

# Statlig idrettspolitik inn i en ny tid

Rapport fra Strategiutvalget for idrett.

Avlevert 8. juni 2016 til Kulturdepartementet





Publikasjonskode: V-0993 B

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 06/2016 – opplag 100

Forside: Ungdoms-OL 2016. Foto: Lillehammer2016

Bakside: X Games Oslo 2016: Leticia Bufoni fra Brasil i aksjon under finalen i skateboard street for kvinner i Skur 13 på Filipstad. Bufoni kom på 5. plass.

Foto: Vegard Wivestad Grøtt/NTB scanpix

# Innhold

Utvalgsleders forord .....	7
Utvalgets anbefalinger .....	10
1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid .....	14
1.1 Utvalgets mandat .....	14
1.2 Utvalgets forståelse og avgrensning av mandatet .....	16
1.3 Definisjon av sentrale begreper .....	16
1.4 Utvalgets arbeid .....	18
1.5 Utvalgets medlemmer .....	18
1.6 Oppbygging av rapporten .....	19
2 Innledning .....	20
2.1 Statlig idrettspolitikkk .....	20
Innledning .....	20
Overordnede mål .....	20
Lovgrunnlag og finansiering .....	20
2.2 Omfanget av trening og fysisk aktivitet i befolkningen .....	23
Økning i treningsaktivitet – større grad av inaktivitet .....	24
2.3 Hvordan driver befolkningen trening og fysisk aktivitet? .....	26
Innledning .....	26
Befolkningens trenings- og mosjonsvaner .....	26
2.4 Trender i trenings- og aktivitetsformer .....	28
2.5 Sentrale aktører som tilbyr og organiserer idrett og fysisk aktivitet .....	29
Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) .....	29
Friluftslivsorganisasjonene .....	29
Kommersielle treningssentre .....	31
Andre organisasjoner .....	31
Egenorganisert aktivitet .....	31
2.6 Den norske idrettsbevegelsens organisering – en unik modell .....	33
3 Bakgrunn, utfordringer og anbefalinger .....	36
3.1 Enerettsmodellen – en verdibasert garantist for norsk idrett. ....	36
Bakgrunn og utfordringer .....	36
Anbefalinger .....	38
3.2 En anleggspolitikk som best mulig ivaretar behovene for organisert idrett, egenorganisert idrett samt friluftsliv i hele landet .....	38
Bakgrunn .....	38
Utfordringer .....	41
Anbefalinger .....	49

3.3 Inkludering av grupper med lav deltakelse i idretten .....	49
Bakgrunn og utfordringer .....	49
Anbefalinger.....	54
3.4 Stimulering av inaktive til økt aktivitet .....	55
Bakgrunn og utfordringer .....	55
Anbefalinger.....	60
3.5 Gode aktivitetstilbud for personer med nedsatt funksjonsevne .....	60
Bakgrunn.....	60
Anbefalinger .....	64
3.6 Et attraktivt og differensiert idrettstilbud til ungdom .....	64
Bakgrunn og utfordringer .....	64
3.7 En etisk og faglig fundert toppidrett .....	65
Bakgrunn og utfordringer .....	65
Anbefalinger.....	69
3.8 Idrett og utdanning .....	70
Bakgrunn og utfordringer .....	70
Anbefalinger.....	72
3.9 Store internasjonale mesterskap .....	73
Bakgrunn og utfordringer .....	73
Anbefalinger.....	74
4 Økonomiske og administrative konsekvenser.....	75
Litteraturliste .....	78
Vedlegg.....	85





Foto: Akers Avis Groruddalen





# Utvalgsleders forord

Jeg spilte min første fotballkamp da jeg var ni år. Borte mot Gjerdsvika Idrettslag i nabobygda. Gursken tapte 4–2, og jeg var stolt over å lage mine første to mål. Laget bestod av gutta fra klassa mi på skolen. Topping av lag hadde ikke vi hørt om. Vi trengte alle. Da trener'n skulle bytte inn de to reservene, kunne han ikke finne dem. De satt et stykke unna benken og laga sandslott i den fine sanden ved Sunnmørskysten.

Kanskje hadde det vært bedre om de laget en fotballbane isteden. For det hadde vi ikke i Gursken. Uten at det hindret oss i å spille fotball. Jeg sparket fotball hver eneste dag. Stadion var jordet til besteforeldrene mine. Måla var gamle hesjastaurer, uten nett og tverrligger. Jordet var forholdsvis bratt. Så grunnen til at jeg senere ikke hadde et utpreget hardt skudd, var at jeg fra ung alder bare måtte plassere ballen i mål. For hardt skudd betydde lang vei for å hente lærkula. Hvis den ikke allerede hadde endt i elva.

Alle drømte om egen fotballbane. Tenk å kunne spille fotball med oppmerket gress, cornerflagg og nett i måla! Eldre sambygdinger hadde tenkt tanken i mange år. Det visste ikke jeg så mye om, jeg så bare plutselig en gravemaskin som begynte å jobbe. Etter hvert måtte vi alle jobbe. Dugnad hver lørdag. På veien til og fra skolen så jeg gravplassen utvikle seg til et paradys for ti år gamle Jan Åge:

– Ei fotballbane. Med flomlys.

Dette er historia om idrettsanleggene rundt om i landet. Historia om dem som bygde lekegrindene våre. De kalles ildsjeler eller frivillige. Kjært barn har mange navn, men det handler først og fremst om mennesker som er glade i hjemstedet sitt. Mennesker som ønsker å bidra til aktivitet og glede. Det handler om identitet til stedet man kommer fra.

Norge har utallige lokalmiljø hvor idrettsanlegget og den fysiske aktiviteten er limet i samfunnet. Et herlig spleiselag mellom lokal entusiasme og pågangsmot, spillemidler og kommunen.

Miljøer som skaper breddeaktiviteter hver dag, hele året. Disse miljøene gir også topper. Det norske herrelandslaget i fotball på 90-tallet bestod nesten utelukkede av spillere som kom fra steder som «ingen skulle tru at nokon kunne bu».

Staten ønsker at alle, gjennom bruk av spillemidler, skal få mulighet til fysisk aktivitet og idrett. Idrettsanleggene bidrar til enormt mye aktivitet. Men til tross for store overføringer fra stat, kommune og enormt med dugnadstimer, er det noen som faller utenfor. De som ikke vil spille fotball eller gå på ski. De som ikke finner sin idrett eller aktivitet. De som går lei og synes at det er kjedelig å røre seg. De som heller vil sitte stille.

Hva gjør vi for å få disse i aktivitet? Er spillemidlenes fordeling tilpasset en ny tid? Og hvilke trender vil påvirke den politikken staten, sammen med de frivillige organisasjonene, kommunene og fylkene, skal være med å prege?

Dette var noen av spørsmålene daværende kulturminister Thorhild Widvey tok opp da vi første gang diskuterte mulighetene for å danne et strategiutvalg for idrett. Som det heter i mandatet: *«Regjeringen har besluttet at det skal settes ned et utvalg som skal se på fremtidige utfordringer på idrettsområdet.»*

Jeg vil takke Widvey for den tilliten hun viste ved å utnevne meg til leder for dette svært kompetente utvalget. Hennes engasjementet for arbeidet har vært av stor betydning. Nåværende kulturminister Linda Hofstad Helleland har tatt over stafettpinnen på en perfekt måte.

Det er ingen fasit på noe av det som ligger i vårt mandat. Og det var med stor ydmykhet vi startet dette omfattende arbeidet. Det vi vet er at fysisk aktivitet er bra for alle – både fysisk og psykisk.

Regjeringen var klar på at:

*«Utvalget skal utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene. Det skal utrede og fremme forslag som kan gjennomføres innenfor dagens finansieringsmodell for idretten, og som innebærer uendret statlig ressursbruk til idrettsformål.»*

Dette har vi tatt hensyn til i våre anbefalinger. Vi har også tillatt oss å komme med anbefalinger som også gjelder andre departement. For selv om vi leverer rapporten til kulturministeren, er det andre ministre som hadde spart svært mye penger ved å tilrettelegge for større grad av fysisk aktivitet i den norske befolkningen. Men vi ber ikke bare om mer penger. Den fella er for lett å gå i.

Kjære regjering: Hvis dere lurer på hvor dere skal få penger til mer fysisk aktivitet, ta en titt på hva Helsedirektoratet skriver i en rapport fra 2014:

*«Fysisk aktivitet har en potensiell velferdsgevinst på 406 000 gode leveår, og en samfunnsøkonomisk gevinst på 455 milliarder kroner HVERT ÅR!»*

*Så dere politikere må gjerne si at dere ikke vil prioritere dette, men ikke si at dere ikke har råd. Vi trenger folkevalgte som tenker langsiktig. Som tenker helhet. Som tenker på kryss og tvers av departementene.*

Derfor er jeg glad for at utvalgets medlemmer har stor spennvidde; helse, friluftsliv, toppidrett, skole, anlegg, organisasjoner og så videre. Engasjementet har vært enestående. Dette har vært et arbeid hvor samhandling og komplementære ferdigheter ikke bare har vært ord for taler, men blitt brukt i praksis. Det har vært lærerik og inspirerende å jobbe i et så sterkt team med glimt i øyet og øye for viktige detaljer.

Jeg vil også takke alle de som direkte og indirekte har gitt oss input. Takk for at dere som i møter har gitt oss en del av deres tid og kunnskap. Og ikke minst dem som har forsket på disse utfordringene.

Mandatet vi fikk var omfattende, og vi brukte en del tid på å definere HVA vi skulle ha mest fokus på og, ikke minst, HVORDAN vi definerte de ulike begrepene: «Norsk idrett» – «fysisk aktivitet» – «egenorganisert aktivitet».

Og det skal legges til at utvalgets navn er «Strategiutvalg for idrett» – derfor har vi naturligvis hatt størst fokus på idrett, men likevel sett den fysiske aktiviteten i en større sammenheng.

Driver du idrett hvis du jogger på friidrettsbanen som medlem i et idrettslag? Driver du ikke idrett hvis du jogger der uten noe medlemskap? Og hvilken rolle spiller det for staten? Det viktigste er jo at det skal være «fysisk aktivitet og idrett for alle?»

*Er det frafall om en 16-åring slutter i idrettslaget og begynner å trene på treningssenteret? Hvordan forholder staten seg til at en annen 16-åring synes det er kjedelig å trene to ganger i uka fra sju til halv ni, men heller vil skate når hun selv ønsker det?*

I fremtiden må bevilgende myndigheter ha en mening om dette. Fordi fotballbaner og skianlegg skaper stor aktivitet, men det gjør også en skatepark. Eller løyper tilpasset snowboardere.

*I Ulsteinvik-området er de gode på idrett. Spesielt fotball (Hødd) og friidrett (Dimna). I 2014 ble det åpnet en skatepark der. En gutt ble spurt på TV hvorfor han likte denne parken: – «Fordi ej kanj holde på her når ej vil».*

Men fotball og ski bør ikke kritiseres for det de har fått til av anleggsutbygging. De skal ha ros for dette og bør være en inspirasjon for andre til systematisk å bygge opp sin kompetanse. Fotball, Norges største idrett, aktiviserer mange og har gode systemer for å bygge kunstgressbaner og ballbinger i hver ei grend. Men det er ikke alle som vil spille fotball. Da må det tilrettelegges på andre måter for å nå de målene staten har satt.

*Og staten kan legge føringer dersom det er ønskelig. En større grad av behovsprøving. Staten kan også være de små idretters talsmann. Små idretter i Norge, noen svært store internasjonalt. Og ikke minst, øremerkede tiltak ikke kun for de aktive, men også de inaktive.*

Norges Idrettsforbund (NIF) forvalter og videreformidler spillemidler til idrettslag, idrettskretser og særforbund. NIF er ikke problemet for utviklingen, men en del av løsningen. *NIF har ressurser til å være i forkant av utviklingen gjennom å være en pådriver for trender og endringer i samfunnet.* Men da må de også oppfattes

som relevante. Stå på barrikadene og kjempe for idrettens sjel og holdninger, men likevel være tilrettelegger og støttende for aktiviteter som ikke passer inn i dagens former og systemer.

Og la meg understreke: Alle aktiviteter skal respektere lover og regler både for doping og «fair-play».

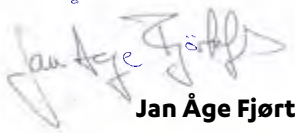
Hva vi anbefaler idretten og andre organisasjoner som driver med fysisk aktivitet å gjøre, kommer vi tilbake til i del to av rapporten som skal leveres i september.

I denne første rapporten kommer vi med anbefalinger til kulturministeren, regjeringen og staten.

Vi håper at kulturministeren vil kjempe hardt for våre anbefalinger. Både i regjeringsskollegiet og i Stortinget. Det er mange partier på Stortinget som har vært klare på sitt ønske om satsing på å få folk i form. Nå har de sjansen.

Avslutningsvis vil jeg derfor oppfordre politikerne til følgende:

«Put the money where your mouth is!»



**Jan Åge Fjørtoft**  
*Leder, Strategiutvalg for idrett*

# Utvalgets anbefalinger

## **Enerettsmodellen**

### **– en verdibasert garantist for norsk idrett (kap. 3.1)**

1. Den norske enerettsmodellen for finansiering av idrettsformål bør beskyttes og bevares. Utvalget understreker at spillemidler til idrettsformål fortsatt kun skal gå til formål og mottakere som ikke er underlagt tjenestebaserte eieformer.
2. Regjeringen bør ikke innføre en lisensordning for utenlandske spillselskaper i Norge.

### **En anleggspolitikk som best mulig ivaretar behovene for organisert idrett, egenorganisert idrett samt friluftsliv i hele landet (kap. 3.2)**

1. Kulturministeren bør utarbeide en statlig overordnet politikk for å bedre behovsprøvingen og øke mangfoldet i bygging av anlegg for å nå statens mål om fysisk aktivitet og idrett for alle gjennom bruk av spillemidlene.

Utvalget anbefaler at følgende prinsipper og prioriteringer skal ligge til grunn for bruk av spillemidler:

- Gjennomføre gode lokale og regionale behovsvurderinger basert på gode analyser og medvirkning
- Sikre idretts- og aktivitetsmangfold, herunder hensynet til mindre idretter, egenorganisert aktivitet, kjønn, alder og universell utforming
- Stimulere til at idrettsanlegg og områder for fysisk aktivitet i størst mulig grad plasseres ved skoler
- Stimulere til økt satsing på interkommunale anlegg
- Stimulere til nytenkning på anleggsområdet som i større grad imøtekommer aktivitetstrender

## Konsekvenser:

- Bedre lokale og regionale behovsvurderinger på bakgrunn av tydeligere overordnede statlige signaler
  - Fordelingskriteriene til fylkeskommunene bør i størst mulig grad reflektere disse prinsippene
  - Kunnskapsgrunnlaget for anleggsbruk og videreutvikling må styrkes og legges til grunn for fremtidig politikkutforming.
2. Regjeringen bør styrke ordningen med momskompensasjon for idrettslag som bygger eller rehabiliterer idrettsanlegg slik at ordningen blir forutsigbar, og at idrettslagene får dekket det de har betalt i moms ved byggingen.
  3. Det bør gjennomføres et tiårig statlig svømmehalløft slik at alle barn og unge blir svømmedyktige innen de går ut av grunnskolen. Svømmehalløftet gjennomføres faglig og finansielt i et forpliktende samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

### **Inkludering av grupper med lav deltakelse i idretten (kap. 3.3)**

1. Gjennomføre anbefalingene i rapporten «Kom igjen, jenter!», som et statlig oppnevnt utvalg leverte Kulturdepartementet, 1. april 2014, om hvordan idrettsdeltakelsen kan økes blant jenter med etnisk minoritetsbakgrunn.
2. Offentlige (NAV, skoler etc.) og frivillige aktører, herunder idrettslag, bør arbeide mer systematisk og strategisk for å inkludere og beholde etniske minoriteter, særlig jenter, i idrettslag og andre frivillige organisasjoner. Dette arbeidet bør ledes og koordineres av kommunene.





Foto: Akers Avis Groruddalen

3. Regjeringen bør styrke den økonomiske rammen til integreringstiltak for nyankomne flyktninger og asylsøkere slik at idrettslag som ønsker å gjøre en ekstra innsats for å integrere denne gruppen i lokalsamfunnet kan sikres bedre og mer forutsigbare rammer. Utvalget anbefaler også at søknadskriteriene utformes slik at de i bedre grad «treffer» idrettslagenes innsats for unge flyktninger og asylsøkere.
  4. Det bør stilles offentlige ressurser tilgjengelig for idrettslag som ønsker å få med alle barn som ønsker å delta i organisert idrettsaktivitet – uavhengig av familiens økonomiske situasjon.
  5. Regjeringen bør ta et initiativ, sammen med idretten, for å synliggjøre gode lokale løsninger for hvordan idrettslag, kommuner og NAV kan samarbeide for å håndtere økonomiske utfordringer knyttet til idrettsdeltakelse.
  6. Tilskuddsordningen «Spillemidler til utstyr» bør styrkes økonomisk slik at flere idrettslag kan eie idrettsutstyr som kan lånes ut gratis til medlemmer.
- Stimulere inaktive til økt aktivitet (kap. 3.4)**
1. Regjeringen bør ta et mer samlet og helhetlig ansvar for å øke den fysiske aktiviteten i samfunnet enn det som er tilfelle i dag. Dette forutsetter at flere departementer tar et større ansvar, og at det etableres et forpliktende samarbeid mellom alle departementer som har et sektoransvar.
  2. Regjeringen bør fremme et lovforslag om 60 minutter daglig fysisk aktivitet i skolen for alle elever. Den fysiske aktiviteten må være planlagt og ledet av kvalifiserte lærere. Tiltaket bør innføres på alle norske barne- og ungdomsskoler innen 2020. Samtidig oppfordrer utvalget alle norske skoler til å iverksette tiltaket umiddelbart.



### Code aktivitetstilbud for personer med nedsatt funksjonsevne (kap. 3.5)

1. Aktuelle departementer bør samarbeide og koordinere sine innsatser bedre for å legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne kan bli mer fysisk aktive. Kulturdepartementet bør ha ansvaret for å initiere og koordinere arbeidet mellom departementene.
2. Rammevilkårene som gjør det mulig for personer med nedsatt funksjonsevne å drive idrett og fysisk aktivitet bør styrkes. Dette gjelder særlig ledsager-, assistent-, transport- og tolkeordninger som også tilfredsstiller idrettens og utøverens deltakelse uavhengig av om utøveren er aktiv hjemme eller i utlandet.
3. Lovfesting av 60 minutter daglig fysisk aktivitet for alle elever innebærer også å stille ressurser tilgjengelig for å aktivisere personer med nedsatt funksjonsevne.

### En etisk og faglig fundert toppidrett (kap. 3.7)

1. Regjeringen bør utvikle en helhetlig politikk innenfor forskning og utvikling (FoU) på idrettsområdet. Denne bør utvikles sammen med Norges idrettsforbund/Olympiatoppen og sentrale forskningsinstitusjoner og ha som målsetting å bidra til økt anvendt kompetanse på sentrale fagområder i norsk idrett, samt at statlige midler bidrar til å nå målene for statlig idrettspolitik.
- Utvalget mener et sentralt virkemiddel er å øke ressursene til de fire dedikerte forskningssentrene og sette disse i stand til å innta en mer sentral rolle i det nasjonale FoU-arbeidet. Samtidig bør det vurderes om øremerkede midler til forskning på områder utenfor sentrenes hovedområde skal prioriteres.
2. Regjeringen bør ta initiativ, sammen med NIF, til å utrede hvordan en kan sikre høy kompetanse innenfor verdibasert ledelse og organisasjonsutvikling

hos neste generasjons ledere i norsk idrett. Utvalget anbefaler spesielt at det legges til rette for at kvinner får tilbud om utdanning og derigjennom gis muligheter til å oppnå lederposisjoner i den organiserte idretten, nasjonalt og internasjonalt.

### **Idrett og utdanning (kap. 3.8)**

1. Regjeringen bør konkretisere sitt syn på toppidrettsutøvere som en gruppe i befolkningen med et særlig behov for tilrettelegging av utdanningen for å kunne kombinere utdanning med å være toppidrettsutøver.
2. Regjeringen bør ta initiativ til å utvikle en offentlig politikk på området «toppidrett og utdanning». I utviklingen av en slik politikk må Norges idrettsforbund involveres. Utvalget mener følgende områder bør fokuseres på:
  - endringer i Lånkassens regelverk for å skape større fleksibilitet i finansieringsordningen for toppidrettsutøvere

- endringer i statlig regelverk slik at utdanningsinstitusjonene får en plikt til å tilrettelegge studier for definerte toppidrettsutøvere
- idrettsorganisasjonen (NIF/Olympiatoppen) får i oppgave å kvalitetssikre private og offentlige skoler som legger til rette for toppidrettslig utvikling parallelt med videregående opplæring

### **Store internasjonale mesterskap (kap. 3.9)**

1. Statlige økonomiske bidrag til internasjonale mesterskap eller arrangementer i Norge bør forutsette systematisk tilrettelegging for medvirkning og frivillighet av ungdom etter mønster fra Ungdoms-OL 2016.
2. Statlige økonomiske tilskudd til internasjonale idrettsarrangementer i Norge bør forutsette krav om et formelt samarbeid med den organiserte idretten med for å sikre «fair play» og at det internasjonale antidopingreglementet følges.

*Oslo, 8. juni 2016*

---





# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

## 1.1 Utvalgets mandat

Regjeringen nedsatte Strategiutvalget for idrett 28. januar 2015 med følgende mandat:

*«Utvalgets mandat er å identifisere utfordringer og utarbeide forslag til strategier som kan bidra til å løse utfordringer på idrettsområdet.*

*Som et grunnlag for sine vurderinger skal gruppen kartlegge, vurdere og beskrive strategier som kan bidra til:*

- *Gode rammebetingelser for det frivillige arbeidet innenfor idretten*
- *Gode aktivitetstilbud for personer med nedsatt funksjonsevne*
- *Et attraktivt og differensiert idrettstilbud til ungdom*
- *En etisk og faglig fundert toppidrett*
- *Å ivareta idrettens etiske grunnverdier, spesielt innenfor antidopingarbeidet*
- *Inkludering av grupper som tradisjonelt har lav deltakelse i idretten*
- *Å stimulere inaktive til fysisk aktivitet*
- *Idrett og utdanning*
- *En anleggspolitikk som best mulig ivaretar behovene for organisert idrett, egenorganisert idrett samt friluftsliv i hele landet.*

*Utvalget skal utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene. Det skal utrede og fremme forslag som kan gjennomføres innenfor dagens finansieringsmodell for idretten, og som innebærer uendret statlig ressursbruk til idrettsformål.»*

Den 19. april 2016 avklarte kulturminister Hofstad Helleland utvalgets oppgaver på følgende måte:

*«Strategiutvalgets mandat er å levere innspill til myndighetenes politikk for idrett. Utvalgets mandat er vidt, og det vil være gråsoner i problemstillinger og tema hvor det er myndighetenes politikk og problemstillinger som gjelder idretten selv. Det er viktig for meg at utvalget i sin rapport skiller klart mellom det som er*

*1) innspill til myndighetenes politikk*

*2) det som er innspill til idretten*

*Det går et hovedskille mellom de anbefalinger og innspill jeg mener Regjeringen og eventuelt Stortinget skal ta stilling til, og de problemstillinger som staten ikke skal eller kan vurdere.*

*Jeg ber om at samtlige innspill overleveres meg.*

*Gjennom sitt arbeid med rapporten har utvalget fått en betydelig innsikt i utfordringer og problemstillinger som kun idretten selv kan ta tak i. Eksempel på dette er kostnader til utstyr og deltakelse, kvinnelige ledere i idretten, hvordan idretten når ut til alle barn og unge, lederutvikling i idretten og lignende. Jeg mener og tror at utvalget vil kunne ha synspunkter og vurderinger også innenfor disse områdene, og jeg ønsker at idretten skal få utvalgets innspill.*

*Det er følgelig en naturlig todeling av rapporten som utvalget skal levere, og Kulturdepartementet ber om at del 1 – innspill til statlig politikk overleveres 8. juni 2016. Del 2 – innspill til idretten selv, ønsker jeg å gi utvalget mer tid til å vurdere, og denne delrapporten kan derfor overleveres i løpet av høsten 2016.»*





Turn- og motorikkhall i Aarhus. Foto: Rune Johansen

## 1.2 Utvalgets forståelse og avgrensning av mandatet

Punktene som er listet opp i mandatet er i stor grad identiske med det som er gjeldende satsingsområder i statlig idrettspolitikken de kommende årene og som er beskrevet i Meld. St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen* (s. 14). Stortingsmeldingen har ikke alle svarene på hvordan disse målene skal nås, og utvalget ser sin rolle i sammenheng med dette.

Utvalget har vært bevisst på ansvarsfordelingen mellom staten og den frivillige idretten i de utfordringene som diskuteres. Vi har hovedsakelig prioritert tiltak der Kulturdepartementets virkemiddelbruk er nøkkelen til måloppnåelse, men i tilfeller der det kreves et samspill med idrettsbevegelsen, er dette poengtert. I tillegg er det enkelte mål i den statlige idrettspolitikken som krever samarbeidsløsninger med andre departementer, endring av lovverk eller at andre statlige, kommunale eller fylkeskommunale instanser må ta mer ansvar. I slike tilfeller har vi plassert ansvaret hos de som kan løse utfordringen, men utvalget ser det som naturlig at kulturministeren bringer dette videre.

Spillemidlene til idrettsformål samt nåværende bevilgninger til idrettsformål over statsbudsjettet har i utgangspunktet utgjort den økonomiske rammen for utvalgets anbefalinger. Der utvalget mener at oppfølgingsansvaret ligger hos andre departementer, forutsetter utvalget at disse departementene også har det finansielle ansvaret.

## 1.3 Definisjon av sentrale begreper

Utvalget har diskutert en rekke temaer, utledet av mandatet, som har gjort det nødvendig å avgrense og definere sentrale begreper.

### Idrett

Med idrett forstår utvalget trening og konkurransevirkosomhet i den frivillige, medlemsbaserte idretten. I Norge innebærer dette i hovedsak, men ikke utelukkende, den aktiviteten som foregår i regi av Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) og deres organisasjonsledd. En aktivitet kalles idrett

- når den innebærer fysisk aktivitet av konkurranse-, trenings- og/eller mosjonskarakter
- når konkurranseaktiviteten er målbar etter godkjent regelverk

- når den tilfredsstiller de etiske normene som idretten i Norge bygger sin aktivitet på

### Norsk idrett

Med norsk idrett forstår utvalget den frivillige, medlemsbaserte idretten i Norge. Dette sammenfaller med idrettens forståelse av begrepet slik det er definert i NIFs idrettspolitiske dokument.

### Toppidrett

Med toppidrett legger utvalget Olympiatoppens definisjon til grunn for sin forståelse:

«Toppidrett defineres som trenings- og forberedelsesarbeid på linje med de beste i verden, avhengig av den enkelte idretts egenart og utbredelse. Arbeidet fører til jevnlig prestasjoner på internasjonalt toppnivå. Idretten er for disse utøverne en hovedbeskjeftigelse.»

### Idrettsområdet

Med idrettsområdet mener utvalget den aktiviteten som er direkte eller indirekte knyttet til idrett. Dette omfatter særlig aktiviteten som foregår i den frivillige, medlemsbaserte idretten, i utdanningssektoren når det gjelder idrettsfaglig utdanning, og i annen offentlig og privat regi for å legge til rette for idrettsaktivitet, ikke minst anleggsutvikling gjennom stat og kommuner.

Idrettsområdet er å forstå som et eget og atskilt aktivitetsområde, som i flere henseende interagerer med andre tilsvarende områder som friluftslivsområdet og folkehelseområdet.

### Idrettens etiske grunnverdier

Med idrettens etiske grunnverdier forstår utvalget de grunnverdiene som fremkommer i NIFs formålsparagraf og idrettspolitiske dokument, og som skal ligge til grunn for idrettsorganisasjonens arbeid:

Aktivitetsverdier: Glede, helse, fellesskap og ærlighet

Organisasjonsverdier: Frivillighet, demokrati, lojalitet og likeverd

### Fysisk aktivitet

Med fysisk aktivitet forstår utvalget enhver aktivitet der man bruker musklene/kroppen og som gir økt energiforbruk.





Kaiskuru skianlegg, Alta. Foto: Aase-Kristin H. Abrahamsen

### Organisert og egenorganisert fysisk aktivitet

Utvalget forstår organisert aktivitet som en aktivitet som drives og ledes av noen, f.eks. i et idrettslag med trenere, på et treningssenter med faste gruppetimer ledet av instruktører eller fjellturer ledet av turledere fra en friluftslivsorganisasjon. I dette ligger gjerne en grad av tilrettelegging, planlegging og gruppetilhørighet.

Egenorganisert aktivitet innebærer at individene selv står for planleggingen og gjennomføringen av aktivitetene. Egenorganisert aktivitet kan foregå på mange arenaer, f.eks. i et idrettslag, på et treningssenter, i nærmiljøet eller ute i naturen.

### Friluftsliv

Med friluftsliv tar utvalget utgangspunkt i Klima- og miljødepartementets definisjon av begrepet: «Opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse». For å sikre en forståelse av friluftsliv i tråd med utvalgets mandat, legger utvalget til grunn at for sitt bruk må friluftsliv inkludere en viss form for fysisk aktivitet.

### Folkehelse og folkehelsearbeid

Folkehelseloven definerer folkehelse som «befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning». Med folkehelsearbeid forstås «samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler, samt arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen».

Idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv inngår derfor som en del av folkehelsearbeidet når disse områdene brukes som virkemidler for å styrke folkehelsen.

### Inaktiv

Utvalget forstår begrepet inaktiv slik Helsedirektoratet definerer det: De som ikke tilfredsstiller Helsedirektoratets anbefalinger for fysisk aktivitet, dvs. minimum 150 minutter fysisk aktivitet med moderat intensitet, eller 75 minutter med høy intensitet pr. uke for voksne, og 60 minutter pr. dag med moderat og høy

intensitet for barn og unge, regnes som fysisk inaktive. (Helsedirektoratet).

### **Fremtidige utfordringer**

Med fremtidige utfordringer mener utvalget utviklingstrekk som allerede kan observeres, og som forventes å vedvare i årene som kommer, og som vil kunne gi utfordringer på idrettsområdet.

### **1.4 Utvalgets arbeid**

Utvalget har hatt 10 møter i perioden 5. mars 2015 til og med 11. mai 2016. Møtene har vært i Oslo, Trondheim og Tromsø.

Utvalget har møtt representanter fra en rekke relevante aktører for å skaffe seg oversikt og innsikt i utfordringene på idrettsfeltet. Representanter fra idrettslag, særforbund, idrettsforbundet sentralt, Olympiatoppen, idrettskretser, offentlige etater, friluftslivets organisasjoner, egenorganiserte aktivitetsformer og akademia har orientert om eget arbeid og utfordringer. Flere har også bidratt med refleksjoner om innretningen til den statlige idrettspolitikken (se oversikt i vedlegg 1).

Utvalgsmedlemmene har også deltatt på møter og konferanser og hatt samtaler med fagpersoner og forskere innenfor idretts- og frivillighetsfeltet. Kulturdepartementets ansatte i Avdeling for sivilsamfunn og idrett har gitt utvalget innsikt i overordnede mål og virkemidler i den statlige idrettspolitikken. Utvalget har også snakket med personer som driver aktivitet utenfor norsk idrett.

### **1.5 Utvalgets medlemmer**

Jan Åge Fjørtoft (f. 1967 og utvalgleder) er selvstendig næringsdrivende og arbeider for flere selskap og organisasjoner i Norge og i utlandet. Han er rådgiver på det norske herrelandslaget i fotball og har vært med i prosjektet «Handshake for Peace». Jan Åge er tidligere profesjonell fotballspiller og har blant annet spilt i Premier League og tysk Bundesliga. Han har spilt 71 landskamper for Norge.

Anneli Nesteng (f. 1978) er kraftverkssjef for Norsk Hydro i Sogn. Hun er aktiv innenfor friluftsliv og egenorganiserte aktiviteter, blant annet fjell- og isklatrering, padling og jolleseiling. Hun har også drevet med downhill-sykling, langrenn og løping. I 2013 ble Nesteng kåret til et av de ti beste unge ledertalentene her i landet av E24.

