjelder idrettens arbeidsvilkår, økonomiske rammebetingelser og anleggsplanlegging.

Idrettens studieforbund har til oppgave å drive utviklingsarbeid med klubbene, stå for utdanning på fellesidrettslige områder og for særvidretter, og forvalte alle tiltak som mottar voksenopplæringstilskudd.

NIFs organisatoriske struktur og de administrative kostnadene den medfører reiser to spørsmål. For det første: Er det hensiktsmessig å opprettholde ISF som en selvstendig organisasjon for utdanning og utvikling? For det andre: Er det nødvendig å opprettholde to linjer både regionalt og nasjonalt?

NIFs struktur er sammensatt, og denne undersøkelsen har vist at særlig når det gjelder utdanning- og utviklingstiltak er det vanskelig å vurdere hvert organisasjonsledds selvstendig bidrag. Aktiviteter iverksatt av ISF er rapportert av ISF, NIF sentralt, særforbundene og idrettskretser. Det virker som om NIFs strukturelle kompleksitet skaper administrative oppgaver som oppfattes av hvert organisasjonsledd som aktiviteter. En forenkling av NIFs organisatoriske struktur vil redusere antall mellomledd mellom idrettslagene og tiltakenes administrasjon, og vil klargjøre ansvaret for hvert tiltak. Dette vil være kostnadsbesparende. Det er vanskelig å finne en begrunnelse for å opprettholde ISF som selvstendig organisasjon innenfor NIF når mesteparten av aktivitetene er integrert i de andre organisasjonsleddene.

NIFs dobbelt-linje med særforbund og idrettskretser kan også medføre unødvendige kostnader og dobbel administrasjon av de samme aktivitetene.

Undersøkelsen viser at med unntak av utdannings- og utviklingstiltak har særforbundene og idrettskretsene ikke de samme oppgavene. Mens særforbundslinjen tilbyr direkte støtte til idrettslagene for tilrettelegging av aktiviteter, tilbyr idrettskretsene kollektive goder som skal komme den regionale idretten til nytte. Det avgjørende spørsmål, særlig når det gjelder vurdering av overensstemmelse mellom kretsenes aktiviteter og statens overordnede mål, blir dermed å evaluere i hvilken grad disse kollektive godene er egentlig tilbys av de ulike kretsene, og i hvilken grad de er viktige for idrettslagene.

Undersøkelsen har vist at til tross for at det finns store ulikheter mellom kretsene er disse ulikhetene vanskelige å få tak i, siden kretsene ikke kan rapportere sine aktiviteter på en målbar måte. Undersøkelsen har også påpekt at betydningen av kretsenes aktiviteter for idrettslagene er umulig å evaluere fordi det ikke finnes objektive evalueringskriterier. Mer enn de andre organisasjonsleddene må idrettskretsene bevise sin nytteverdi for den lokale og regionale idretten.

7.4 Idrettens styringssystem: normative spørsmål

Hva bør staten og NIF gjøre for at statlige, idrettspolitiske mål skal kunne realiseres på en bedre måte?

7.4.1 Statlig styring

Årlig overføres en betydelig andel av KKD's spillemidler til NIF. I 2002 var beløpet 300 mill. kr. Forholdet mellom staten og den frivillige organiserte idretten innebærer en spenning mellom *to ulike demokratiske legitimitetsbaser*: idretten skal speile medlemsviljen og staten skal innfri folkeviljen. Dessuten oppstår en spenning mellom to forskjellige grunnleggende prinsipper for koordinering. Statens legitimitet er forankret i dens evne til å realisere de folkevalgte beslutninger og til å håndheve et vedtatt lovverk. Den frivillige idrettsbevegelsens legitimitet er forankret i medlemmenes kollektive vilje, slik denne kommer til uttrykk gjennom organisasjonens kollektive beslutninger. Denne spenningen mellom politiske vilje og medlemsvilje har preget forholdet mellom staten og NIF i mange år.

I 1948 ble loven om å tillate veddemål om idrettskamper, den såkalte *Tippeloven* innført. Tippeoverskuddet ble fordelt mellom idrett og forskning etter en vedtatt fordelingsnøkkel. Helt fra 1950 har NIF arbeidet for å få større innflytelse over fordelingen av tippemidlene. NIF ønsket at idrettsstyret skulle ha innstillende myndighet når det gjaldt fordelingen av tippemidler. Staten begrunnet sitt styringskrav ved å hevde at NIF, som mottar offentlige finansiering skal innfri statens idrettspolitiske mål.

Det første normative spørsmålet kan formuleres slik: *Hvor mye styring kan staten legitimt påføre idretten?*

Den institusjonelle strukturen og arbeidsfordelingen mellom stat og idrett som danner rammen for norsk idrettspolitik er resultat av en historisk utvikling. Et av de mest pregende prinsipper er her idrettsbevegelsens *uavhengighet*. Likevel har det foregått en gradvis integrasjon mellom staten og idretten. Idrettens nasjonalledd er avhengig av statlig finansiering og en anleggsmasse som er offentlig eid og finansiert. Allikevel er idrettens uavhengighet lagt til grunn både av staten og av NIF som utgangspunkt for offentlig idrettspolitik. Dette prinsippet gir det sentrale leddet i NIF en betydelig *styringsmakt* overfor idretten som kan komme i konflikt med statens krav.

Sett fra et sivilsamfunnsperspektiv kan NIFs utøvelse av statens vilje overfor lokale lag og forbund kollidere med de demokratiske prinsippene for idretten. Demokrati innenfor sivile sammenslutninger forutsetter at sentralleddets makt hviler på medlemmenes vilje. Dette er strukturen bak idrettstingets prosess, selv om de som egentlig er medlemmer, lagene, ikke er direkte representert og har liten innflytelse. Samtidig har NIF sentralt en betydelig makt som kommer fra administrering og fordeling av spillemidler, og som kan kollidere med de demokratiske prinsippene NIF er bygget på.

