



Evaluering av tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet

Utarbeidet for Kulturdepartementet, mai 2020.

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Idrett

Oslo Economics og professor Dag Vidar Hanstad ved Norges idrettshøgskole har bred kjennskap til den norske idrettsmodellen og organisering av idrett og aktivitet.

Vi har blant annet gjennomført flere evalueringer av spillemiddeltilskudd til ulike ledd i idrettsverdikjeden, analysert kostnader og kostnadsdrivere for barne- og ungdomsidretten, bidratt i utforming av behovsplan for idrett og friluftsliv for Oslo kommune, jobbet med forvaltningsmodeller for idrettsanlegg og samfunnsregnskap knyttet til ulike idretts- og frilftsaktiviteter.

Evaluering av tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet/rapport nr. 2020-30

© Oslo Economics, 18. mai 2020

Kontaktperson:

Marit Svensgaard / Partner

msv@osloeconomics.no, Tel. + 47 982 63 985

Innhold

Sammendrag	4
1. Oppdrag og metode	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mandat og problemstillinger	7
1.3 Avgrensninger	7
1.4 Evalueringsmetode	8
1.5 Informasjonsgrunnlag	9
2. Tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet	14
2.1 Formål med tilskuddsordningen	14
2.2 Fordeling av tilskuddsmidler til fylkeskommunene	14
2.3 Vilkår og krav for tilskudd	15
2.4 Tilskuddssatser og tilskuddsandel	16
2.5 Utbetaling av tilskudd og kompensasjon av merverdiavgift	16
3. Forvaltningens betydning for realiseringen av anlegg	17
3.1 Rutiner for å kartlegge behov og prioritere søknader i kommunene	17
3.2 Fylkeskommunenes prioriteringer og innstillinger	22
3.3 Er det søkere som har bedre forutsetninger for å søke om tilskudd enn andre?	24
3.4 Samlet vurdering av forvaltningen av ordningen	32
4. Realisering av anlegg og tilskuddenes betydning for dette	33
4.1 Bidrar ordningen til å dekke behov for anlegg?	33
4.2 Bidrar tilskuddsordningen til jevn geografisk fordeling av anlegg?	42
4.3 Bidrar ordningen til realisering av bredde i anlegg?	50
4.4 Samlet vurdering	57
5. Modeller for økonomisk støtte til anlegg i andre land	59
5.1 Ulike modeller i ulike land	59
5.2 Hovedforskjeller mellom landenes ordninger	62
6. Mulig justering av tilskuddsordningen og konsekvenser for realisering av anlegg	63
6.1 Mulige justeringsområder	63
6.2 Samlet omfang av tilskuddsordningen	63
6.3 Fordeling av midler mellom fylkeskommunene	64
6.4 Fastsetting av makssatser og tilskuddsandeler	65
6.5 Anbefalte justeringer av dagens ordning	69
7. Referanser	71

Sammendrag

Statens overordnede mål for idrettspolitikken er idrett og fysisk aktivitet for alle. Regjeringen fordeler årlig midler fra overskuddet til Norsk Tipping (spillemidler) til ulike formål innenfor idretten. Ett slikt formål er bygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet. I 2019 ble det bevilget om lag 1,5 milliarder kroner til tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet, mens søknadene om tilskudd beløp seg til nesten 6 milliarder kroner, og det har vært en sterk økning i samlet søknadsbeløp de siste årene. Det er et mål at staten gjennom innretning av tilskudd til et skal bidra til at anleggsmassen samlet gir grunnlag for variert aktivitet over hele landet.

Oppdraget

På oppdrag fra Kulturdepartementet har Oslo Economics og professor Dag Vidar Hanstad ved Norges idrettshøgskole gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen. Mandatet for evalueringen har omfattet vurdering av to hovedproblemstillinger:

1. Tilskuddenes betydning for realisering av anlegg, for ulike anleggstyper, eiere og geografiske områder.
2. Mulige justeringer i tilskuddsordningen for å styrke måloppnåelsen ytterligere, og konsekvenser av dette for ulike anleggstyper, områder og eiere.

Analyseinnretning

Ettersom det er krevende å gjennomføre analyser som beregner de direkte effektene av tilskuddsordningen er den evalueringstekniske innfallsvinkelen å vurdere om tildelingen av anleggsmidler synes å treffe der behovene er størst. Dette gjøres ved å vurdere om ordningens forvaltning (kapittel 3) og tilskuddsmodellens innretning (kapittel 4) synes å frembringe prosjekter som bidrar til at midlene allokeres dit behovene synes å være størst. Hvis midlene allokeres til de anleggene og områdene hvor behovet for anlegg synes å være størst, er det en indikasjon på at tilskuddenes betydning for realisering av anlegg er stor, og herigjennom at effektene av ordningen er positive. I evalueringen ser vi også på hvordan enkelte andre land har innrettet seg (kapittel 5), og vi drøfter om det er justeringer i ordningen i Norge som kan bidra til høyere måloppnåelse (kapittel 6).

Bidrar forvaltningen til å underbygge god anleggsrealisering?

Kommunene er ansvarlige for å utarbeide kommunale planer for utvikling av anlegg for idrett og fysisk aktivitet, som styringsverktøy i anleggspolitikken. I hovedsak vurderer kommunene at de har gode rutiner for å kartlegge behov for anlegg, men det synes likevel å være noe forbedringspotensial. Det er vår vurdering er at det vil variere mellom kommuner hvor dekkende søknadene er som uttrykk for det samlede behovet, og hvor aktivt det prioriteres mellom anlegg både i kommuner og fylkeskommuner. Det er grunn til å tro at ikke alle behov er reflektert i søknadene som fremmes og at det relative behovet varierer mellom anleggene det søkes om. Det er viktig at kommunene har gode rutiner for behovskartlegging gjennom systematisk planarbeid. Dette gir grunnlag for å optimalisere effekter av tilskuddsordningen.