Mikael Oguz (f. 1976) ble kåret til årets trenerforbilde i 2012. Oguz er sportslig leder for Grorud Taekwondoklubb, som faren hans startet. Han har selv vært aktiv i klubben i 30 år. Mikael Oguz jobber som assisterende landslagstrener i taekwondo i Norges Kampsportforbund.

Aase-Kristin Homlong Abrahamsen (f. 1962) er rådgiver for idrett og fysisk aktivitet i Alta kommune. Hun har svært god kunnskap om de utfordringene kommunesektoren har på idrettsområdet, ikke minst når det gjelder idrettsanlegg.

Cato Zahl Pedersen (f. 1959) har som toppidrettsutøver tatt 13 gull- og en sølvmedalje i fire Paralympics-mesterskap. Han har tatt medaljer i langrenn, alpint og friidrett. I sine «Unarmed-ekspedisjoner» har han nådd Sydpolen og flere av de høyeste fjellene i verden. Zahl Pedersen har hatt mange posisjoner og verv innenfor idretten. Han har jobbet mest med idrett for funksjonshemmede, sist som leder for paralympiske idretter ved Olympiatoppen.

Jorid Degerstrøm (f. 1973) er fastlege i Tromsø. Hun jobber i tillegg som medisinsk ansvarlig for herrelandslaget i fotball og som lege i Olympiatoppen Nord-Norge.

Øyvind Sandbakk (f. 1981) er førsteamanuensis ved Institutt for Nevromedisin og daglig leder ved Senter for toppidrettsforskning ved NTNU. Han er fagansvarlig ved Olympiatoppen Midt-Norge. Han har også ulike verv i Norges Skiforbund.

Ingrid Tollånes (f. 1965) leder gavevirksomheten i Gjensidigestiftelsen. Hun har lang erfaring fra arbeid med idrett på ulike plan, blant annet som generalsekretær i Oslo idrettskrets. Tollånes har vært med i Markrådet. Hun har også vært styremedlem i Forskningsrådet sitt program for idrett, samfunn og frivillig organisering.

Magnus Sverdrup (f. 1975) er leder for internasjonal avdeling i Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF). Han har hatt ulike posisjoner i NIF siden 2002.

Utvalgets medlemmer er oppnevnt i kraft av den kompetanse og erfaring den enkelte besitter. Utvalgsmedlemmene representerer således ikke sine arbeidsgivere eller andre organisasjoner de måtte ha et tilknytningsforhold til.





Fra venstre: Kjartan Pedersen Gurholt (sekretariat), Trond Jørgen Glasser (sekretariat), Aase-Kristin H. Abrahamsen, Magnus Sverdrup, Anneli Nesteng, Mikael Oguz, Jorid Degerstrøm, Jan Åge Fjørtoft, Øyvind Sandbakk og Ingrid Tollånes. Cato Zahl Pedersen var ikke til stede da bildet ble tatt. Foto: Torje D. Johansen/Nordlys

Sekretariatet har bestått av Trond Jørgen Glasser, Kjartan Pedersen Gurholt og Elen Sanness Thoresen fra Avdeling for sivilsamfunn og idrett i Kulturdepartementet.

### **1.6 Oppbygging av rapporten**

Oppbyggingen av rapporten følger mandatet som utvalget skal svare på. Hvert tema presenteres med bakgrunn og utfordringer, så kommer anbefalinger fra utvalget.

I samsvar med kulturministerens avklaring av utvalgets oppgaver av 19. april d.å. inneholder denne delen av rapporten anbefalinger til statlig idrettspolitik. Det vil i tillegg bli levert en del to av rapporten til høsten som inneholder anbefalinger til tiltak som idretten selv vil ha ansvar for å følge opp.

# 2 Innledning

## 2.1 Statlig idrettspolitik

### Innledning

I dette delkapitlet oppsummerer utvalget hovedpunktene i den statlige idrettspolitikken og befolkningens fysiske aktivitetsmønstre. Dette vil være bakgrunn og grunnlag for anbefalingene som kommer i kapittel 3.

### Overordnede mål

Meld. St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen* definerer den overordnede visjonen for statlig idrettspolitik som «idrett og fysisk aktivitet for alle». Den statlige støtten til idrettsformål skal bidra til at følgende mål nås:

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

(Meld. St. 26 (2011-2012), s. 13).

Tilskudd fra spillemidlene til bygging av anlegg for idrett og egenorganisert aktivitet, herunder friluftsliv, og tilskudd til aktivitetsformål gjennom lag og organisasjoner er de viktigste virkemidlene for å nå målene.

De sentrale målgruppene for den statlige virkemiddelbruken er barn og ungdom, personer med funksjonsnedsettelse og inaktive.

Regjeringen har i sin politiske plattform fremhevet noen særskilte satsingsområder for perioden. Utvalget har

gjort seg kjent med innholdet i plattformen og ivarettatt plattformens ambisjoner knyttet til idrettsområdet i sine anbefalinger. Regjeringens politiske plattform kap. 11 (idrett og spill) fremgår i vedlegg 2.

### Lovgrunnlag og finansiering

Kulturdepartementet har ansvaret for statens idrettspolitik der statlige midler som går til idrettsformål finansieres av overskuddet fra Norsk Tipping AS<sup>1</sup>. Disse midlene bevilges av Kongen og går derfor utenfor statsbudsjettet. Selv om det også bevilges midler over statsbudsjettet som kommer idrettsformål til gode, bl.a. merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner og bygging av idrettsanlegg, er hoveddelen av de statlige pengestrømmene til norsk idrett ikke en del av den årlige budsjettprosessen i Stortinget.

Spillemidler til idrettsformål er hjemlet i pengespilloven (1992). I §10 annet ledd heter det:

«Overskuddet fra spillvirksomheten i selskapet og datterselskap fordeles først med 6,4 % til helse- og rehabiliteringsformål. Deretter fordeles resterende overskudd med 64 % til idrettsformål, 18 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. Midlene fordeles nærmere av Kongen.»

Hovedretningslinjene for bruk av idrettens andel av spillemidlene er nedfelt i forskrift om fordeling av spilleoverskudd (1992, § 3). Den slår fast at:

«a) midlene i første rekke brukes til utbygging av idrettsanlegg

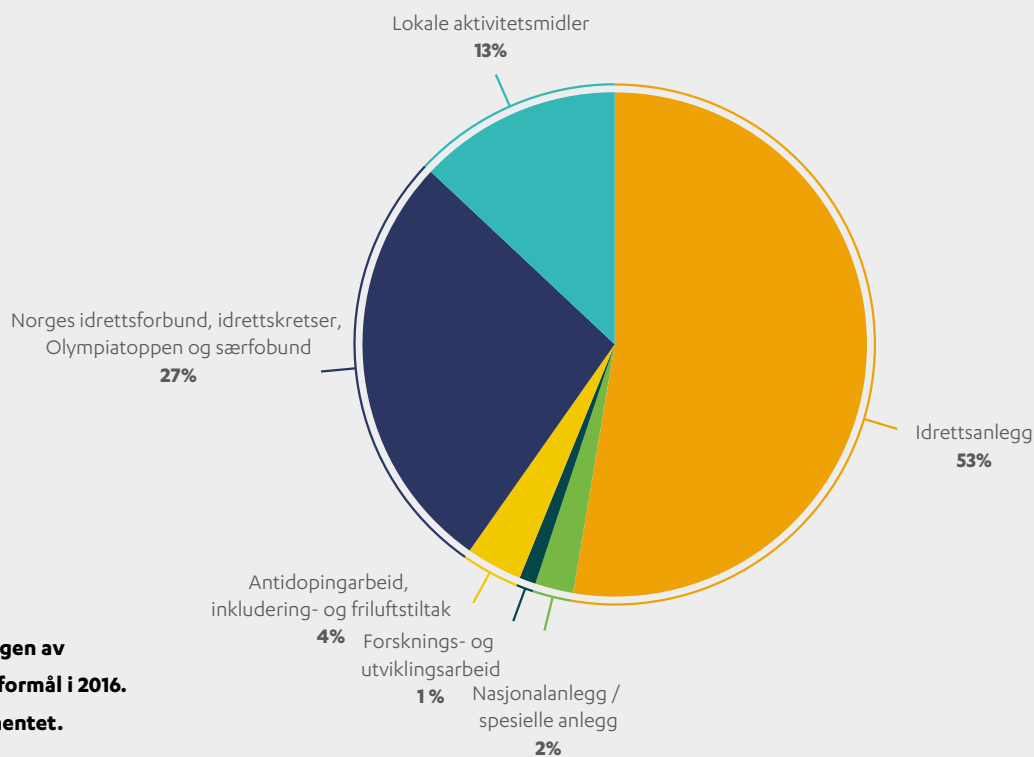
b) det ytes midler til Norges Idrettsforbunds administrasjon og viktige arbeidsoppgaver

<sup>1</sup> Spillmonopolet til det statseide selskapet Norsk Tipping AS kalles gjerne for «enerettsmodellen». Uten hjemmel i lov er det ikke tillatt å formidle pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser og tallspill i Norge. Det statlige selskapet Norsk Tipping AS er i henhold til pengespilloven gitt enerett til å tilby pengespill i Norge.



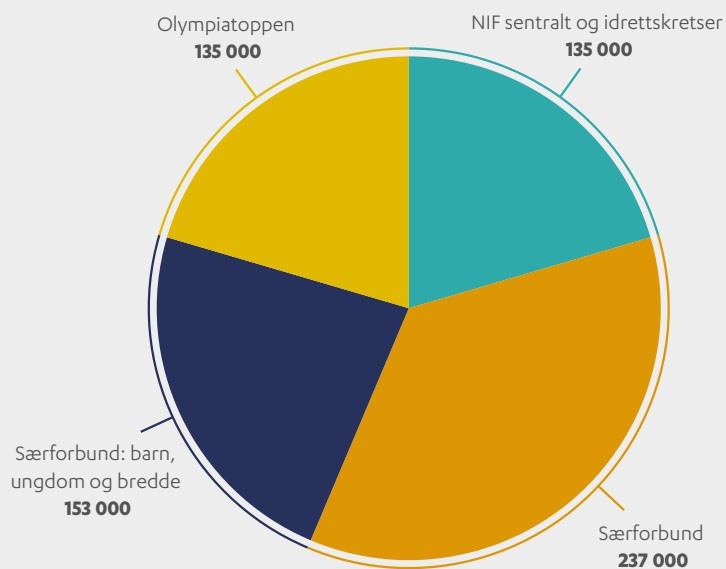


### Spillemidler til idrettsformål 2016



**Figur 1: Hovedfordelingen av spillemidler til idrettsformål i 2016.**  
Kilde: Kulturdepartementet.

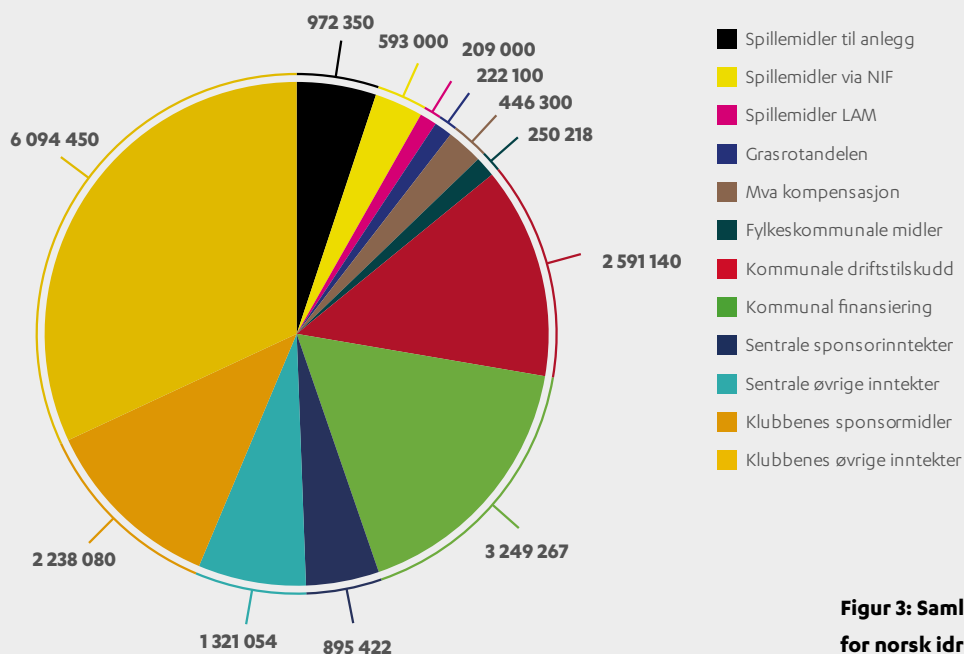
### Post 5: Tilskudd til Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité



**Figur 2: Fordeling av spillemidler til NIF sentralt, idrettskretser, særforbund og Olympiatoppen i 2016 (1000-kroner).**  
Kilde: Kulturdepartementet.



**Inntektsstrømmer i norsk idrett 2014**



**Figur 3: Samlede inntektsstrømmer for norsk idrett i 2014 (1000-kroner). Kilde: NIF.**

c) det ytes midler til andre idrettsoppgaver og formål som departementet finner berettiget stønad»

Ved hovedfordelingen av spillemidler til idrettsformål i 2016 utgjorde overskuddet til idrettsformål ca. 2,4 mrd. kroner. 55 prosent av midlene går til idrettsanlegg og 45 prosent til aktivitet og aktivitetsstøttende tiltak. I sistnevnte kategori inngår 660 mill. kroner (27 prosent) til Norges idrettsforbund og paralympiske og olympiske komité (NIF), bl.a. for videre kanalisering til underliggende organisasjonsledd (se figur 1 og den totale fordelingen av spillemidler til idrettsformål i vedlegg 3).

Figur 2 viser fordelingen av spillemidler til idrettsorganisasjonen, fordelt på NIF sentralt/idrettskretser, særforbund, barn, ungdom og bredde, samt Olympiatoppen i 2016.

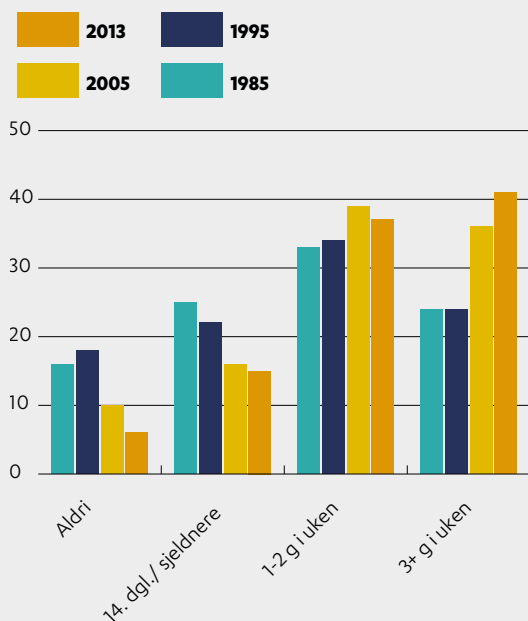
Figur 3 viser de samlede inntektsstrømmene i norsk idrett i 2014, til sammen ca. 19 mrd. kroner, slik Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) har beregnet dem. Den statlige finansieringsandelen, når både spillemidler og statsbudsjettmidler tas

med, er beregnet til ca. 2,4 mrd. kroner (ca. 12 prosent av de samlede inntektsstrømmene). Som det fremgår av figuren utgjør den kommunale finansieringsandelen ca. 2,5 ganger så mye som den statlige, og idrettslagenes egengenererte inntekter ca. 3,5 ganger den statlige finansieringen.

## 2.2 Omfanget av trening og fysisk aktivitet i befolkningen

Siden 1985 har Ipsos MMI, gjennom undersøkelsen Norsk Monitor, kartlagt trenings- og mosjonsvaner hos den voksne norske befolkningen over 15 år. Figurene 4 og 5 viser en klar tendens til at stadig flere oppgir å trene ofte, og at stadig færre voksne nordmenn oppgir at de aldri trener. Undersøkelsen viser også at økningen i trenings-/fysisk aktivitet gjelder for alle aldersgrupper over 15 år. Samlet oppga 78 prosent av de spurte i 2013 at de trente/mosjonerte én gang i uken eller oftere (Ipsos MMI, 2014).

Når det gjelder barn og unge i alderen 8-19 år viser figurene 6 og 7 at hele 91 prosent av de spurte opplyste at de trener/mosjonerer minst én gang i uka i 2015.



**Figur 4: Trenings-/mosjonshyppighet blant den voksne befolkningen over 15 år (prosent). Kilde: Ipsos MMI (2014).**

Oppslutningen om trening/mosjon er relativt stabil i hele barne- og ungdomsalderen, med en topp i aldersgruppen 13-15 år (95 prosent) og litt lavere oppslutning i aldersgruppen 16-19 år (87 prosent). Omtrent like mange gutter som jenter oppgir at de trener eller mosjonerer regelmessig (Ipsos MMI, 2015).

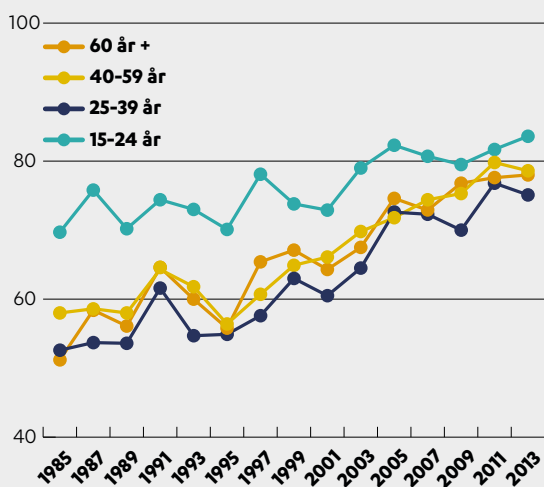
#### Økning i treningsaktivitet – større grad av inaktivitet

Det kan virke som et paradoks at stadig flere rapporterer at de trener og mosjonerer på fritiden samtidig som graden av inaktivitet i befolkningen øker. Dette kan skyldes at *hverdagsaktiviteten* går ned. Eksempler på dette er at vi gjør mindre arbeid på, og i huset enn tidligere, vi bruker kroppen mindre i hverdagen, og de fleste av oss har mer stillesittende arbeid. Helsemyndighetenes anbefalte minimumsnivå for voksne og friske eldre når det gjelder fysisk aktivitet som skal gi helsegevinst er minst 150 minutter moderat fysisk aktivitet per uke eller 75 minutter med høy intensitet per uke. For barn og ungdom er anbefalingen 60 minutter per dag med moderat og høy intensitet (Helsedirektoratet).

En kartlegging fra 2015 viser at bare 32 prosent av den voksne delen av befolkningen oppfyller anbefalingen (figur 8). De som ikke tilfredsstiller anbefalingen for fysisk aktivitet regnes som fysisk inaktive. Gjennomsnittlig tilbrakte voksne nordmenn 9,1 timer (62 prosent) av den våkne tiden i døgnet til å sitte/ligge stille.

Kartleggingen viser at jo lenger man bor unna friområder, idrettsanlegg og treningssteder, jo lavere er aktivitetsnivået. Det er ingen regionale forskjeller i fysisk aktivitetsnivå (Helsedirektoratet, 2015).

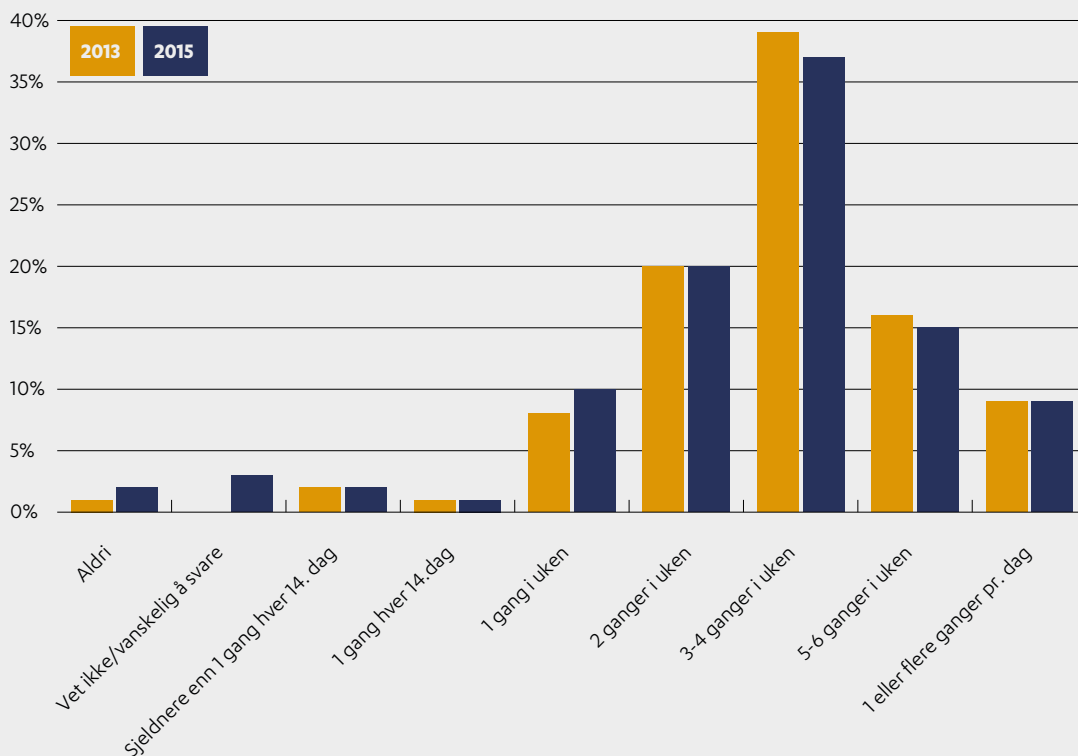
Resultater fra en tilsvarende kartlegging blant 6-, 9- og 15-årige jenter og gutter viser at en større andel av dagen ble brukt til stillesitting i 2011, enn i 2005/2006, og at en lavere andel oppfyller helsemyndighetenes anbefaling. Resultatene fra 2011 i figur 9 viser at aktivitetsnivået synker kraftig fra 6 til 15 år. Kartleggingen bekrefter økende stillesitting også blant barn og ungdom. 15-årige gutter tilbringer hele 70 prosent av tiden, mer enn det pensjonister gjør, til stillesittende aktiviteter (Helsedirektoratet, 2012).



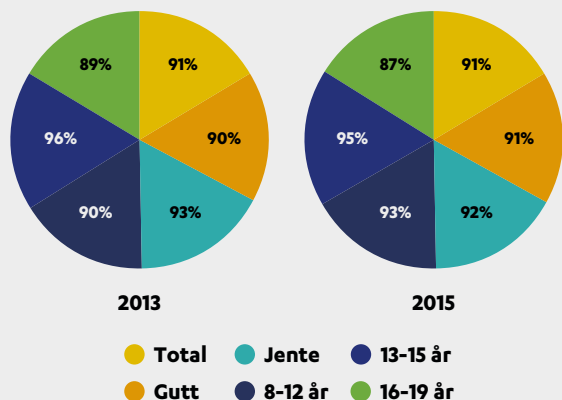
**Figur 5: Aldersfordeling over tid for voksne som trener/mosjonerer én gang i uken eller oftere (prosent). Kilde: Ipsos MMI (2014).**



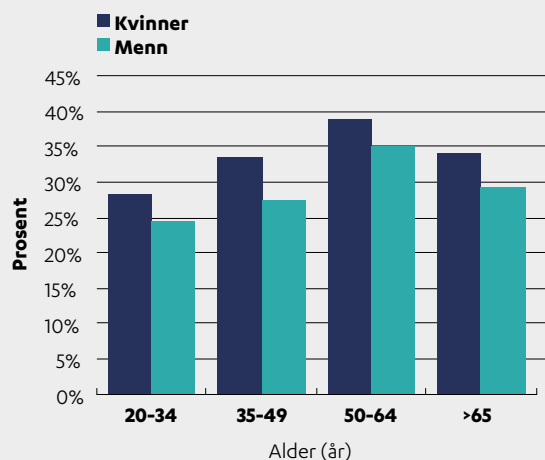
Foto: Per Åge Eriksen/NIF



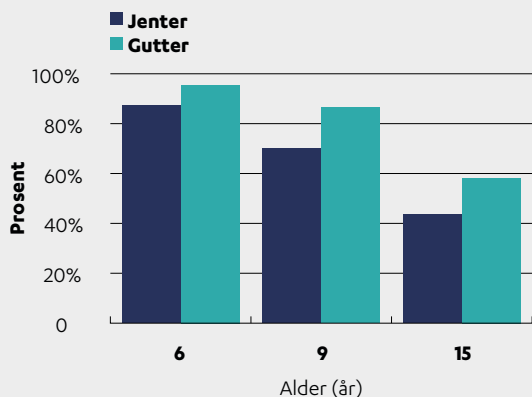
Figur 6: Trenings-/mosjonshyppighet blant barn og unge i aldersgruppen 8-19 år. Kilde: Ipsos MMI (2015).



**Figur 7: Andelen som trener/mosjonerer minst én gang i uka, fordelt på alder og kjønn. Kilde: Ipsos MMI (2015).**



**Figur 8: Andelen av den voksne delen av befolkningen som oppfyller anbefalingene om fysisk aktivitet fordelt på alder og kjønn. Kilde: Helsedirektoratet (2015).**



**Figur 9: Andelen av barn og ungdom som oppfyller anbefalingene om fysisk aktivitet fordelt på alder og kjønn. Kilde: Helsedirektoratet (2012).**

## 2.3 Hvordan driver befolkningen trening og fysisk aktivitet?

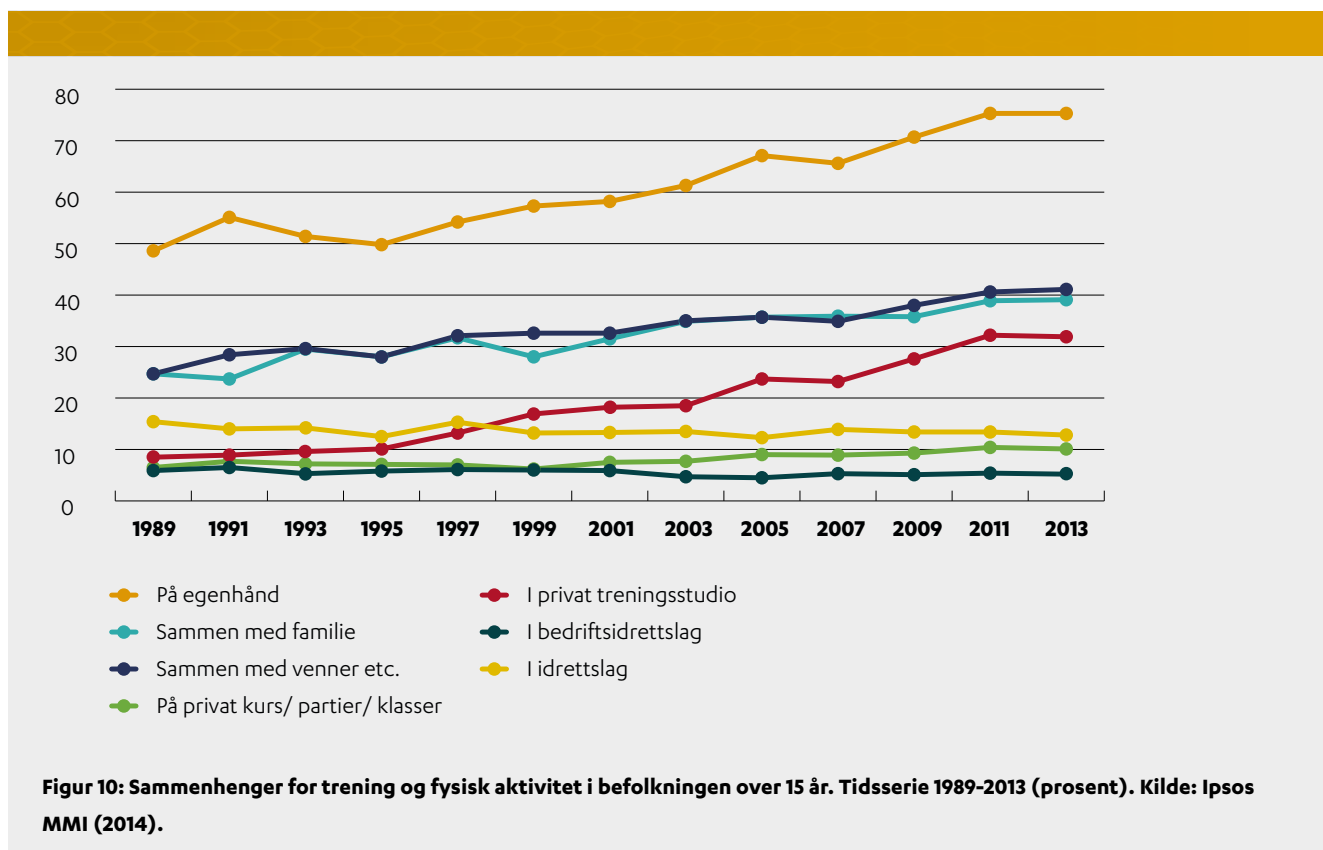
### Innledning

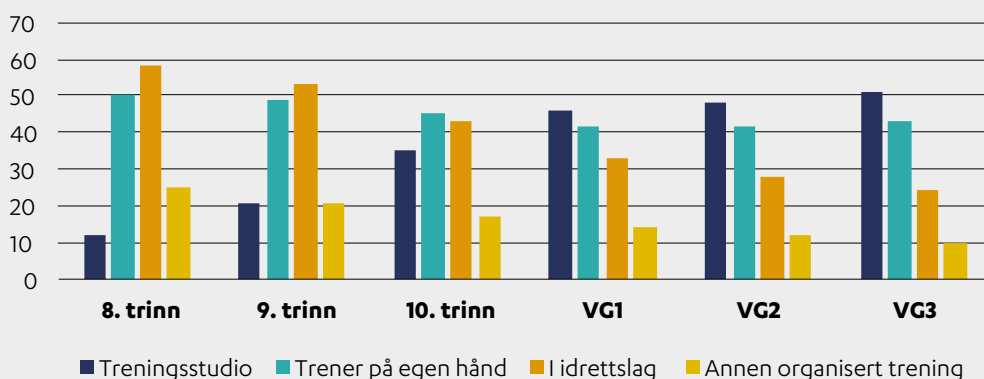
Nordmenn driver trening og fysisk aktivitet i en rekke sammenhenger. Figurene i dette delkapitlet viser at nesten alle barn gjennom oppveksten har trent eller konkurrert i et idrettslag. Deltakelsen i den organiserte idretten avtar i ungdomsårene, og treningssentre og ulike former for egenorganisert trening og mosjon blir viktigere treningsarenaer for eldre ungdommer og den voksne befolkningen. Andre viktige arenaer og aktører for trening, mosjon og fysisk aktivitet er friluftslivsorganisasjoner, organisasjoner med et folkehelseformål, ulike interesseorganisasjoner med et fysisk aktivitetsformål og ungdoms- og fritidsklubber.

### Befolkningens trenings- og mosjonsvaner

I Norsk Monitor er det gjennomført en tidsserieanalyse siden 1989 av hvordan befolkningen over 15 år har drevet fysisk aktivitet og idrett det siste året. Figur 10 viser høyest oppslutning om trening på egen hånd og sammen med venner og familie. Oppslutningen om







**Figur 11: Hvor mange som trener ukentlig på ulike måter etter klassetrinn (prosent). Kilde: NOVA (2015).**

private treningsformer har hatt en sterk økning siden 1989, mens andelen som trener i idrettslag og bedriftsidrettslag har vært stabil.

Figur 11 viser hvor stor andel ungdommer som trente ukentlig på ulike måter etter klassetrinn i 2014. I ungdomsskolen foregår det meste av treningen i idrettslag eller på egenhånd. Ved utgangen av videregående skole har treningsstudioene og egenorganisert trening overtatt som de mest brukte treningsalternativer for ungdommer.

Figurene i dette kapitlet viser at over 90 prosent av norske barn og unge trener eller mosjonerer minst én gang i uka. Om lag 85 prosent av alle barn har i løpet skoletiden trent eller konkurrert i et idrettslag, og gjennomsnittlig startalder er 7 år. Idrettslagsdeltakelsen er avtagende med stigende alder i ungdomstiden, med et markert frafall i den eldste ungdomsgruppen (16-19 år). Dette gjelder for begge kjønn (Ipsos MMI, 2015, s. 12-13). Likevel er organisert idrett den viktigste organiserte fritidsaktiviteten for ungdom. Mens det er tegn på at andelen unge tenåringer i frivillige organisasjoner har vært synkende de siste tiårene, har idrettslagene i større grad beholdt sin oppslutning, særlig blant de yngste ungdommene. (NOVA, 2015).