Sett fra statens ståsted er NIFs autonomi og manglende oversikt når det gjelder bruk av offentlige ressurser i strid med kravene om demokratisk kontroll av offentlige penger. At NIFs og statens legitimitet er forankret i ulike systemer innebærer derfor en latent konflikt mellom de to aktørene.

Funnene i denne rapporten gir støtte til både statens og NIFs krav. På den siden har staten rett til å kreve at offentlige penger skal brukes til å innfri offentlige politiske mål. Likevel er det to grunner for at NIF beholder en grad av selvbestemmelse i forhold til den offentlige idrettspolitikken:

- NIF har et mandat fra egen organisasjon til å innfri mål som ikke nødvendigvis faller sammen med statens.
- Staten er ikke den eneste aktør som har krav mot idretten. Både fylkekommuner, kommuner og sponsorer har også interesser i NIF, og legitime krav om å få sine mål innfridd.

Det andre spørsmålet er knyttet til NIFs rolle som formidler av spillemidler og kan formuleres slik: *Hvor effektiv er sentralisert styring av idretten?*

Måten idrettspolitikken er iverksatt på, gjenspeiler en klassisk visjon i offentlig politikk der politisk implementering foregår ved hjelp av strategiske planer som skal realiseres gjennom en hierarkisk organisasjon. Implementering av statlig idrettspolitik innebærer at statens overordnede mål skal realiseres ved hjelp av offentlige midler. NIF overfører disse midlene til de forskjellige organisasjonsleddene (forbund og kretser) som skal utforme sine handlingsplaner i tråd med statens og NIFs mål. Tiltak skal føre til at idretts-

lagene tilbyr aktiviteter med bestemte kvaliteter (frivilligbasert, inkluderende) til målgrupper som staten prioriterer. Dette synet på implementering av idrettspolitikken kan kritiseres av to grunner.

For det første har den hierarkiske modellen for policy implementering blitt kritisert for sin mangel på oppmerksomhet til andre aktører og andre nivå i prosessen. Det finnes flere grunner for at et program implementert gjennom en hierarkisk organisasjon svikter. Implementering innebærer en viss grad av skjønn på alle nivå i den hierarkiske kjeden. I tillegg kan mål vris fra et nivå til ett annet. Et annet kjennetegn ved hierarkiske organisasjoner er at informasjonsflyten fra bunn til topp er svak. Det fører til at lederne på toppen av hierarkiet ikke får nødvendige tilbakemeldinger for å kunne justere kursen.

Idrettsaktiviteter skapes på lokalplanet, hvor flere ulike aktører er involvert: kommune, frivillige, kommersielle aktører og sponsorer. Idrettslagene er basert på en dugnadsøkonomi som blander kommersielle og frivillige ressurser med offentlige midler, i form av anlegg og aktivitetsmidler. Det er vanskelig for et sentralisert og hierarkisk styringssystem å koordinere og å gi de riktige insentivene til dette mangfoldet av aktører som skaper idrettsaktiviteter lokalt. Idrettspolitikken effektivitet vil bli bedre ved å bli styrt lokalt av de forskjellige aktørene samlet i et «policy nettverk», som for eksempel rundt idrettsrådene, enn gjennom et hierarkisk system styrt på nasjonal plan.

For det andre blir dette styringsproblemet forsterket ved at rollefordelingen mellom ulike organisatoriske strukturer i NIF ikke er klar, og at de ulike deler av idretten konkurrerer med hverandre. NIFs dobbelte hierarkiske struktur med to linjer – NIF linjen og særforbundslinjen - fører til at mål og oppgaver blir uklare. Dette fører også til at de to linjene konkurrerer om ressurser og legitimitet.

7.4.2 Effektivisering

Det tredje normative spørsmålet er relatert til NIF organisering og kan formuleres slik: Hvilke organisasjonsendringer bør NIF iverksette for å bli mer effektive²⁴ gitt nåværende mål og oppgaver?

Gjennomgangen av NIF foran viser at det er mulig å effektivisere organisasjonen. NIF er en kompleks, mangfoldig og hierarkisk organisasjon. Det vil være mulig å redusere en del kostnader ved å rasjonalisere virksomheten samt å effektivisere ressursbruken.

I NIF sentralt er det satt i gang en omorganiseringsprosess som går ut på å samle oppgaver, spesielt støtteoppgaver innenfor funksjonelle avdelinger. Det finnes et forbedringspotensiale når det gjelder enheten «barn, ungdom, bredde». Denne avdelingen iverksetter mange tiltak og resultatene er forholdsvis

24. Med effektivitet menes å maksimere resultater (output) samt minimere kostnader.

uoversiktlige. En mer samlet strategi samt klarere implementerings- og evalueringsretningslinjer vil gjøre at tiltakene blir mer målrettet, og bruk av midlene vil bli mer effektiv.

For de mindre særforbundene vil det være mulig å spare kostnader ved å utvikle felles løsninger. Den økonomiske analysen foran har vist at kostnadene ikke øker i takt med antall medlemmer. Det finnes en kostnadsterskel for å kunne drive et forbund som er uavhengig av antall medlemmer. Ved å dele infrastruktur og bemanning vil de minste forbundene kunne skape stordriftsfordeler. Samtidig innebærer den hierarkiske og fylkesbaserte organiseringen av særforbundene at noen ressurser ikke blir brukt optimalt. Et særforbund med 19 særkretser har 19 styreverv som må koordinere sin virksomhet, og dette skaper administrative kostnader. Spesialister bruker ikke nødvendigvis sin kompetanse optimalt hvis det er for få klubber i særkretsen. Erfaringer fra flere forbund viser at det gir effektiviseringsgevinster når en regionaliserer organisasjonen og bygger kompetanse i nettverk som fungerer på tvers av geografiske og institusjonelle grenser.