Dataanalysene gir ikke støtte for å hevde at noen eiere er underrepresentert i søknader om tilskudd som helhet. Det er likevel en risiko for udekkede behov ved at noen søkere er flinkere til å jobbe med søknader enn andre og har bedre forutsetninger til å søke når det kreves tid, kapasitet og ressurser. Større idrettslag i store idretter har antagelig bedre kapasitet og et apparat til å søke om tilskudd enn mindre lag, velforeninger og andre søkere. For idretter og aktivitetsgrupper i vekst og utvikling er det i tillegg en utfordring knyttet til at der krevende å dokumentere behovet for anlegg, fordi aktiviteten ikke oppstår før anlegget er realisert. Dataanalysene viser at «rike» kommuner i større grad benytter tilskuddsordningen og får realiserende anlegg enn mindre «rike» kommuner. Det betyr at det er en risiko for at kommuner med høy finansieringsevne, både for egne anlegg og for anlegg som eies av lag, foreninger og organisasjoner, er overrepresentert i søknader om tilskudd og realisering av anlegg. Tilsvarende vil antagelig gjelde for «rike» idretter og «rike» idrettslag.

Selv om det kan være rimelig å legge til grunn at det ikke oppstår en søknad om tilskudd uten at det eksisterer et reelt behov for anlegget, vil det likevel være slik at søknaden ikke forteller noe om *hvor stort behovet er*. Det vil være relative forskjeller i behovet mellom anleggene det søkes om tilskudd til, men dette synes i liten grad å være førende for hvilke anlegg som mottar tilskudd, eller hvor stor tilskuddsandelen er. Tilskuddsordningen har derfor preg av å være en administrativ køordning med en venteliste for søknadene som fremmes, med begrenset grad av reelle prioriteringer mellom behov. Søknader som blir godkjent blir tildelt midler, søknader som ikke når frem inneværende år blir plassert i køen og prioritert kommende år. Nye søknader får plass bak gamle søknader i køen, uavhengig av om behovet for disse anleggene relativt sett kan være større enn behovet for anleggende

som står allerede i kø. At tilskuddsordningen i praksis er en køordning betyr ikke at det ikke er behov for anleggene som realiseres, men det er ikke en garanti for at anleggene som realiseres treffer der behovet er størst.

Bidrar ordningen til å dekke behovet?

Analysen viser at tilskuddsordningen bidrar til realisering av et stort antall anlegg. Samtidig observerer vi en tendens til at det realiseres dyrere anlegg. Dyrere anlegg skyldes delvis en vridning av andel søknader mot dyrere anleggs kategorier, og at det søkes om og realiseres dyrere anleggsprosjekter innenfor hver kategori. Det synes også som at ordningen bidrar til realisering både av anlegg som ellers ikke ville vært realisert, og anlegg som sannsynligvis kan realiseres uten tilskudd. Noe av midlene vil derfor virke som en ren subsidie, og ikke virke utløsende på anlegg som ellers ikke ville blitt realisert.

Ordningens bidrag til realisering må sees opp mot behovet. I den grad søknadsvolumene gjenspeiler behovet finner vi at behovet per innbygger har økt over tid. Økende etterslep tilsier at ordningen ikke dekker behovet fullt ut.

Det er imidlertid usikkert i hvilken grad søknadsvolum gjenspeiler behov på et nivå som er samfunnsøkonomisk optimalt. Selv om krav til egenfinansiering til en viss grad vil ivareta behovsrelevans, vil imidlertid tilgangen på «gratis» penger i prinsippet kunne bidra til realisering av flere eller større anlegg enn det det strengt tatt er behov for eller for å erstatte annen finansiering. I den grad dette er tilfellet, er den reelle underfinansieringen av ordningen lavere enn det vårt beregnede etterslep tilsier. Det at det søkes om dyrere anlegg kan muligens gjenspeile at grunnleggende behov til viss grad er dekket. Samtidig er det alltid behov for å fornye anlegg som er gamle, og det vil være befolkningsvekst i deler av landet, noe som utløser behov for flere anlegg.

Bidrar ordningen til jevn geografisk fordeling av anlegg?

Det er et mål at tilgangen til anlegg skal være relativt lik over hele landet. Tilskuddsordningen tar også eksplisitt hensyn til dette ved at midlene fordeles mellom fylkene gjennom en fordelingsnøkkel, der anleggstetthet teller 25 prosent. Vi finner imidlertid store forskjeller i tilgang til anlegg mellom fylkene og kommunene.

Tilgang til anlegg målt som anleggstetthet har økt i nesten alle fylker, med unntak av Finnmark og Buskerud. Likevel viser dataene at anleggsdekningen ikke har blitt likere over tid. Årsakene til dette kan det være flere. Et tydelig resultat fra analysen er at det er tettbeboede fylker som har lavest anleggsdekning. Samtidig er søknadsvolumet i disse fylkene relativt sett lavt, og befolkningsveksten har utlignet en del av økt anleggsrealisering. Disse fylkene står altså overfor utfordringer som dagens fordelingsmodell i tilskuddsordningen ikke fullt ut klarer å adressere. Dette svekker tilskuddsordningens bidrag til likere tilgang til idrettsanlegg over hele landet. Vi kan ikke utelukke at ulikhetene ville ha vært enda større uten at fordelingsmekanismen hensyntar anleggstetthet, og at det er andre faktorer som driver resultatet. Men målt i anleggstetthet synes effekten fra ordningen til å være for svak til å jevne ut forskjellene mellom fylkeskommunene.

Selv om vi på fylkesnivå ikke finner noen klar utjevning i anleggstetthet tyder regresjonsanalyser på kommune-nivå på at det likevel eksisterer en slik utjevnende effekt. Dette er i utgangspunktet overraskende siden ordningen setter føringer for utjevning gjennom fordelingsnøkkel til fylkene, men ikke til videre fordeling til kommuner. Dette kan således tyde på at det ikke er modellen som gir utjevning, men at utjevningen skjer ved at kommuner og/eller fylkeskommuner gjør gode behovsvurderinger og prioriteringer.

Bidra ordningen til realisering av bredde i anlegg?

Et annet viktig mål med tilskuddsordningen er å bidra til et bredt utvalg ulike typer anlegg.

Analysen viser at anleggsdekningen har bedret seg i de fleste kategoriene. Ordningen bidrar således til en bredde og forbedret tilgang til ulike anlegg. Ordningen synes også i noen grad å bidra til en mer jevn tilgang på ulike type anlegg over tid. Hvis en ser bort fra fotballanlegg, ser det ut som anleggstettheten over tid har økt mer for de anleggstypene som hadde relativt lav anleggstetthet i 2006. Dette er oppnådd uten at ordningen setter spesielle føringer for dette i fordelingsmekanismen, noe som kan tyde på at kommunene gjør et godt arbeid med å få frem de riktige søknadene.