Fotball er den klart største aktiviteten for begge kjønn i aldersgruppen 8-15 år. Deretter følger langrenn, alpint, svømming, fotturer, sykling og håndball. De fleste som trener fotball og håndball gjør dette i regi av et

idrettslag, mens langrenn, svømming, alpint, fotturer og sykling i stor grad foregår på egenhånd. I aldersgruppen opp til 15 år er treningsstudio en relativt lite brukt treningsarena (Ipsos MMI, 2015 og Vaage, 2015).

## 2.4 Trender i trenings- og aktivitetsformer

Utvalget observerer at i løpet av de siste 10–20 årene har skillene mellom hvem som tilbyr ulike trenings- og aktivitetstilbud blitt mindre tydelige. I tillegg har det foregått en tydelig kommersialisering og individualisering av aktivitets- og treningstilbudet. Fremveksten av nye trenings- og organiseringsformer er i stor grad knyttet til livsstil og opplevelser (Rafoss og Breivik, 2012). Voksne (særlig kvinner) og eldre bruker mer av fritiden sin til å være i fysisk aktivitet og har bidratt til fremveksten av treningstilbud rettet mot disse gruppene.

Det har dukket opp en rekke aktører som tilbyr idretts- og mosjonsaktiviteter på siden av den organiserte idretten. Dette har skjedd blant annet fordi folk generelt har fått bedre råd og mindre tid og derfor i større utstrekning enn tidligere kjøper seg et treningstilbud, f.eks. i et treningssenter. Her kan de trene når det passer dem, uten at de må ta hensyn til fastsatte treningstider, og uten at det følger med plikter som dugnader og andre oppgaver.

Veksten i den kommersielle treningssenterbransjen har bidratt til en endring i hva slags tilbud treningssentrene kan gi sine medlemmer. Der treningssentre for 20 år



siden i all hovedsak tilbød egenorganisert styrketrening og noen få former for gruppetrening, har store sentre i dag ofte et bredt spekter tilbud. Dette inkluderer alt fra utendørs løpe-, sykle- og skigrupper til ulike aktiviteter i og utenfor gruppetreningsalen, dvs. aktiviteter som tradisjonelt er blitt organisert gjennom idrettslagene.

De senere årene har det også vært framvekst av private aktører som tilbyr mosjons- og idrettsaktivitet og/eller arrangerer idrettskonkurranser på siden av den organiserte idretten. Eksempler på dette er private arrangører av ulike løp, ritt og dansekurranser, og private tilbydere av skikurs, løpekurs, fotballakademier, osv. Slike aktører utfordrer forholdet til den organiserte idrettens konkurransebestemmelser, antidopingbestemmelser og øvrige lover og regler. Idrettsarrangementer er for øvrig en betydelig inntektskilde for mange lokale idrettslag. Rent private arrangementer oppleves på den måten å utfordre inntektsgrunnlaget til den frivillig baserte lokalidretten.

Også friluftslivsorganisasjoner, som Den Norske Turistforening, tilbyr kurs og aktiviteter som tradisjonelt har vært organisert gjennom idrettslagene. Dette er aktiviteter ofte rettet inn mot ungdom og omfatter f.eks. kajakk- og klatrekurs.

Flere idrettslag forsøker å imøtekomme denne utviklingen ved å modernisere og tilpasse sine tilbud. Dette skjer gjennom å organisere tidsavgrensede kurs og aktiviteter, som teknikkurs på ski, fotballskoler, aktivitetsskoler og lignende, i tillegg til det tradisjonelle treningstilbudet. Slike tilbud er ressurskrevende for idrettslagene og innebærer ofte krav om økt dugnadsinnsats, men de kan bidra til økte inntekter og dermed være med på å redusere kostnadene for lagets ordinære aktiviteter.

Andre trender som vokser frem er trening online eller ved hjelp av applikasjoner til mobiltelefon. Andre elektroniske produkter for å øke folks treningsmotivasjon er også blitt populære, f.eks. skrittellere og elektroniske armbånd som måler puls, distanse osv. Reiselivet tilfredsstiller i økende grad markedets etterspørsel etter reiseprodukter med trening og instruksjon, guidede turer og en rekke kurs innenfor livsstil og opplevelser.

Samtidig som deler av aktivitets- og mosjonstilbudene kommersialiseres, og det blir gjennomgående dyrere

å være med i treningsaktiviteter, øker de økonomiske skillene i samfunnet. Dette fører til at en andel av befolkningen ikke har, eller ikke tar seg råd til å delta i idrett.

## **2.5 Sentrale aktører som tilbyr og organiserer idrett og fysisk aktivitet**

Nedenfor gis det en oversikt over de viktigste aktørene når det gjelder tilbud og organisering av idrett og fysisk aktivitet i befolkningen.

### **Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF)**

NIF er en fellesorganisasjon for idretten i Norge.

NIF er en frivillig, partipolitisk nøytral og uavhengig organisasjon. NIF skal arbeide for at alle mennesker gis mulighet til å utøve idrett ut fra sine ønsker og behov, og uten å bli utsatt for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Under NIF hører følgende organisasjonsledd:

Særforbund, idrettskretser, særkretser/regioner, idrettsråd og idrettslag. Idrettslag og særforbund er NIFs medlemmer.

Den norske idrettsbevegelsen er representert i alle lokal-samfunn i landet, og det er etablert idrettslag i alle landets 428 kommuner. I 2014 var det registrert 11 400 idrettslag organisert i Norges idrettsforbund, og det er registrert ca. 2,24 millioner medlemskap, fordelt på et estimert anslag fra NIF på 1,5 millioner enkeltmedlemmer. 914 000 av medlemskapene gjelder personer mellom 0 og 19 år (NIF, 2015b).

Det drives organisert idrett i 54 ulike idretter under Norges idrettsforbund. Det er stor variasjon i antall aktive medlemmer i de forskjellige idrettene; fra 279 aktive i ake-, bob- og skeletonidretten, til fotball med 375 533 aktive medlemmer.

Se en mer detaljert beskrivelse av NIF i kapittel 2.6.

### **Friluftslivsorganisasjonene**

Norsk Friluftsliv er en fellesorganisasjon for 16 norske frivillige friluftslivsorganisasjoner, med over 800 000 medlemskap og flere enn 4 800 lokale lag og foreninger. De største tilsluttede organisasjonene er Den Norske Turistforening, Norges Jeger og Fiskerforbund, Norges Speiderforbund, KFUM-KFUK-speiderne, Skiforeningen





Sommersola skinner over Norefjell-Eggedalsfjella på turstien til Høgevardehytta (1400 meter over havet) i Buskerud. Rutene i fjellet er oftest merket med små varder. For at du skal vite at du er på en DNT-sti, merket av Den Norske Turistforening, er noen av vardene merket med en rød T. Foto: Erik Johansen/NTB scanpix



og Forbundet Kysten. Norsk Orientering, Norges Seilforbund, Norges Padleforbund, Norges Klatreforbund og Skiforeningen er medlem av både Norsk Friluftsliv og Norges Idrettsforbund. Norsk Friluftsliv arbeider blant annet for et allsidig, enkelt og naturvennlig friluftsliv i tråd med norsk friluftslivstradisjon, samt å fremme allemannsretten og allmennhetens tilgang til, og bruk av naturen.

Friluftsrådenes Landsforbund (FL) er et landsomfattende samarbeidsorgan for interkommunale friluftsråd. Det er 25 interkommunale friluftsråd, der 24 er tilsluttet FL. Over 200 kommuner er tilsluttet et friluftsråd. FL har til sammen 190 medlemskommuner. Antall medlemskommuner har vært økende de siste årene. FLs hovedoppgave er å arbeide for styrking av det allmenne friluftsliv gjennom egne initiativ og ved å støtte arbeidet til tilsluttede friluftsråd. For øvrig arbeider friluftsrådene med sikring av arealer til friluftsliv, tilrettelegging og drift av friluftsområder, samt informasjons- og aktivitetstiltak både på egenhånd og i samarbeid med de frivillige friluftslivsorganisasjonene.

### **Kommersielle treningssentre**

Treningssenterbransjen har hatt en betydelig vekst i Norge i de siste årene. I perioden 2008-2015 var veksten 124,5 prosent, fra 477 sentre i 2008 til 1 071 sentre i 2015. Omsetningen i bransjen var på 4,9 mrd. kroner i 2014. Halvparten av sentrene ligger på Østlandet og 25 prosent på Vestlandet. Om lag halvparten av landets kommuner har ett eller flere treningssentre (Virke trening, 2015).

Ifølge SSBs levekårsundersøkelse fra 2013 hadde 37 prosent av befolkningen i alderen 16-79 år brukt treningsstudio eller helsesenter i løpet av de siste 12 månedene. En tilsvarende undersøkelse foretatt av Ipsos MMI i 2013 for befolkningen over 15 år viser at 32 prosent hadde benyttet treningsstudio det siste året. Denne undersøkelsen viser også at en større andel kvinner (35 prosent) enn menn (29 prosent), og at en betydelig større andel i alderssegmentet 15-24 år (48 prosent) enn 60 år og eldre (21 prosent) hadde benyttet treningsstudio det siste året (Ipsos MMI, 2014). Blant den yngre delen av befolkningen øker andelen av de som trener ukentlig på treningssenter fra 12 prosent i 8. klasse (13 år) til 51 prosent i 3. klasse på videregående skole (18-19 år) (NOVA, 2015).

### **Andre organisasjoner**

I tillegg til de ovennevnte aktørene er det en rekke lag og organisasjoner som fremmer fysisk aktivitet:

Nasjonalforeningen for folkehelsen, Landslaget for hjerte- og lungesyke, Aktiv mot kreft, Seniordans, Landslaget fysisk fostring i skolen m.fl. fremmer fysisk aktivitet fra et folkehelseperspektiv. Stadig flere kommuner etablerer frisklivsentraler som bl.a. gir tilbud om livsstilsendring hvor fysisk aktivitet er et sentralt virkemiddel.

Kommunale ungdoms- og fritidsklubber er ofte pådrivere for nye aktivitetsformer, som utvikles sammen med ungdom, og for å få bygget aktivitetsanlegg i nærmiljøene, f.eks. skateanlegg. Organisasjonen Ungdom og Fritid er en landsomfattende organisasjon for disse klubbene og arbeider for å utbre fritidstilbud for barn og ungdom.

Det finnes også flere interesseorganisasjoner med fysisk aktivitet som formål. Ett eksempel er organisasjonen Kondis, som arbeider for å få folk i alle aldre, uavhengig av idrettslige forutsetninger, til å drive med kondisjonsidrett. Kondis har om lag 15 000 medlemmer over hele landet. Syklistenes Landsforening, med om lag 11 000 medlemmer, er en interesseorganisasjon for de som bruker sykkel som fremkomstmiddel. Organisasjonen driver utstrakt påvirkningsarbeid overfor politikere og forvaltningen for at disse skal legge bedre til rette for å kunne bruke sykkel i hverdagen. Norsk Organisasjon for Terrensykling har som formål å ivareta terrensyklistenes interesser blant annet gjennom å tilrettelegge områder for terrensykling. De arbeider også for at alle brukere av utmark skal ta hensyn til hverandre. Norsk Organisasjon for Rullebrett (NORB) har eksistert i 30 år og har over 80 klubber og, ifølge presidenten i forbundet, anslagsvis 3000 medlemmer over hele landet. Organisasjonens formål er å legge til rette for rullebrett, være talerør for rullebrettkjørere, samt bidra til økt rekruttering. NORB er arrangør av det offisielle NM i rullebrett.

### **Egenorganisert aktivitet**

Egenorganiserte aktiviteter med størst oppslutning i befolkningen over 15 år er fotturer i skog og mark, skiturer i skog og fjell, styrketrening, sykling til jobb og på tur,





Allsidig aktivitet i Tufteparken.  
Foto Miriam Lunde/Lunde Foto

fotturer på fjell og vidde, jogging i mosjonshensikt, langrenn og sykling som trening (Breivik og Rafoss, 2012). Hovedtrekkene i dette bildet bekreftes i SSBs resultater fra levekårsundersøkelsene (Vaage, 2015, s. 16).

I aldersgruppen 8–19 år er de mest populære egenorganiserte aktivitetene fotturer, jogging/løping, alpint, langrenn, sykling, styrketrening og svømming (Ipsos MMI, 2015).

Deltakelsen i friluftsliv har holdt seg stabil siden 2001, og aktivitetsnivået er høyt. I 2014 deltok 94 prosent av befolkningen i friluftslivsaktiviteter<sup>2</sup>, og gjennomsnittlig drev nordmenn med én eller flere friluftslivsaktiviteter 120 ganger i løpet av året. Barn er i mindre grad ute i naturen enn tidligere. Norske barn er mye oftere ute i områder med høy opparbeidingsgrad (parker, gatetun, stille veier og lekeplasser), enn i mer naturpregede områder (Meld. St. 18 (2015-2016), s. 22-24).

Terrengsykling og frikjøring i fjellet har økt kraftig siden 2001. Det har også vært en tendens til at friluftslivet har blitt mer «sportifisert», der naturen blir en arena for

fysisk utfoldelse og mestring gjennom lange løp, bratt skikjøring, elvepadling og andre fysiske krevende aktiviteter. Utstyr og klær har fått større oppmerksomhet enn tidligere (Meld. St. 18 (2015-2016), s. 23).

Aktiviteter som parkour, snowboard, skating, trial-biking, tricking, longboarding, kiting, BMX, dans i ulike former og street-workout har vokst frem som en del av en global trend og internasjonal ungdomskultur. Egenorganisering uten voksenstyring, lek og kreativitet med høy grad av kroppsbeherskelse kjennetegner utførelsen av disse aktivitetene, som gjerne filmes og deles på sosiale medier. Gjennom disse aktivitetene dannes det også faste team og organisasjoner som bidrar til å stimulere flere til å trene. Studier viser at ikke mer enn 10 prosent av 13-18-åringer driver slike aktiviteter, men at potensialet antas å være større ved bedre tilrettelegging og introduksjon til aktivitetene bl.a. gjennom kroppsøvingstimen i skolen (Norges idrettshøgskole, 2012).

Idrettslagenes tilrettelegging av egenorganisert aktivitet er ikke godt dokumentert, men en masteroppgave fra NIH om temaet i fire snowboardklubber viser at tilrettelegging skjer i stor grad gjennom bygging og

<sup>2</sup> Dette omfatter både egenorganisert og organisert aktivitet.



Foto Per Åge Eriksen/NIF

vedlikehold av railparker og invitasjoner til å delta på aktiviteter uten medlemskap. Dette gjøres mulig gjennom tilførte ressurser i form av utstyr og anlegg finansiert av private, statlige og kommunale instanser. Faglig støtte fra særforbund, idrettskrets og kommune har også vært helt sentralt (Vårnes, 2015).

## 2.6 Den norske idrettsbevegelsens organisering – en unik modell

Norges idrettsforbund (NIF) feiret i 2011 sitt 150-årsjubileum. Norges landsforbund for Idrett og Arbeidernes Idrettsforbund slo seg sammen i 1940, og tok navnet Norges Idrettsforbund i 1946. I 1994 ble Norges Idrettsforbund og Norges Olympiske Komité slått sammen til Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité. 31.12.2007 ble Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund lagt ned, og ansvaret for all idrett for mennesker med nedsatt funksjonsevne ble lagt til NIF og de enkelte særforbundene. Derav det nåværende navnet Norges idrettsforbund og olympiske og *paralympiske* komité.

I tillegg overtok NIF i 2015, også etter ønske fra regjeringen, ansvaret for idrett for mennesker med psykisk

utviklingshemming (Special Olympics). Videre har NIF et ansvar for døve idrettsutøvere, organisert formelt gjennom Norges Døveidrettsutvalg (NDI).

En totalintegrert idrettsorganisasjon, som omfatter breddeidrett, toppidrett, idrett for funksjonshemmede og idrett for psykisk utviklingshemmede er unik i internasjonal sammenheng. Organiseringen muliggjør at norsk idrett, på demokratisk basis, kan utvikles i en helhetlig sammenheng og med et felles verdigrunnlag.

### Den organiserte idrettens rolle og plass i det norske samfunnet.

Den norske idrettsbevegelsen er representert i alle lokalsamfunn i landet. Det er etablert idrettslag i alle landets 428 kommuner, med over 900 000 medlemskap i aldersgruppen 0 til 19 år. Dette gjør den organiserte idretten til landets største barne- og ungdomsorganisasjon. Idretten er – ved siden av skolen – landets største fellesskapsarena, der barn og ungdom får treffe jevnaldrende og voksne. Idretten bidrar, sammen med det øvrige frivillige organisasjonslivet, til sosial integrasjon i samfunnet, særlig på lokalt plan. Idretten spiller en viktig rolle som arena for å implementere fellesskapsverdier





Ungdoms-OL 2016. Foto: Lillehammer2016

som er viktige for det norske samfunnet. Den organiserte idretten har også en viktig rolle i å skape en livslang positiv holdning til fysisk aktivitet for den enkelte.

### **Toppidrett**

Olympiatoppen har siden opprettelsen hatt operativt ansvar og myndighet til å utvikle norsk toppidrett, i dag både for funksjonsfriske utøvere og utøvere med nedsatt funksjonsevne. Olympiatoppen har derfor et helhetlig ansvar for resultatene i norsk toppidrett.

Norsk toppidrett har siden opprettelsen av Olympiatoppen på slutten av 1980-tallet hatt svært gode resultater i et internasjonalt perspektiv, spesielt innenfor vinteridrettene. Norges toppidrettsmodell er internasjonalt anerkjent og innebærer et utstrakt samarbeid mellom Olympiatoppens tverrfaglige toppidrettsmiljø og toppidrettssatsingen i de ulike særideretter.

Norsk toppidrett bygger på det samme verdigrunnlaget som all øvrig idrett i Norge, med særlig vekt på å

utvikle den «helhetlige utøveren». Det innebærer at toppidrettsutøvere skal oppfordres til og, så langt det lar seg gjøre, få tilrettelagt muligheten for å kombinere en toppidrettskarriere med å gjennomføre et utviklingsløp med tanke på livet etter endt toppidrettskarriere. Dette er et verdivalg for den norske toppidretten.

### **Idrettens verdigrunnlag**

Norsk idrett hviler på et sett av verdier vedtatt av Idrettstinget. Disse er delt inn i henholdsvis aktivitetsverdier og organisasjonsverdier.

Aktivitetsverdiene:

- Glede
- Fellesskap
- Helse
- Ærlighet



Organisasjonsverdiene:

- Frivillighet
- Demokrati
- Lojalitet
- Likeverd

Disse verdiene gjelder for hele den norske idrettsbevegelsen; for barne- og ungdomsidretten, for voksenidretten, for toppidretten, for idrett for mennesker med nedsatt funksjonsevne, for idrett for psykisk utviklingshemmede og for idrett for døve.

### **Idrettens nytteverdi**

Idrettsbevegelsen, gjennom den daglige aktiviteten i landets lokalsamfunn, skaper både lokale og nasjonale merverdier. Dette er verdier som i noen tilfeller kan måles i kroner og øre.

Omfanget av idrettens frivillighet skaper merverdier for det norske samfunnet og er et godt bilde på idrettens nytteverdi. 41 prosent av de som gjør frivillig arbeid i Norge gjør dette innenfor idretten (Folkestad mfl., 2015). Ifølge Statistisk Sentralbyrå legges det hvert år ned 33 400 ulønnede årsverk i idrettsbevegelsen (Åbyholm, 2015).

### **Idrettens egenverdi**

I tillegg til de mer samfunnsmessig instrumentelle merverdiene av idretten, kommer de verdiene som viser til gleden den enkelte har av å være i bevegelse og verdien av samhørighet og fellesskap. I Meld. St. 26 (2011-2012), *Den norske idrettsmodellen* pekes det blant annet på at

deltakelse i trening eller konkurranser utvikler enkeltmennesket både fysisk og mentalt.

Vel så viktig er verdien idretten gir med tanke på å utvikle inkluderende fellesskap og møtearenaer på tvers av generasjoner og sosiale og kulturelle skillelinjer. Dette er verdier som ikke lar seg måle i kroner og øre.

### **Finansieringsgrunnlaget**

Norsk idrett henter sine inntekter fra en rekke ulike kilder. En bærebjelke i finansieringen er Norsk Tipping og den såkalte enerettsmodellen. Grunnfinansieringen av norsk idrett, gjennom tilførsel av midler fra overskuddet fra Norsk Tipping, er styrket i de siste årene. Totalt ble det tilført om lag 2,4 milliarder kroner i spillemidler til idrettsformål i 2016 (Hovedfordelingen 2016, jf. vedlegg 3).

Siden starten i 1948 har Norsk Tipping bidratt med nesten 120 milliarder kroner til gode formål i hele landet (Norsk Tipping, u.å.). Ifølge Norsk Tipping har norsk idrett blitt tilført 51 milliarder kroner i tidsrommet 1948 til 2015 (prisjustert i 2015-kroner, og inkludert grasrotandel).

### **En medlemsbasert og selvstendig bevegelse**

Frivillige organisasjoner og frivillige sammenslutninger i den sivile sfære blir ofte fremhevet som betydelig forskjellige fra offentlige og markedsbaserte organisasjoner. En uavhengig, medlemsbasert og selvstendig idrettsorganisasjon legger til rette for lokalt eierskap, engasjement og frivillighet i lokalsamfunnene.

# 3

## Bakgrunn, utfordringer og anbefalinger

### 3.1 Enerettsmodellen – en verdibasert garantist for norsk idrett.

#### BAKGRUNN OG UTFORDRINGER

Norsk idrett og statens spillpolitikk har vært sterkt knyttet sammen siden opprettelsen av Norsk Tipping i 1948. Siden 1948 har Norsk Tipping bidratt med hele sitt overskudd, nesten 120 milliarder kroner, til gode formål i Norge (Norsk Tipping, u.å.). Av dette har 51 milliarder gått til idrettsformål, ifølge Norsk Tipping.

64 prosent av den delen av Norsk Tippings overskudd som går til formålene tilfaller idrettsformål. I 2016 ble det tilført 2 423 mill. kroner fra spillemidlene til idrettsformål, jf. oversikt over hovedfordelingen for tilskudd til idrettsformål i kap. 2 og i vedlegg 3.

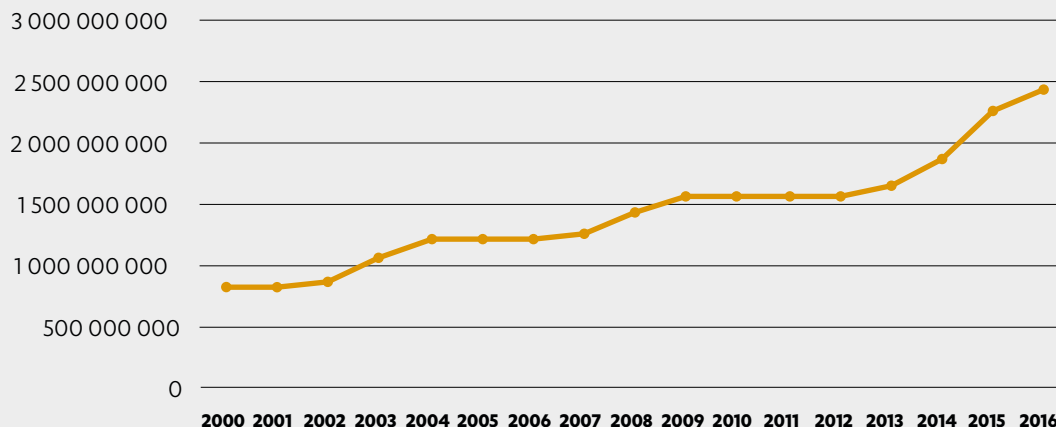
Spillemidler til idrettsformål er øremerket formål og mottakere som ikke er underlagt fortjenestebaserte eieformer.

Som figur 12 viser har overskuddet fra Norsk Tipping sikret norsk idrett en jevn og stabil inntektsvekst.

#### Dagens nasjonale lovverk

Det følger av lotteriloven (1995, § 11) og pengespilloven (1992, § 2) at det er forbudt å markedsføre og formidle lotteri og pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Markedsførings- og formidlingsforbudet rammer all aktivitet som blir iverksatt for å fremme omsetningen av lotteri og pengespill fra utenlandske spillselskaper i Norge.

Spillemidler til idrettsformål



Figur 12: Årlige hovedfordelinger av spillemidler til idrettsformål (hele kroner) (2000–2016). Kilde: Kulturdepartementet.

1. juni 2010 ble et betalingsforbud iverksatt. Forbudet innebærer at banker, finansinstitusjoner og lignende ikke har adgang til å formidle innskudd og gevinst til og fra norske spillere og selskaper. Formålet med forbudet er å etablere et hinder for deltakelse i utenlandske nettspill.

### **Pengespillproblemer**

Tall fra Universitetet i Bergen viser at om lag 22 000 mennesker har pengespillproblemer i Norge. I tillegg har snaut 100 000 en risikabel spilleadferd og et problematisk forhold til spillingen (Pallesen mfl., 2014). Dette rammer ikke bare spilleren selv, men også familie, venner og arbeidsgivere.

I den politiske plattformen for 2013-2017 skriver regjeringen at:

*«Regjeringen vil videreføre en politikk som ivaretar hensynet til spilleavhengige og sikrer at inntekter fra pengespill i Norge skal tilfalle ideelle formål» (Regjeringen Solberg, 2013, s. 53).*

Videre merker utvalget seg at regjeringen har en egen handlingsplan mot spilleproblemer (2013–2015), og at denne planens tiltakspunkter skal finansieres delvis via en tildeling av 15 millioner kroner (2016) fra spillemidlene til forskning, informasjon, forebygging og behandling av spilleavhengighet. Resterende finansiering finner sted via de ordinære budsjettene til Helsedirektoratet, Lotteritilsynet og Medietilsynet (Kulturdepartementet, u.å.).

I sammendraget i rapporten «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013» av Pallesen mfl. (2014) fremgår:

*«Omfanget av problemer knyttet til pengespill i Norge er lavere enn gjennomsnittet fra tidligere internasjonale befolkningsundersøkelser og lavere enn det som er funnet i seks tidligere norske undersøkelser (fra 2005, 2007, 2008 og 2010), men litt høyere enn funn fra norske undersøkelser gjort i 1997 og 2002.»*

Utvalget merker seg at den regulerte norske spillpolitikken, med en enerettsmodell som ligger til grunn, således har god overordnet effekt på den norske spilleatferden.

Over 80 prosent av alle barn i Norge mellom 6 og 12 år er medlem av et idrettslag. Med barn og ungdom som

sentral målgruppe, er det, slik utvalget vurderer det, særdeles viktig at finansieringsmodellen til norsk idrett står på en trygg etisk og verdimessig grunn.

Stortinget vedtok en omfattende automatreform i 2003 som innebar at privatdrevne gevinstautomater ble forbudt, og at Norsk Tipping AS fikk enerett til å drive spilleautomater. Bakgrunnen var at mange mennesker utviklet uheldig spilleatferd ved spill på gevinstautomater. Det var bred politisk enighet om at det var nødvendig med nye regler for spilleautomater. Norsk idrett støttet fullt opp om utfasingen av det gamle spillautomatregimet med bakgrunn i etiske og verdimessige vurderinger knyttet til en negativ utvikling av problematisk spilleatferd.

Det er beregnet at norsk idrett årlig tapte rundt 700 millioner kroner i inntekter ved at privatdrevne gevinstautomater ble forbudt. Det tok flere år før bortfallet av automatinntekter var fullt ut kompensert gjennom økte overskudd fra Norsk Tipping.

### **Norsk frivillighet støtter opp om enerettsmodellen**

Utvalget merker seg at 16 av de største frivillige organisasjonene i landet<sup>3</sup> den 14. januar 2015 oversendte følgende opprop til kulturministeren og Stortingets familie- og kulturkomité (Norges idrettsforbund, 2015d):

*«En ansvarlig spillpolitikk som bidrar til å begrense faren for spillproblemer må være målet for norsk spillpolitikk. Over 100 000 nordmenn har et problematisk forhold til spill. Dette rammer ikke bare spilleren selv, men også familie, venner og arbeidsgivere.*

*For organisasjoner som mottar spillemidler er det helt avgjørende at inntektene er etisk forsvarlige og ikke bidrar til spilleproblemer. Regjeringen utreder nå en lisensmodell for å vurdere om utenlandske spillselskap skal få innpass på det norske markedet.*

*Vi støtter en videreføring av enerettsmodellen som den beste løsningen for å begrense omfanget av spillproblemer, og ber derfor om at en lisensmodell ikke innføres i Norge.»*

<sup>3</sup> Actis, Blå Kors, Frelsesarmeens rusomsorg, Kreftforeningen, LNU (Norges barne- og ungdomsorganisasjoner), Musikernes fellesorganisasjon, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norges Blindeforbund, Norges idrettsforbund, Norges Musikkorps Forbund, Norsk Folkehjelp, Norsk musikkråd, Norsk teaterråd, Redd Barna, Redningssselskapet, Røde Kors.



Eksperimentelt friidrettsanlegg ved  
Syddansk Universitet i Odense.  
Foto: Rune Johansen



### Utfordring

Den norske enerettsmodellen for spill, som sikrer den norske frivilligheten og norsk idrett stabile inntekter på et etisk forsvarlig grunnlag, er under press fra utenlandske kommersielle spillselskaper som i dag ikke har lov til å markedsføre sine spill i Norge. En økt markedsadgang for utenlandske spillselskaper i Norge vil gjøre det krevende å videreføre en politikk som ivaretar hensynet til spilleavhengige og det vil være meget krevende å sikre at inntekter fra pengespill i Norge tilfaller ideelle formål i samme omfang som i dag.

### ANBEFALINGER

1. Strategiutvalget for idrett anbefaler at den norske enerettsmodellen for finansiering til idrettsformål beskyttes og bevares. Utvalget understreker at spillemidler til idrettsformål fortsatt kun skal gå til formål og mottakere som ikke er underlagt fortjenestebaserte eieformer.
2. Strategiutvalget for idrett anbefaler at regjeringen ikke innfører en lisensordning for utenlandske spillselskaper i Norge.

### 3.2 En anleggspolitikk som best mulig ivaretar behovene for organisert idrett, egenorganisert idrett samt friluftsliv i hele landet

#### BAKGRUNN

Anlegg for idrett og fysisk aktivitet er grunnleggende for å skape aktivitet. Et viktig og sentralt tema er derfor hvordan statlige midler best kan komme til anvendelse slik at staten når målet om at alle som ønsker det skal kunne delta i idrett eller drive egneorganisert fysisk aktivitet.

#### Statlige mål på området

Meld. St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen* slår fast at tilskudd<sup>4</sup> til investeringer i bygging og rehabilitering av idrettsanlegg fortsatt skal være statens viktigste virkemiddel på idrettsområdet (s. 72). Anleggspolitikken

4 I veilederen for evaluering av statlige tilskuddsordninger heter det at «Staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd fordi man har til hensikt å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. Et tilskudd har ingen verdi i seg selv, men er et virkemiddel som skal bidra til å nå et mål. I noen tilfeller vil tilskudd være eneste aktuelle statlige virkemiddel for å nå et mål, men ofte vil et tilskudd være alternativt eller komplementært til andre virkemidler» (SSØ, 2007, s. 7).



Rabalderparken i Roskilde. Kombinert skatepark og anlegg for oppsamling av regnvann ved store nedbørs-mengder, som ellers ville medført oversvømmelse av kloakken. Foto: Rune Johansen

skal legge best mulig til rette for organisert idrett, egen-organisert idrett og fysisk aktivitet samt friluftsliv i hele landet. Videre slås det fast at anleggsutbyggingen skal reflektere behovene til de prioriterte målgruppene for den statlige idrettspolitikken; barn, ungdom, personer med nedsatt funksjonsevne og inaktive.