Idrettskretsene realiserer felles oppgaver for idretten. Allikevel kan konkurranse mellom særforbundslinjen og NIF-linjen føre til effektivitetstap. I tillegg er en stor andel av idrettskretsenes aktiviteter styrt av NIF sentralt og består av tiltak som ikke nødvendigvis er tilpasset lagenes behov. Det avgjørende spørsmålet er å avklare hvor store ressurser som skal brukes på felles oppgaver og hvilke oppgaver som skal realiseres. En løsning kan være at organisasjonen i større grad blir brukerorientert og i mindre grad tilbudsorientert. Med andre ord bør idrettslagene i større grad kunne påvirke idrettskretsene og særforbundenes aktivitetstilbud.

Et annet område hvor det finnes et forbedringspotensiale er NIFs *rapporteringssystem* (accountability). Det er viktig for NIF å forbedre sitt rapporteringssystem av tre hensyn. For det første forutsetter NIFs interne demokrati at alle medlemmer har de nødvendige opplysningene for å kunne delta i den demokratiske beslutningsprosessen. Et velfungerende medlemsdemokrati er en forutsetning for NIFs legitimitet og krav til uavhengighet. For det andre har NIF noen forpliktelser i forhold til staten siden en betydelig andel av NIFs virksomhet er finansiert av offentlige midler. For det tredje, vil et bedre rapporteringssystem føre til et økende press over organisasjonen for at midlene brukes på den mest effektive måten.

Oppsummering

De viktigste funnene i denne rapporten kan oppsummeres slik:

- De fleste kretsene oppgir at de har politiske oppgaver, yter kollektive tjenester til idretten og administrerer prosjekter igangsatt av NIF sentralt og fylkeskommunene. Kretsenes interesser har ikke nødvendigvis sammenfallende interesser. Kretsenes aktiviteter må dermed vurderes ut fra de forskjellige aktørenes standpunkt. Mangel på evalueringsverktøy gjør det vanskelig å vurdere kretsenes virke og bruk av offentlige midler.
- For mange forbund finnes det mulighet for effektivitetsgevinster ved å omstrukturere det regionale ledd. En slik omorganisering bidrar til å utløse stordriftsfordeler, å øke fokus på aktiviteter og til å redusere administrative kostnader.
- Mer enn halvparten av bemanningsressursene til NIF sentralt ble brukt til å administrere NIF sentralt og til å yte tjenester til de andre organisasjonsleddene, særlig særforbund. Målet for NIF burde være at brukerne betaler for fellestjenestene istedenfor å være finansiert gjennom spillemidlene som går til NIF sentralt. Det vil være hensiktsmessig at disse midlene blir brukt til iverksettingsoppgaver.
- KKD's finansieringssystem medfører en unormal vekst av det sentrale leddet. NIF sentralt har kunnet finansiere sin vekst over tid ved å øke sin andel av spillemidler. Det at en stor andel av særforbundenes administrative drift er ivaretatt av NIF sentralt gjennom fellestjenestene, og finansiert av spillemidler bidrar til å gi NIF sentralt en økende styringsmakt ovenfor særforbundene, noe som bidrar til å undergrave det interne demokratiet.
- Når det gjelder organisering av iverksettingsoppgaver er fremdeles ansvarsfordelingen mellom de forskjellige organisasjonsleddene uklare. Det

vil være ønskelig å klargjøre ansvarsfordelingen, ikke bare mellom NIF-linjen og særforbundslinjen, men også i forhold til ulike geografiske nivå. En måte å organisere ansvarsfordeling mellom de forskjellige organisatoriske nivåene ville være å anvende *subsidiaritetsprinsippet*.

- Aktiviteter iversatt av ISF er rapportert av ISF, NIF sentralt, særforbundene og idrettskretsene. Mesteparten av ISF's virksomhet er integrert i andres organisasjonsledd. Det er vanskelig å finne en begrunnelse for opprettholdelse av ISF som selvstendig organisasjon innenfor NIF når mesteparten av aktivitetene er integrert i de andre organisasjonsleddene.
- Organisasjonsleddene i NIF kan kjennetegnes som organisasjoner som betjener flere interessenter, som produserer kollektive goder, som er finansiert av en tredje part og som bruker indirekte midler. Dette fører til en form for organisering som gjør det mulig å tilby kollektive goder til den lokale idretten. Denne organiseringen fører til at det offentlige *som finansierer virksomheten - staten og fylkeskommuner - ikke er brukerne*. Brukerne betaler stort sett ikke for de tjenestene de får.
- Dette fører til at tilbud ikke er drevet av etterspørsel og begrenses bare av knapphet på midler. Hvilket gode og hvor mye som skal tilbys er ikke resultat av lagenes etterspørsel. Det finnes dermed ingen direkte mål på NIFs effektivitet. Det finnes heller ikke indikatorer for fordeling av midler til ulike formål som ikke er direkte drevet av etterspørsel eller behov.
- En mekanisme som både kan sikre at tilbud er i overensstemmelse med etterspørsel og at allokeringen av ressurser er legitime og effektive, vil være at lagene i større grad får mulighet til å påvirke NIFs beslutninger og aktiviteter. På Idrettstinget møter ikke idrettslagene, men idrettskretser og særforbund. Konsekvensen er at idrettslagene må gjennom to organisasjonsledd for å kunne artikulere sine meninger.
- NIFs nye overføringssystem for spillemdiler gir i liten grad insentiver til å iverksette departementets overordnede politiske mål og innebærer ingen rapportering om oppnåelse av disse målene.
- Det eksisterer en spenning mellom NIFs ansvar for overføring av spillemidler og maktfordelingen i systemet. Styring av midlene forutsetter at NIF sentralt setter krav til forbund og kretser etter oppsatte kriterier og evaluerer oppnåelse av målene. Maktbalansen forutsetter at NIF sentralt tar hensyn til kravene fra forbund og kretser for å kunne sikre seg legitimitet. Dette fører til at NIF sentralt har begrenset styringsmakt overfor