Mulige endringer i tilskuddsordningen for å øke måloppnåelse

Det er den samlede forvaltningen av tilskuddsordningen og innretningen av ordningen i sin helhet som påvirker hvilke effekter ordningen gir på anleggsrealisering. Føringerne som gis fra staten i dag knyttet til fordeling mellom fylker, makssatser og maksandeler, har stor innflytelse på hvilke anlegg som realiseres og hvor stort

tilskudd hver anleggseier får. Det samme har kommunens prioriteringer. For å styrke måloppnåelse ytterligere må man derfor vurdere hele «verdikjeden» under ett.

I dag er det ulike maksandeler og makssatser for ulike typer anlegg. Ved å endre maksandeler og makssatser for én type anlegg og ikke for andre, vil det være mulig å vri tilskuddsmidlene over til denne eller disse typene anlegg. Virkningen oppstår både fordi det skjer en omfordeling av midler mellom søkerne i dagens søknadsbunke, mens også gjennom en dynamisk effekt som følge av at søknadene over tid vil vris i retning de anleggstypene der tilskuddene er høyest. Vi mener derfor det er et svært effektivt virkemiddel å forskjellsbehandle anleggstyper med maksandeler og makssatser. Ulempen med en slik innretning er at det ikke er sikkert at det blir treffsikkert i den forstand at det er krevende på nasjonalt nivå å få et overblikk over anleggsbehovene på lokalt nivå. Denne utfordringen blir mindre viktig dersom kommunene gjør reelle prioriteringer, slik at det er de anleggene som gir mest fysisk aktivitet per krone som får tilskudd. Her har særlig kommunene et ansvar for å gå gjennom hvordan de arbeider med å identifisere og prioritere behov. For å optimalisere effekter av ordningen bør det gjøres grundige vurderinger på nasjonalt politisk nivå av hvilke føringer som skal gis på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, og fastsettelsen av makssatser må skje på en transparent måte.

Når det gjelder fordelingsmodellen bør midlene i noen grad vris over mot fylker med stor befolkningstetthet, siden disse har opplevd relativt lav anleggsdekning over tid. Den samlede tilgjengelige tilskuddspotten bør antagelig ikke uten videre økes hvis det ikke er økt sikkerhet for at de beste anleggene prioriteres. Det bør heller vurderes tiltak for å redusere trenden med økt kostnad per anlegg, slik at dagens tilskuddspott kan bidra til å finansiere en større andel av totalkostnaden.

1. Oppdrag og metode

Tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet skal bidra til å gi befolkningen mulighet til å drive aktivitet. På oppdrag fra Kulturdepartementet har Oslo Economics og professor Dag Vidar Hanstad ved Norges idrettshøgskole gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen. Mandatet har vært å vurdere i hvilken grad tilskuddene bidrar til å realisere anlegg det er behov, og mulige justeringer av ordningen for å styrke måloppnåelsen ytterligere.

1.1 Bakgrunn

Statens overordnede mål for idrettspolitikken er idrett og fysisk aktivitet for alle. Regjeringen fordeler årlig midler fra overskuddet til Norsk Tipping (spillemidler) til ulike formål innenfor idretten. Ett slikt formål er bygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet.

Tilskudd til bygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet skal bidra til en infrastruktur som gir befolkningen mulighet til å drive aktivitet. Dette gjelder både i regi av den frivillige, medlemsbaserte idretten og gjennom egenorganisert aktivitet. Tilskuddet er en søknadsbasert ordning, der kommuner, idrettslag, andre organisasjoner og private aktører kan søke om tilskudd fra spillemidler til å realisere rehabiliteringsprosjekter eller nybygging av ulike typer anlegg for idrett og fysisk aktivitet.

I 2019 ble det bevilget om lag 1,5 milliarder kroner i tilskudd til nybygg og rehabilitering av anlegg. Søknadene om tilskudd beløp seg derimot til nesten 6 milliarder kroner, og det har vært en sterk økning i samlet søknadsbeløp de siste årene.

1.2 Mandat og problemstillinger

Kulturdepartementet ønsker et bedre kunnskapsgrunnlag om tilskuddsordningens virkninger, herunder tilskuddenes betydning for realisering av anlegg. På oppdrag fra departementet har Oslo Economics i samarbeid med Dag Vidar Hanstad ved Norges idrettshøgskole gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen. Mandatet for evalueringen har omfattet vurdering av to hovedproblemstillinger:

1. Tilskuddenes betydning for realisering av anlegg, for ulike anleggstyper, eiere og geografiske områder.

2. Mulige justeringer i tilskuddsordningen for å styrke måloppnåelsen ytterligere, og konsekvenser av dette for ulike anleggstyper, områder og eiere.

Den første problemstillingen handler om å vurdere hvilke virkninger tilskuddsordningen gir når det gjelder å få realisert ulike typer anlegg for ulike typer eiere forskjellige steder i landet. På dette punktet tar evalueringen for seg i hvilken grad tilskuddene bidrar til å realisere de anleggene det er behov for. Denne delen av evalueringen har også som hensikt å undersøke om det er enkelte kategorier av søkere av tilskuddsmidler eller anleggseiere som i større grad enn andre har forutsetninger for og ressurser til å muliggjøre seg av tilskuddsordningen.

Den andre problemstillingen handler om å vurdere konsekvenser av eventuelle justeringer i tilskuddsordningen, enten gjennom fordelingen, justering av andelen tilskuddet kan utgjøre av de totale prosjektkostnadene (tilskuddsandel) eller makssetsen for tilskuddsbeløpet, for ulike anleggstyper og eiere. Formålet ved eventuelle justeringer i tilskuddsandel eller tilskuddsbeløp vil være å bidra til økt måloppnåelse i anleggspolitikken; nemlig å bidra til at anleggsmassen samlet gir grunnlag for variert aktivitet over hele landet.

Evalueringen er gjennomført i perioden februar til medio mai 2020. Informasjonsinnhenting er noe preget av koronautbruddet vinteren/våren 2020.