Spillemidler fordeles gjennom en tilskuddsordning hvor blant annet kommuner, lag og foreninger kan søke. I tillegg kan aksjeselskaper, stiftelser og andre sammen-slutninger søke etter å ha fått godkjent vedtektene sine av Kulturdepartementet. De statlige målene skal nås gjennom kriteriene som er satt for tildeling av midlene. Kriteriene som er valgt skal sikre at tilskuddsordningen er behovs-basert og har en utjevneende virkning på anleggsfordelingen mellom fylkeskommunene. Dagens kriterier er:

- Godkjent søknadssum (vektes 50 prosent)
- Antall innbyggere (vektes 25 prosent)
- Anleggsfordeling (vektes 25 prosent)<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Kulturdepartementet definerer anleggstilbud som en faktor som viser hvor god tilgang befolkningen i et avgrenset område har til idrettsanlegg. I tillegg til antall anlegg, forsøker faktoren å ta hensyn

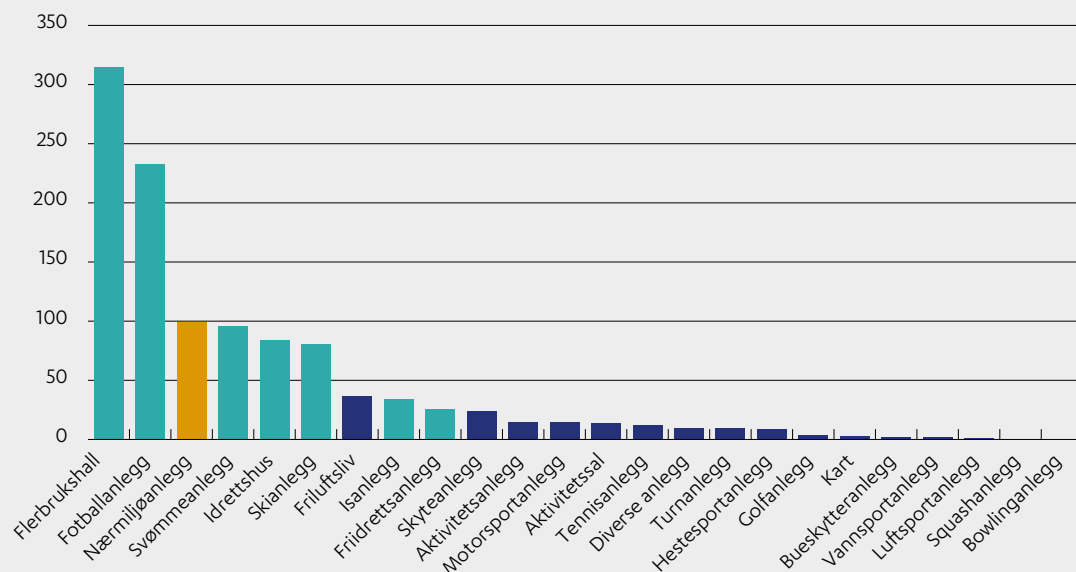
Fylkeskommunene har fått delegert myndighet til detaljfor-dealing av spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet.

Idrettsanlegg bygges og eies i stor grad av kommuner og idrettslag. De anlegg som bygges skal være et resul-tat av kommunale og fylkeskommunale prioriteringer. Økonomisk mulighet og politisk vilje til å prioritere bygging av idrettsanlegg og områder for fysisk aktivitet varierer fra kommune til kommune.

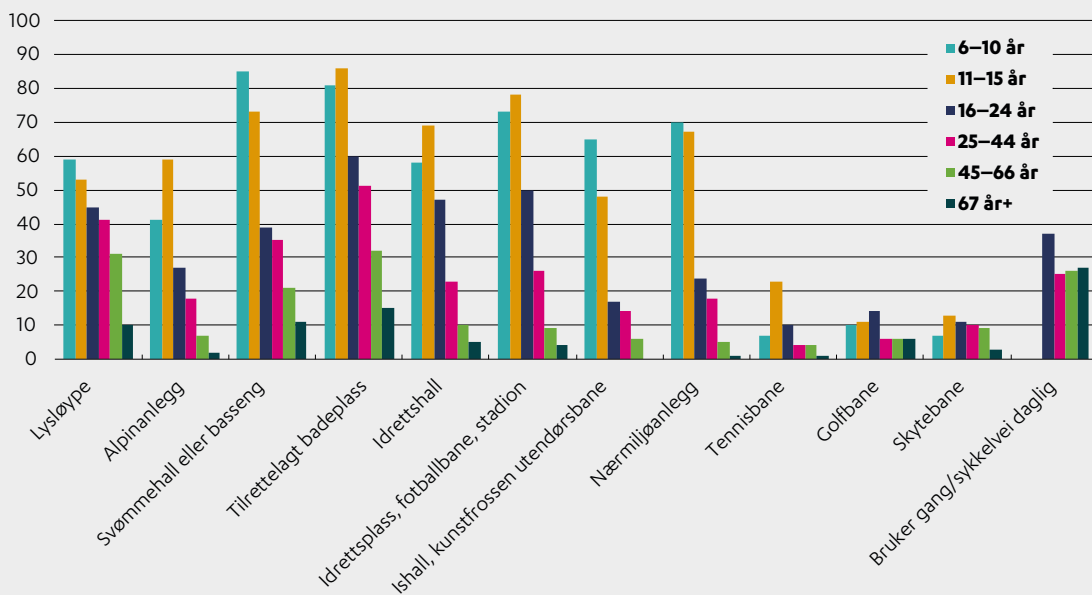
Figur 13 viser hvilke anleggs kategorier som ble tildelt spillemidler i 2015. Flerbrukshaller og fotballanlegg ble tildelt mest spillemidler. Deretter følger nærmiljøanlegg<sup>6</sup> og svømmeanlegg.

til brukerpotensialet og kostnaden ved bygging av anlegget. 16 anleggstyper inngår i utregningsmodellen (KUD og NIF, 2015, s. 65-66).

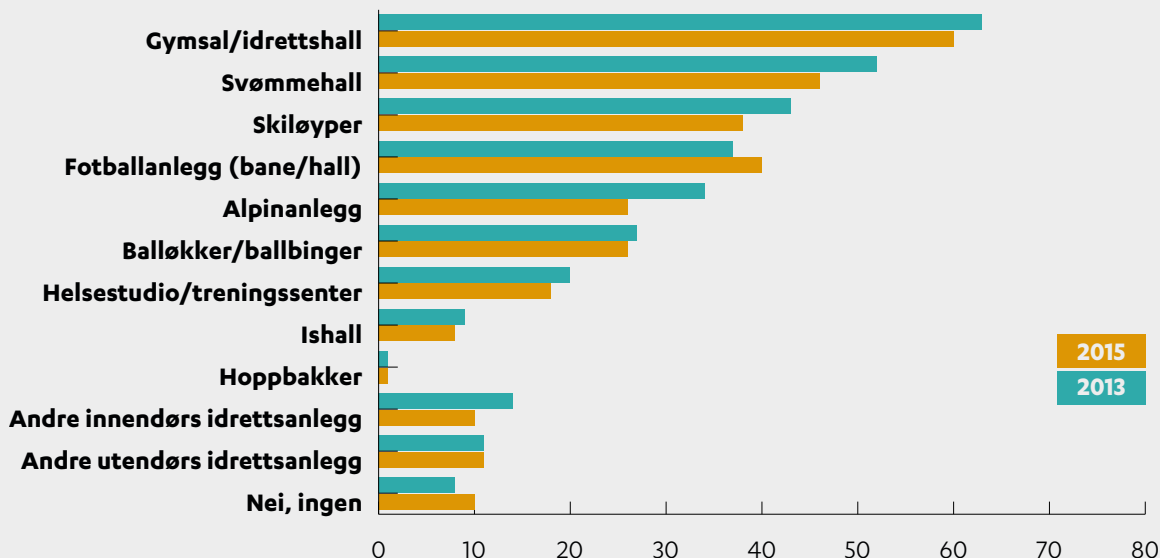
<sup>6</sup> Nærmiljøanlegg er anlegg eller område for egenorganisert fysisk aktivitet, hovedsakelig beliggende i tilknytning til bo- og/eller oppholdsområder. Anlegget/området skal være fritt og allment tilgjengelig. Det er primært beregnet for barn og ungdom (6-19 år), men også for lokalbefolkningen for øvrig. Anlegget skal ikke dekke behov for anlegg til organisert idrettsaktivitet. Eksempler på slike anlegg er anlegg for parkour, trimparker, skateanlegg, tursti/turløype, skileikanlegg, streetbasketanlegg, ballbinger og bmx-løyper.



**Figur 13: Tildeling av spillemidler per anleggskategori i 2015 (mill. kroner). Kilde: Kulturdepartementet og NIF (2015).**



**Figur 14: Bruk av anlegg for idrett og fysisk aktivitet de siste 12 måneder, fordelt på alder og anleggstype. Kilde: Vaage (2015).**



**Figur 15: Bruk av idrettsanlegg i aldersgruppen 8-19 år (prosent). Kilde: Ipsos MMI (2015).**

Samlet gikk det i 2015 om lag 300 mill. kroner (ca. 25 prosent av spillemidlene til anlegg) til anlegg som i utelukkende eller overveiende grad brukes til egenorganisert fysisk aktivitet<sup>7</sup> (KUD og NIF, 2015).

Ut fra faktagrunnlaget som ble presentert i kapittel 2 om nordmenns treningsarenaer vil flere av disse anleggstypene imøtekomme voksnes behov for treningsarenaer utendørs. Det gjelder for eksempel skiløyper og turløyper. De tradisjonelle idrettsanleggene benyttes først og fremst av personer opp til 24 år.

<sup>7</sup> Med anlegg for egenorganisert aktivitet menes i første rekke følgende anleggstyper; nærmiljøanlegg, svømmeanlegg, lysløyper, turveier og andre friluftsanlegg. I tillegg brukes andre utendørsanlegg, som for eksempel kunstgressbaner også til egenorganisert aktivitet. Oversikt (til sammen ca. 296 mill. kroner):  
 105 527 883 kr til nærmiljøanlegg  
 37 737 000 kr til friluftslivsanlegg i den ordinære ordningen  
 9 709 000 kr til skateanlegg i den ordinære ordningen (+ 5,6 mill. kroner i nærmiljøanleggsordningen)  
 16 792 000 kr til DNT fjell/kyst/lavland osv.  
 31 mill. kroner til skiløyper  
 95 mill. kroner til basseng inne/ute

Figur 14 viser personer som har brukt ulike anleggstilbud i nærmiljøet det siste året (prosent), begge kjønn, etter alder i 2007.

Undersøkelser av anleggsbruk viser også at styrke- og vektreningsrom er en anleggstype som har økt i bruk i den voksne befolkningen de de siste 10-15 årene (Rafoss og Breivik, 2012, s. 152). Dette bildet stemmer med faktagrunnlaget som ble vist i kapittel 2 om at en stadig høyere andel av befolkningen trener på treningssentre.

Figur 15 viser bruk av idrettsanlegg/arenaer blant 8-19 åringer i 2013 og 2015.

## UTFORDRINGER

### Økende gap mellom tilgjengelige spillemidler og søknadssum

Spillemidlene til idrettsformål inngår som en delfinansiering av idrettsanleggene. I 2015 dekket spillemidlene i gjennomsnitt kun 22 prosent av de totale investeringskostnadene. Det varierer imidlertid mellom fylkene hvor stor spillemiddelandelen er. Høyeste andel ligger på over 30 prosent, mens laveste andel ligger rundt 16



	2013	2014	2015	2016
Antall søknader	2948	3027	3280	3495
Søknadssum (mill. kroner)	3032	3305	3877	4117
Disponible midler (mill. kroner)	734	861	1059	1197
Etterslep (mill. kroner)	2298	2444	2818	2920
Ventetid på tildeling (år)	3,1	2,8	2,7	2,4

**Tabell 1: Forholdet mellom søknadssum og disponible spillemidler til idrettsanlegg 2013-2016. Kilde: Kulturdepartementet**

prosent (KUD og NIF, 2015, s. 39). Det skal nevnes at nærmiljøanlegg for egenorganisert aktivitet i snitt får innvilget 40 prosent av de totale investeringskostnadene.

Det er et økende gap mellom tilgjengelige spillemidler og søknadssum. I 2016 ble det søkt om 4,1 mrd. kroner i spillemidler til idrettsanlegg, mens disponibelt beløp var ca. 1,2 mrd. kroner (KUD spillemiddeltildelingen 2016). Det er således en stor investeringsvilje i kommuner og idrettslag. Utfordringene for fylkeskommunale myndigheter blir dermed å avgjøre hvor midlene best bidrar til måloppnåelse når prioriteringene skal gjøres.

Tabell 1 illustrerer gapet mellom søknadssum og tilgjengelige spillemidler i perioden 2013–2016.

Idrettsforbundet med medlemsorganisasjoner og

Kulturdepartementet bruker begrepet «etterslep» for å beskrive gapet mellom søknadssum og tilgjengelige spillemidler (KUD og NIF, 2015 s. 19). I tillegg opereres det med begrepet «ventetid» for å få utbetalt spillemidler som er godkjent.

Begrepsbruken tyder på at tildeling av spillemidler oppfattes nærmest som en *rettighet* som alle som tilfredsstiller kriteriene har. Det er ikke tilfelle. Dette systemet gir på den ene siden forutsigbarhet for anleggsutbyggerne; de vet midlene med stor sannsynlighet kommer og kan dermed sette i gang byggingen og skaffe seg mellomfinansiering i form av lån etc. På den annen side sier ikke situasjonen noe om i hvilken grad staten bidrar til at midlene går til å oppnå statlige mål. Den statlige tilskuddsordningen er bygget opp slik at mange kan søke på ulike typer anlegg, noe som dermed tiltrekker seg mange søkere. Hvor mange av disse søkerne som hadde greid å realisere anleggene uten statlig støtte er vanskelig å vite.

I NIFs Idrettspolitisk dokument 2015-2019 (Norges idrettsforbund, 2015a) er ett av målene under temaet idrettsanlegg å arbeide for at det bevilges minimum én milliard kroner over statsbudsjettet hvert år («Idrettsløft»).

#### Relativt store forskjeller i anleggstilbudet i landet

Riksrevisjonen gjennomførte i 2009 en undersøkelse av tilskuddet til idrettsanlegg (Riksrevisjonen, 2009). I undersøkelsen ble det sett på i hvilken grad det samlede anleggstilbudet bidrar til å gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet. Det ble også undersøkt om tildelingskriteriene bidrar til at utviklingen på anleggsområdet er i tråd med målene som er satt for

## Etterslep for tildeling av spillemidler til idrettsanlegg

Begrepet *etterslep* brukes om differansen mellom den årlige totale søknadssummen i tilskuddsordningen for idrettsanlegg og summen av midler som stilles til rådighet gjennom hovedfordelingen. Det vil si at dersom den totale søknadssummen et år er på 3 milliarder kroner, og det settes av 1 milliard kroner til idrettsanlegg gjennom hovedfordelingen av spilleoverskuddet, utgjør *etterslepet* 2 milliarder. Etterslepet består av alle søknader som kunne vært gitt tilskudd dersom midlene strakk til.

(*etterslep* = *søknadssum* – *tildeling*)

sektoren (jf. de statlige målene referert i denne rapporten). Undersøkelsesperioden var 1999–2008.

Ovennevnte undersøkelse viste at selv om det har vært en sterk vekst i antall idrettsanlegg på landsbasis siden 1999, er det fortsatt betydelige forskjeller i tilbudet av de fleste typer idrettsanlegg, både mellom fylker og mellom kommuner (Riksrevisjonen, 2009, s. 14). Tallet på anlegg innenfor prioriterte anleggstyper som flerbrukshaller og fotballbaner har økt siden 1999, men undersøkelsen viste at det på landsbasis er store forskjeller i tilbudet. Anleggstilbudet er vesentlig dårligere i de store byene, særlig på grunn av sterk befolkningsutvikling og mangel på tilgjengelige arealer. Det er også store forskjeller mellom fylkenes tilbud av for eksempel nærmiljøanlegg og friluftslivsanlegg. Figur 16 viser at fem ganger så mange mennesker må dele på et anleggstilbud i Oslo sammenlignet med i Finnmark. For de andre fylkene er variasjonen i anleggsdekningen mindre. Oversikten tar ikke hensyn til avstander og bosetningsmønstre.

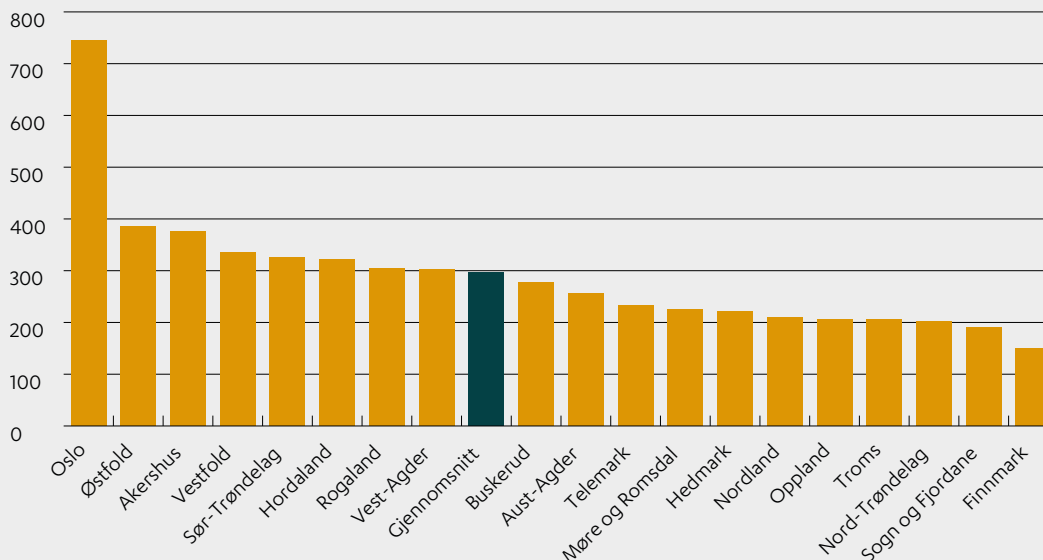
Riksrevisjonen forklarer forskjellene i anleggs-tilbudet med at tilskuddssystemet favoriserer kommuner med høye frie inntekter på grunn av høy egenandel. Det er disse kommunene som har det klart beste anleggstilbudet (Riksrevisjonen,

## Ventetid på tildeling av spille- midler til idrettsanlegg

*Ventetid* er et begrep for hvor lenge en gjennom- snittssøknad må vente på innvilgelse, gitt at total søknadssum og totale midler til rådighet holder seg noenlunde stabile hvert år. Ventetiden er et forholds- tall mellom etterslepet og tilgjengelige midler. Dersom vi følger eksempelet i faktaboksen til «Etterslep», vil ventetiden være 2 år for en gjennomsnittssøknad, siden etterslepet er på 2 milliarder kroner og det settes av 1 milliard kroner i året (2 milliarder i søknader fordelt på årlige tildelinger på 1 milliard kroner). Ventetid forutsetter at førsteårs innvilgelse er lik null ventetid, altså tar ikke ventetid hensyn til saksbehandlingstid.

(*ventetid* = *etterslep* / *tildeling*)

2009, s. 15). I den fylkesvise fordelingen av anleggsmidler tas det til en viss grad hensyn til dette ved at anleggs- fordeling er ett av fordelingskriteriene, men det har ikke vært et mål at spillemiddelordningen skal bidra til inntektsutjevning mellom kommunene. Derimot gis det ekstra tilskudd som distriktspolitiske virkemiddel i form av et tillegg på 25 prosent av ordinært tilskudd



Figur 16: Fylkesvis fordeling av innbyggere per anleggstilbud. Kilde: Kulturdepartementet og NIF (2015).

til anlegg i Troms og Finnmark. Anlegg i kommuner i Nordland og Namdalen kan få et tillegg på 20 prosent av ordinært tilskudd. Også pressområder<sup>8</sup> blir styrket ved at anlegg i slike kommuner kan få et tillegg på 15 prosent av ordinært tilskudd.

Utvalget finner lite dokumentasjon på hva disse forskjellene i anleggstilbudet og ekstrasatser for særskilte områder i landet betyr for lokalt idretts- og friluftsliv. Det er et begrenset kunnskapsgrunnlag omkring effekter av de tiltakene som settes i verk i kommuner og fylkeskommuner, for eksempel bruk av spillemidler til anlegg, og andre offentlige midler til folkehelse og friluftsliv (Nossum og Stene, 2015, s. 1).

### **Få signaler og manglende kriterier for prioriteringer fra Kulturdepartementet**

Med bakgrunn i en oppfatning om at behovene defineres best på lokalt nivå har Kulturdepartementet valgt å gi få styringssignaler til kommuner og fylkeskommuner når det gjelder anleggsprioriteringer og krav til planlegging. Dette medfører at det er vanskelig å se sammenhengene fra Meld. St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen* til bestemmelser og rundskriv som sendes ut til fylkeskommuner og kommuner. Departementet gir nøyne informasjon om hva som kan få spillemidler og hvordan det skal søkes og rapporteres. Når det kommer til retningslinjer og føringer for hvordan fylkeskommunene skal planlegge og prioritere for å nå statlige mål er signalene færre og mer generelle.

I veilederen *Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet* (2014) sier Kulturdepartementet at de ønsker at fylkeskommunene skal ta en mer aktiv del i utformingen av idretts- og friluftslivspolitikken på regionalt nivå. Videre oppfordrer departementet fylkeskommunene til å utarbeide egne planer for idrett og fysisk aktivitet for å sikre en helhetlig planlegging på tvers av kommunegrensene. Resultatet blir at fylkeskommunene utvikler ulik praksis i hvordan planlegging og prioriteringer gjøres, og forholdet mellom statlige mål, behovsvurderinger, prioriteringer og bruk av spillemidler blir uklart. Denne utfordringen er blitt poengtert for utvalget av

representanter fra kommuner, fylkeskommuner og idretten.

### **Behovsvurderinger nødvendigvis ikke avgjørende for tildelinger**

Riksrevisjonens undersøkelse fra 2009 viste at det ikke nødvendigvis er de anleggene det er størst behov for, men de anleggene som har finansiering, som blir bygget med hjelp av statlig støtte. I praksis kan det f.eks. bety at idrettslag med egenkapital f.eks. gitt av store sponsorer, med egne initiativ og premisser, og stor dugnadsinnsats kommer først på prioriteringslistene i kommunen. Anleggsbehovet hos andre grupper kan derimot være større, men egenkapital og dugnadsressurser mangler. Riksrevisjonen påpeker dermed at det ikke alltid er sammenheng mellom de behovsvurderingene som foretas, og de idrettsanleggene som faktisk blir bygget.

Utvalget har i sitt arbeid blitt gjort oppmerksom på at en del kommuner forhåndsgodkjenner idrettsanlegg slik at de kvalifiserer til spillemidler før det er gjort grundige vurderinger av om det er behov for anleggene og om kommunen vil prioritere dem.

### **Varierende kvalitet på kommunal planlegging**

Kulturdepartementet har satt som krav at anlegg for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv, som det søkes spillemidler til, må være innarbeidet i en kommunal plan. Det er imidlertid ingen formelle krav til utforming av planen slik at kommunen kan velge metode for utarbeidelse som passer deres struktur. Det foreligger imidlertid minstekrav til planen, bl.a. fastsetting av mål for området, resultatvurdering fra forrige planperiode og behovsvurderinger (KUD, 2014, s. 43-44). Prosessen skal følge plan- og bygningslovens bestemmelser.

Riksrevisjonens undersøkelse fra 2009 (s. 12) avdekket at den kommunale planleggingen på feltet fungerer i varierende grad som styringsverktøy for kommunene, og at det er et særlig behov for å samordne kommunenes planer for idrett og fysisk aktivitet med øvrige kommunale planer.

Utvalget erfarer at kunnskapsanalysene for hva som skal bygges og begrunnelsene for det er lite utviklet i mange kommuner. Det samme er innhenting av gode eksempler fra andre kommuner på anleggstyper eller erfaringer fra byggeprosesser. God planlegging viser seg

<sup>8</sup> For tidsperioden 2015-2018 er følgende kommuner omfattet av ordningen: Fredrikstad, Moss, Sarpsborg, Bærum, Ullensaker, Skedsmo, Lørenskog, Oslo, Drammen, Sandefjord, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Sola, Askøy, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø.

å være det beste virkemiddelet til å styre utviklingen på idrettsområdet. Det gir mindre rom for sponsordrevet anleggsutvikling og at kun de med politiske kontakter når frem.

Barn og ungdom som ikke er en del av organisert idrett, men som ønsker aktivitetsanlegg til egenorganisert aktivitet er avhengig av at kommunen har en bevisst og uttalt politikk for å imøtekomme disse behovene. I sitt arbeid har utvalget møtt representanter for egenorganisert aktivitet som hevder at uten talsmenn er det vanskelig å nå frem når midler skal fordeles. Kommunens kontakt med disse gruppene er derfor avgjørende for at anlegg for egenorganisert aktivitet blir realisert.

Riksrevisjonens undersøkelse viser også at fylkeskommunene i mindre grad har fastsatt en politikk for hvilke anleggstyper og områder i fylkene som skal prioriteres. Flere fylkeskommuner har imidlertid de senere årene spesielt prioritert nærmiljøanlegg og friluftslivsanlegg.

Utvalget erfarer at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder kompetanse på idrettsanleggsområdet. Det gjelder særlig planlegging, målinger av anleggsbruk og aktivitet og gjennomføring av byggeprosjekter. Særlig små kommuner sliter med å få nok tid og fagkompetanse til å foreta god planlegging. Mange idrettslag som vil bygge anlegg mangler også kompetanse og økonomiske midler til å gjennomføre f.eks. regulering og forprosjektering til større anlegg.

### **Manglende samkjøring av statlige statistikkbasert**

Veilederen for kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet (Kulturdepartementet, 2014) legger opp til at kommuner og fylkeskommuner skal ha gode oversikter over den organiserte og egenorganiserte aktiviteten lokalt. I planleggingen skal også registrering av anlegg og deres bruk stå sentralt. Kartlegging av utnyttet kapasitet er blant annet viktig for å få frem det reelle anleggsbehovet.

Utvalget er blitt gjort oppmerksom på at god planlegging innenfor offentlig forvaltning, særlig i fylkeskommunene, gjøres mer omstendelig enn nødvendig fordi statlige statistikkdatabaser ikke er samordnet.

Folkehelseprofiler for fylkeskommuner, kommuner eller bydeler kan lastes ned fra Folkehelseinstituttets hjemmesider. På idrettsfeltet er det etablert en database med statistikk over fordeling av spillemidler til fylkene, antall anlegg og typer anlegg. Dette finnes på [www.idrettsanlegg.no](http://www.idrettsanlegg.no). Denne statistikken blir imidlertid ikke koblet mot befolkningens helsedata.

Helsedirektoratet gjennomfører jevnlig aktivitetsundersøkelser, men dette er ikke koblet til de andre to statlige aktørenes virksomhet. Som resultat får vi et meget fragmentert bilde som ikke bidrar til å vise sammenhengen mellom fysisk tilrettelegging med turveier, parker, sykkelstier, idrettsanlegg, tilgang til naturområder og befolkningens aktivitetsmønster.

### **Behov for bedre dokumentasjon om anleggsutbyggingens betydning for aktivitetsutviklingen**

Utvalget etterlyser en mer samlet oversikt og kartlegging over spillemidlenes betydning for anleggsutviklingen i kommunene. Mange spørsmål omkring utforming og bruk melder seg. I hvilken grad får barn og ungdom, funksjonshemmede og egenorganiserte grupper innpass i anleggene som bygges? Hvordan utnyttes de største anleggskategoriene og hvor viktig er avstanden til idrettsanleggene for bruken blant sentrale målgrupper? Hvilke målemetoder kan tas i bruk av kommunene for å kartlegge bruk av idrettsanlegg? Hvilke faktorer ved anleggenes utforming bidrar til økt bruk fra de sentrale målgruppene? Et annet spørsmål er hvor viktig spillemiddelordningen er som pådriver for anleggsutbyggingen?

Begrepene *anleggstilbud* og *anleggsfordeling* utløser også andre spørsmål: Hva er egentlig et akseptabelt anleggstilbud i en kommune, eventuelt i en region? Er det en sammenheng mellom befolkningens aktivitetsnivå og tilgang på idrettsanlegg? Eller er det andre faktorer som betyr mer for aktivitetsnivå, f.eks. aktive miljøer med ildsjeler og godt samarbeid mellom organisasjoner og offentlige myndigheter?

### **Mangel på areal til å bygge idrettsanlegg i byområder**

Regjeringen forventer at kommunene tar vare på naturverdiene og legger til rette for fysisk aktivitet og trivsel for hele befolkningen ved å sikre sammenhengende grønne strukturer, åpne vannveier og nær tilgang til områder for





Allsidig aktivitet i  
Tufteparken.  
Foto: Miriam Lunde/  
Lunde Foto

lek, idrett, rekreasjon og nærfriluftsliv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 23).

Fortetting og økt tilflytting til byer og tettsteder gjør at presset på ledige arealer øker. Idrettsanlegg er arealkrevende, og flere steder i landet må kommunene tenke nytt i plasseringen av disse. Stadig flere haller må bygges under bakken, på tak, i berg etc. Dette øker kostnadene betydelig.

I dag finnes det ikke rikspolitiske retningslinjer som fastslår at det skal avsettes tilstrekkelig med areal til bygging av idretts- og nærmiljøanlegg i kommuneplanens arealdel, eller at det skal bygges idretts- og nærmiljøanlegg ved etablering av nye boligområder.

#### **For lite oppmerksomhet om nye måter å tenke anleggsutbygging og bruk på**

Utvalget erfarer at idrettsanleggenes kostnader begrenser mulighetene til å bygge for flere ulike brukergrupper samtidig (aldersgrupper, egenorganisert/organisert, kulturaktiviteter etc.).

Anleggseiere har også utfordringer med å få utnyttet idrettsanleggene godt, f.eks. ved å bruke ledig tid og nå flere målgrupper enn medlemmer av idrettslag.

Egenorganiserte grupper har ofte problemer med å få innpass i f.eks. idrettshaller (Nossum og Stene, 2015, s. 23-24). Hvis statens mål om å få flere inaktive i aktivitet skal nås, bør også ordinære idrettsanlegg i større grad kunne tas i bruk for grupper utenfor organisert idrett. Det er mange gode eksempler i kommunene på at anleggene brukes av flere grupper, f.eks. åpen hall, booking av ledige timer etc., men potensialet er større, særlig i de store byene og tettstedene.

Nye behov og ønsker for fysisk utfoldelse følges av behov for å tenke nytt i utviklingen og planlegging av anlegg for idrett og fysisk aktivitet. Utvalget har fått innspill på at kunnskap og eksempler på anleggsløsninger som særlig ivaretar behovet til ungdomsgruppene og egenorganisert aktivitet er etterspurt. Det er behov for veiledninger, bildemateriale og erfaringsbasert kunnskap.

Lokalisering av nærmiljøanlegg og idrettsanlegg ved skoler gir god utnyttelse av anleggene. De kan brukes av skolen i skoletiden og av nærmiljøet utenom skoletiden. Gode nærmiljøanlegg ved skolene vil inspirere til egenorganisert aktivitet både i friminuttene og i fritiden. Det er i dag mangel på tilgjengelig informasjon om gode

nærmiljøanlegg, spesielt anlegg som aktiviserer ungdom og jenter. Kulturdepartementet bør samarbeide med Kunnskapsdepartementet og andre relevante aktører for å få mer informasjon om temaet.

Behovet for økt kunnskap som grunnlag for begrunnede politiske og strategiske valg, idrettspolitiske diskusjoner og faglige prioriteringer innenfor idrettsanlegg er stort. Forankret i Grundt-utvalgets vurderinger om at dedikerte forskningssentre er den beste modellen for å håndtere departementets ansvar innen FoU, bevilger Kulturdepartementet i dag i overkant av 3,5 mill. kroner til Senter for idrettsanlegg og Teknologi (SIAT) ved NTNU. SIAT har ansvar for gjennomføring av FoU innenfor idrettsanlegg, men Strategiutvalget for idrett mener dagens satsing er for liten for å håndtere behovet for forskning, utvikling og rådgiving på dette området.

For å sikre nytenkning og utvikling på idrettsanleggsområdet bør det vurderes om 1) en del av ressursene skal øremerkes prosjekter som kvalitetssikrer behovsprøvingen og mangfoldet i bygging av anlegg for å nå statens mål om fysisk aktivitet og idrett for alle, 2) et større nasjonalt ansvar for å koordinere FoU-arbeidet på området skal tas og 3) det sammen med NIF skal settes av mer ressurser til å drive faglig rådgiving, basert på kunnskapen som utvikles.