kretsene og forbundene, noe som kan hindre en effektiv bruk av offentlige midler. NIFs nye overføringssystem for spillemidler inneholder i liten grad insentiver for å utvikle aktiviteter og for å redusere kostnader. Dette gjenspeiler en dynamikk hvor opprettholdelse av balansen mellom aktører har vært prioritert fremfor effektivitet.

- Undersøkelsen viser at på grunn av organisasjonenes kompleksitet er det vanskelig å evaluere deres virksomhet. Kompleksiteten fører også til styringsproblemer for både NIF sentralt og departementet som har vanskeligheter med å forholde seg til en underliggende struktur som er så sammensatt. Den oppgaven blir enda vanskeligere siden organisasjonene ikke benytter noen felles styrings- og evalueringprosedyrer. Det burde være en prioritert oppgave for NIF å utvikle styrings- og rapporteringsverktøy som vil muliggjøre at organisasjonene blir i stand til å selvevaluere sine aktiviteter, til å forbedre kommunikasjon med omverden og til å forsterke det interne demokratiet.

Appendiks

Appendiks 1: Metode

Idrettskretsene

Analysen av idrettskretsene er basert på en spørreundersøkelse som ble besvart av idrettskretsenes organisasjonssjefer og på en kvalitativ undersøkelse av Akershus idrettskrets. Spørreskjemaet er bygget opp slik at jeg for hvert av aktivitetsområdene har stilt spørsmål om hvilke tiltak som er iverksatt, hvilke mål som er satt opp, og hvilke evalueringskriterier som er benyttet. Spørreskjemaet innebar mange åpensvar-spørsmål dvs. spørsmål hvor respondenten ikke velger mellom flere forhåndsbestemt mulige svar, men svarer fritt. Mes-teparten av analysen videre er basert på disse åpensvarene.

Idrettskretsene er svært ulike og varierer både i størrelse og organisatorisk struktur. Det er nødvendig å undersøke hvilke forhold som påvirker evnen til å innfri de målene det her er snakk om. For å få dette til, inneholder spørreskjemaet indikatorer som gjør det mulig å skille mellom ulike måter kretser innretter seg på.

Opgavenes kategorier som ble benyttet i spørreskjemaet er følgende:

- *Drift*: økonomi, budsjett, rapporteringsverktøy, personell og administrasjon.
- *Organisasjonsutvikling*: støtte til særkretsene, idrettsrådene og klubbene, samt utvikling av organisasjonsstruktur.
- *Informasjon og media*: kommunikasjon med omverdenen og talerør for idretten i regionen.
- *Idrettspolitisk arbeid*: bedring av rammevilkår for idretten.
- *Internasjonalt arbeid*: samarbeid med idrettsorganisasjoner utenfor Norge
- *Aktivitetstilbud*: organisasjon av idrettsskoler, Bestemmelser om barneidrett og retningslinjer for ungdomsidrett, samarbeid med skoler.

- *Utdanningsarbeid:* kompetanseformidling til idrettslag og særkretser, samt ulike utdanningstiltak.
- *Integrering av funksjonshemmede:* arbeid rettet mot integrering av funksjonshemmede.
- *Service- og omsorgsoppgaver:* rådgivning til idrettslag, Idrettens hus, regnskap, rapportering sentralt og regionalt.
- *Anleggsarbeid:* politisk arbeid, bedring av rammevilkår, anleggskompetanse og utvikling av anlegg.
- *Sosial integrasjon:* tiltak rettet mot integrering av kulturelle og etniske minoriteter gjennom idrettslig aktivitet.
- *Lovpålagte oppgaver:* kretsaktiviteter som er rettet mot å endre eller skape nye regler samt tvisteløsninger.

Med unntak av økonomien hvor de 19 kretsene utgjør datagrunnlaget, består dataene av 18 kretser (Hedmark er manglene). Hedmark krets har allikevel bidratt med skriftlige dokumenter som er tatt hensyn til i analysen. Selv om 18 kretser har svart på spørreundersøkelsen, har ikke alle svart på alle spørsmål. Dermed er noen analyser basert på et mindre antall kretser.

En hensikt med analysen var å vurdere i hvilken grad kretsenes aktiviteter er tilfredsstillende i forhold til lagenes behov. For å kunne besvare dette spørsmålet er en spørreundersøkelse til idrettslagene i Akershus blitt gjennomført. Undersøkelsen er ikke representativ for hele landet, men gir et innblikk i forholdet mellom lagene og idrettskretsen, særkretsene og idrettsrådene.

Særforbundene

Analysene av særforbundene er basert på en spørreundersøkelse som ble besvart av særforbundenes generalsekretærer og på en kvalitativ undersøkelse av Norges Volleyballforbund. Spørreskjemaet er bygget opp slik at jeg for hvert av aktivitetsområdene har stilt spørsmål om hvilke tiltak som er iverksatt, hvilke mål som er satt opp, og hvilke evalueringskriterier som er benyttet. Spørreskjemaet inneholdt mange åpensvar-spørsmål dvs. spørsmål hvor respondenten ikke velger mellom flere forhåndsbestemt mulige svar, men svarer fritt. Mesteparten av analysen foran er basert på disse åpensvarene.