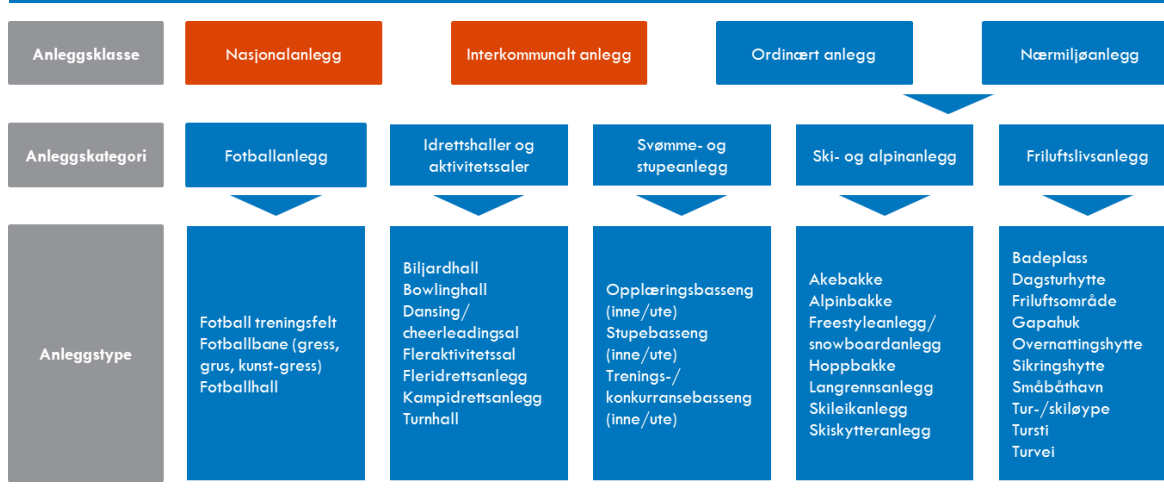
1.3 Avgrensninger

Tilskudd til bygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet omfatter et bredt spekter av ulike typer anlegg og anleggseiere. I samråd med Kulturdepartementet, er det foretatt en avgrensning av oppdraget for å fokusere evalueringen mot et utvalg anleggstyper. Tilskuddet er rettet mot ulike anleggsklasser og anleggs kategorier. Evalueringen omfatter tilskuddene til anleggsklassene ordinært anlegg og nærmiljøanlegg, og er avgrenset til følgende anleggs kategorier:

- Fotballanlegg
- Idrettshaller og aktivitetssaler
- Svømme- og stupeanlegg
- Ski- og alpinanlegg
- Friluftslivsanlegg

Anleggstypene som evalueringen omfatter er illustrert i Figur 1-1.

Figur 1-1: Anlegg i tilskuddsordningen omfattet av evalueringen



Illustrasjon Oslo Economics

1.4 Evalueringsmetode

Det overordnede formålet med oppdraget er å skaffe et kunnskapsgrunnlag om anleggsordningens virkninger, herunder ordningens bidrag til å realisere anlegg.

Utfordringer med effektmålinger

Å måle konkrete virkninger av en tilskuddsordning er på et generelt grunnlag krevende, fordi det er en rekke forhold som påvirker målet, her anleggsrealisering, og fordi vi ikke kjenner utviklingen uten tilskuddet (den såkalte kontrafaktiske utviklingen). Effekten av tilskuddsordningen beregnes ideelt sett som differansen mellom faktisk realisering av anlegg (observert utbygningstakt) og den kontrafaktiske utviklingen.

Det kan være enkelte anlegg som ville blitt realisert uten statlig støtte, og det kan være enkelte anlegg som er helt avhengig av tilskuddsordningen for å bli realisert. Ideelt sett bør tilskuddsordningen rette seg mot de prosjektene som er avhengig av støtte for å bli realisert. Når en skal vurdere effekter av en ordning, er det et nøkkelspørsmål om tilskuddsordningen skaper addisjonalitet. Fra DFØ sin veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger heter det:

«Dersom et tilskudd medfører en økning i ønsket type produksjon eller ønskede typer aktiviteter som ikke ville ha blitt realisert uten tilskuddet, sier vi at tilskuddet skaper addisjonalitet.» (DFØ, 2007)

Addisjonalitet som begrep fanger opp at det er differansen mellom faktisk utvikling og kontrafaktisk utvikling som er relevant å se på. I en effektiv vurdering er vi da interessant å finne ut om tilskuddet har en utløsende effekt, og treffer der behovet for (finansiering av) anlegg er størst.

Det første innebærer at tilskuddet ikke bør fortrenge annen finansiering (kommer i stedet for annen finansiering). Det andre betyr at tilskuddet bør treffe de aktørene eller anleggstypene som har størst «underdekning» sett i forhold til behov.

Implikasjoner for analyseinnretning

Ettersom det er krevende å gjennomføre analyser som beregner de direkte effektene av tilskuddsordningen er den evalueringstekniske innfallsvinkelen å vurdere om tildelingen av anleggsmidler synes å treffe der behovene er størst. Dette gjøres ved å vurdere om ordningens forvaltning (kapittel 3) og tilskuddsmodellens innretning (kapittel 4) synes å frembringe prosjekter som bidrar til at midlene allokeres dit behovene synes å være størst. Hvis midlene allokeres til de anleggene og områdene hvor behovet for anlegg synes å være størst, er det en indikasjon på at tilskuddenes betydning for realisering av anlegg er stor, og herigjennom at effektene av ordningen er positive. I evalueringen ser vi også på hvordan enkelte andre land har innrettet seg (kapittel 5), og vi drøfter om det er justeringer i ordningen i Norge som kan bidra til høyere måloppnåelse (kapittel 6).

Figur 1-2 gir en oversikt over hovedevaluerings-spørsmålene som besvares i evalueringen basert på denne innretningen.