I utviklingen av dette konseptet anbefaler vi at man ser til Danmark, der Lokale- og Anlægsfonden ([www.loa-fonden.dk](http://www.loa-fonden.dk)) har bidratt til nytenkning og utvikling av aktivitetsbygg og uteområder med arkitektonisk og funksjonell kvalitet. Rådgiving, forskning og utredning er en stor del av fondets arbeid, og de samarbeider tett med Idrættens analyseinstitut, IDAN ([www.idan.dk](http://www.idan.dk)). Intensjonen med fondet er å møte det sterke behovet for fornyelse i anleggstenkningen som resultat av befolkningens endrede aktivitetsmønstre. Prosjektene har ført arkitekter og planleggere tettere sammen med idrettslag og kommuner for å tenke nytt og kreativt.

### **Kommersielle anleggsutbyggere**

Meld. St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen* slår fast at spillemidlene ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eieformer. Begrunnelsen for det er at idrettsfeltet skal bevares og utvikles som en arena for frivillig virksomhet. For noen idretter og aktiviteter

kan dette by på utfordringer dersom anleggene i hovedsak bygges av kommersielle aktører, f.eks. alpinbakker. Tilgangen til slike anlegg kan bli begrenset, og kostnadene for å benytte anleggene blir høye. Denne utfordringen lar seg løse ved at det inngås juridiske avtaler med tanke på at offentlige spillemidler ikke skal danne grunnlag for kommersiell fortjeneste. Eksempler på dette er utbyggingen av det nye nasjonalanlegget for tekniske alpine disipliner på Hafjell.

Det finnes også gode eksempler på samarbeidsmodeller mellom kommersielle anleggsutbyggere, det offentlige og idretten som ikke er spillemiddelberettiget. Toppidrettssenteret i Granåsen, som er blitt et kompetansesenter for idretten i Midt-Norge, er et godt eksempel på dette. Her stilte Trondheim kommune tomt til rådighet for en kommersiell utbygger under forutsetning av at idretten aktivt fikk påvirke byggeprosessen, og at aktører relatert til Olympiatoppens aktivitet ble leietagere i bygget. I dag holder Olympiatoppen, NTNU, Impulse treningssenter, Trondheim Turnforening, Granåsen legesenter, Granåsen konferanse og Trondheim idrettsklinikk til i bygget, som er lokalisert ved skiløypene i Granåsen. Her møtes utøvere, trenere, ledere, fagpersoner og forskere daglig til samhandling og kompetanseutveksling.

### **Uforutsigbar ordning for momskompensasjon for idrettslag som bygger eller rehabiliterer egne idrettsanlegg**

I 2010 ble det innført en ordning med momskompensasjon for idrettslag som bygger eller rehabiliterer egne idrettsanlegg. Ordningen finansieres over statsbudsjettet (ikke over spillemidlene).

Ordningen har vist seg å være svært populær og viktig for idrettslag som bygger eller rehabiliterer egne idrettsanlegg. Utfordringen er at den er uforutsigbar i den forstand at et idrettslag ikke har mulighet til å budsjettere sikkert med momskompensasjonen. Dette fordi man fra år til år ikke vet hvor stor innvilgelsesprosenten over denne ordningen er. Denne ordningen bør i langt større grad gjøres forutsigbar fra år til år. Dette var en klar tilbakemelding fra blant annet Norges Skiforbund da de møtte utvalget.





Foto: Eirik Brekke /  
Bergens Tidende

### **Svømmehaller – et viktig idretts- og folkehelseanlegg, men store forskjeller i tilbud**

I tillegg til å være et anlegg for organisert svømmeidrett, egenorganisert aktivitet og offentlig helsetilbud har svømmehaller en sentral samfunnsfunksjon ved at det er en arena for svømmeopplæring i regi av skolene. Det å kunne svømme er livsviktig. Årlig drukner det mer enn 100 personer i Norge, mange av disse pga. manglende svømmeferdigheter. Ansvaret for å drive svømmeopplæring ligger hos utdanningsmyndighetene.

Undersøkelsen fra Riksrevisjonen viser at det på landsbasis har vært en nedgang i antall svømmebasseng i forhold til befolkningsmengden fra 1999 til 2008. Dette medfører bl.a. at ikke alle kommuner kan tilby barn fullgod svømmeopplæring, som de har krav på ifølge opplæringsloven (Riksrevisjonen, 2009, s. 14).

Ifølge Norges Svømmeforbund (notat til utvalget 11.01.16) mangler over halvparten av kommunene svømmebasseng egnet for idrettsformål (25 og 50 meter). De påpeker også at over halvparten av svømmebassengene er eldre enn 40 år. Folketette områder med befolkningsvekst, som Oslo, Stavanger og Trondheim, har flest innbyggere per svømmebasseng.

Undersøkelsen til Riksrevisjonen viste at i om lag halvparten av kommunene har barn og unge i alderen 6–19 år, funksjonshemmede og uorganiserte meget god eller god tilgang til å trene i svømmebasseng. I om lag 15 prosent av kommunene er det lite eller intet tilbud om treningstid i svømmebasseng for barn og unge. I fem prosent av kommunene blir det heller ikke gitt tilbud om svømmeopplæring til skolebarn etter kravene fra Utdanningsdirektoratet (Riksrevisjonen, 2009, s. 11).

Kulturdepartementets kartlegging av svømmebassengenes åpningstider for trening og egenorganisert aktivitet i 2012 viste at kun 61,7 prosent av svømmebassengene har åpent 9 – 12 måneder i året<sup>9</sup>. Litt over 20 prosent har åpent 6 – 9 måneder i året, mens 6,5 prosent er stengt (Kulturdepartementet, 2013, s. 2). Mange svømmehaller stenger i skolens ferier fordi pågangen er mindre.

En undersøkelse fra 2013 viste at bare halvparten av niåringene kan svømme (Ipsos MMI, 2013). De nye kompetansemålene for svømmeopplæringen i grunnskolen innebærer konkrete mål for svømmedyktighet i 4., 7. og 10. årstrinn (Utdanningsdirektoratet, 2015). For mange

<sup>9</sup> 721 svømmebasseng av totalt 848 registrerte svømmebasseng deltok i undersøkelsen, en svarprosent på 85 prosent.

kommuner blir det utfordrende å nå målene for svømmeopplæringen dersom tilgangen til svømmebasseng er begrenset, enten på grunn av begrensede åpningstider, eller at det ikke finnes basseng i kommunen.

Selv om svømmebasseng brukes til opplæring i skolen og helserelaterte aktiviteter, i tillegg til publikumstilbud og organisert idrett, er det i dag kun spillemidlene til idrettsformål som utgjør statlige tilskudd til bygging av disse anleggene. Husbanken gir mulighet for rentefrie lån til rehabilitering og nybygg av skoler og svømmeanlegg.

### ANBEFALINGER

1. Strategiutvalget for idrett anbefaler kulturministeren å utarbeide en statlig overordnet politikk for å bedre behovsprøvingen og øke mangfoldet i bygging av anlegg for å nå statens mål om fysisk aktivitet og idrett for alle gjennom bruk av spillemidlene.

Utvalget anbefaler at følgende prinsipper og prioriteringer skal ligge til grunn for bruk av spillemidler:

- Gjennomføre gode lokale og regionale behovsvurderinger basert på gode analyser og medvirkning
- Sikre idretts- og aktivitetsmangfold, herunder hensynet til mindre idretter, egenorganisert aktivitet, kjønn, alder og universell utforming
- Stimulere til at idrettsanlegg og områder for fysisk aktivitet i størst mulig grad plasseres ved skoler
- Stimulere til økt satsing på interkommunale anlegg
- Stimulere til nytenkning på anleggsområdet som i større grad imøtekommer aktivitetstrender

Konsekvenser:

- Bedre lokale og regionale behovsvurderinger på bakgrunn av tydeligere overordnede statlige signaler
  - Fordelingskriteriene til fylkeskommunene bør i størst mulig grad reflektere disse prinsippene
  - Kunnskapsgrunnlaget for anleggsbruk og videreutvikling må styrkes og legges til grunn for fremtidig politikkutforming.
2. Strategiutvalget for idrett anbefaler at regjeringen styrker ordningen med momskompensasjon for idrettslag som bygger eller rehabiliterer idrettsanlegg slik at ordningen blir forutsigbar, og

at idrettslagene får dekket det de har betalt i moms ved byggingen.

3. Strategiutvalget for idrett anbefaler at det gjennomføres et tiårig statlig svømmehalløft slik at alle barn og unge blir svømmedyktige innen de går ut av grunnskolen. Svømmehalløftet gjennomføres faglig og finansielt i et forpliktende samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

### 3.3 Inkludering av grupper med lav deltakelse i idretten

Det er mulig å peke på flere grupper som har lav deltakelse i idretten. Ifølge Helsedirektoratets undersøkelser er kun en tredjedel av den voksne befolkningen i Norge tilstrekkelig fysisk aktiv, og for barn og ungdom synker aktivitetsnivået kraftig med alderen, jf. kap. 2.2. Problemstillinger og anbefalinger omkring inaktivitet blir behandlet i kap. 3.4. Andre grupper og temaer som ofte blir trukket fram når det snakkes om lav og synkende deltakelse i idretten er personer med nedsatt funksjonsevne og idrettsfrafallet blant ungdom. Dette blir behandlet i kap 3.5 og 3.6.

I dette delkapitlet vil oppmerksomheten være rettet mot en annen stor samfunnsgruppe hvor betydelige deler utmerker seg med lav deltakelse i idretten: Etniske minoriteter. I tillegg vil økonomiske barrierer mot idrettsdeltakelse tas opp som et eget tema i dette kapitlet.

### BAKGRUNN OG UTFORDRINGER

#### Etniske minoriteters deltakelse i idrett

Etniske minoriteters deltakelse på ulike samfunnsarenaer varierer med landbakgrunn, innvandringsårsak, kjønn, alder, utdanningsbakgrunn og, ikke minst, botid i Norge. Det er også slike variasjoner i deltakelsesmønstre innenfor idrett og fysisk aktivitet.

Noen hovedtendenser kan likevel skilles ut når det gjelder etniske minoriteter og idrettsdeltakelse. NOVA's Ung i Norge-undersøkelse (2007) viste at etniske minoritetsgutter er marginalt mindre aktive i idrett enn etniske norske barn, mens etniske minoritetsjenter er klart underrepresenterte. 42 prosent av de spurte etniske minoritetsguttene oppga å være med i organisert idrett. Det tilsvarende tallet for jentene var kun 16 prosent. For



etniske norske gutter og jenter var deltakertallene hhv. 54 og 42 prosent.



Denne tydelige underrepresentasjonen av minoritetsjenter i idrett førte til at Kulturdepartementet høsten 2013 opprettet et utvalg som hadde som mandat å gi råd om hvordan statlig idrettspolitikken kan bidra til økt deltakelse blant jenter med minoritetsbakgrunn. Utvalget leverte rapporten «Kom igjen, jenter» den 1. april 2014. Her fremkommer

flere anbefalinger om tiltak både til Kulturdepartementet og til idretten (Kulturdepartementets minoritetsjenteutvalg, 2014).

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

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

Funn kan tyde på at etniske minoritetsjenters lave deltakelse i organisert idrett har sammenheng med foreldrenes bekymringer for å sende unge jenter med fremmede voksne (Strandbu, 2006). Faktorer som foreldres forventninger til bruk av fritid, forpliktelser og tidsbruk er også medvirkende. Mens etnisk norsk ungdom i svært liten grad oppgir å oppleve plikter og gjøremål knyttet

til familie og hjem som begrensende faktorer, oppgir omtrent en tredjedel av de etniske minoritetsjentene at familiære forpliktelser påvirker eller kan påvirke muligheten til organisasjonsdeltakelse på fritiden.

Undersøkelser viser at mens etniske minoritetsgrupper har lav deltakelse i idrettslag og andre tradisjonelle frivillige organisasjoner, er deltakelsen høy i organisasjoner med fokus på egen kultur, religion, osv. Selv om dette ikke er oppsiktsvekkende, mener utvalget at rekruttering til, og økt deltakelse fra etniske minoritetsgrupper i idrettslag mv. er viktig av flere grunner enn kun det å øke den idrettslige fysiske aktiviteten hos disse gruppene.

NIF er Norges største fritidsorganisasjon for barn og unge. Det alene gjør idretten til en svært godt egnet arena for inkludering. I tillegg til trening og fysisk aktivitet er deltakelse i organisert idrett viktig som en sosial inkluderingsarena og læringsarena for demokrati, foreningsliv, dugnadsarbeid mv. Dette gjelder for alle samfunnsgrupper, men er kanskje særlig viktig for etniske minoriteter siden deltakelse i idrettslag bidrar til en sunn og meningsfull fritid, er en viktig integreringsarena i lokalsamfunnene, og gir de etniske minoritetsgruppene verdifull kunnskap om hvordan det norske samfunnet fungerer. Det er derfor svært viktig at også etniske minoritetsjenter får ta del i dette.

Utvalget mener at en medvirkende årsak til lavere idrettsdeltakelse blant etniske minoriteter kan være de forventningene som er knyttet til frivillighetsprinsippet i norsk idrett. Et sentralt kjennetegn ved de frivillige organisasjonene i Norge generelt, og idretten spesielt, er at de bygger på en forutsetning om at medlemskap innebærer både plikter og rettigheter. Idretten er avhengig av at deltakerne betaler medlems- og aktivitetskontingent, at foreldre eller andre foresatte deltar i dugnadsaktivitet og tar på seg verv som ledere og trenere.

Disse særtrekkene kan være fremmed for mange innvandrereforeldre. Siden foreldre er viktige rekrutteringskanaler, løftes slike særtrekk ved den norske idrettskulturen fram som en viktig forklaring på særlig minoritetsjentenes underrepresentasjon (NOVA, 2007). Utvalget mener at det er viktig med god og riktig informasjon om hvordan norsk idrett på lokalplanet fungerer. Dette for å kunne stimulere til rekruttering av



Kolstad Fotball anses som en av landets fremste inkluderingsaktører. En av målsettingene for lagene i klubben er: «Man skal avslutte sesongen med flere spillere enn man startet sesongen med». Foto: Henning Grøtt.

## Inkluderingsarbeid i Kolstad Fotball - «Vi bryr oss»

Bydelen Kolstad-Saupstad er en drabantby i Trondheim med 6500 innbyggere. Området er kjent for å ha sosioøkonomiske utfordringer. Andelen innbyggere med minoritetsbakgrunn er 15 prosent, mens andelen barneskoleelever med minoritetsbakgrunn er i overkant av 50 prosent.

I Kolstad Fotball har ca. 60 prosent av alle aktive medlemmer minoritetsbakgrunn. De siste 15 årene har klubben tatt mer samfunnsansvar også utenfor fotballbanen og bygd opp inkluderingsarbeidet «Vi bryr oss». Arbeidet er forankret i klubbdriften. Kolstad Fotball skal, med fotballen som virkemiddel, bygge et fellesskap der det er plass til alle. «Vi bryr oss» er et helhetlig inkluderingsarbeid, med en rekke aktiviteter på og utenfor banen rettet mot barn, ungdom og voksne. Kolstad Fotballs aktiviteter utenfor banen er:

- Camp Kolstad; et gratis tilbud etter skoletid for barn i 5.–7. trinn (10–12 år) med leksehjelp, sosiale aktiviteter, utflukter, varm mat, fysisk aktivitet m.m.
- Fysisk aktivitet – «allidrett» – i barnehage, skole og SFO.

- Utlånssentral; i samarbeid med Trondheim kommune driver Kolstad Fotball en utstyrssentral hvor man kan låne sports- og friluftsutstyr gratis.
- Ansvarlig for 17. mai-feiringen i bydelen.
- Blokkrock; en rockefestival over to dager med konserter og familiearrangement første helgen i oktober hvert år.

Kolstad Fotballs suksesskriterier for et godt inkluderingsarbeid:

- Organisasjonen må drives etter klare verdier og en tydelig visjon.
- Trene de voksne til å bli klubbambassadører, som daglig formidler klubbens verdier.
- Arbeide med å legge til rette for et miljø der barn og unge – uavhengig av bakgrunn, ferdigheter og muligheter – får vokse, der alle blir sett, og der alle føler trygghet.





Foto: Akers Avis Groruddalen

foregangspersoner som kan ufarliggjøre og trekke flere fra minoritetsgruppene med seg til idretten.

#### **Økonomi som barriere mot idrettsdeltakelse**

Økonomi kan også være en faktor som kan forklare en lavere idrettsdeltakelse blant minoritetsbefolkningen. Ifølge Statistisk sentralbyrå tilhørte 8,6 prosent av alle barn i Norge under 18 år en husholdning med vedvarende lavinntekt i treårsperioden 2011-2013. Dette utgjorde 84 300 barn – 6 100 flere enn i treårsperioden 2010-2012. Barn med innvandrerbakgrunn utgjør over halvparten av alle barn i økonomisk utsatte familier. Ifølge FNs Barnekonvensjon skal alle barn og unge ha mulighet til å delta i lek og fritid, til en anstendig levestandard og til å utvikle sine evner og ferdigheter.

Det er vist en klar sammenheng mellom lav husstandsinntekt og lavere deltagelse i idrettsaktivitet. Rapporten «Deltakelse i frivillige organisasjoner. Forutsetninger og effekter» av Enjolras mfl. (2012) indikerer at 34 prosent av barn og unge mellom 9 og 20 år fra familier med en

årsinntekt under 345 000 kroner er med i idrettslag, mens tilsvarende tall for inntektsgrupper over 345 000 kroner varierer fra 55 til 61 prosent.

Økonomi som barriere mot deltagelse i idrett får også store konsekvenser for idrettsdeltakelse hos barn av innvandrere. En NOU om bedre integrering fastslår at forskjellen i idrettsaktivitet blant gutter med minoritets- og majoritetsbakgrunn primært kan begrunnes i ressurser, først og fremst familieøkonomi. Økonomi er også en sterkt medvirkende faktor til underrepresentasjonen av jenter med minoritetsbakgrunn. En hovedkonklusjon er at «færre økonomiske ressurser i hjemmet bidrar til å begrense minoritetsungdoms deltagelse i den organiserte idretten» (NOU 2011:14).

Regjeringen lanserte i mai 2015 sin strategi mot barnefattigdom: «Barn som lever i fattigdom». Strategien gjelder for perioden 2015-2017. Strategien tar blant annet opp barns tilgang til fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes økonomi. I tiltak nr. 39 «Fritidsaktiviteter for alle» står det:



*«Regjeringens mål er at alle barn, uavhengig av foreldrenes økonomi, skal ha mulighet til å delta jevnlig i minst én organisert fritidsaktivitet sammen med andre. Derfor vil regjeringen invitere KS, Frivillighet Norge og Idretten for å få etablert felles mål. Løsningen for å nå barn vil variere fra kommune til kommune og frivillige organisasjoner og idretten som allerede får offentlig støtte forventes å bidra i de ulike løsningene.»*

Norsk idrett har «Idrettsglede for alle» som visjon, og når barn ikke kan delta i idrett grunnet familiens økonomi, er dette i strid med denne visjonen. På idrettstinget i 2015 ble det understreket hvor viktig dette arbeidet er for idretten, både gjennom Idrettspolitisk dokument (IPD) 2015-2019 og gjennom en egen resolusjon om økonomi som barriere for deltakelse i idrett. I sitt arbeid ser idrettsforbundet både på hvordan idretten generelt kan redusere eller begrense kostnadsnivået på idrettsaktiviteter, og på hvordan idretten kan handle for å unngå at barn, grunnet familiens økonomi, slutter med idrett.

Det er idrettslag i hele landet som hver dag gjør en ekstra innsats for at barn skal kunne fortsette med idrett uavhengig av familiens økonomi gjennom å finne ordninger for kontingent, treningsavgift, utstyr, reisekostnader og andre økonomiske barrierer. Trenere, oppmenn og ledere som har møtt denne utfordringen i idrettslaget vet at den må håndteres med varsomhet. For at barna skal fortsette med idrett, må noen i idrettslaget se utfordringen og finne løsninger før barnet allerede har sluttet. Ofte blir dette ordnet uten ekstern bistand, men i mange tilfeller kontakter idrettslaget kommunen for å få den mindre pengestøtten nødvendig for at barnet skal kunne fortsette.

Dette initiativet og ansvaret som finnes i idrettslagene må ivaretas og understøttes. Den dugnaden som skjer hver dag ute i idrettslagene kan ikke erstattes med en ny støtteordning eller gjennom forsøk på overstyring av eksisterende støtteordninger. Det som derimot trengs er å sikre at det finnes et ekstra alternativ i de tilfeller idrettslaget ikke klarer å løse denne utfordringen internt. Norsk idrett vet hva som fungerer i mange kommuner i dag: Idrettslaget bør kunne kontakte kommunen og kunne få – uten å ha krav på – mindre summer i støtte slik at de barna det gjelder kan fortsette i idrettslaget.

For å nå visjonen om idrettsglede for alle må flere trenere, oppmenn og ledere se denne utfordringen før barnet har sluttet. Flere må vite hvordan utfordringen kan løses, og flere må vite at de kan kontakte kommunen. Kommunikasjonen mellom idretten og det offentlige på kommunenivå er avgjørende, og de gode eksemplene med godt samarbeid mellom lokale idrettslag og kommuner må gjøres synlig og tilgjengelig.

### **Gratis leie av kommunale idrettsanlegg for idrettsaktiviteter for barn og unge**

Det har i mange år vært et politisk mål for norsk idrett at det skal være gratis halleie for idrettslag som driver med barne- og ungdomsaktivitet. I dag har ca. 60 prosent av kommunale idrettshaller gratis leie. Dersom flere kommunale anlegg gjøres gratis tilgjengelig for barne- og ungdomsidretten, vil berørte idrettslags kostnader knyttet til å aktivisere barn og ungdom i lagets aktiviteter gå ned. Utvalget oppfordrer derfor alle kommuner til å gjøre som Eide (se faksimile) og fjerne leiekostnader for idrettslag og foreninger i kommunale anlegg.



### **Tiltak for å inkludere og aktivisere unge asylsøkere og flyktninger**

Det norske samfunnet står overfor en betydelig utfordring med å inkludere og aktivisere unge nyankomne flyktninger og asylsøkere. Norge må påregne å ha en stor tilstrømning av asylsøkere og flyktninger over en lengre periode.

Som vist over er barn og unge med minoritetsbakgrunn en utsatt gruppe med tanke på utenforskap i den organiserte idretten bl.a. pga. økonomiske barrierer. I særdeleshet må dette antas å gjelde unge nyankomne asylsøkere og flyktninger som fortsatt befinner seg på mottak, eller som er nyetablerte i en kommune.

Mange idrettslag gjør i dag en betydelig ekstrainsats for å inkludere og aktivisere denne gruppen. I 2015 mottok 92 idrettslag landet over totalt 1,2 millioner kroner for å understøtte dette arbeidet. Totalt mottok idrettsforbundet søknader på ca. 3 millioner kroner.

For 2016 er det 6 285 000 kroner tilgjengelig til idrettslag som ønsker å gjøre et ekstra lokalt samfunnsbidrag overfor nyankomne flyktninger og asylsøkere. UDI har bevilget 2 500 000 kroner, Gjensidigestiftelsen har bevilget 1 660 000 kroner, Den Internasjonale Olympiske Komité (IOC) har bevilget 1 300 000 kroner, Kulturdepartementet har bevilget 500 000 kroner og IMDi har bevilget 325 000 kroner. NIF har mottatt søknader fra 470 idrettslag til en verdi av rundt 10 000 000 kroner. Dette viser at det er stor vilje til å bidra til integrering av unge flyktninger og asylsøkere i norsk idrett.

For å kunne kvalitetsutvikle og utvide dette viktige inkluderingsarbeidet i regi av norsk idrett er det viktig at det etableres en økonomisk forutsigbarhet for de idrettslagene som ønsker å gjøre en ekstra innsats. Det er i så måte naturlig at den økonomiske rammen i statsbudsjettet for integreringstiltak til nyankomne flyktninger og asylsøkere styrkes. Dette slik at idrettslag som ønsker å gjøre en ekstra innsats for å integrere denne gruppen i lokalsamfunnet gjennom idrettslig aktivitet kan sikres bedre og mer forutsigbare rammer for denne innsatsen. Utvalget mener at søknadskriteriene bør utformes slik at det i større grad «treffer» idrettslagenes lokale innsats for unge flyktninger og asylsøkere.

### Spillemidler til utstyr

Innkjøp av idrettsutstyr representerer en økonomisk barriere for deltakelse blant barn og ungdom i organisert idrett. Utstyrskravet og prisnivået varierer mellom idretter, men mange idretter har en utfordring på dette området. Først og fremst er det en oppgave for særidrettene selv å finne gode regler, retningslinjer og anbefalinger som får ned totalkostnaden for idrettsutstyr innenfor sin idrett.

Ordningen med spillemidler til utstyr har eksistert siden 2003 og gir idrettslag en mulighet til å få en økonomisk stønad ved innkjøp av idrettsutstyr til klubbens eie. Dette utstyret skal fritt kunne benyttes/lånes av idrettslagets medlemmer – og kan i mange tilfeller derfor

være et virkemiddel for å få ned utstyrs kostnadene for det enkelte idrettslagsmedlem. Ordningen gjelder i begrenset grad personlig utstyr.

Ved hovedfordelingen i 2015 ble det fordelt 17 millioner kroner til ordningen, mens NIF fordelte 12 millioner kroner til formålet. I 2015 kom det inn søknader til en godkjent total søknadsverdi på 50 millioner kroner.

Å styrke det årlige beløpet til fordeling over denne ordningen vil kunne være et effektivt og målrettet tiltak for å senke utstyrs kostnadene i idrettslagene.

### ANBEFALINGER

1. Strategiutvalget for idrett viser til rapporten «Kom igjen, Jenter!». I rapporten gis det anbefalinger om hvordan idrettsdeltakelsen kan økes blant jenter med etnisk minoritetsbakgrunn. Utvalget mener at anbefalingene i rapporten er fornuftige og relevante og støtter fullt opp om at anbefalingene i rapporten må gjennomføres.
2. Strategiutvalget for idrett anbefaler at offentlige (NAV, skoler etc.) og frivillige aktører, herunder idrettslag, arbeider mer systematisk og strategisk for å inkludere og beholde etniske minoriteter, særlig jenter, i idrettslag og andre frivillige organisasjoner. Dette arbeidet bør ledes og koordineres av kommunene.
3. Strategiutvalget for idrett anbefaler at regjeringen styrker den økonomiske rammen til integreringstiltak for nyankomne flyktninger og asylsøkere slik at idrettslag som ønsker å gjøre en ekstra innsats for å integrere denne gruppen i lokalsamfunnet kan sikres bedre og mer forutsigbare rammer. Utvalget anbefaler også at søknadskriteriene utformes slik at de i større grad «treffer» idrettslagenes lokale innsats for unge flyktninger og asylsøkere.
4. Strategiutvalget for idrett anbefaler at det stilles offentlige ressurser tilgjengelig for idrettslag som ønsker å få med alle barn som ønsker å delta i organisert idrettsaktivitet – uavhengig av familiens økonomiske situasjon.
5. Strategiutvalget for idrett anbefaler at regjeringen tar et initiativ, sammen med idretten, for å synliggjøre gode lokale løsninger for hvordan idrettslag, kommuner og NAV kan samarbeide for å håndtere økonomiske utfordringer knyttet til idrettsdeltakelse.





Foto: Jens Lennartsson/Maskot/NTB Scanpix

6. Strategiutvalget for idrett anbefaler at tilskuddsordningen «Spillemidler til utstyr» styrkes økonomisk, slik at flere idrettslag kan eie idrettsutstyr som kan lånes ut gratis til medlemmer.

### 3.4 Stimulering av inaktive til økt aktivitet <sup>10</sup>

Hvert enkelt individ har ansvaret for egen helse, inkludert å være tilstrekkelig fysisk aktiv. Offentlige myndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå bør imidlertid legge til rette for fysisk aktivitet.

Ihht. Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmødellen* er inaktive en sentral målgruppe i den statlige idrettspolitikken. Tilskudd til tilrettelegging av idrettsanlegg og områder for fysisk aktivitet er det viktigste virkemiddelet. I tillegg skal tilskuddene til Norges idrettsforbunds medlemsorganisasjoner bidra til å få flere fysisk aktive i idrettslagene, særlig barn og unge.

Utvalget mener imidlertid at å stimulere til en mer fysisk aktiv befolkning krever innsats fra flere offentlige aktører, særlig departementer med relevant sektoransvar,

arbeidslivet og andre relevante aktører. Arbeidet med forebyggende og helsefremmende arbeid, inkludert fysisk aktivitet, er avhengig av legitimitet og et kontinuerlig «trykk» for å få tilstrekkelig prioritet over tid (Vista Analyse, 2009).

### BAKGRUNN OG UTFORDRINGER

Fravær av fysisk aktivitet har store negative konsekvenser for folkehelsen og er i dag anslått å forårsake 9 prosent av for tidlig død globalt. Andelen som utvikler overvekt og fedme i befolkningen har økt kraftig de senere årene, og mangel på hverdagsaktivitet som å gå, sykle, gå i trapper og arbeide fysisk har mye av skylden for dette. Konsekvensene av denne utviklingen koster samfunnet dyrt i form av stadig stigende utgifter til helsetjenester knyttet til livsstilssykdommer.

Økt fysisk aktivitet er sannsynligvis det mest effektive tiltaket for å redusere ikke-smittsomme sykdommer og for å utvikle god helse. Selv en liten økning i fysisk aktivitet ser ut til å gi betydelig større sjanse for overlevelse og redusert risiko for å utvikle sykdommer som diabetes, hypertensjon, depresjon, demens, ulike kreftformer og forekomst av fall. 10 eller 25 prosent reduksjon i

<sup>10</sup> Sentrale vitenskapelig referanser til dette kapittelet er lagt inn i referanselisten.



inaktivitet ville redusert antallet globale dødsfall med henholdsvis 533 000 og 1,3 millioner tilfeller hvert år.

Som tidligere nevnt i rapporten oppfyller kun 1 av 3 voksne (32 prosent) nordmenn Helsedirektoratets minimumsanbefalinger for fysisk aktivitet (Helsedirektoratet, 2015). De tilsvarende tallene for 15-årige jenter og gutter er henholdsvis 43 og 53 prosent. Voksne bruker i gjennomsnitt drøyt ni timer av våken tid i ro, og barn og unge tilbringer økende tid passive foran skjerm.

### **Behov for bedre offentlig tilrettelegging for økt fysisk aktivitet**

Gjennom de siste 50 årene har kunnskapen omkring de positive effektene av regelmessig fysisk aktivitet blitt stadig sterkere. Samfunnsutviklingen går likevel i retning av en mer stillesittende livsstil, og aktivitetsnivået i befolkningen er lavt, sosialt skjevfordelt og viser en negativ utvikling. En av våre hovedutfordringer i årene som kommer blir å øke andelen som oppfyller anbefalingene til fysisk aktivitet og minske omfanget av stillesitting. Samfunnet må legge til rette for fysisk aktivitet både på befolkningsnivå og i høyrisikogrupper. Dette krever både strukturelle og pedagogiske tiltak. Nyere beregninger fra Helsedirektoratet viser at hvis to millioner nordmenn går ett kvarter mer hver dag i litt raskt tempo, vil det gi samfunnet en gevinst på 50 milliarder kroner i året. Det har imidlertid vært vanskelig å få reell politisk anerkjennelse av betydningen av fysisk aktivitet, og evnen til å lykkes med tiltak på befolkningsnivå har ikke vært spesielt vellykket.

I *Strategisk plan 2009–2012* har nasjonalt råd for fysisk aktivitet utarbeidet forslag til tiltak for å øke nivået av fysisk aktivitet i befolkningen. Forslagene er:

1. Øke bevissthet/kommunikasjon om fysisk aktivitet (mediekampanjer, etc).
2. En time fysisk aktivitet per dag i hele grunnskolen og videregående skole.
3. Tiltak rettet mot arbeidsplassen (legge til rette for fysisk aktivitet i forbindelse med arbeidstiden; fjerne skatt på fysisk aktivitet betalt av arbeidsgiver).
4. Kommunesatsinger (utbygging og markedsføring av turveier: Aktivitetstiltak i samarbeid med frivillige organisasjoner: «Kick-off» for sunnere livsstil i alle kommuner to ganger per år: Samarbeid mellom

leger og Frisklivssentraler: Aktiviteter spesielt tilrettelagt for voksne og eldre).

5. Aktiv transport og arealplanlegging (legge til rette for bruk av kollektivtransport slik at bilbruk reduseres: Øke utbygging av gang og sykkelveier).