Oppgavenes kategorier som ble benyttet i spørreskjemaet er følgende:

- *Organisasjonsutvikling*: støtte til særkretsene og klubbene, samt utvikling av organisasjonsstrukturen.
- *Informasjon og media*: kommunikasjon til omverdenen.
- *Idrettspolitisk arbeid*: arbeid særforbundet gjør overfor andre deler av idrettsorganisasjonen og mot myndigheter for å bedre rammevilkår.
- *Internasjonalt arbeid*: samarbeid med og deltakelse i internasjonale idrettsorganisasjoner.
- *Arrangement/organisering av konkurranse*: organisasjon av regionale, nasjonale og/eller internasjonale idrettsarrangementer.
- *Utviklingsarbeid*: rekrutteringstiltak rettet mot barne-, ungdoms- og breddeaktiviteter, støtte og organisasjonspleie til idrettslag og særkretser/regioner, samt klubb og medlemsutvikling.
- *Utdanningsarbeid*: kompetanseformidling til idrettslag og særkretser/regioner og ulike utdanningstiltak som trener-, leder- og dommerutdanning.
- *Integrering av funksjonshemmede*: arbeid rettet mot integrering av funksjonshemmede i idretten.
- *Toppidrett*: tilrettelegge for å oppnå sportslige resultater på elite-nivå.
- *Utviklingssamarbeid*: ulike former for utviklingshjelp gjennom idretten (bistand).
- *Arbeid med anlegg*: politisk arbeid, bedring av rammevilkår, anleggskompetanse og utvikling av anlegg.
- *Integrering av personer med minoritetsbakgrunn*: tiltak rettet mot integrering av kulturelle og etniske minoriteter gjennom idrettslig aktivitet.
- *Antidoping- og etikkarbeid*: dopingforebyggende tiltak og opplysningsvirksomhet om doping og generelt arbeid rettet mot verdier og etikk.
- *Lovverk og rettighetsstruktur*: forbundsaktiviteter er rettet mot utvikling og endring av idrettslige regler, tvisteløsning og individuelle rettigheter. I tillegg til dette mener vi også eksternt lovverk og rettigheter. Det vil si lovverk og rettigheter fra myndighetene.

Med unntak av økonomien hvor 48 forbund²⁵ utgjør datagrunnlaget, består data av 36 forbund²⁶. Selv om 36 forbund har svart på spørreundersøkelsen,

25. Blant de 55 forbundsregnskapene var 7 som ikke benyttet en vanlig kontoplan, ubrukbare i den økonomiske analysen. Disse 7 forbund er: Bueskytterforbundet, Hundekjørerforbundet, Judoforbundet, Lufsportforbundet, Roforbundet, Studenters Idrettsforbund, Triathlonforbundet.

26. Forbundene som ikke har svart på spørreundersøkelsen er følgende: Ake-, Bob- og Skeletonforbundet, Bandyforbundet, Bokseforbundet, Bryteforbundet, Curlingforbundet, Friidrettsforbundet, Gang- og Turmarsjforbundet, Håndballforbundet, Judoforbundet, Kick-

har ikke alle svart på alle spørsmål. Dermed er noen analyser basert på et mindre antall forbund.

NIF sentralt

NIFs virksomhet sentralt ble analysert etter følgende oppgavers kategorier:

- *Utvikling*: støtte til særkretsene og klubbene, samt utvikling av organisasjonsstrukturen. Rekrutteringstiltak rettet mot barne-, ungdoms- og breddeaktiviteter, støtte og organisasjonspleie til idrettslag og særkretser/regioner, samt klubb- og medlemsutvikling.
- *Informasjon og media*: kommunikasjon til omverdenen.
- *Idrettspolitisk arbeid*: arbeid særforbundet gjør overfor andre deler av idrettsorganisasjonen og mot myndigheter for å bedre rammevilkår.
- *Internasjonalt arbeid*: samarbeid med og deltakelse i internasjonale idrettsorganisasjoner.
- *Utdanningsarbeid*: kompetanseformidling til idrettslag og særkretser/regioner og ulike utdanningstiltak som trener-, leder- og dommerutdanning.
- *Integrering av funksjonshemmede*: arbeid rettet mot integrering av funksjonshemmede i idretten.
- *Toppidrett*: tilrettelegge for å oppnå sportslige resultater på elite-nivå.
- *Forskning*.
- *Utviklingssamarbeid*: ulike former for utviklingshjelp gjennom idretten (bistand).
- *Arbeid med anlegg*: politisk arbeid, bedring av rammevilkår, anleggskompetanse og utvikling av anlegg.
- *Antidoping- og etikkarbeid*: dopingforebyggende tiltak og opplysningsvirksomhet om doping og generelt arbeid rettet mot verdier og etikk.
- *Lovverk og rettighetsstruktur*: forbundsaktiviteter er rettet mot utvikling og endring av idrettslige regler, tvisteløsning og individuelle rettigheter. I tillegg til dette mener vi også eksternt lovverk og rettigheter. Det vil si lovverk og rettigheter fra myndighetene.

Appendiks 2: Særforbundenes organisatoriske struktur

Selv om alle særforbundene i større grad har blitt byråkratiserte, finnes det også variasjoner blant dem når det gjelder den organisatoriske strukturen. Det er mulig å fange opp disse variasjonene og for å redusere mangfoldighet til et håndterbart antall typer ved å fokusere på særforbundenes organisatoriske struktur (Pugh, Hickson, Hinnings & Turner, 1968). Tre dimensjoner definerer særforbundenes organisatoriske struktur: formalisering, sentralisering og profesjonalisering.