Figur 1-2: Hovedevaluerings spørsmål

Hovedevaluerings spørsmål: Gir tilskuddsordningen realisering av anlegg for variert aktivitet over hele landet	
Frembringer forvaltningen av tilskuddsordningen prosjekter som bidrar til at midlene allokeres dit behovene synes å være størst?	• Har kommunene gode strukturer for å kartlegge behov for anlegg lokalt i kommuner, lag, foreninger og organisasjoner? • Foretar kommuner og fylkeskommunene prioritering av søknader om tilskudd som er i tråd med behovet? • Er det søkere som har bedre forutsetninger for å delta i ordningen?
Frembringer tilskuddsordningens innretning prosjekter som bidrar til at midlene allokeres dit behovene synes å være størst?	• Dekker ordningens omfang behovet for anleggsfinansiering? • Gir innretningen av fordelingsmodellen mellom fylkeskommuner realisering av anlegg for variert aktivitet over hele landet? • Gir fastsatte tilskuddsandeler og tilskuddssatser realisering av anlegg der behovet er størst og på en måte som samlet gir grunnlag for variert aktivitet over hele landet?
Hvordan innretter andre land tilskuddsordninger for realisering av anlegg?	• Hva er likheter og forskjeller sammenlignet med ordningen i Norge?
Hvilke justeringer i tilskuddsmodellen kan bidra til ytterligere måloppnåelse?	• Hva er konsekvensen for realisering av anlegg ved justering tilskuddsmodellen, og hvordan vil dette eventuelt påvirke ulike anleggstyper og eiere?

Illustrasjon Oslo Economics

På lokalt nivå kartlegger kommuner, lag, foreninger og organisasjoner egne behov for anlegg. Lag, foreninger og organisasjoner formidler behovet til kommunen og idretts- og friluftsråd. Kommunen fastsetter frist og prosedyre for innsending og foreløpig kontroll av søknader om tilskudd til anlegg i sitt område, og registrerer anlegg i Anleggsregisteret. Deretter utarbeider kommunen en prioriteringsliste over søknader om tilskudd til anlegg, eventuelt med justeringer og innspill fra idretts- og friluftsråd, som sendes til fylkeskommunen. At kommunene evner å fremme de riktige søknadene, basert på gode strukturer for behovskartlegging er derfor sentralt for at ordningen skal gi ønskede effekter. Fylkeskommunen kontrollerer om søknadene oppfyller de formelle vilkårene for å bli godkjent, foretar eventuelle fylkeskommunale prioriteringer utover prioriteringene som kommer fra kommunene, og fatter vedtak om innvilgelse eller avslag for de godkjente søknadene. Fylkeskommunene har en viktig rolle i å prioritere søknader og anlegg som det søkes om tilskudd til. Deres forvaltning er derfor sentral å vurdere nærmere.

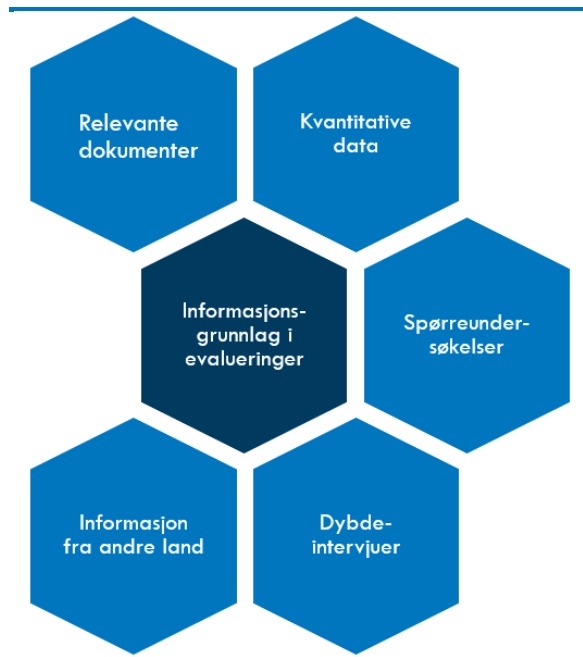
Kulturdepartementet fordeler tilskuddsmidler til fylkeskommunene (rammefordeling), basert på en fordelingsmodell og fastsetter satser for maksimalt tilskudd til forskjellige typer anlegg. Fordelingsmodellen og bestemmelsene om maksimale tilskudd gir føringer for hvilke anlegg som får hvilken støtte. Både fordelingsmodellen og bestemmelsene er dermed sentrale for hvilke effekter tilskuddet gir, ettersom

disse påvirker hvilke anlegg som realiseres hvor (og av hvem). Innretningen av tilskuddsordningen er derfor et sentralt utgangspunkt for hvilke effekter som oppstår. Det er til syvende og sist kommuner, idrettslag og andre lag og foreninger som realiserer anlegg. Hovedspørsmålet er hvilke anlegg som realiseres og hvorvidt tilskuddene bidrar til realisering i tråd med intensjonene, eventuelt om det er justeringer i ordningen som kan bidra til høyere måloppnåelse.

1.5 Informasjonsgrunnlag

Evalueringen er basert på et bredt informasjonsgrunnlag (se Figur 1-3). Grunnlaget beskrives nærmere under figuren.

Figur 1-3: Informasjonsgrunnlag i evalueringen



1.5.1 Gjennomgang av foreliggende informasjon

Til arbeidet med evalueringen har vi støttet oss på relevant litteratur på feltet, og gjengir kort det mest sentrale. Det er allerede gjennomført kartleggingsstudier som ser på fordelingen av spillemidler til idrettsanlegg. Kulturdepartementet, i samarbeid med Norges Idrettsforbund, utarbeider årlig en rapport som foretar en gjennomgang av søknader og tildelinger av spillemidler til idrettsanlegg. Disse rapportene gir en god oversikt over søknader og tildelte spillemidler per anleggskategori og per fylke. Videre gir rapporten informasjon om hvem som bygger og rehabiliterer anlegg, samt hvor mye som investeres i anlegg per fylke.

I 2009 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg (Riksrevisjonen, 2009). Det ble i denne sammenheng gjennomført kvalitative og kvantitative analyser for å vurdere om tilskuddsordningen treffer anleggsbehovet på en god måte. Vi har i denne evalueringen, i likhet med Riksrevisjonens evaluering, sett på sammenhengen mellom «rike» kommuner og mindre «rike» kommuner og i hvilken grad de benytter seg av tilskuddsordningen og får realisert anlegg.

Vi har også benyttet Meld. St. 26 (2011-2012) Idrettsmeldingen – Den norske idrettsmodellen (Kulturdepartementet, 2012), særlig for å fange opp målet for anleggspolitikk. Bestemmelsene for tilskuddsordningen har også vært sentral litteratur for gjennomføringen av evalueringen (Kulturdepartementet, 2019).