Innenfor folkehelsearbeidet er det krav til kommunal planlegging. Ny folkehelselov ble vedtatt i 2011 som en del av samhandlingsreformen. Loven legger opp til at folkehelsearbeidet skal være systematisk og kunnskapsbasert og gir kommunene plikt til å iverksette nødvendige tiltak for å bedre folkehelsen. Fylkeskommunen skal fremme folkehelse innenfor de oppgaver og med de virkemidler som fylkeskommunen er tillagt. Dette skal skje gjennom regional utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting og tiltak som kan møte fylkets folkehelseutfordringer.

Undersøkelser gjort av Riksrevisjonen (2015) viser imidlertid at mange kommuner ennå ikke har fått på plass et systematisk folkehelsearbeid. Bare 24 prosent av kommunene har foreløpig utarbeidet oversikt over innbyggernes helsetilstand og faktorer som påvirker denne. Godt over halvparten av kommunene har ikke drøftet folkehelseutfordringer eller angitt mål og strategier for folkehelsearbeidet i sine kommuneplaner. Hver fjerde kommune har ikke evaluert egne folkehelse tiltak. Selv om folkehelsen i stor grad påvirkes av forhold utenfor helsesektoren, viser undersøkelsen at mange kommuner ikke har etablert et systematisk samarbeid om folkehelse på tvers av sektorer. Riksrevisjonen skriver at ikke bare kommunene, men også staten kan bli bedre på å samordne innsatsen for bedre folkehelse på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Utvalget er opptatt av at spillemidlene og statlig idrettspolitik ikke blir tillagt hele det faglige og finansielle ansvaret for det som har med statens bidrag til fysisk aktivitet å gjøre. I en evaluering fra Vista Analyse, heter det:

*«Der forutsetningene for å motivere til fysisk aktivitet er svake, må det erkjennes at en større ressursinnsats (penger, kompetanse, organisering) er nødvendig for å skape de ønskede endringene. Dersom frivillig sektor skal ha en rolle i det forebyggende helsearbeidet, må rammebetingelsene legges bedre til rette og organisasjonenes*

*etablerte kanaler, strukturer kunnskap og erfaringer utnyttes bedre.» (Vista Analyse, 2009, s. 138).*

Utvalget mener at flere departementer må ta sitt ansvar og forventer at regjeringen tar et mer helhetlig og sam- lende grep for å øke den fysiske aktiviteten i samfunnet, enn det som er tilfellet i dag. Et slikt grep må omfatte både det å øke kunnskapen i befolkningen om helse og fysisk aktivitet og et finansielt ansvar for å legge bedre til rette for økt fysisk aktivitet.

### **Private aktørers bidrag til økt fysisk aktivitet i befolkningen**

Mange private aktører gir verdifulle bidrag til økt fysisk aktivitet i befolkningen. Dette gjelder bl.a. arbeidslivets parter, frivillige organisasjoner og kommersielle tre- ningssentre. Som det framgår i kap. 2 har de kommersi- elle treningssentrene hatt en stor vekst de senere årene. Deres rolle som bidragsyter for en sprekere befolkning er derfor blitt stadig viktigere, og utvalget anerkjenner den innsatsen treningssentrene gjør for den generelle folkehelsen, spesielt i den voksne delen av befolkningen.

Utvalget ønsker å understreke at med en sterkere rolle i samfunnets utvikling følger det også forventninger om en videreutvikling av den faglige kvaliteten i tilbudene og sikring av god etisk praksis. For eksempel er samarbeidet med Antidoping Norge om dopingfrie treningssentre («Rent Senter») et sentralt tiltak som treningssentrene må følge ytterligere opp i de kommende årene.

Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*, konkluderer med at kommersielle treningssentre (og andre idrettsanlegg med en fortjenestebasert eieform) ikke berettiger tilskudd fra spillemidlene, da de ikke er i tråd med grunnleggende intensjoner i spille- middelordningen. Videre står det i meldingen at tilskudd til kommersielle treningssentre i utgangspunktet vil være i strid med konkurranse- og statsstøtteregelverket. Utvalget er enig i denne vurderingen.

### **Fysisk aktivitet i skolen**

Det er godt dokumentert at grunnlaget for å ta med seg og opprettholde en sunn livsstil og god helse inn i voksen alder legges i løpet av barne- og ungdomsårene. I et forebyggende helseperspektiv er det derfor avgjørende å rette oppmerksomheten inn mot økt inkludering og redusert frafall av barn og unge

i idretts- og friluftslivsaktiviteter, god tilrettelegging for egenorganisert aktivitet og bruk av skolen som en sentral folkehelsearena. Skolen er den eneste arenaen der alle barn og ungdommer kan nås med informasjon og felles tiltak i det forebyggende helsearbeidet.

I Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen — Mestring og muligheter*, blir forebyggende arbeid for barn og unge løftet fram som et prioritert innsatsområde. Det blir understreket at «grunnlaget for god helse og gode helsevaner legges tidlig og får betydning gjennom hele livsløpet» (side 12). Videre blir det fokusert på betydningen av en «god skole som utjevner sosiale forskjeller».

Helsedirektoratets *Nasjonalt fagråd for fysisk aktivitet* (2008–2011) definerte fysisk aktivitet i skolen som et prioritert innsatsområde i sin strategiplan. Fagrådet la vekt på mer og bedre kroppsøving, med flere obligatoriske kroppsøvingstimer i grunn- og videregående skole. De understreket at en slik satsing når alle barn, også de inaktive. Videre pekte fagrådet på betydningen av lærere med nødvendig kompetanse.

Verdens helseorganisasjon (WHO) foreslo i 2012 flere tiltak som skulle redusere for tidlig død av ikke-smittsomme sykdommer med 25 prosent innen 2025. Norge var ett av mange land som ga tilslutning til målsettingen. Helsedirektoratets ekspertgruppe laget grunnlagsinformasjon for en nasjonal oppfølging av WHO's målsetting i samarbeid med Folkehelseinstituttet. Ekspertgruppen har foreslått fem sentrale tiltak for videre oppfølging i Norge. Ett av disse tiltakene er én times fysisk aktivitet per dag i hele grunnskolen og videregående skole (Helsedirektoratet, 2013).

Konservative økonomiske beregninger viser at satsing på daglig fysisk aktivitet i skolen vil være lønnsomt i et langsiktig samfunnsperspektiv. Helsedirektoratets rapport fra 2010 *Folkehelsearbeidet – veien til bedre helse for alle* hevder at: «Den potensielle velferdsge- vinsten ved å innføre 60 minutter daglig kroppsøving i skolen i et livsløpsperspektiv er i størrelsesorden 27 ganger tiltakskostnadene».

Det vitenskapelige fundamentet for å anbefale økt fysisk aktivitet hos barn blir stadig tyngre og har fått en mer tverrfaglig dimensjon. I tillegg til de åpenbare positive effektene økt fysisk aktivitet har for fysisk helse,



Drammensmodellen i praksis:  
lek, læring og fysisk aktivitet .  
Foto: Sønsterudfotografene

## Fysisk aktivitet i Drammensskolen

I september 2015 vedtok bystyret i Drammen kommune at alle elever får tilbud om 60 minutters fysisk aktivitet hver dag fra skoleåret 2015–16. Tilbudet skal være læringsstimulerende, integrert i fagene og gjennomføres innenfor ordinær timeramme.

Drammensmodellen for daglig fysisk aktivitet ser slik ut:

- Faget kroppsøving utgjør 2 timer hver uke. Lokal læreplan sikrer 40 varierte læringsmål
- På 5.–7. trinnet utgjør tiltaket fysisk aktivitet for mellomtrinnet en time hver uke

- De resterende to eller tre timene fylles med fysisk aktiv læring som metode i fag, det vil si at man bruker fysisk aktivitet som pedagogisk virkemiddel for å lære bedre, støtte opp under læring og læringsprosesser

Satsingen skal gi en mer variert og aktiv skolehverdag, livslang bevegelsesglede og mestring ut fra egne forutsetninger og bidra til god fysisk og psykisk helse. Aktivitetene skal være tilpasset ALLE barn. Mange skoler får flott drahjelp av idretten og øvrig frivillighet.



er det en positiv sammenheng mellom fysisk aktivitet og utvikling av kognitive evner hos barn. Det er også vist positive sammenhenger mellom fysisk aktivitet og skoleprestasjon. Basert på denne kunnskapen er det dermed grunnlag for å anbefale at mer fysisk aktivitet bør inkluderes i timeplanen i den norske skolen; helst ved å øke antallet skoletimer, alternativt ved å ta tid fra andre fag eller flytte en del av klasseromsundervisningen i andre fag enn kroppsøving ut fra klasserommet.

Det er i tillegg vist at aktive barn trives bedre i skolehverdagen, samt at aktive barn rapporterer mindre grad av psykiske problemer. Det er imidlertid avgjørende at lærerne som planlegger, gjennomfører og evaluerer den daglige fysiske aktiviteten i skolen har relevant kompetanse. Fysisk aktivitet og kroppsøving ledet av personer uten kompetanse kan føre til at barn og unge mister motivasjonen for å være aktive.

Gjennom skolen nås alle barn, også de som har størst behov for å øke sitt fysiske aktivitetsnivå. Det er derfor helt sentralt at fysisk aktivitet tilrettelegges av en lærer med kompetanse som kan skape mestringsfølelse for alle, og at de mest inaktive barna og barn med nedsatt funksjonsevne blir tatt spesielt hensyn til. I tillegg bør dette gjennomføres med en bevisst holdning om å redusere negativt kroppspress blant elevene.

Utalget har merket seg at det er registrert positive effekter av økt fysisk aktivitet i skolen i andre land, for eksempel Danmark, som har innført 45 minutter daglig fysisk aktivitet for alle elever på alle skoler (Dansk Center for Undervisningsmiljø, u.å.).

Utalget viser også til eksempler fra Norge på bruk av fysisk aktivitet som pedagogisk metode. I Drammen er det, gjennom et kommunalt vedtak, innført én time fysisk aktivitet i skolen for skoleåret 2015-2016, og ved Høgskolen i Sogn og Fjordane foregår det et prosjekt som undersøker sammenhengen mellom fysisk aktivitet og skoleprestasjon, trivsel og helse blant skoleelever (se faktaboks).

Beregningene fra Helsedirektoratet viser de mulige langsiktige samfunnsøkonomiske gevinstene ved en økt satsing på daglig fysisk aktivitet i skolen: 60 minutter daglig fysisk aktivitet i skolen vil være godt investerte midler for samfunnet. Mer og mer tyder på at skolen må ta et

## Sammen om mer fysisk aktivitet i skolen

Den Norske Legeforening, Kreftforeningen, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norsk Fysioterapeutforbund og Norges idrettsforbund har gått sammen om å arbeide systematisk for å få daglig fysisk aktivitet i skolen. De mener at følgende tiltak må realiseres:

1. Tydeliggjøre skolens folkehelseforpliktelser, bl.a. i opplæringsloven med forskrifter
2. En time fysisk aktivitet hver dag for alle skoleelever, tilrettelagt og ledet av kompetent personell
3. Alle elever må inkluderes i fysisk aktivitet
4. Fysisk aktivitet og kroppsøving må motivere til mer fysisk aktivitet på fritiden og senere i livet
5. Mer fysisk aktivitet utenom timene: skolens områder må utrustes for aktiv lek og skoleveiene må tilrettelegges slik at elevene i størst mulig grad trygt kan sykle og gå til skolen
6. Økt kunnskap om fysisk aktivitet i skolen

Kilde: Kreftforeningen, <https://kreftforeningen.no/forebygging/fysisk-aktivitet/en-times-fysisk-aktivitet-hver-dag-i-skolen/>

betydelig samfunnsansvar når det gjelder folkehelse. Har vi råd til *ikke* å legge til rette for at barn og unge får sunne og gode aktivitetsvaner, særlig hvis dette også legger grunnlaget for en mer aktiv voksentilværelse?

Utalget mener derfor at 60 minutters daglig fysisk aktivitet i grunnskolen bør innføres innen 2020. Det er behov for et relativt langt tidsperspektiv for å sikre en trinnvis satsing der skolene får mulighet til å påvirke prosessen. Satsingen bør starte i 1.-7. klassetrinn. Ungdomsskolen og eventuelt videregående skole bør komme inn i siste fase. Samtidig vil det være positivt om kommunene umiddelbart iverksetter tiltaket, slik

de har gjort i Drammen og Sogndal, og derigjennom bidrar med erfaringsgrunnlag som kan evalueres også i perioden frem til tiltaket lovfestes.

Innenfor disse rammene bør kommunene få betydelig frihet i hvordan de selv vil satse på fysisk aktivitet. Det finnes gode eksempler på kommuner der skolen i samarbeid med idrettslag og andre lag og foreninger har funnet frem til gode samarbeidsmodeller for økt fysisk aktivitet i skolen. Erfaringer fra ulike modeller bør, i samarbeid med idrettsorganisasjonen og andre relevante organisasjoner, innhentes og systematiseres.

### ANBEFALINGER

1. Strategiutvalget for idrett anbefaler at regjeringen tar et mer samlet og helhetlig ansvar for å øke den fysiske aktiviteten i samfunnet, enn det som er tilfelle i dag. Dette forutsetter at flere departementer tar et større faglig og økonomisk ansvar, og at det etableres et forpliktende samarbeid mellom alle departementer som har et sektoransvar.
2. Strategiutvalget for idrett anbefaler at regjeringen fremmer et lovforslag om 60 minutter daglig fysisk aktivitet i skolen for alle elever. Den fysiske

aktiviteten må være planlagt og ledet av kvalifiserte lærere. Tiltaket bør innføres på alle norske barne- og ungdomsskoler innen 2020. Samtidig oppfordrer utvalget kommunene til umiddelbart å iverksette tiltaket, slik de har gjort i Drammen og Sogndal (se faktabokser), og derigjennom bidra med erfaringsgrunnlag som kan evalueres også i perioden frem til tiltaket lovfestes.

Utvalget mener at det må stilles større krav om kompetanse hos de som planlegger og leder fysisk aktivitet, og at det må følge med nødvendige ressurser fra Kunnskapsdepartementet. Utvalget anbefaler regjeringen spesielt å sørge for at det utvikles kunnskap om aktivisering av de minst aktive barna, minoritetsgrupper og barn med nedsatt funksjonsevne. Anvendbare kursmoduler, idébanker og lærestoff for å stimulere disse gruppene bør utvikles. Det bør gjennomføres en grundig evaluering av satsingen, med spesielt fokus på graden av aktivisering av disse gruppene, for å lære hvordan aktiviteten kan bli bedre og fungere på alle klassetrinn.

### 3.5 Gode aktivitetstilbud for personer med nedsatt funksjonsevne<sup>11</sup>

#### BAKGRUNN

Mennesker mellom 15 og 66 år som lever med funksjonshemming i Norge viser lavere sysselsetting (43 prosent versus 74 prosent), nedsatt livskvalitet og lavere mestringstro enn funksjonsfriske. Funksjonshemmede som driver med idrett har vist økt mestringstro, livskvalitet og større sjanse for å være sysselsatt. Videre er det viktig for mennesker med funksjonshemming å være aktive for å forebygge den økende risikoen for livsstilsrelaterte sykdommer som hjerte- og karsykdommer, fedme og diabetes. Ifølge Statistisk sentralbyrå var det i 2013 574 000 funksjonshemmede mennesker i alderen 15–66 år. Dette er omlag 16 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen (SSB, 2013).

#### Samfunn og skole

Nedsatt funksjonsevne eller funksjonsnedsettelse viser til tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske

## Active Smarter Kids (ASK)

ASK er et utviklings- og forskningsprosjekt ledet av Høgskolen i Sogn og Fjordane som undersøker om økt fysisk aktivitet i samspill med de tradisjonelle fagene påvirker skoleprestasjon, skoletrivsel og helse hos ca. 1150 elever i 5. klassetrinn ved 57 skoler i Sogn og Fjordane gjennom ett skoleår (2014/15). Det faglige innholdet i ASK blir utviklet i samarbeid med lærere i Sogn og Fjordane og inkluderer bl.a. «Aktiv læring» (90 minutter hver uke), der elevene er fysisk aktive utendørs; mattebingo, glosestafetter etc. All «Aktiv læring» er repetering av fagstoff som allerede er gjennomgått i klasserommet. I tillegg er fem minutter daglige «Aktive pauser i klasserommet» en del av ASK-prosjektet. Resultater er forventet å bli publisert sommeren/høsten 2016.

Mer informasjon: [www.askbasen.no](http://www.askbasen.no)

<sup>11</sup> Sentrale vitenskapelig referanser til dette kapittelet er lagt inn i referanselisten.



Rullestolbasket. Foto: Jenny Solem Vikra/Minsk

funksjoner. Dette kan eksempelvis dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon eller ulike funksjonsnedsettelse pga. allergi, hjerte- eller lungesykdommer.

Personer med nedsatt funksjonsevne er mindre fysisk aktive enn befolkningen for øvrig. 20 prosent av personer med nedsatt funksjonsevne opplyser at de aldri trener eller mosjonerer. Bortsett fra helsemessige utfordringer med å kunne være fysisk aktiv, kan dette henge sammen med at tilgjengeligheten til arenaer der man kan være fysisk aktiv ofte er dårlig.

Deltakelse i kroppsøvfaget er svært varierende for barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Kroppsøvfaget er et fag som potensielt kan bedre deres funksjonsevne. Manglende deltakelse forklares ofte med at elevene ikke har mulighet til å delta i de aktivitetene som kroppsøvingen legger opp til.

Skolehverdagen er for mange den eneste arenaen hvor barn møter og samhandler med jevnaldrende. Skolen

er viktig for utvikling av sosial tilhørighet og identitet. Manglende inkludering i skolen kan også påvirke deltakelse i fritidsaktiviteter.

Nyere forskning viser at barn med nedsatt funksjonsevne i for liten grad får brukt sine ressurser i kroppsøvingstimer på skolen. Dette kan påvirke deres fysiske aktivitet senere i livet og dermed bidra til en mindre aktiv tilværelse.

Vi vet samtidig fra annen forskning at inkludering i normalundervisning, herunder kroppsøving i skolen, har stor påvirkning på inkludering på andre samfunnsarenaer i voksenlivet (Finnvold, 2013).

Når barn med nedsatt funksjonsevne når ungdomsalder, ser det ut til å være en økende segregering også på fritidsarenaen – parallelt med utviklingen i skolen. De deltar i mindre grad enn barn og ungdom flest i organiserte fritids- og idrettsaktiviteter (Wendelborg og Paulsen, 2014).





Foto: Vilhelm Stokstad / TT

### Organisert idrett

Etter at alle særforbundene fattet vedtak om å organisere idrett for personer med funksjonsnedsettelse, gjorde Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund (NFI) endelig vedtak om oppløsning 1. september 2007. Den organisatoriske delen av integreringsprosessen ble fullført med en virksomhetsoverdragelse til Norges Idrettsforbund 1. januar 2008. Norges Idrettsforbund har ansvaret for både olympisk og paralympisk idrett. Toppidrettsarbeidet for utøvere med nedsatt funksjonsevne er organisert og inkludert i Olympiatoppen, sammen med den øvrige toppidretten. Dette er en organisering som er unik i verdenssammenheng.

Målsettingen med full integrering, der de ulike organisasjonsleddene har ansvar for tilbudet, er blant annet at det skal resultere i flere og bedre tilbud til funksjonshemmede i deres nærmiljø. Selv om det organisatoriske er på plass, må det påpekes at det er nedlagt en betydelig innsats på overordnet nivå i NIF og særforbundene for at reformen skal lykkes.

Personer med nedsatt funksjonsevne er underrepresentert i idretten. I januar 2014 var den kun 10 683 mennesker med funksjonshemming registrert som idrettsdeltakere. Sett i forhold til den totale medlemsmassen i idrettsforbundet er dette tallet lavt. Det er også lavt relatert til antall personer med nedsatt funksjonsevne i befolkningen. Mange mennesker med funksjonshemming er ikke klar over tilgjengeligheten til idrett for funksjonshemmede og vet ikke om de potensielle fordelene av å være aktiv.

Idretten bidrar til gode aktivitetstilbud for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom idrettens kjerneprosesser:

- «Rekruttere»: Sørge for økning i antall personer som melder seg inn som medlem og deltar i en eller flere aktiviteter.
- «Utvikle og ivareta»: Organisasjonens oppfølging av medlemmene gjennom deres ulike livsfaser og aktivitetsvalg.
- «Prestere»: Organisasjonens samlede tilrettelegging for prestasjoner på et høyt idrettslig nivå.

Integreringsprosessen er forankret juridisk på særforbunds nivå. Dessverre er den lokale forankringen i idrettslagene fortsatt en vesentlig utfordring for å skape nødvendig utvikling. Det er her potensialet for integrering av personer med nedsatt funksjonsevne ligger.

NIFs utviklingsavdeling har gjennom integreringskonsulentene kontakt med helsesportsentre, rehabiliteringsinstitusjoner, skoler, NAV lokalt og andre kommunale tjenester som ledsagerordninger, assistent- og tolkeordninger. NIFs regionalt ansatte teller om lag 10 årsverk og er et bindeledd mellom enkeltindivider og lagene eller særforbund i rekrutteringsprosessen. NIFs regionalt ansatte gjennomfører, etter behov, kompetansehevende tiltak i idrettslagene og for ansatte i kommunene, skoleverket mfl., i samarbeid med idrettskretsene.

Det finnes ingen registrering eller samlet oversikt over personer med nedsatt funksjonsevne. Tilgjengeligheten til personer med nedsatt funksjonsevne er vanskeliggjort gjennom personvernlovgivningen. Når idretten ønsker å nå frem med tilbud til målgruppen, er informasjon gjennom førstelinjetjenesten (kommunale fysioterapeuter), skoleverket (kroppsøvingslærere) og NAV effektive kanaler. Altfor ofte oppleves det at henvendelse stoppes i linjen på grunn av personverninteressene der respekt for integriteten og privatlivets fred står sentralt.

Rapporten *Likestilling og mangfold i norsk idrett: - bedre med flere på banen!* fra NIH fra (2008) peker på noen vesentlige momenter som fortsatt er aktuelle:

Det reises spørsmål om frivillighet, at klubbene vanskelig kan tvinges til å ta et ansvar for personer med nedsatt funksjonsevne. Men det er viktig å merke seg at flere forbund har en bevisst holdning og vilje til å legge rammevilkårene til rette for at idrettslagene kan satse.

Forbundene ser flere strukturelle barrierer i arbeidet med integrering av personer med nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder alt fra registrering og hensyn til personvern til praktisk tilrettelegging med transport og hjelp under treningsøktene. Et interessant spørsmål som reises er forholdet mellom idrettens og samfunnets ansvar, som kan relateres til spørsmålet om frivillighet versus generelle velferdstiltak.

## UTFORDRINGER

Det er et komplekst tilbud av ulike typer assistanse som ytes til personer med nedsatt funksjonsevne. Noen ordninger kan det søkes kommunen om, andre er det NAV med statlige midler som yter.

### Treningskontakt

Personer som har problemer med å få gjennomført trening på egenhånd, kan søke kommunen om treningskontakt. Ikke alle kommuner har treningskontakt. Støttekontakt eller brukerstyrt personlig assistent (BPA) kan da benyttes til samme formål. Tildelingen av BPA er avhengig av at ordningen anses som den mest hensiktsmessige for den enkelte bruker.

### Funksjonsassistanse

Dette er en ny tjeneste som skal bidra til at flere personer med nedsatt funksjon kommer i jobb. Assistansen kan innvilges til bevegelses- og synshemmede som jobber eller er lærlinger, og som har behov for assistanse i løpet av arbeidsdagen.

En lignende ordning for idrettsutøvere med nedsatt funksjonsevne ville gitt gode muligheter til å delta i fysisk aktivitet. De ulike ordningene har en tidsbegrensning som går ut over hvor mye en utøver får mulighet til å trene. I et likeverdighetsperspektiv fungerer ordningene diskriminerende for utøvere med nedsatt funksjonsevne.

### Personvernet

Personvernet gjør det vanskelig å få tak i, og formidle informasjon om aktivitetstilbud til personer med nedsatt funksjonsevne. Hvis ønsket er å få flere med nedsatt funksjonsevne med i fysisk aktivitet, er det vesentlig at det på tverrdepartementalt nivå kan koordineres løsninger mellom idretten og sentrale offentlige aktører.

### Mange instanser

En utfordring er at det kan bli for mange behandlende instanser rundt en person med funksjonsnedsettelse. Personer med nedsatt funksjonsevne må kanskje forholde seg til lege, fysioterapeut, assistent, kontaktlærer, foreldre og andre ukjentlig. Hvem har egentlig hovedansvaret og sørger for deltakelsesperspektivet i samfunnet? En fare er at man kan forbli «pasient» i et habiliterings- og rehabiliteringsperspektiv innenfor kommunal og statlig sektor.

For å delta i idrett og fysisk aktivitet bør man bli inkludert på de samme arenaene der andre får erfaring med dette. Den viktigste arenaen i så måte er barnehagen og skolen. Her bør det kompetansehevende tiltak til om fysisk aktivitet og tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. Man må legge til rette for gode erfaringer med aktivitet og innlæring av grunnleggende ferdigheter fra tidlig alder. Hvis slike fysiske forutsetninger er ivaretatt, kan det bidra til at inkludering i idrett og idrettslag kan bli enklere. Dette kan i sin tur bidra til mestring og trivsel på en idrettsarena og legge til rette for at en person mestrer å fortsette en ukentlig aktivitet. En konsekvens av dette kan være at Helsedirektoratets anbefalinger om fysisk aktivitet lettere kan oppnås, og at det kanskje vil være mindre behov for behandlende instanser. Vi må sørge for at aktivitet og idrett blir et fast innslag og ikke sporadiske enkelthendelser i løpet av et år.

Idretten har gode systemer for å ivareta utøvere med nedsatt funksjonsevne når de først har kommet innenfor organisasjonen. Hovedutfordringen er lav rekruttering til idretten sammen med manglende kompetanse hos de som først møter personene med nedsatt funksjonsevne i barnehagen, på skolen, i fysiosalen, eller liknende.

Regjeringens visjon er et samfunn der alle kan delta. Personer med nedsatt funksjonsevne representerer en stor ressurs for samfunnet, og de vil forbedre sine levekår. Selv om man har nedsatt funksjonsevne, skal man i størst mulig grad kunne delta i arbeidsliv og samfunnsliv på lik linje med andre. Samtidig må funksjonshemmedes muligheter til å delta i fritidsaktiviteter, sosiale sammenhenger og samfunnsliv styrkes. Utvalget vil påpeke at viljen til å styrke dette området er bra. Nedenfor følger utvalgets innspill til tydelig målbeskrivelse på området fysisk aktivitet for personer med nedsatt funksjonsevne.

## ANBEFALINGER

1. Strategiutvalget for idrett anbefaler at aktuelle departementer samarbeider og koordinerer sine innsatser bedre for å legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne kan bli mer fysisk aktive. Kulturdepartementet bør ha ansvaret for å initiere og koordinere arbeidet mellom departementene.
2. Strategiutvalget for idrett anbefaler at rammevilkårene som gjør det mulig for personer med nedsatt funksjonsevne å drive idrett og fysisk aktivitet,

styrkes. Dette gjelder særlig ledsager-, assistent-, transport- og tolkeordninger som også tilfredsstiller idrettens og utøverens deltakelse, uavhengig om utøveren er aktiv hjemme eller i utlandet.

3. Strategiutvalget for idrett viser til anbefalingen om lovfesting av 60 minutter daglig fysisk aktivitet i skolen for alle elever. Utvalget understreker betydningen slik aktivitet har for personer med nedsatt funksjonsevne. Det må derfor tas hensyn til at det vil kreve ekstra ressurser for å tilrettelegge for aktivitet og aktivisere denne gruppen.

I dette arbeidet bør Kulturdepartementet innhente innspill fra idretten og andre relevante aktører. Utvalget mener at følgende departementer må bidra i dette arbeidet:

- Barne- og likestillingsdepartementet – bl.a. utvikling av brukerstyrt personlig assistent (BPA) og ledsagerordninger
- Helse- og omsorgsdepartementet – bl.a. styrke oppmerksomheten på fysisk aktivitet for funksjonshemmede blant kommunale fysioterapeuter og hos helsestasjonen.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet – bl.a. påse at kommunene sørger for at førstelinjetjenesten og skolene formidler idrettens tilbud til potensielle foreldre/elever
- Arbeids- og sosialdepartementet – bl.a. sikre at NAV er en aktiv medspiller med sitt nettverk/kunnskap

## 3.6 Et attraktivt og differensiert idrettstilbud til ungdom

### BAKGRUNN OG UTFORDRINGER

Ungdomsgruppen (13 til 19 år) er en stor og stabil del av medlemsmassen i den organiserte idretten i Norge. I 2010 var det registrert 324 235 medlemskap i aldersgruppen, mot 329 374 i 2014 (NIF, 2011b og NIF, 2015b). I denne aldersgruppen er derfor idrettslagene fortsatt en dominerende arena for trening og fysisk aktivitet på fritiden.

NOVAs «Ung i Norge»-undersøkelser viser en økning i treningsaktiviteten blant ungdom i alderen 13 til 17 år (NOVA, 2015, s. 66). Om lag 90 prosent av barn og ungdom i alderen 8-19 år oppgir at de trener eller mosjonerer minst én gang i uka, og over 60 prosent



trener mer enn tre ganger i uka. Andelen som oppgir at de sjelden eller aldri trener er kun 4-5 prosent (figur 6). I kap. 2.3 fremgår det at om lag 85 prosent av alle barn og unge er, eller har trent og konkurrert i idrettslag (Ipsos MMI, 2015).

Som figur 11 viser synker andelen som trener i idrettslag gradvis fra 8. klasse til 3. klasse på videregående skole (VGS). Figuren viser også at andelen som trener på egenhånd er stabil, men noe synkende, mens andelen som trener i treningssenter stiger jevnt fra 8. klasse til 3. klasse på VGS. Til tross for dette beholder idrettslagene oppslutningen blant ungdom i vesentlig større grad enn andre frivillige organisasjoner (NOVA, 2015, s. 42).

Andelen 13- til 19-åringer som oppgir å trene eller konkurrere i et idrettslag holder seg stabil over tid, men det er likevel et faktum at andelen som trener i idrettslag er høyere i de lavere aldersklassene. Det er en gjennomgående tendens at deltakelsen i den organiserte idretten faller i overgangen fra barneidretten til ungdomsidretten. Her er det viktig å være klar over at mange enkeltpersoner går fra flere til færre medlemskap, slik at antallet medlemskap som eneste indikator på ungdomsfravall kan være delvis misvisende.

Økningen i frafallet fra den organiserte idretten i overgangen fra barneidrett til ungdomsidrett har en rekke forklaringer. I Meld. St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen* pekes det på årsaker utenfor idretten og årsaker innenfor idretten. Av årsaker utenfor idretten finner man f.eks. et økt fritidstilbud jo eldre ungdommen blir, og en ny mediesituasjon/bruk av sosiale medier/PC-bruk som tar mer av ungdommens oppmerksomhet. Av årsaker innenfor idretten pekes det bl.a. på økende konkurransefokus i idretten jo eldre ungdommen blir, lavere tilgang på frivillige ledere for ungdomsgruppen, og at barn begynner med idrett i tidligere alder enn før, noe som gjør at motivasjonen kan forsvinne når man kommer i ungdomsårene.

Strandbu og Bakken oppsummerer resultater fra den delen av Ung i Oslo 2006 som omhandler ungdoms forhold til trening og deltakelse i idrettsaktiviteter (mer enn 11 000 respondenter i alderen 14 til 17 år bosatt i Oslo). Strenge krav om å være god i idrett og mer tid til skolearbeidet er de grunnene som oftest oppgis for fravall blant ungdommene. At idretten ble for useriøs,

## «Aktiv for livet. Livet som aktiv.»

Utvalget har fått en innføring i hvordan Norges Svømmeforbund jobber med å holde flere i den organiserte svømmeaktiviteten. Svømmeforbundet har en organisasjonsmessig forankret strategi som bevisstgjør og motiverer de enkelte klubbmiljøene ut i fra de ambisjoner klubben har med tanke på å ønske å holde ungdommen lenger i klubben – både som aktive og på trener- og ledersiden. De klubbmiljøene som ønsker et slikt fokus får blant annet tilbud om et egnet trenerkurs og oppdatert veiledningsmateriell. Eksemplet med Norges Svømmeforbund viser at et viktig premiss for å lykkes med å tilby et bredere spekter av aktiviteter for ungdomsgruppen, er en organisasjonsmessig bevissthet og prioritering fra ledernivå i forbundet og ned i de enkelte klubbmiljøer.

og at det ble for mye lek, er det svært få som slutter opp om. Det er altså flere som slutter fordi konkurransen blir for dominerende, enn fordi idretten blir for useriøs (Strandbu og Bakken, 2007).