Formalisering refererer til omfang av aktiviteter som er rettet etter skriftlige regler og prosedyrer. *Sentralisering* refererer til graden av konsentrasjon som kjennetegner beslutningsprosesser i organisasjonen. *Profesjonalisering* refererer til hvor stor grad av organisasjonens oppgaver som er gjennomført av betalte arbeidere med formelle og sertifiserte kvalifikasjoner innenfor fagfeltet.

Formaliseringsgraden ble operasjonalisert ved å spørre generalsekretærene i særforbundene, for hvert av særforbundenes aktivitetsområder,²⁷ i hvilken grad disse aktivitetene var formaliserte (svært formalisert, noe formalisert, mindre formalisert). Hvert enkelt særforbund var dermed kjennetegnet av 15 indikatorer for formalisering med tre mulige verdier. En formaliseringsindeks for hvert forbund ble konstruert ved å beregne gjennomsnittet av disse indikatorer.

Sentraliseringsgraden ble målt ved å identifisere for hvert enkelt aktivitetsområde hvem i forbundet som har det delegerte ansvaret for å ta beslutninger. Fire svarmuligheter var tilgjengelige: styret, generalsekretær, avdelingsleder, ansatte ansvarlig for oppgaven. De 15 indikatorer for sentralisering (med fire mulige verdier) ble aggregert i en sentraliseringsindeks ved å beregne for hvert forbund gjennomsnittet av disse indikatorer.

Profesjonaliseringsgraden ble operasjonalisert som proporsjonen av bemanning (betalte ansatte) som har idrettsfaglig utdanning. Et annet mål for profesjonalisering er gitt av proporsjonen av ansatte som har høyere utdanning (universitet, høyskole). De to målene er høyt korrelert.

En faktoranalyse av disse strukturelle dimensjonene muliggjør å identifisere to komponenter eller faktorer: profesjonalisering på en side og formalisering og sentralisering på den andre. Formalisering og sentralisering er ikke uavhengige dimensjoner. De tre strukturelle dimensjonene kan dermed reduseres til to.

27. I spørreskjemaet var 15 aktivitetsområder spesifisert: økonomi, administrasjon, organisasjonsutvikling, informasjon og media, idrettspolitisk arbeid, internasjonalt arbeid, arrangement, utviklingsarbeid, utdanningsarbeid, integrering av funksjonshemmede, toppidrett, arbeid med anlegg, integrering av personer med minoritetsbakgrunn, antidoping og etikk, lovverk og rettighetsstruktur.

Tabell 1. Faktoranalyse av de organisatoriske strukturelle dimensjonene. Total forklart varians

Komponent	Initial Eigenverdier		
	Total	% av Varians	Kumulative %
1	1,614	40,354	40,354
2	1,174	29,352	69,706
3	,894	22,362	92,068
4	,317	7,932	100,000

Rotert komponent Matrisk

	Komponent	
	1	2
FORMA.	,211	,828
SENTR.	-,208	,661
PROF.	,838	-,174
PROF1.	,906	,153

Ved å ta to verdier (høy og lav) for hver dimensjon er det mulig å konstruere en typologi av organisatoriske strukturer som består av fire typer:

Tabell 2. Typologi av organisatoriske former

	Profesjonalisering	
	Lav	Høy
Formalisering/sentralisering		
Lav	LL (realkompetansebasert orga.)	LH (ekspertisebasert orga.)
Høy	HL (hierarkisk orga.)	HH (byråkratisk orga.)

Dimensjonen «formalisering/sentralisering» beskriver to typer strukturelle opposisjoner: horisontal versus vertikal struktur; formelle regler versus uformelle regler.

Dimensjonen «profesjonalisering» fanger opp opposisjonen mellom ekspertise basert på formelle og abstrakte kunnskaper versus ekspertise basert på erfaring og praktiske teknikker.

Betraktet sammen kjennetegner disse dimensjonene forskjellige idealtypiske organisatoriske strukturer.

Appendiks 3: NIF sentralt budsjett for avdeling Utvikling og utdanning i 2002

Tabell 1. Budsjett for avdeling Utvikling og utdanning i 2002

0	Kostnader
UTVIKLING	24595531,6
OVERHEAD U&U	2007898,29
SUM UTVIKLING	26603429,9
ANLEGG	2122818,31
LOKALE AKTIVITETSMIDLER	87573351
FoU	5561929,74
SUM	121861529

Tabell 2. Oversikt over prosjekter og tiltak i avdeling utvikling (Budsjett 2002)

	Kostnader
Styrke idrettens rolle i samfunnet	
15001 PROSJEKTLEDELSE SKOLE	199 578
15002 DRIFT IDRETT - SKOLEGRUPPE	3 270
15005 SKOLEPROSJEKTER	700 061
17020 ENGSO OG NORDISK PROGRAM BU	564 214
17023 ENGSO ARBEIDSGRUPPE	9 329
17099 OPPFØLGING STORBY	9 500 000
18001 PERSONALKSTN. FELLESOPPG.	109 487
18002 DRIFT SERVICE, ADMINISTRASJON	117 764
20001 DRIFT/REISER ANL. KONS. (IDR. AG)	5 486
20002 DRIFTSTILSKUDD FELLESOPPGAVER	387 612
Sum	11 596 801
Styrke idrettslagenes aktivitetstilbud	
30010 ANL. UTV. BARN/UNGDOM	95
31003 NUK	77 641
31010 FRA BARN TIL VOKSEN	6 175
31020 STRAX-MIDLER	324 000
33001 BARNEIDRETTSFORSIKRING	2 925 000
33020 TILSKUDD IDRETTSSKOLER	1 088 988
33050 IF-PROSJEKTET	0
35080 INTEGRERING NIF	3 316
36001 UNGDOM SOM LOKAL RESSURS I IDR	30 000
36020 NUK	764 164
36030 DIREKTE KLUBBREPRESENTASJON	3 702
37020 IDRETT OG ELDRE	1 000 000
37030 IDRETTSMERKE	434 033
Sum	6 657 114
52001 BARN TIL VOKSEN	0
Sum	0