1.5.2 Kvantitative data

I evalueringen har vi benyttet kvantitative data der dette er tilgjengelig og relevant for evalueringens formål.

Anleggsregisteret

Kulturdepartementets register for idrettsanlegg og spillemiddelsøknader (Anleggsregisteret) inneholder alle registrerte idrettsanlegg i Norge og alle registrerte spillemiddelsøknader tilknyttet tilskuddsordningen.

- Anleggsdelen oppdateres fortløpende, men endringene loggføres ikke og datasettet er derfor å betrakte som tversnittdata. Med andre ord kan vi ikke følge utviklingen over tid med kun ett uttrekk fra Anleggsregisteret. Vi har derfor innhentet flere uttrekk. Av disse har vi benyttet oss av:
 - 2019 (fra Kulturdepartement)
 - 2006 (fra Riksrevisjonen)
- Søknadsdelen oppdateres i forbindelse med søknadsprosessen. Vi har innhentet et uttrekk som løper fra 2000-2019. Vi kan dermed følge utviklingen i for eksempel antall søknader og tildelinger på kommune- og fylkesnivå for de siste 20 årene.

For at det skal kunne søkes om tilskudd til et anlegg må kommunen der anlegget skal oppføres registrere anlegget i Anleggsregisteret (Kulturdepartementet, 2019).

Anleggsregisteret inneholder en rekke opplysninger om de fleste typer idrettsanlegg. Vi har benyttet et uttrekk fra Anleggsregisteret fra 2006 og 2019. Fordi det har skjedd endringer i registerets struktur underveis har dette krevd en del tilpasninger.

I Riksrevisjonens rapport fra 2009 heter det at registret inneholder sammenlignbare data fra 2001 og delvis 1999 på fylkesnivå og for storbyene. Enkelte definisjoner i Anleggsregisteret ble endret fra og med 2003, noe som gjør at det i liten grad foreligger sammenlignbare data på kommunenivå før 2003 (Riksrevisjonen, 2009).

Da Anleggsregisteret ble overført til en ny database i 2017 ble mange kategorier og typer anlegg omstrukturert og omdefinert. Det er derfor noen utfordringer med å sammenligne uttrekk fra før og etter 2017. For å sammenligne på anleggskategori og anleggstype på tvers av årene har vi konvertert registreringene til de kategorier og typer som gjelder fra 2017. Departementet har opplyst at et gjennomgående problem med de tidligere strukturene var at samme type anlegg kunne eksistere i et utall kategorier, og så var det nokså tilfeldig hvor den enkelte saksbehandler valgte å registrere et anlegg.

Andre anlegg var alt for uspesifiserte eller hadde størrelser bakt inn i typebetegnelsen som ikke gjaldt alle anlegg innenfor den typen. Vi har benyttet en oversikt fra departementet for å konvertere tidligere anleggs kategorier/-typer. I noen tilfeller samsvarer nye og gamle kategorier og typer, mens i andre tilfeller har departementet konvertert basert på kvalifisert forståelse eller latt majoritetstilfeller avgjøre for alle.

Over tid er det også gjennomført flere endringer i kommune- og fylkesstruktur. I analysen vår har vi i hovedsak benyttet oss av fylkesstrukturen fra 2017 og kommunestrukturen fra 2020. I perioden vi undersøker var den gamle fylkesinndeling gjeldende og ble brukt for å tildele midler fra tilskuddsordningen. I evalueringen er det derfor den gamle fylkesinndeling som er mest aktuell.

Vi har ikke hatt anledning til å se på effekten ordningen har på enkeltidretter. I enkelte idretter, for eksempel fotball, er det lett å koble anleggstype og idrett. For hallidretter er dette ikke mulig. Departementet innførte i 2019 et felt i søknaden der søkeren blir bedt om å angi hvilke idretter som kan benytte anlegget. I vårt oppdrag har det ikke vært mulig å benytte denne informasjonen til å analysere hvilken type haller som benyttes av hvilken type idretter.

For å analysere eierstruktur har vi benyttet organisasjonsnummer fra Anleggsregisteret koblet mot Oslo Economics bedriftsdatabase, og gruppert søkere i eierkategorier basert på informasjonen i databasen. Vi har delt eiere inn i tre kategorier. Disse kategoriene er; offentlige, idrettslag og en restgruppe kalt annen. Kategorien offentlige omfatter i hovedsak kommuner og fylkeskommuner. Kategorien idrettslag omfatter foreninger tilknyttet Norges idrettsforbund (NIF). For denne gruppen har vi benyttet NACE-beskrivelsen («Idrettslag- og klubber») i tillegg til søkere med beskrivelser som indikerer at søker er et idrettslag, for eksempel fotballklubb. For noen søkere er det vanskelig å skille på om foreningen er tilknyttet NIF eller ikke. For eksempel er «Det frivillige skyttervesen» ikke med i NIF mens «Norges skytterforbund» er med. Også for jeger- og fiskeforeninger og motorsportklubber varierer det om de er med i NIF eller ikke. For disse søkerne er det noe tilfeldig hvilken kategori de har blitt plassert i. Videre har vi gått gjennom restgruppen og med hjelp av aksjebøker fra 2018 sortert ut de selskapene som er eiet av enten en kommune, fylkeskommune, idrettslag eller andre.

For å se på anleggsdekning har vi i hovedsak benyttet Kulturdepartementets indeks for anleggsdekning, heretter kalt anleggstetthet.

Anleggstetthet gir beregningspoeng/vektall til anlegg som oppfyller visse kriterier. Summerer vi disse beregningspoeng og deler på antallet innbyggere får vi anleggstetthet. Anleggstetthet som mål på anleggsdekning har noen positive og negative sider ved seg.

$$\text{Anleggstetthet} = \frac{\sum \text{Antall anlegg} \times \text{vekt}}{\text{Antall innbyggere}} * 1000$$

Antall anlegg som oppfyller et gitt kriterium multipliseres med et vektall. Kriteriene og vektallene er gitt av Tabell 1-1. Disse produktene kalt beregningspoeng summeres per fylke eller kommune og deles siden på antall innbyggere per fylke eller kommune. Videre har vi skalert opp tallet slik at anleggstettheten kan tolkes som antall beregningspoeng per 1000 innbyggere i fylket eller kommunen.