Strategiutvalget mener at idretten selv sitter med nøkkelen til å få gjort noe med frafallet i ungdomsidretten. Utvalget vil drøfte dette temaet nærmere i del 2 av rapporten.

### 3.7 En etisk og faglig fundert toppidrett

#### BAKGRUNN OG UTFORDRINGER

Toppidrett har stor interesse hos det norske folk, og få områder skaper så stor entusiasme og begeistring. I Meld. St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen* blir toppidrett definert som en sentral kulturell identitetsskaper i det norske samfunn. Det beskrives at den positive prestasjonskulturen som toppidretten representerer har klare fellestrekk med, og overføringsverdi til andre samfunnsområder. Det står også at toppidrett inspirerer og bidrar positivt til å rekruttere til idrettsaktivitet.

Regjeringen Solbergs regjeringsplattform påpeker at topp- og breddeidrett skal leve i et samspill der begge utfyller hverandre for å gjøre idretten sterkere. Statlig



Ungdoms-OL 2016. Foto: Lillehammer2016

finansiering av toppidrett skal derfor benyttes til å videreutvikle toppidretten innenfor faglige og etiske forsvarlige rammer, med et faglige fundament og en positiv prestasjonskultur, som har overføringsverdi både til idretten generelt og andre samfunnsområder.

Den statlige finansieringen av norsk toppidrett begrunnes også med at oppmerksomheten rundt toppidrett og dens utøvere er med på å rette fokus mot idrettens grunnverdier; gleden, samholdet og muligheten for egenutvikling som deltakelse i idrett innebærer. Dette gjelder både toppidrett for funksjonsfriske og for personer med nedsatt funksjonsevne. Det sammenfaller med NIF sitt mål om at alle idrettsutøvere skal gis likeverdige muligheter til å utvikle sine idrettslige ferdigheter og prestere på høyt internasjonalt nivå. I Meld. St. 26 (2011-2012) vurderer Kulturdepartementet det som hensiktsmessig å fortsette den jevne opptrappingen av det statlige tilskuddet til toppidrett.

### **Faglig fundert toppidrett**

Norsk toppidrett har siden slutten av 1980-tallet hatt gjennomgående svært gode resultater. Utvalget opplever at en viktig forutsetning for suksessen i norsk toppidrett de siste 25 årene er det systematiske utviklingsarbeidet ledet av Olympiatoppens toppidrettsmiljø ved Sognsvann, som har støttet og utfordret toppidrettssatsingen i de enkelte særiddrettene. Det utstrakte samarbeidet mellom Olympiatoppens samlede, tverrfaglige fagmiljø og de ulike særiddretter har resultert i økt fagkompetanse i norsk toppidrett totalt sett, samarbeid mellom ulike idretter og tilrettelegging av gode fellesskapsløsninger på tvers av idretter. Olympiatoppen har i dag ansvar, i samhandling med de enkelte særforbundene, for å kvalitetssikre at unge talenter sikres et helhetlig treningstilbud, og at de beste utøverne sikres treningskvalitet på internasjonalt toppnivå.

For å kunne tilby utøverne et trenings- og konkurransetilbud av høyeste kvalitet på de stedene i landet de ulike idrettene utøves, har den regionale kompetanseutviklingen innenfor toppidretten vært av betydning.





Sarah Louise Rung under Paralympics i London i 2012.  
Innsatsen resulterte i 4 medaljer: 2 gull og 2 sølv.  
Foto: Adrian Dennis/Afp/NTB Scanpix

De regionale sentrene til Olympiatoppen finansieres i samarbeid med blant annet kommuner, fylkeskommuner og universitet/høgskoler. De har et spesielt ansvar for å ivareta unge utøvere, utdanne trenere/ledere og gjennomføre forsknings- og utviklingsarbeid.

Utvalget opplever at samhandlingen mellom Olympiatoppen og de ulike særidrettene er unik i internasjonal sammenheng, men at det krever videreutvikling for at Norge skal opprettholde dagens konkurransefortrinn. For en grundig analyse av toppidrettsarbeidet i Norge, Olympiatoppens rolle og en beskrivelse av de utfordringer toppidretten står ovenfor henviser utvalget til Tvedt-rapporten og Olympiatoppens svar til oppfølging av denne (Norges idrettsforbund, 2013, 2015c og u.å.). Utvalget vil behandle dette mer i detalj i rapportens del 2.

Et viktig premiss for at Norge skal ha en toppidrett i ypperste verdensklasse er at det finnes gode systemer for at erfaringsbasert kunnskap fra utøvere og trenere med suksess forankres og overføres i

toppidrettsmiljøene. Et annet sentralt premiss er at det foregår en kontinuerlig kunnskapsutvikling som skaper nye konkurransefortrinn gjennom relevant forskning og utviklingsarbeid (FoU). Et virkemiddel i dette arbeidet er Olympiatoppens FoU-satsing, der prioriterte ressurser legger til rette for tre-partssamarbeid med særidrettene det forskes på og miljøer med relevant spisskompetanse ved universitets- og høgskoler. Dette fordrer at NIF/Olympiatoppen og særforbundene selv prioriterer tilstrekkelige økonomiske ressurser til FoU-arbeidet, og at de tar ansvar for at kunnskapen blir implementert. Et godt eksempel er «Gliprosjektet», som er gjennomført bortimot kontinuerlig siden 1990-tallet, i et samspill mellom Olympiatoppen, Skiforbundet, Skiskytterforbundet og NTNU. Kunnskapen har bidratt til konkurransefortrinn i flere av skiidrettene.

NIFs forskningsutvalg opplever likevel at dagens nasjonale idrettsforskning på mange områder, inkludert mange av fagfeltene i toppidretten, ikke har vært tilstrekkelig koordinert for å gi nødvendig utvikling. Behovet for kunnskap er stort, både for å kvalitetssikre



## De fire forskningsentrene

De fire forskningssentrene som mottar tilskudd fra spillemidlene til idrettsformål for å drive forskning på idrettsområdet er:

### **Forskningssenter for barne- og ungdomsidrett (FOBU)**

Senteret er tilknyttet Norges idrettshøgskole. Det overordnede formålet med forskningen ved senteret er å styrke kunnskapsgrunnlaget for ledelse, inkludering og prestasjonsutvikling for organisert idrettsaktivitet for aldersgruppen 6 – 19 år.

### **Senter for idrettsskadeforskning (SIF)**

Senteret er tilknyttet Norges idrettshøgskole. Det opprinnelige formålet med senterets forskning er å forebygge skader i idretten gjennom forskning på skadeforebyggende tiltak. Senterets formål er senere utvidet til også å omfatte andre helseproblemer knyttet til utøvelse av idrett.

### **Senter for idrettsanlegg og teknologi (SIAT)**

Senteret er tilknyttet Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Senterets formål er å forske, utvikle og formidle kunnskap innenfor sentrale tema og problemstillinger knyttet til idrettsanlegg og teknologi, og å utdanne sivilingeniører med idrettsanlegg og idrettsteknologi som spesialfelt.

### **Senter for toppidrettsforskning (SenTIF)**

Senteret er tilknyttet Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Senteret skal gjennom sitt forskningsarbeid og brukerrettet formidling bidra signifikant til å forbedre norske toppidrettsprestasjoner. Forskningsarbeidet er målrettet mot de viktigste faktorene for beste praksis og gjøres på dagens og morgendagens toppidrettsutøvere.

det daglige arbeidet i norsk toppidrett, men også som grunnlag for begrunnede politiske og strategiske valg, idrettspolitiske diskusjoner og faglige prioriteringer.

Utvalget opplever at sentrale utfordringer er å knytte forskningsmiljøene tettere til idretten, og at koordineringen av ressursbruk og samhandling rundt kunnskapsutviklingen bør forbedres. Sentrale virkemidler for å løse dette vil være å etablere langsiktige relasjoner mellom idrettsmiljøene og samarbeidende forskningsinstitusjoner, utvikle nasjonale nettverk og møteplasser, samt å foreta godt forankrede prioriteringer av tilgjengelige felles ressurser. Utvalget ser det som naturlig at NIF/Olympiatoppen tar et overordnet ansvar i dette arbeidet, og at det settes av tilstrekkelig ressurser for løse utfordringene.

Utover bevilgninger via NIF/Olympiatoppen, er statens sentrale bidrag til FoU på idrettsområdet en del-finansiering av fire dedikerte forskningssentre som er organisert uavhengig av idrettsorganisasjonen. Fram til 2015 gjaldt denne finansieringen Senter for Idrettsskadeforskning og Forskningssenter for Barne- og Ungdomsidrett ved NIH, samt Senter for Idrettsanlegg og Teknologi ved NTNU. Disse sentrene har over tid bidratt med viktig kunnskap til norsk idrett, inkludert toppidretten. I sin vurdering av det statlige bidraget til forskning på idrettsområdet pekte Grundt-utvalget i 2012 på at det var overraskende lite forskning på toppidrett, noe som la grunnlaget for opprettingen av Senter for Toppidrettsforskning ved NTNU i 2015.

Strategiutvalget for idrett opplever at senterstrukturen generelt fungerer godt og er viktig for utviklingsarbeidet i idrettsorganisasjonen, men utvalget observerer samtidig at de dedikerte sentrene får relativt små statlige tildelinger (3,5-4 millioner kroner årlig). Utvalget stiller spørsmål ved om FoU er tilstrekkelig prioritert (under 1 prosent av dagens spillemidler) for å kunne kvalitetssikre at statlige midler bidrar til at det drives faglig fundert innen de ulike områder av norsk idrett, og at målene for statlig idrettspolitikken nås. Utvalgets oppfatning er at økte statlige bevilgninger til de dedikerte forskningssentrene bør vurderes, og at dette vil sette sentrene i stand til å innta en mer sentral rolle i å lede det nasjonale FoU arbeidet. Dette vil bidra til økt kompetanse både for toppidretten og idretten generelt. I tillegg ser utvalget det



Vennskap og fellesskap, Ungdoms-OL 2016.  
Foto: Lillehammer2016

som hensiktsmessig at noe øremerkede midler settes av til prosjekter som kan kvalitetssikre at staten og idretten når sine idrettspolitiske mål på områder utover sentrenes hovedområder.

### Etisk fundert toppidrett

En forutsetning for statlig støtte til toppidrett er at denne drives innenfor etisk forsvarlige rammer. Siden toppidrett er grensesprengende, vil etiske grenser stadig være under press, og det må parallelt arbeides systematisk for å motvirke negative effekter av prestasjonsjagende virksomhet (doping, spiseproblematikk, juks på og utenfor banen, regeltøying, etc.). Slike forhold undergraver toppidrettens legitimitet og vil på sikt føre til dalende interesse.

Gjennom sitt arbeid på tvers av idretter har NIF/Olympiatoppen en sentral rolle i å avdekke ulike former for ukultur, sikre rammer for et godt antidopingarbeid og igangsette forebyggende tiltak på andre områder der det oppleves nødvendig. Norge er et internasjonalt foregangsland både innenfor antidopingarbeid og «fair

play», men eksponeringen for kommersielle krefter og økt medietrykk setter stadig større krav til å møte dette med en robust kultur. Dette er aktører som er i kontinuerlig bevegelse. Utvalget ser det som sentralt at idretten settes i stand til å møte dette med sterke verdier som er forankret i hele organisasjonen også i fremtiden. Dette krever økt oppmerksomhet på utvikling av verdibasert ledelse, velfungerende organisasjoner og kulturbygging, både hos sentralleddene (NIF, Olympiatoppen), men ikke minst hos de frivillig valgte lederne i de ulike særforbund. Utvalget ser også at mangel på kvinnelige ledere i mange deler av både norsk og internasjonal idrett er en utfordring idrettsorganisasjonen bør løse på en bedre måte i fremtiden. Selv om det finnes mange gode trenerkurs, både i regi av NIF/Olympiatoppen/særforbundene og de ulike utdanningsinstitusjonene, synes utvalget det er betenkelig at det er betydelig færre tilbud med fokus på utdanning av ledere i idretten.

### ANBEFALINGER

1. Strategiutvalget for idrett anbefaler at regjeringen utvikler en helhetlig politikk innenfor forskning og

utvikling (FoU) på idrettsområdet. Denne bør utvikles sammen med Norges idrettsforbund/Olympiatoppen og sentrale forskningsinstitusjoner og ha som målsetting å bidra til økt anvendt kompetanse på sentrale fagområder i norsk idrett, samt at statlige midler bidrar til å nå målene for statlig idrettspolitik.

Utvalget mener et sentralt virkemiddel er å øke ressursene til de fire dedikerte forskningssentrene og sette disse i stand til å innta en mer sentral rolle i det nasjonale FoU-arbeidet, samtidig som det bør vurderes om øremerkede midler til forskning på områder utenfor sentrenes hovedområde skal prioriteres. Som premiss for en økt statlig prioritering av FoU-området mener utvalget at regjeringen bør stille følgende forutsetninger:

- Forskningssentrene som mottar støtte må møte bevilgninger med minst en tilsvarende satsing hos vertsinstitusjonen.
  - NIF/Olympiatoppen må i sterkere grad prioritere FoU gjennom en opptrapping i intern ressursbruk, og det må dokumenteres at kunnskapen som utvikles blir implementert i organisasjonen.
  - NIF/Olympiatoppen må etablere nasjonale nettverk og møteplasser som sikrer involvering av relevant kompetanse og koordinert ressursbruk, både på tvers av særvidretter og utdanningsinstitusjoner.
2. Strategiutvalget for idrett anbefaler regjeringen å ta initiativ, sammen med NIF, til å utrede hvordan en kan sikre høy kompetanse innenfor verdibasert ledelse og organisasjonsutvikling også hos neste generasjons ledere i norsk idrett. Utvalget anbefaler spesielt at det legges til rette for at kvinner får tilbud om utdanning og derigjennom gis muligheter til å oppnå lederposisjoner i den organiserte idretten, nasjonalt og internasjonalt.

### 3.8 Idrett og utdanning

#### BAKGRUNN OG UTFORDRINGER

Norsk toppidrett har et ansvar for å utvikle hele mennesket – ikke bare toppidrettsutøveren. Det innebærer blant annet at toppidrettsutøvere skal oppfordres til å kombinere en toppidrettskarriere med en annen karrierevei. Dette er et verdivalg for norsk toppidrett.

Norsk idrett har siden midt på 1970-tallet arbeidet systematisk med kombinasjonen mellom toppidrett og virksomhet på andre arenaer (utdanning, arbeid, militærtjeneste). Like lenge har offentlige myndigheter og idretten vært enige om at en slik helhetlig utvikling er et bærende element i norsk toppidrettsutvikling: Utøverne skal ha stabile og forutsigbare rammer som gjør det mulig å perfektionere seg på flere arenaer samtidig, samt forberede seg til livet etter toppidrettskarrieren. Både idrettens egne strategier og statlige dokumenter og debatter understreker dette. Til tross for denne formelle enigheten møter utøverne gjentatte utfordringer med den praktiske tilretteleggingen; spesielt gjelder dette i høyere utdanning.

Tilrettelagte kombinasjonsordninger for dagens og morgendagens topputøvere vil bidra til at flere utøvere når sitt beste nivå – både idrettslig og utdanningsmessig. Utøvere kan holde på lengre med toppidrettslig utvikling, toppidrettsutøvere kan framstå som enda bedre rollemodeller i samfunnet, og deres bidrag til samfunnet etter idrettskarrieren kan maksimeres.

For å unngå at toppidrettsutøvere blir tvunget til å velge mellom utdanning og toppidrett er det imidlertid nødvendig med spesielle innretninger/ordninger. Denne tilpassingen skal bygge opp under norsk idretts grunnleggende prinsipper om utvikling av *det hele mennesket*. Utvalget bemerker at ordningene ikke er ment å gi fordeler for toppidrettsutøvere sammenlignet med andre grupper som har behov for tilrettelegging. Det skal stilles samme krav til utøverne som til andre elever og studenter ved opptak og eksamen. Ordningene skal sikre at utøverne kan gjennomføre utdanningen med samme kvalitet som andre.

Forskning dokumenterer flere fordeler for utøvere med tilrettelagte, kombinerte karrierer sammenlignet med utøvere som ikke har tilrettelagte ordninger (EU Expert Group on Education & Training in Sport, 2012):

- Helserelaterte fordeler som balansert livsstil, redusert stressnivå og økt velvære
- Utviklingsrelaterte fordeler som utvikling av idrettsferdigheter, utdanningsferdigheter, utvikling av personlig identitet og positive effekter på selvregulering



- Sosiale ferdigheter som utvidet sosiale nettverk, sosiale støttesystemer og bedre relasjoner med jevnaldrende
- Tilpasningsferdigheter til «livet etterpå», for eksempel bedre karriere, evne til planlegging og forebygging av identitetskrise

### **Dagens status for kombinasjonen toppidrett og høyere utdanning**

Olympiatoppen har etablert avtaler med 18 universiteter og høyskoler om tilrettelegging for toppidrettsutøvere som en særskilt gruppe. Praktisering av avtalene fungerer i varierende grad, men tilretteleggingen fungerer generelt bedre enn der det ikke er avtaler. Egne kontaktpersoner for utøverne bidrar til at de ikke blir henvist fra person til person på institusjonen.

Utøverne selv opplever imidlertid varierende holdninger og ofte liten fleksibilitet hos utdanningsinstitusjonen. Enkelte studier fungerer bra i kombinasjon med enkelte idretter, men over halvparten av utøverne opplever kombinasjonen som litt eller veldig vanskelig (OLT/NIH, 2009/2012). 80 prosent av landslagsutøvere som studerer mener idrettsresultatene avhenger av hvordan studiene blir tilrettelagt (OLT/NIH, 2012).

Det følger ingen tilpasninger i Lånekassens forskrifter for forholdet mellom lån og stipend for toppidrettsutøvere som må bruke lang tid på studiene. På lik linje med andre studenter må toppidrettsutøvere søke om betalingsutsettelse og rentefritak under samme regelverk. Idrettens egne anbefalinger om å bruke lengre tid på studier blir dermed imøtegått av utøverne med argumenter om at «det har vi ikke råd til».

En ekspertgruppe i EU «*EU Expert Group on Education and Training in Sport*» har gjennom flere år utviklet retningslinjer for arbeidet med toppidrettsutøveres «dual careers». Retningslinjene omfatter anbefalinger til offentlige myndigheter, idrettsorganisasjonene, utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere. De dreier seg i stor grad om idrettens, offentlige myndigheters og utdanningsinstitusjoners ansvar for, og reelle anerkjennelse av toppidrettsutøvere som en spesiell gruppe. De skisserer krav som må stilles til partene i arbeidet, og det gis forslag til tiltak basert på forskning og beste praksis. Dette er i liten grad ivarettatt og implementert av norske myndigheter, og det er ikke utviklet og forankret en

offentlig politikk på området «Toppidrett og utdanning». Dette til tross for at politiske dokument og uttalelser i en årrekke har skissert betydningen av dette området:

Meld. St. 27 (2000–2001) *Kvalitetsreformen i høyere utdanning* – vedtatt juni 2001 og iverksatt høsten 2003 – slår fast:

«... Departementet understreker at institusjonene har ansvaret for å legge forholdene til rette for at studenter med funksjonshemminger og andre grupper med særskilte behov kan gjennomføre høyere utdanning ...»

Toppidrettsutøvere er konkretisert til å være «andre grupper med særskilte behov» gjennom tidligere statsråder (utdannings- og forskningsminister Clemet, spørretime 08.05.02 og kulturminister Giske, interpellasjon 17.01.08):

- «...Unge toppidrettsutøvere har behov for fleksibel og tilrettelagt undervisning ...»
- «...Det er den enkelte undervisningsinstitusjon som har ansvar for ...»
- «...Toppidrettsutøvere er en gruppe som har et slikt behov for tilrettelegging ...»
- «...De enkelte læresteder og studentene må i samarbeid finne fram til løsninger ...»

I regjeringsplattformen for regjeringen Solberg (2013) heter det: «Sikre idrettsutøveres mulighet til å kombinere idrett og utdanning...»

### **Dagens status for kombinasjonen toppidrett og videregående skolegang**

Dagens offentlige og private videregående skoletilbud gir gode muligheter for idrettsungdom som har ambisjoner om å utvikle sitt idrettslige potensiale parallelt med skolegangen. Både stat og fylker bidrar med vesentlige ressurser. De enkelte skoler har generelt gode trenere og gir god fleksibilitet. Det idrettslige innholdet har i hovedtrekk høy kvalitet og skolerresultatene er gode. Idretten har utviklet kvalitetskrav som gjelder både for offentlige og private tilbud i videregående skole som kvalifiserer skolen til å benytte begrepet «toppidrett».

NIF v/Olympiatoppen har hatt et oppdrag fra Kunnskapsdepartementet om å kvalitetssikre nye, private skolars trenings/idrettsfaglige opplegg før



Unge frivillige under Ungdoms-OL 2016.  
Foto: Lillehammer2016

de får toppidrettstilskudd fra staten. Dette bidrar til kvalitetssikring både på private og offentlige skoler. NIF/Olympiatoppen utfører dette oppdraget uten økonomisk kompensasjon fra Kunnskapsdepartementet.

Utvalget er kjent med at det er utfordringer å få til god tilrettelegging for en del elever ved yrkesfaglige retninger og lærlinger som ønsker å satse på idrett. Det er sentralt at også elever med slike yrkesveier får gode muligheter i framtiden, og at det jobbes lokalt med å finne gode løsninger for de det gjelder.

### ANBEFALINGER

1. Strategiutvalget for idrett anbefaler regjeringen å konkretisere sitt syn på toppidrettsutøvere som en gruppe i befolkningen med et særlig behov for tilrettelegging av utdanningen for å kunne kombinere utdanning med det å være toppidrettsutøver.

Som en konsekvens av dette oppfordrer utvalget regjeringen å målbære dette synet som et tydelig og forpliktende signal til utdanningsinstitusjonene

og, sammen med Norges idrettsforbund, utvikle en strategi for formidling av dette. I dette arbeidet må det sikres at eksisterende lover, regler og forskrifter, internt i institusjonen og/eller overordnede lovverk, ikke er til hinder for å anse toppidrettsutøvere som en «gruppe med særskilt behov» for tilrettelegging.

2. Strategiutvalget for idrett anbefaler regjeringen å ta initiativ til å utvikle en offentlig politikk på området «toppidrett og utdanning». I utviklingen av en slik politikk må Norges idrettsforbund involveres. Utvalget mener følgende områder bør fokuseres på:

- Endringer i Lånekassens regelverk for å skape større fleksibilitet i finansierungsordningen for toppidrettsutøvere: Toppidrettsutøvere som følger faglige anbefalinger både fra idretten og institusjonene om å bruke tid ut over den normale grensen for omgjøring av lån til stipend, bør få utvidet tid til studier og fortsatt opprettholde ordningen med omgjøring av lån til stipend.

- Endringer i relevant, statlig rammeverk for universitets- og høgskolesektoren: Utdanningsinstitusjonene får en forskriftsmessig plikt til å legge til rette studier for definerte toppidrettsutøvere som studerer ved norske universitet og høgskoler. Idretten bør selv gjennom NIF/Olympiatoppen definere hvilke kategorier utøvere slik tilrettelegging omfatter.
- Idrettsorganisasjonen (NIF/Olympiatoppen) skal kvalitetssikre private og offentlige skoler som legger til rette for toppidrettslig utvikling parallelt med videregående opplæring.

### 3.9 Store internasjonale mesterskap

#### BAKGRUNN OG UTFORDRINGER

I Meld. St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen*, omtales betydningen av internasjonale mesterskap i Norge på følgende måte:

*«Internasjonale idrettsbegivenheter på hjemmebane kan være en viktig motivator og inspirasjonskilde både for toppidrettsutøverne selv og for befolkningen som helhet, kanskje i særlig grad for barn og ungdom. Slike begivenheter har derfor også et potensial til å øke interessen rundt, og deltakelsen i idrett og fysisk aktivitet. Store mesterskap er dessuten en kilde til store idretts-, kultur- og fellesskapsopplevelser både for utøver og publikum.» (s. 115)*

I regjeringsplattformen fremgår det at regjeringen vil bidra til at Norge kan være vertsnaasjon for enkelte internasjonale idrettsmesterskap, også innenfor idrett for funksjonshemmede (Regjeringen Solberg, 2013, kap. 11).

Norge er, særlig innenfor vinteridrettene, en suksessrik toppidrettsnaasjon. Med jevne mellomrom er Norge vertskap for store internasjonale mesterskap. I løpet av 2016 vil Norge ha arrangert blant annet VM i Skiskyting i Oslo, Ungdoms-OL på Lillehammer og EM i vektløfting i Førde. I 2017 skal blant annet VM i landeveis sykling i Bergen og VM på skøyter på Hamar arrangeres. I tillegg er Norge fast arrangør av ulike World Cup-arrangementer på årlig basis.

Store internasjonale mesterskap kan, gjort på en strategisk og riktig måte, være et effektivt redskap for å utvikle ny ung frivillighet og nye unge ledere for norsk idrett.

## Ungdoms-OL på Lillehammer 2016

Organisasjonskomiteen for Lillehammer 2016 (LYOGOC AS) ble etablert i 2012, med staten ved Kulturdepartementet (51%), Lillehammer kommune (24,5%) og NIF (24,5%) som eiere. LYOGOC fulgte opp ambisjonene fra søknaden og la på et tidlig tidspunkt en strategi for hvordan unge personer skulle sikres innflytelse i planlegging og gjennomføring av arrangementet. Dette gjaldt alle sentrale deler knyttet til arrangementet; daglig ledelse, økonomistyring, sportslig tilrettelegging, kommunikasjon, frivillighet, samt kultur- og utdanningsdelen av arrangementet. Dette resulterte blant annet i:

- Gjennomsnittsalderen på de ansatte i LYOGOC under lekene var 34 år.
- NIF og LYOGOC etablerte et samarbeid for å utdanne unge frivillige ledere til Ungdoms-OL. Gjennom alle landets 19 idrettskretser ble det rekruttert 220 ungdommer fra hele landet som gjennomførte et 18 måneder langt opplæringsprogram for å bli unge ledere både under lekene og senere.

#### Erfaringene fra Ungdoms-OL 2016 på Lillehammer

Norge ble høsten 2011 tildelt Vinterungdoms-OL for 2016 av Den internasjonale olympiske komité (IOC). Det var allerede i søknaden beskrevet en rekke ambisiøse mål for hvordan dette arrangementet skulle komme den norske ungdomsidretten, den unge frivilligheten og ungt lederskap til gode.

Organisasjonskomiteen for Lillehammer 2016 (LYOGOC AS) fulgte opp ambisjonene fra søknaden og la på et tidlig tidspunkt en strategi for hvordan unge personer skulle sikres innflytelse i planlegging og gjennomføring av alle deler av arrangementet. En sentral del av dette var å gi hovedansvaret som olympiske grenledere til unge personer. Disse ble opplært av eldre og erfarne mentorer. På denne måten bidro Ungdoms-OL til å utdanne fremtidens unge arrangører av nasjonale og internasjonale mesterskap i Norge.



Store internasjonale mesterskap har behov for et stort antall frivillige. Ski-VM i Oslo i 2011 rekrutterte rundt 2200 frivillige. VM i skiskyting i Oslo i 2016 rekrutterte 1300 frivillige. Ungdoms-OL 2016 på Lillehammer rekrutterte 3200 frivillige, hvorav 57 prosent var under 30 år, og 800 personer var under 20 år.

Ungdoms-OL gjorde sammen med norsk idrett et målrettet arbeid for å fremvise unge frivillige ildsjeler i forbindelse med arrangementet, ikke minst under fakkellarrangementene i forkant av ungdoms-OL. Dette var unge personer som utgjorde en forskjell i sitt lokale idrettsmiljø gjennom sitt engasjement.

Utvalget er kjent med at LYOGOC og Norsk Tipping har igangsatt et arbeid om hvordan det unge idretts- og frivillighetsengasjementet under ungdoms-OL skal ivaretas og utvikles innenfor norsk idrett. Dersom erfaringene fra dette arrangementet settes i system, ser utvalget potensielt langsiktige ringvirkninger for utviklingen av norsk ungdomsidrett når det gjelder rekruttering og utdanning av unge norske idrettsledere, trenere og frivillige.

### **Norge som vertskap for internasjonale idrettsarrangementer**

Utvalget tar utgangspunkt i at regjeringen følger opp vedtaket i Regjeringsplattformen og bidrar til at Norge kan være vertsnasjon for internasjonale idrettsmesterskap, både for funksjonsfriske og innenfor idrett for utøvere med nedsatt funksjonsevne og idrett for psykisk utviklingshemmede (Special Olympics).

Internasjonale idrettsarrangementer i Norge må ha et solid etisk fundament. Ett av norsk toppidretts viktigste etiske verdimeslige ståsteder er antidopingarbeidet. Erfaringsmessig er det mer krevende å få fullgod implementering av det internasjonale antidopingreglementet når idretten ikke er en formell samarbeidspartner ved et internasjonalt idrettsarrangement i Norge. Derfor er det av stor betydning at den organiserte idretten blir en samarbeidspartner ved internasjonale idrettsarrangementer i Norge, blant annet for å sikre at konkurranser og kvalifisering foregår etter internasjonale «fair play»-prinsipper, og for å sikre at internasjonale dopingbestemmelser etterleves fullt ut.

### **ANBEFALINGER**

1. Strategiutvalget for idrett anbefaler at statlige økonomiske bidrag til internasjonale mesterskap eller arrangementer i Norge forutsetter systematisk tilrettelegging for medvirkning og frivillighet av ungdom etter mønster fra Ungdoms-OL 2016.
2. Strategiutvalget for idrett anbefaler at det ved statlige økonomiske tilskudd til internasjonale idrettsarrangementer i Norge, skal settes krav om et formelt samarbeid med den organiserte idretten for å sikre «fair play», og at det internasjonale antidopingreglementet følges.

# 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Oppfølging av utvalgets anbefalinger vil ha administrative og økonomiske konsekvenser:

Anbefalingene i kap. 3.2 om idrettsanlegg forutsetter at det settes av nødvendige administrative ressurser til utvikling av en overordnet politikk for idrettsanleggsområdet. Videre vil det være nødvendig at det på lokalt, og særlig regionalt (fylkeskommunalt) nivå utarbeides gode analyser og vurderinger av anleggsbehovet i regionen basert på prinsippene i anbefalingen.

Videre forutsetter anbefalingen om forutsigbar og full momskompensasjon for idrettslag som bygger idrettsanlegg at det settes av nødvendige midler i de årlige statsbudsjettene.

I dag er det kun Kulturdepartementet som, gjennom spillemidlene til idrettsformål, gir direkte statlige tilskudd til bygging og rehabilitering av svømmehaller (Husbanken kan gi rentefrie lån til bygging av skoler og svømmeanlegg). Samtidig er svømmehaller i større grad brukt i svømmeopplærings- og folkehelseøyemed, enn som arenaer for trening og konkurranser i svømmeidrett. Skal anbefalingen om et tiårig svømmehalløft kunne oppfylles, må Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet bidra vesentlig mer enn i dag, både faglig og finansielt, til bygging av svømmehaller. Dette vil ha administrative og økonomiske konsekvenser for disse departementene.

Anbefalingene i kap. 3.3 om inkludering av grupper med lav deltakelse i idretten forutsetter at særlig kommunene tar et koordineringsansvar for få til et mer systematisk og strategisk arbeid for å inkludere etniske minoriteter

i idrettslag og i andre frivillige organisasjoner. Utvalget mener det er nødvendig at kommunene setter av administrative, og eventuelt også økonomiske ressurser i form av personer med særskilt kompetanse på dette området.

Videre vil staten måtte bidra med midler over statsbudsjettet for at idrettslag skal kunne nå ut til alle barn som vil delta i idrett, uavhengig av familiens økonomiske ressurser. Dette inkluderer også å øke rammen for integreringstiltak for nyankomne flyktninger og asylsøkere.

På lokalt nivå må kommuner, NAV og eventuelle andre offentlige aktører bidra administrativt og økonomisk til å finne gode løsninger på økonomiske utfordringer med deltakelse i idrett.

Tilskuddsordningen over spillemidlene til utstyr bør styrkes. Dette forutsetter at tilskudd til denne ordningen over spillemidlene til idrettsformål prioriteres.

Anbefalingene i kap. 3.4 om å øke det fysiske aktivitetsnivået blant inaktive vil ha administrative og økonomiske konsekvenser for alle departementene som har et sektoransvar for å legge til rette for fysisk aktivitet.