Styrke kompetanseutviklingen

71010 TREN.- LEDERUTDANNING UNG.	582 639
71020 KOMPETANSEUTVIKLING TRENERE/LE	4 032
71021 FAGSAMLING ANSATTE	224 706
71025 STIMULERINGSSAMLINGER TRENERE	10 000
71040 STØTTENETTVERKSMODELL	235 184
71051 STØTTENETTVERK SENTRAL SAMLING	176 936
71052 STØTTENETTVERK REGION NORD	547 996
71053 STØTTENETTVERK REGION VEST	482 827
71054 STØTTENETTVERK REGION SØR	471 819
71055 STØTTENETTVERK REGION ØST	525 515
71060 BARN KURS/MATERIELLUTV.	180 392
71061 BARN SALG	433 654
71065 UNGDOM KURS/MATERIELLUTV.	242 253
71070 UNGDOM NORDISK KONFERANSE	234 970
71075 UNG I EUROPA	51 939
71080 UNGDOM I STYRER	0
71090 IDRETT/SKOLE SEMINAR	96 315
72001 TRENERUTVIKLING PROGRAM	488 261
72010 TRENERUTDANNING BARN	19 227
72015 SF prosjekt trenere	
72020 SKOLERING KJERNENETTVERK	157 110
72021	4 535
72030 INFORMARSJON/MARKED	80 900
72045 Nettskole	
72050 SF bestemmelser	-30 667
72060 YOUTH GOES EUROPE IDEBANK INT.	37 776
73010 EGENUTVIKLING	2 840
74008 BARN-BEVÆGELSE-OPPVEKST	10 290
Sum	5 271 449

Administrasjon

95000 ADMINISTRASJON	1 068 463
96013 FAKTURASERVICE	1 704
Sum	1 070 167

SUM TOTALT

24 595 532

Tabell 3. Andre utviklingstiltak i 2002

	Kostnader
Styrke idrettslagenes aktivitetstilbud	
35080 INTEGRERING NIF	
Sum	713780,52
	713780,52
Styrke kompetanseutviklingen	
74016 TILSTANDSRAPPORT OG IDR.POL.DO	
Sum	138263,53
	138263,53
Administrasjon	
90071 ANDRE UTREDNINGER	
91056 KOMPETANSEUTV./REISE EGEN AVD.	20339
95000 ADMINISTRASJON	9977
95071 ANDRE	1123957,24
Sum	1155854,24
SUM TOTALT	2007898,29

Tabell 4. Utviklingstiltak i forhold til anlegg i 2002

	Kostnader
Styrke idrettens rolle i samfunnet	
15030 Anl.Politikk IK/SF	13225
18001 PERSONALKOSTN. FELLESOPPG.	51016,14
20001 DRIFT/REISER ANL. KONS (IDR. AG)	106433,64
20002 DRIFTSTILSKUDD FELLESOPPGAVER	1048
20010 IDRETTENS AGENDA 21	263668,35
Sum	450450,93
Styrke idrettslagenes aktivitetstilbud	
30000 KARTLEGGING AV PL. ANLEGG	0
30001 ANLEGGsutv. BARN/UNGDOM	166993,76
	24914
30015 ÅRETS NÆRMILJØANLEGG	16674
35000 TILGJENGELIGHET OPPGAVESHEMME	180002,26
Sum	388584,02
Styrke kompetanseutviklingen	
72030 INFORMASJON/MARKED	278542,78
72040 KOMPETANSEUTVIKLING ANLEGG	313168,42
73001 EGENUTVIKLING ANSATTE AVDELING	0
Sum	591711,2
Administrasjon	
95000 ADMINISTRASJON	692072,16
Sum	692072,16
SUM TOTALT	2122818,31

Tabell 5. Lokale aktivitetsmidler i 2002

	Kostnader
Lokale aktivitetsmidler	
74090 TILSKUDD LOKALE AKT. MIDLER	87573351
Sum	87573351
SUM TOTALT	87573351

Tabell 6. Forskning og utvikling i 2002

	Kostnader
Styrke kompetanseutviklingen	
74004 MMI SMÅBARN/BARN OG UNGDOMSUND	767168
74007 NORSK MONITOR	168245,73
74008 BARN-BEVEGELSE-OPPVEKST	500000
74009 NTNU «BARNEIDRETT 2000»	783000
74010 FYSISK AKT. BLANT U. SKOLEELEVER	285080
74011 SPISEFORSTYRRELSER	330000
74013 IDRETTSSKADEPROSJEKTET	1405647,4
74014 DIVERSE TILSKUDD:RAPP, MØTER ET	5831,6
74015 EVALUERING AV SNOWBOARD	150000
74018 FOU INTEGRERINGSPROSESSEN	324999,86
74021 FOU (KOMMERSIELLE IDRETTSFORM)	691957,15
74028 il@skolen	150000
Sum	5561929,74
SUM TOTALT	5561929,74