På den positive siden fanger anleggstetthet opp endring i kvalitet gjennom at for eksempel grusbaner får en lavere vekt enn kunstgressbaner. Den fanger også opp aktivitetsflater per innbyggere gjennom å tildele ulik vekt til anlegg med ulikt areal. Videre tar indeksen også hensyn til innbyggertall.

På den negative siden tar indeksen kun med noen få anlegg, selv om disse anleggene er de som forventes å ha flest brukere. Anleggstetthet tar heller ikke hensyn til reiseavstander. For eksempel kan innbyggere i kommuner eller fylker med høy anleggstetthet ha lang reisevei til anlegget som utløser fordelingspoeng og dermed kan anleggsdekningen oppleves som dårligere enn indikert.

For å prøve å internalisere reiseavstander i indeksen har vi beregnet en sentralitetsjustert anleggstetthet etter følgende formel:

Sentralitetsjustert anleggstetthet

$$= \frac{\sum \text{Antall anlegg} \times \text{vekt}}{\text{Sentralitetsjustert antall innbyggere}} * 1000$$

Der sentralitetsjustert antall innbyggere beregnes på kommunenivå og tallene aggregeres opp på fylkesnivå.

$$\text{Sentralitetsjustert antall innbyggere} = \frac{\text{Antall innbyggere}}{\text{Sentralitetsindeks}} * 1000$$

Sentralitetsjustert antall innbyggere beregnes gjennom å normalisere sentralitetsindeksen slik at verdiene går fra 0 til 1 og siden dele antall innbyggere i kommunen eller fylket med denne verdien. Befolkningen i lite sentrale kommuner får en høyere befolkning og dermed en lavere anleggstetthet slik at perifere kommuner med antatt lengre reiseavstander får en lavere anleggstetthet.

Tabell 1-1: Anleggskategori, kriterier og vektall

Anleggskategori	Kriterier	Vektall
Fotballanlegg	Fotballbane gress lengre enn 90m og bredere enn 45m	1
Fotballanlegg	Fotballbane grus lengre enn 90m og bredere enn 45m	1
Fotballanlegg	Fotballbane kunstgress lengre enn 90m og bredere enn 45m	5
Fotballanlegg	Fotballhall lengre enn 60m og bredere enn 40m	4
Friluftsanlegg	Friluftstadijon kunststoff	3
Friluftslivsanlegg	Tursti	1
Friluftslivsanlegg	Turvei	1
Hestesportanlegg	Ridebane	1
Hestesportanlegg	Ridehall	3
Idrettshall og aktivitetssaler	Fleridrettshall areal f.o.m. 1600m ²	6
Idrettshall og aktivitetssaler	Fleridrettshall areal mellom 800m ² og 1599m ²	4
4Idrettshall og aktivitetssaler	Fleridrettshall areal mellom 384m ² og 799m ²	2
Idrettshus og servicebygg	Klubbhus	1
Is- og skøyteanlegg	Bandybane (ute) med kjøleanlegg	5
Is- og skøyteanlegg	Hurtigløpsbane (ute) med kjøleanlegg	5
Is- og skøyteanlegg	Ishall	5
Ski- og alpinanlegg	Langrennsanlegg	1
Svømme- og stupeanlegg	Opplæringsbasseng (inne) lengde mellom 12m og 24m	4
Svømme- og stupeanlegg	Treningsbasseng (inne) lengre enn 24m	6
Svømme- og stupeanlegg	Konkurransbasseng (inne) lengre enn 24m	6

SSB

Vi har komplettert datagrunnlaget fra Anleggsregisteret med data fra SSB. Dette omfatter data for:

- Frie inntekter
- Befolkning
- Sentralitetsindeks
- Areal
- Tettsted

1.5.3 Spørreundersøkelser

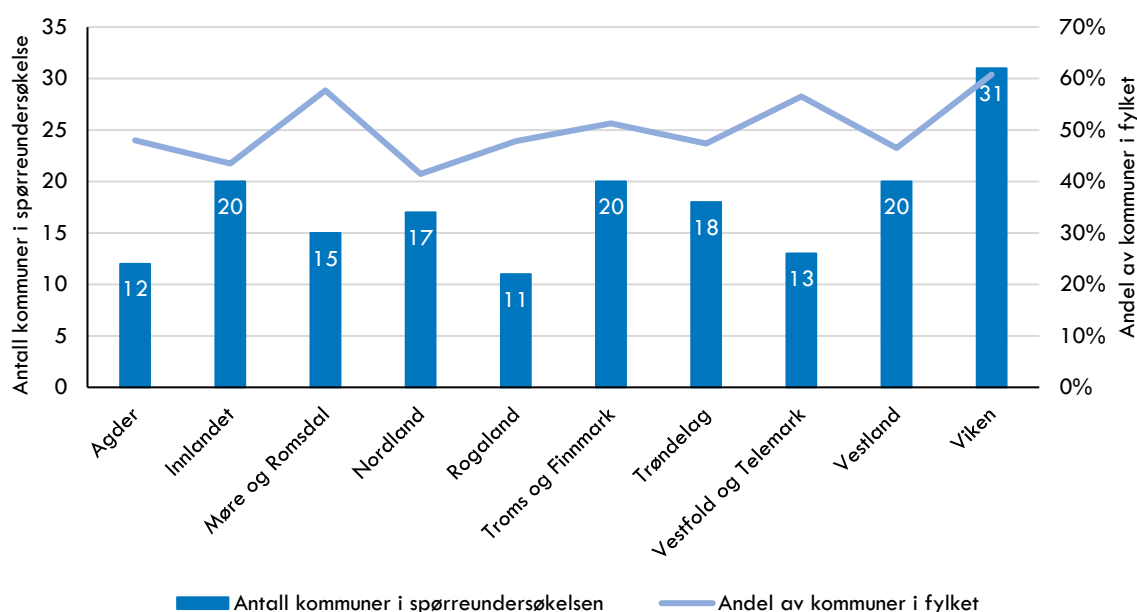
I evalueringen er det gjennomført to elektroniske spørreundersøkelser ved bruk av verktøyet Questback, rettet mot henholdsvis kontaktpersoner (for spille-middelordningen) i kommuner og fylkeskommuner. Formålet med spørreundersøkelsene har primært vært

å innhente vurderinger om hvordan kommuner og fylkeskommuner jobber med behovskartlegging og prioritering av anlegg i forbindelse med søknads-ordningen, samt hvordan de oppfatter søknads-situasjonen i sin kommune.