Anbefalingen om én times daglig fysisk aktivitet i skolen vil ha betydelige administrative og økonomiske konsekvenser for utdanningsmyndighetene. På den annen side har Helsedirektoratet beregnet en potensiell årlig velferdsgevinst for samfunnet på 455 milliarder kroner dersom hele befolkningen blir fysisk aktive. Utvalget mener at grunnlaget for et fysisk aktivt livsløp legges i barne- og ungdomsårene, og at skolen, som den eneste

samfunnsinstitusjonen som omfatter hele befolkningen, er nøkkelen for å få dette til.

Anbefalingene i kap. 3.5 om aktivitetstilbud for personer med nedsatt funksjonsevne vil, i tillegg til å være en del av anbefalingen i kap. 3.4 om én times daglig fysisk aktivitet i skolen, kreve administrativ koordineringsinnsats i relevante departementer og underliggende virksomheter for å legge bedre til rette for at funksjonshemmede kan være fysisk aktive. Det vil også være økonomiske konsekvenser for de ansvarlige departementer og instanser knyttet til styrking av nødvendige assistansesystemer som ledsager-, assistent-, transport- og tolkeordninger.

Anbefalingene i kap. 3.7 om toppidrett forutsetter at det settes av tilstrekkelige statlige administrative ressurser til

utvikling av en helhetlig FoU-politikk på idrettsområdet og til å utrede hvordan staten kan bidra til å sikre kompetansen når det gjelder ledelses- og organisasjonsutvikling i idretten.

Videre foreslås det at det statlige finansieringsbidraget til forskning og utvikling på idrettsfeltet økes. Dette bidraget gis i dag fra spillemidlene til idrettsformål, noe som vil innebære at dette feltet på sikt prioriteres mer enn i dag.

Anbefalingene i kap. 3.8 om idrett og utdanning vil kreve administrative ressurser fra utdanningsmyndigheter, –institusjoner og Lånekassen for å utvikle en politikk som legger bedre til rette for at toppidrettsutøvere kan gjennomføre en utdanning samtidig som de gjør en toppidrettskarriere.





Barn på skitur i byløypa, Alta.  
Foto: Aase-Kristin H. Abrahamsen

# Litteraturliste

- Aberg, M. A., Pedersen, N. L., Toren, K., Svartengren, M., Backstrand, B., Johnsson, T., mfl. (2009) Cardiovascular fitness is associated with cognition in young adulthood. *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, 106 (49) desember, s. 20906–20911.
- Adnan, Y., McKenzie, A. og Miyahara, M. (2001) Self-Efficacy for Quad Rugby Skills and Activities of Daily Living. *Adapted Physical Activity Quarterly*, 18 (1) januar, s. 90-101.
- Ahamed, Y., Macdonald, H., Reed, K., Naylor, P. J., Liu-Ambrose, T. og McKay, H. (2007) School-Based Physical Activity Does Not Compromise Children's Academic Performance. *Med Sci Sports Exerc*, 39 (2) februar, s. 371-376.
- American College of Sports Medicine (u.å.) *Exercise is Medicine - A Global Health Initiative* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.exerciseismedicine.org/>
- Bailey, R., Armour, K., Kirk, D., Jess, M., Pickup, I., Sandford, R. og the BERA Physical Education and Sport Pedagogy Special Interest Group (2009) The educational benefits claimed for physical education and school sport: an academic review. *Research Papers in Education*, 24 (1) mars, March 2009, s. 1–27.
- Biddle, S. J., Asare, M. (2011) Physical activity and mental health in children and adolescents: a review of reviews. *British Journal of Sports Medicine*, 45, s. 886-895.
- Blauwet, C., Sudhakar, S., Doherty, A. L., Garshick, E., Zafonte, R. og Morse, L. R (2013) Participation in organized sports is positively associated with employment in adults with spinal cord injury. *American journal of physical medicine & rehabilitation / Association of Academic Physiatrists*, 92 (5), s. 393-401.
- Breivik, G. og Rafoss, K. (2012) *Fysisk aktivitet; omfang, tilrettelegging og sosial ulikhet – en oppdatering og revisjon*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Bø, T. P. og Håland, I. (2013) *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2013*. Rapport 51/2013. Oslo/ Kongsvinger, Statistisk sentralbyrå.
- Centers for Disease Control and Prevention (2010) *The association between school based physical activity, including physical education, and academic performance*. Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services.
- Chaddock, L., Pontifex, M. B., Hillman, C. H. og Kramer, A. F. (2011) A Review of the Relation of Aerobic Fitness and Physical Activity to Brain Structure and Function in Children. *Journal of the International Neuropsychological Society*, 17, s. 975–985.
- Cragg, J. J., Noonan, V. K., Dvorak, M., Krassioukov, A., Mancini, G. B. og Borisoff, J.F. (2013) Spinal cord injury and type 2 diabetes: results from a population health survey. *Neurology*, 81 (21), s. 1864-1868.
- Dansk Center for Undervisningsmiljø (u.å.) *Bevægelse 45 minutter om dagen!* [Internett]. Tilgjengelig fra: (<http://dcum.dk/undervisningsmiljoe/bevaegelse-45-minutter-om-dagen>).
- Devillard, X., Rimaud, D., Roche, F. og Calmels, P. (2007) Effects of training programs for spinal cord injury. *Ann Readapt Med Phys*, 50 (6), s. 490-498.
- Efrat, M. (2011) The relationship between low-income and minority children's physical activity and academic-related outcomes: a review of the literature. *Health Educ Behav*, 38 (5), s. 441-451.

Elnan, I. (2010) *Idrett for alle? Studie av funksjonshemmedes idrettsdeltagelse og fysiske aktivitet*. NTNU Rapport. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Enjolras, B., Steen-Johnsen, K. og Ødegård G. (red.) (2012) *Deltakelse i frivillige organisasjoner. Forutsetninger og effekter*. Rapport 2012:4. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

EU Expert Group on Education & Training in Sport (2012) *EU Guidelines on Dual Careers of Athletes - Recommended Policy Actions in Support of Dual Careers in High-Performance Sport*. Brussel, Europakommisjonen.

Fedewa, A.L. og Ahn, S. (2011) The effects of physical activity and physical fitness on children's achievement and cognitive outcomes: a meta-analysis. *Res Q Exerc Sport*, 82 (3), s. 521-535.

Finnvold, J. E. (2013) *Langt igjen? Levekår og sosial inkludering hos menneske med fysiske funksjonsnedsetjingar*. NOVA Rapport nr. 12. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Friberg, J. H. og Gautung, H. (2007) *Inkludering av etniske minoriteter i frivillige organisasjoner og fotballag for barn og ungdom i Oslo*. Rapport nr. 16. Oslo: Fafo.

Folkehelseinstituttet (u.å.) *Hent folkehelseprofil for kommune, fylke eller bydel* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.fhi.no/helsestatistikk/folkehelseprofiler/finn-profil>

Folkestad, B., Christensen, D. A., Strømsnes, K. og Selle, P. (2015) *Frivillig innsats i Noreg 1998 –2014. Kva kjenneteikner dei frivillige og kva har endra seg?* Rapport nr. 4. Bergen/Oslo, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Goksøyr, Matti (red.), Andersen, Espen og Asdal, Kristin (1996) *Kropp, kultur og tippekamp. Statens idrettskontor, STUI og Idrettsavdelingen 1946 – 1996*, Oslo: Universitetsforlaget

Goksøyr, Matti (2010) *Idrett for alle. Norges Idrettsforbund 150 år, 1861 – 2011*. Oslo: Aschehoug

Hanstad, D. (red.), Breivik, G., Sisjord, M. K. og Skaset, H. B. (2011) *Norsk idrett – indre spenning og ytre press*. Oslo: Akilles.

Helsedirektoratet: Nettside med statistikk om fysisk aktivitet i befolkningen. Tilgjengelig fra: <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/fysisk-aktivitet/statistikk-om-fysisk-aktivitetsniva-og-stillesitting>

Helsedirektoratet: Nettside med informasjon om nasjonale kvalitetsindikatorer. Tilgjengelig fra: <https://helsedirektoratet.no/statistikk-og-analyse/kvalitetsindikatorer/om-nasjonale-kvalitetsindikatorer>

Helsedirektoratet: Nettside med nasjonale anbefalinger for fysisk aktivitet. Tilgjengelig fra: <https://helsedirektoratet.no/Sider/Anbefalinger-om-%C3%A5-redusere-stillesitting.aspx>

Helsedirektoratet (u.å.) *Anbefalinger fysisk aktivitet* [Internett]. Oslo: Helsedirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/fysisk-aktivitet/anbefalinger-fysisk-aktivitet>

Helsedirektoratet, Nasjonalt råd for fysisk aktivitet (2010) *Tilstrekkelig fysisk aktivitet for god helse – gjennom hele livet: Strategisk plan med forslag til tiltak for perioden 2009-2012*. Oslo: Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet (2012) *Fysisk aktivitet blant 6-, 9- og 15-åringer i Norge – Resultater fra en kartlegging i 2011*. Oslo: Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet (2013) *Reduksjon i ikke-smittsomme sykdommer – nasjonal oppfølging av WHO's mål*. Rapport IS-0373. Oslo: Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet (2014) *Kunnskapsgrunnlag fysisk aktivitet. Innspill til departementets videre arbeid for*



økt fysisk aktivitet og redusert inaktivitet i befolkningen. Rapport IS-2167  
Oslo: Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet (2014) *Anbefalinger om kosthold, ernæring og fysisk aktivitet*. Rapport IS-2170. Oslo: Helsedirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://helsedirektoratet.no/publikasjoner/anbefalinger-om-kosthold-ernæring-og-fysisk-aktivitet>

Helsedirektoratet (2015) *Fysisk aktivitet og sedat liv blant voksne og eldre i Norge 2014-2015*. Oslo: Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet (u.å.) *Frisklivssentraler* [Internett]. Oslo: Helsedirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/frisklivssentraler>

Helsedirektoratet (u.å.) *Fysisk aktivitet - lokalt folkehelsearbeid* [Internett]. Oslo: Helsedirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/folkehelsearbeid-i-kommunen/veivisere-i-lokale-folkehelseiltak/fysisk-aktivitet-lokalt-folkehelsearbeid>

Hillman, C. H., Kramer, A. F., Belopolsky, A. V. og Smith, D. P. (2006) A cross-sectional examination of age and physical activity on performance and event-related brain potentials in a task switching paradigm. *International Journal of Psychophysiology*, 59(1):30-9.

Holmgren, M., Lindgren, A., de Munter, J., Rasmussen, F. og Ahlstrom, G. (2014) Impacts of mobility disability and high and increasing body mass index on health-related quality of life and participation in society: a population-based cohort study from Sweden. *BMC Public Health*, Apr 17;14(1):381.

Howie, E. K., Pate, R. P. (2012) *Physical activity and academic achievement in children: A historical perspective*. *Journal of Sport & Health Science*, 1, 160-169.

Ingebrigtsen, J. E. (2012) *Ungdomsidrett i endring*.

Tallenes tale om norsk ungdomsidrett 2006-2011. Senter for idrettsforskning - rapport 2012. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Ipsos MMI (2014): *Fysisk aktivitet i Norge 2014*. Rapport utarbeidet for Kulturdepartementet. Oslo: Ipsos MMI.

Ipsos MMI (2015): *Barne- og ungdomsundersøkelsen 2015*. Rapport utarbeidet for Kulturdepartementet. Oslo: Ipsos MMI.

Keeley, T. J. H., Fox, K. R. (2009) The impact of physical activity and fitness on academic achievement and cognitive performance in children. *International Review of Sport Exercise Psychology*, 2009;2:198e214.

Kreftforeningen (2012) *Fysisk aktivitet i skolehverdagen - hva gjør det med barna?* [Internett]. Foredrag av Resaland, G. K. Tilgjengelig fra: <https://www.youtube.com/watch?v=-q7cbdrR3Cs>

Kulturdepartementet (2013) *Statusrapportering for svømmebasseng, 2012*. Oslo: Kulturdepartementet.

Kulturdepartementet (2014) *Kommunal planlegging for idrett og fysisk aktivitet*.

Revidert utgave 2014. Oslo: Kulturdepartementet.

Kulturdepartementet (2015). *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet – 2015*. Oslo: Kulturdepartementet.

Kulturdepartementet og Norges idrettsforbund (2015): *Spillemidler til idrettsanlegg. En gjennomgang av spillemiddelsøknadene og anleggssituasjonen*. Oslo: Kulturdepartementet og Norges idrettsforbund.

Kulturdepartementets eksterne FoU-utvalg (2012) *En kunnskapsbasert kulturpolitikk*.

Kulturdepartementets minoritetsjenteutvalg (2014) *Kom igjen, jenter! Jenter med minoritetsbakgrunn og deltakelse i organisert idrett*. Rapport fra et statlig oppnevnt utvalg, levert Kulturdepartementet, 1. april 2014. Oslo.

Kulturdepartementet (u.å.) *Spilleavhengighet* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/lotteri-og-pengespill/innsiktsartikler/Spilleavhengighet1/id2008253/>

Leduc, B. E. og Lepage, Y. (2002) Health-related quality of life after spinal cord injury. *Disability & Rehabilitation*, 2002;24(4):196-202.

LTAD stages: Canadian sports for life (2014): Nettside. <http://canadiansportforlife.ca/athletes-disabilities/ltad-stages>, 29.04.2014.

Meld. St. 26 (2011– 2012) *Den norske idrettsmodellen*. Oslo: Kulturdepartementet.

Meld. St. 19 (2014-2015) *Folkehelsemeldingen — Mestring og muligheter*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet

Meld. St. 18 (2015-2016). *Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet*. Oslo: Klima- og miljødepartementet.

Middleton, J., Tran, Y. og Craig, A. (2007) Relationship between quality of life and self-efficacy in persons with spinal cord injuries. *Archives of physical medicine and rehabilitation*, Dec;88(12):1643-8.

Myers, J., Lee, M., og Kiratli, J. (2007) Cardiovascular disease in spinal cord injury: an overview of prevalence, risk, evaluation, and management. *American journal of physical medicine & rehabilitation / Association of Academic Physiatrists*, 2007 Feb;86(2):142-52.

Norges idrettsforbund (2011a): *Idrettspolitisk dokument 2011-2015*. Oslo: Norges Idrettsforbund.

Norges idrettsforbund (2011b): Årsrapport 2010. Oslo: Norges idrettsforbund.

Norges idrettsforbund (2013): *Den norske toppidrettsmodellen– norsk toppidrett fram mot 2022 (Tvedt rapporten)*. Oslo: Norges Idrettsforbund.

Norges idrettsforbund (2015a): *Idrettspolitisk dokument 2015-2019*. Oslo: Norges Idrettsforbund.

Norges idrettsforbund (2015b): Årsrapport 2014. Oslo: Norges idrettsforbund

Norges idrettsforbund (2015c): *Den norske toppidrettsmodellen 2022 - Oppfølging av det eksterne toppidrettsutvalgets rapport til Idrettsstyret*. Oslo: Norges Idrettsforbund.

Norges idrettsforbund (2015d) *Frivilligheten sier nei til utenlandske spillerselskap* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.idrettsforbundet.no/nyhet/frivilligheten-sier-nei-til-utenlandske-spillerselskap/>

Norges idrettsforbund (u.å.) *Olympiatoppens Strategidokument 2013-2018*: [http://www.olympiatoppen.no/om\\_olympiatoppen/organisasjon/strategi/page7920.html](http://www.olympiatoppen.no/om_olympiatoppen/organisasjon/strategi/page7920.html). Oslo: Norges Idrettsforbund.

Norges idrettshøgskole (NIH) (2008) *Likestilling og mangfold i norsk idrett: - bedre med flere på banen!* Rapport. Oslo: Norges idrettshøgskole.

Norsk Tipping AS (u.å.) *Spenning, drøm og underholdning* [Internett]. Hamar: Norsk Tipping AS. Tilgjengelig fra: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-norsk-tipping>

Nossum, G. og Stene, M. (2015): *Blir folk friskere av offentlige bevilgninger?* Forprosjektstudie. TFOU-rapport 2015:9. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling

NOU 2011:14. *Bedre integrering*.

NOVA (2007) *Ung i Norge*. Rapport. Oslo.

NOVA (2015) *Ungdata. Nasjonale resultater 2014*. Rapport 7/15. Oslo.

Ommundsen, Y. og Aadland, A. A. (2009) *Fysisk inaktive i Norge. Hvem er aktive – og hva motiverer til økt fysisk aktivitet?* Rapport. Oslo: Helsedirektoratet, Kreftforeningen og Norges bedriftsidrettsforbund.

Pallesen, S., Hanss, D., Mentzoni, R. A., Molde, H. og Morken, A. M. (2014) *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013*. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for samfunnspsykologi.

Rafoss, K. og Breivik, G. (2012) *Idrett og anlegg i endring. Oppslutning om idrettsaktiviteter og bruk av idrettsanlegg i den norske befolkningen*. Oslo: Akilles forlag.

Rasberry, C. N., Lee, S. M., Robin, L., Laris, B. A., Russell, L. A., Coyle, K. K., Nihiser, A. J. (2011) The association between school-based physical activity, including physical education, and academic performance: A systematic review of the literature. *Preventive Medicine*, 52, s. 10–20.

Regjeringen Solberg (2013) *Sundvolden-plattformen*. Regjeringens politiske plattform. Oslo.

Regjeringen Solberg (2015) *Barn som lever i fattigdom*. Strategi mot barnefattigdom. Oslo.

Resaland, G. K., Mamen, A., Anderssen, S. A. og Andersen, L. B. (2009) Cardiorespiratory fitness and body mass index values in 9- year-old rural Norwegian children. *Acta Paediatrica*, 98(4); 687-692.

Resaland, G. K., Mamen, A., Boreham, C., Anderssen, S. A. og Andersen, L. B. (2010) Cardiovascular risk factor clustering and its association with fitness in nine-year-old rural Norwegian children. *Scandinavian Journal of Medicine and Science in Sports*, Feb;20(1):e112-20.

Resaland, G. K., Andersen, L. B., Mamen, A. og Anderssen, S. A. (2011) Effects of a two-year school-based daily physical activity intervention on cardiorespiratory fitness. The Sogndal school-intervention study. *Scandinavian Journal of Medicine and Science in Sports*, Apr;21(2):302-9.

Resaland, G. K., Anderssen, S. A., Holme, I. M., Mamen, A. og Andersen, L. B. (2011) Effects of a two-year school-based physical activity intervention on CVD risk factors. The Sogndal school-intervention study. *Scandinavian Journal of Medicine and Science in Sports*, 21:e122–e13.

Resaland, G. K. (2010) Cardiorespiratory fitness and cardiovascular disease risk factors in children : effects of a two-year school-based daily physical activityintervention : The Sogndal school-intervention study. Doctoral Thesis. [http://brage.bibsys.no/nih/handle/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_12415](http://brage.bibsys.no/nih/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_12415). Oslo: Norges Idrettshøgskole.



Riksrevisjonen (2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg*.

Dokument nr. 3:8 (2008-2009). Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen (2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv*. Dokument 3:13 (2012-2013). Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid*.

Dokument 3:11 (2014–2015). Oslo: Riksrevisjonen.

Samdal, O., Haug, E., Hansen, F., Larsen Bogsnes, T. M., Holthe, A., Manger, M. S. og Fismen, A. S. (2006) *Evaluering av fysisk aktivitet og måltider i skolen*. Bergen: HEMIL-senteret, Universitetet i Bergen. [http://www.udir.no/Upload/Satsningsomraader/5/evaluering\\_fys\\_akt.pdf](http://www.udir.no/Upload/Satsningsomraader/5/evaluering_fys_akt.pdf)

Sibley, B. A. og, Etnier, J. L. (2003) The relationship between physical activity and cognition in children: a meta-analysis. *Pediatric Exercise Science*, 15:243e56.

Seippel, Ø. (2005) *Orker ikke, gidder ikke, passer ikke? Om frafallet i norsk idrett*. Rapport 2005:3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Senter for statlig økonomistyring (2007) *Veileder. Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. 11/2007. Oslo: SSØ.

Singh, A., Uijtendwilligen, L., Twisk, J. W., van Mechelen, W. og Chinapaw, M. J. (2012) Physical activity and performance at school: a systematic review of the literature including a methodological quality assessment. *Arch Pediatr Adolesc Med*, 166:49e55.

Smith, P. J., Blumenthal, J. A., Hoffman, B. M., Cooper, H., Strauman, T. A., Welsh Bohmer, K, mfl. (2010) Aerobic exercise and neurocognitive performance a meta-analytic review of randomized controlled trials. *Psychosom Med*, 72:239-52.

Statistisk sentralbyrå (2013) *Norway S. Disabled people, Labour force survey, 2013, 2nd quarter 2013*. Nettside. <http://www.ssb.no/en/arbeid-og-lonn/statistikker/akutu/aar/2013-09-05?fane=tabell&sort=nummer&tabell=134134>. [cited 13.05.2014]

Statistisk sentralbyrå (2016): *Samfunnsspeilet 1/2016*. Oslo: Statistisk sentralbyrå

St.meld. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitätsreform av høyere utdanning*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Strandbu, Å (2006) *Idrett, kjønn, kropp og kultur: Jenter med minoritetsbakgrunn møter med norsk idrett*. NOVA Rapport 10/06. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Strandbu, Å. og Bakken, A. (2007) *Aktiv Oslo-ungdom. En studie av idrett, minoritetsbakgrunn og kjønn*. Vol. 2/2007. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Svendby, E. B. (2013) «Jeg kan og jeg vil, men jeg passer visst ikke inn»: En narrativ studie om barn og unges erfaringer med kroppsøvningsfaget når de har en sjelden diagnose (fysisk funksjonshemming). Doktoravhandling, Norges idrettshøgskole. Oslo: Norges idrettshøgskole.

Tomprowski, P. D., Lambourne, K. og Okumura, M. S. (2011) Physical activity interventions and children's mental function: an introduction and overview. *Prev Med*, 52(Suppl.1):S3e9.

Trudeau, F. and Shephard, R. (2008) Physical education, school physical activity, school sports and academic performance. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 5:10

Utdanningsdirektoratet (2009) *Rett til fysisk aktivitet*. <http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Innhold-i-oppleringen/Udir-11-2009-Rett-til-fysisk-aktivitet/>. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (2012) *Læreplan i valgfaget fysisk aktivitet og helse*. <http://www.udir.no/kl06/FAH1-01>. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (2015) *Læreplan for grunnskolen. Kompetansemål for svømmeundervisningen*. Tilgjengelig fra: <http://www.udir.no/kl06/KRO1-04>. Oslo: Utdanningsdirektoratet

Virke trening (2015) *Treningssenterbransjen 2015*. Oslo.

Virke trening (2015) *Innsikt 2015*. Oslo.

Vista analyse (2009) *Samspill uten retning og midler? Hvem skal aktivere hvem? Evaluering av Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005-2009*. Oslo: Vista Analyse AS.

Vaage, O. F. (2015) *Fritidsaktiviteter 1997-2014. Barn og voksnes idrettsaktiviteter, friluftsliv og kulturaktiviteter. Resultater fra Levekårsundersøkelsene*. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Vårnes, H. P. (2015) *Tilrettelegging av egenorganisert aktivitet i snowboardklubber. En kvalitativ casestudie av fire snowboardklubber*. Masteroppgave i idrettsvitenskap. Seksjon for kultur og samfunn. Oslo: Norges idrettshøgskole.

Åbyholm, T. (2015) *Idrettsbevegelsen jobber mest frivillig* [Internett]. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

### Lovdata og forskrifter:

Forskrift om tilskudd til org. fra Norsk Tipping. *Forskrift 12. juni 2009 nr. 640 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping*.

Forskrift om fordeling av spilleoverskudd. *Forskrift 11. desember 1992 nr. 1056 om fordeling av idrettens andel av overskuddet til Norsk Tipping AS*.

Lotteriloven. *Lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.*

Lov om kompensasjon for merverdiavgift. *Lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.*

Pengespilloven. *Lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v.*

### Kronikker:

Andersen, H. (2013) Vi som nektes statlig støtte. *Aftenposten* [Internett], 10. mai. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/Vi-som-nektes-statlig-stotte-7198500.html>

Forberg, D. (2013) *Ungdom, egenorganisering og den norske idrettsmodellen* [Internett].

Norges Snowboardforbund, 5. mars. Tilgjengelig fra: <http://www.snowboardforbundet.no/nyheter/kronikk-ungdom-egenorganisering-og-den-norske-idrettsmodelle/?articleNavi=908%7C1>

Hatlem, P. (2015) Fra totalforbud til fri folkebevegelse. *VG* [Internett], 17. september. Tilgjengelig fra: <http://www.vg.no/nyheter/meninger/idrettspolitik/fra-totalforbud-til-fri-folkebevegelse/a/23526292/>

Norges idrettshøgskole (2012) *Full fart i feel good-miljøene* [Internett]. Oslo: Norges idrettshøgskole, 18. september. Tilgjengelig fra: <http://www.nih.no/om-nih/aktuelt/nyhetsarkiv/2012/september/full-fart-i-feel-good-miljoene/>

# Vedlegg

## Vedlegg 1: Oversikt over hvem utvalget har møtt i løpet av utvalgsperioden

Andersen, Henning (SAHR Concepts)  
Bjerkan, Jan M. (Kolstad IL)  
Bondevik, Stein Gunnar (Norges Volleyballforbund)  
Dale, Øystein (NIF)  
Dyrhaug, Tove Moe (Rosenborg Ballklub)  
Dåsnes, Morten (Friluftsrådernes Landsforbund)  
Eide, Ottar (Norges Ishockeyforbund)  
Fisketjønn, Nils (Norges Fotballforbund)  
Fottland, Inge (NTNU)  
Fredriksen, Ole (Kulturdepartementet/Avdeling for sivilsamfunn og idrett)  
Hansen, Rolf (Helsedirektoratet)  
Hatlem, Petter (Oslo Skateboardforening)  
Heimdal, Lasse (Norsk Friluftsliv)  
Helleland, Linda Hofstad (Kulturminister)  
Holmestad, Thomas (CEO, LYOGOC)  
Haakensveen, Jørn (Hamar kommune)  
Kjøll, Berit (Den Norske Turistforening)  
Leandersen, Britt (Tromsø idrettsråd)  
Lerkelund, Hans Erik (Norsk Friluftsliv)  
Lian, Lise-Berith (Friluftsrådernes Landsforbund)  
Lindhav, Jakob (Helsedirektoratet)  
Markussen, Hilde (Trondheim kommune)  
Moen, Frode (Olympiatoppen Midt-Norge)  
Nakstad, Nils K. (ENOVA / NTNU)  
Nielsen, Martin Kaasgaard (Norges Kampsportforbund)  
Ofstad, Sylvi (Troms idrettskrets)  
Ottervik, Rita (Trondheim kommune)  
Rafoss, Kolbjørn (UiT Idrettshøyskolen, campus Alta)  
Resaland, Geir Kåre (Høgskulen i Sogn og Fjordane)  
Røste, Erik (Norges Skiforbund)  
Schjerven, Hilde (Drammen kommune)  
Soleng, Bjørn (Norges Svømmeforbund)

Skarpaas, Merete (Helsedirektoratet)  
Skrede, Atle (Sogn og Fjordane fylkeskommune)  
Sundar, Turid (Helsedirektoratet)  
Thomassen, Tor-Oskar (UiT Idrettshøyskolen, campus Alta)  
Tidemann, Anne (Virke Trening)  
Veum, Anja (NIF)  
Widvey, Thorhild (tidligere Kulturminister)  
Aasmundstad, Per Kristian (Kulturdepartementet/Avdeling for sivilsamfunn og idrett)  
Tore Øvrebø, Erling Rimeslått, Else-Marthe Sørli  
Lybekk, Trond Pedersen (Olympiatoppen)

I tillegg har utvalget hatt uformelle møter med en rekke personer som har representert idrett, friluftsliv, fysisk aktivitet, fylkeskommuner, kommuner og akademia m.m. Her kan det også nevnes at utvalgsleder i et møte med Lene Cecilie Ødegaard, Anette Arvesen Granaas og Terese Olstad Bjerke har fått presentert et privat forslag til en statlig ordning for å finansiere medlemskontingent og aktivitetskontingent for barn i fattige familier i Norge.



## Vedlegg 2: Regjeringsplattformen til Regjeringen Solberg (2013), kap. 11, avsnittene Idrett og Spill.

### Idretten

Samfunnet vårt består av store og små fellesskap. Idretten rommer mange av disse. Idrett og fysisk aktivitet har stor egenverdi, og gir bedre fysisk og mental helse. Regjeringen vil gi gode rammevilkår for idretten og tilrettelegge for at alle som ønsker det, skal kunne delta i fysisk aktivitet. Topp- og breddeidrett skal leve i et samspill, der begge utfyller hverandre for å gjøre idretten sterkere.

Store internasjonale mesterskap gir viktig inspirasjon og styrker også bredden. Regjeringen vil bidra til at Norge kan være vertsnaasjon for enkelte internasjonale idrettsmesterskap, også innen idrett for funksjonshemmede. Regjeringen vil:

Øke idrettens andel av overskuddet fra Norsk Tipping for å styrke grunnfinansieringen. Det vil blant annet sikre raskere utbygging av lokale anlegg.

Utarbeide en overordnet plan for anleggsutvikling.

Gjennomgå regelverket for tippemidler og momskompensasjon med tanke på forenkling.

Sikre idrettsutøveres mulighet til å kombinere idrett og utdanning, og styrke toppidrettskompetansen innen ulike idretter ved videregående skoler og høyskolene.

Fjerne forbudet mot proffboksing.

Gi idrettslag mulighet til å drifte offentlige idrettsanlegg. Legge bedre til rette for at funksjonshemmede får anledning til å delta i idretten.

Sikre trygge og stabile rammebetingelser for Special Olympics Norge.

Tillate mesterskapsturneringer i poker med klare beløpsgrenser gjennom et unntak i lov.

### Spill

Regjeringen vil videreføre en politikk som ivaretar hensynet til spilleavhengige og sikrer at inntekter fra pengespill i Norge skal tilfalle ideelle formål.

Regjeringen vil utrede spørsmålet om lisensordning for utenlandske spillselskaper for å se om det er mulig å kombinere sosialpolitiske hensyn og økte totale inntekter til frivilligheten innenfor EØS-avtalens rammer.

Beslutning om nye spillkonsepter skal tas av Lotteritilsynet. Regjeringen vil skille mellom vanedannende pengespill og ikke-vanedannende lotterikonsepter. Regjeringen vil støtte opprettelsen av flere ikke-vanedannende lotterikonsepter som kan styrke frivilligheten, forutsatt at de ikke utfordrer EU-unntaket vi har fått for vårt spillmonopol. De store humanitære organisasjonene skal prioriteres.

### Vedlegg 3

#### Hovedfordelingen 2016 (hele kroner)

		Tildeling
Post 1	<b>Idrettsanlegg</b>	
1.1	Idrettsanlegg i kommunene	1 197 299 000
1.2	Anleggspolitisk program	40 000 000
1.3	Anlegg for friluftsliv (fjell, kyst og lavland)	18 000 000
1.4	Utstyr	20 000 000
		1 275 299 000
Post 2	<b>Nasjonalanlegg/Spesielle anlegg</b>	
2.1	Nasjonalanlegg	35 950 000
2.2	Spesielle anlegg	23 523 000
		59 473 000
Post 3	<b>Forsknings- og utviklingsarbeid</b>	
3.1	Idrettsforskning	18 000 000
3.2	Idrettsfaglig utvikling	800 000
3.3	Anleggsfaglig utvikling	2 300 000
3.4	Idrettsanleggsregisteret	3 000 000
3.5	Utviklingsarbeid i fylkeskommunene	1 450 000
		25 550 000
Post 4	<b>Spesielle aktiviteter</b>	
4.1	Antidopingarbeid og arbeid mot manipulering av idrettskonkurranser	44 025 000
4.2	Fysisk aktivitet og inkludering i idrettslag	16 250 000
4.3	Friluftstiltak for barn og ungdom	22 000 000
4.4	Ufordelte midler	5 000 000
		87 275 000
Post 5	<b>Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité</b>	
5.1	Grunnstøtte NIF sentralt og regionalt	135 000 000
5.2	Grunnstøtte særforbund	237 000 000
5.3	Barn, ungdom og bredde	153 000 000
5.4	Toppidrett	135 000 000
		660 000 000
Post 6	<b>Tilskudd til lokale lag og foreninger</b>	
6.1	Tilskudd til lokale lag og foreninger	315 000 000
		315 000 000
	<b>SAMLET SUM</b>	<b>2 422 597 000</b>