Litteratur

- Abbott, A., 1988, *The system of professions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Coakley, J., 2001, *Sport in Society*. Boston: McGraw-Hill.
- Enjolras, B., 2003, «Collective action, self interest and norms», Paper to the 15th Annual Meeting of The Society for The Advancement of Socio-Economics, Aix en Provence, 26-28 June 2003.
- Enjolras, B. og Ø. Seippel, 2001, *Norske idrettslag 2000, struktur, økonomi og frivillig innsats*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 4:2001.
- European Community, 1999, *Sport and Employment in Europe*. Bruxelles: The European Community.
- Evan, W.M. and R.E. Freeman, 1988, «Stakeholder Theory of the Modern Corporation: Kantian Capitalism», in Beauchamp, T.L. and N.E. Bowie, (eds.), *Ethical Theory and Business*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Jordan, G. and K. Schubert, 1992, «A Preliminary Ordering of Policy Network Labels.» *European Journal of Political research*, 21:1-2, 7-27.
- Kultur- og kirke departementet, 2003, *Finansieringen av statlig idrettspolitikk*, Oslo: Kultur- og kirke departementet.
- Loland, S., 2002, «Lek, spill og idrettens egenart», i Seippel, Ø. (red.), *Idrettens bevegelser*. Oslo: Novus Forlag.
- Miege, C., 1997, *Les organisations sportives*. Paris: PUF.
- NIF, 1997, Rapport fra Norges Idrettsforbunds lagsstrukturutvalg. Oslo: NIF.
- Olstad, F. & S. Tønnesson, 1986, *Norsk idretts historie*. Oslo: Aschehoug.
- Pugh, D.S., D.J. Hickson, C.R. Hinnings, and C. Turner, 1968, «Dimensions of Organization Structure.» *Administrative Science Quarterly*, 13:203-214.
- Seippel, Ø., 2002, *Idrett og sosial integrasjon*, ISF-rapport 2002:9. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Seippel, Ø., 2003, *Norske idrettslag 2002: Kunnskap, ledelse og styring*. ISF-rapport 2003:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Selznick, P., 1969, *Law, Society and Industrial Justice*, New York: Russell Sage Foundation.
- St. Meld. Nr. 41 (1991-1992), *Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse*.
- St. Meld. nr. 14 (1999-2000), *Idrettslivet i endring. Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet*.
- Vedung, E., 1997, *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick: Transaction Publisher.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2004:7

<i>Forfatter/Author</i> Bernard Enjolras
<i>Tittel/Title</i> Idrett mellom statlig styring og selvbestemmelse Idrettens bruk av spillemidler
<i>Sammendrag</i> Hvert år kanaliserer Kirke- og kulturdepartementet (KKD) betydelige beløp til norsk idrett. En vesentlig del går via Norges Idrettsforbund (NIF), og hensikten er at NIF skal benytte midlene til å realisere offentlige idrettsformål. Hensikten med denne rapporten er tredelt. For det første viser den oppbygning og virkemåte i det som kan kalles idrettens organisatoriske infrastruktur: Norges Idrettsforbund sentralt, kretsene og særforbundene. For det annet viser rapporten hvor statlige midler tar veien, og hvilke andre inntektskilder idretten har. For det tredje peker rapporten på hvorfor idretten har problemer med å lede målrettede statsmidler dit staten vil. Idrettens infrastruktur produserer viktige <i>kollektive goder</i> for lokal idrettsutøvelse. Det dreier seg for eksempel om trenerutvikling, dommerutvikling, planlegging av anlegg mm. En vesentlig del av statsmidlene inngår i produksjonen av disse godene. Men fordi disse godene er gratis for brukerne, er det vanskelig å vurdere omfanget av behovet for dem. Dermed er det også vanskelig å vurdere hvor stor innsats som faktisk trengs. For idretten kommer bidrag fra staten i tillegg til andre inntekter fra kommuner og fylkeskommuner, sponsorer, medlemmer med flere. Til ulike kilder knytter det seg ulike forventninger om hva midlene skal brukes til. Når statsmidler inngår i en fellesfinansiering blir spørsmålet om statens mål skal ha forrang framfor andre medfinansierer. Rapporten viser at det er betydelige strukturelle problemer knyttet til målrettet styring av statens overføringer til norsk idrett. Et bedre system krever endringer av finansierings- rapporterings- og evalueringsrutiner i idretten.
<i>Emneord</i> Idrett, offentlig politikk, frivillig organisering, offentlig finansiering, spillemidler, evaluering, særforbund, idrettskretser, Norges Idrettsforbund
<i>Summary</i> Each year the Norwegian ministry for Church and Culture allocates to sport organizations a substantial amount of money. Most of these funds are channeled through the Norwegian Confederation of Sports and are aimed at implementing public policy's objectives. This report pursues three objectives. Firstly, it describes the construction and the functions of what is called the sport's organizational infrastructure: the national, regional and sport-specific federations. Secondly, the report analyzes how the public funds are used by the sport organizations and what are the other funding sources of these organizations. Thirdly, the report identifies the reasons why sport organizations meet difficulties in realizing public policy's objectives. The sport's infrastructures produce collective goods that are important for the local practice of sports, such as coach training and development of sport facilities. A substantial amount of public funds finance the production of these goods. But because these goods are free for the users it is difficult to assess the size of the needs. Consequently it is also difficult to assess how much public funding should be allocated to them. For sport organizations public funds come in addition to other incomes from local and regional authorities, sponsors and members. Each funding sources represent different stakeholders that have different expectations concerning the use of these incomes. When several funding sources are involved the question is to determine to which extent public policy's objectives should get priority before other stakeholders' objectives. The report shows that there exist significant structural problems linked to the governance and funding of Norwegian sport organizations. An improvement of the system would demand changes concerning the funding and accountability procedures as well as the evaluation routines used by sport organizations.
<i>Index terms</i> Sport, public policy, voluntary organizations, public funding, evaluation, Norwegian Confederation of Sport, sport federation