Vi har mottatt svar på spørreundersøkelsene fra samtlige fylkeskommuner (11), og totalt 178 av 356 kommuner (50 prosent).

Figur 1-4 viser at kommunene som har svart på spørreundersøkelsen er fordelt på alle fylkene, og utgjør mellom 41 prosent (Nordland) og 61 prosent (Viken) av kommunene i det enkelte fylke. Oslo er ekskludert fra figuren, men er representert i både spørreundersøkelsen rettet mot kommuner og i spørreundersøkelsen rettet mot fylkeskommuner.

Figur 1-4: Antall kommuner i spørreundersøkelsen, etter fylkeskommune og andel av kommuner i fylket



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics, Kartverkets oversikt over kommuner og fylker. Oslo er ekskludert fra figuren.

Tabell 1-2 viser nøkkelstatistikk for folketall i kommunene som er representert i spørreundersøkelsen.

Tabell 1-2: Nøkkelstatistikk folketall for kommunene i spørreundersøkelsen

Antall kommuner (N)	178
Gjennomsnitt	22 507
Median	7 478
Minste folketall	461
Største folketall	693 494

Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics, SSB tabell 07459

I utvalget på 178 kommuner er gjennomsnittlig folketall omtrent 22 500 innbyggere, og medianen omtrent 7 500 innbyggere. Det er stor variasjon mellom kommunene, fra minste folketall på 461 innbyggere (Røyrvik) og største folketall på 693 494 innbyggere (Oslo).

1.5.4 Dybdeintervjuer

På bakgrunn av mottatte svar og resultater på spørreundersøkelsen, ble det identifisert fem casekommuner: Hammerfest, Larvik, Austevoll, Tønsberg og Oslo. I disse fem kommunene er det gjennomført til sammen 11 intervjuer, med representanter fra kommune, idrett og velforeninger:

- Hammerfest kommune, Hammerfest idrettsråd og Hammerfest skytterlag

- Larvik kommune, Larvik idrettsråd og Halsen idrettslag (Larvik)
- Austevoll kommune, Austevoll idrettsråd og Kolbeinsvik velforening (Austevoll)
- Tønsberg kommune
- Oslo kommune

I tillegg er det gjennomført dybdeintervjuer med representanter fra følgende aktører:

- Norges idrettsforbund
- 3 særforbund: Norges Svømmeforbund, Brettforbundet, Norges Fotballforbund
- 4 fylkeskommuner: Oslo, Viken, Innlandet og Nordland
- Kulturdepartementet

Innspill og vurderinger fra intervjuene inngår i anonymisert form fortløpende i drøftingen av problemstillingene i rapporten.

1.5.5 Informasjonsinnhenting fra andre land

Vi har kartlagt anleggsfinansiering i henholdsvis Sverige, Danmark og Finland. Informasjon og data er hentet fra offentlige dokumenter, rapporter fra forskningsinstitusjoner og gjennom intervjuer med representanter fra myndigheter og forskere. Omtale er kvalitetssikret med de samme aktørene i Danmark og Sverige. Det har vært krevende å følge opp informasjonsinnhentingens ettersom koronautbruddet har gitt behov for fokus på andre forhold i de tre landene.

2. Tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet

Statens overordnede mål med idrettspolitikken er idrett og fysisk aktivitet for alle. Tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet er et sentralt virkemiddel for å bidra til realisering av anlegg som samlet gir grunnlag for variert aktivitet over hele landet. Kulturdepartementet fordeler tilskuddsmidler til fylkeskommunene, som behandler og innvilger søknader og tildeler midler til anlegg. Innenfor gitte makssatser, er hovedregelen at søkere kan motta inntil 1/3 i tilskudd til ordinære anlegg og inntil 50 prosent til nærmiljøanlegg.

2.1 Formål med tilskuddsordningen

Statens overordnede mål med idrettspolitikken er sammenfattet i visjonen *idrett og fysisk aktivitet for alle*. Staten skal gjennom sin virkemiddelbruk legge til rette for at alle som ønsker det skal ha mulighet til å delta i idrett eller drive egenorganisert fysisk aktivitet. Den viktigste forutsetningen er satsing på anlegg for idrett og egenorganisert fysisk aktivitet (Kulturdepartementet, 2012).

For anleggspolitikken er det et mål at staten gjennom innretningen av spillemiddelordningen skal bidra til at anleggsmassen samlet gir grunnlag for variert aktivitet over hele landet (Kulturdepartementet, 2012).

Tilskuddsordningen skal bidra til en infrastruktur av ulike typer anlegg som gir befolkningen mulighet til å drive aktivitet, både i regi av den frivillige medlemsbaserte idretten og som egenorganisert aktivitet.

I bestemmelsene for tilskuddsordningen fremgår det at anlegg i lokalmiljø som stimulerer og tilfredsstiller barns behov for fysisk aktivitet i organiserte eller egenorganiserte former skal prioriteres. Når det gjelder ungdom, er det et mål å utvikle anlegg som tilfredsstiller deres behov for utfordringer og variasjon, og ungdom skal gis mulighet til å medvirke i utformingen av anlegg. I tillegg bør anleggene som mottar tilskudd fungere som gode sosiale møteplasser i lokalsamfunnene (Kulturdepartementet, 2019).

Det er et grunnleggende prinsipp at spillemidler ikke skal omdannes til fortjeneste for private, fortjenestebaserte aktører. Dette innebærer at private, fortjenestebaserte aktører ikke kan motta spillemidler eller eie spillemiddelfinansierte idrettsanlegg. Anleggseier har heller ikke adgang til å inngå bruksavtaler med private, fortjenestebaserte aktører.¹

2.2 Fordeling av tilskuddsmidler til fylkeskommunene

Tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet har to overordnede anleggsklasser som denne evalueringen er rettet mot:²

- **Ordinære anlegg** er anlegg for organisert idrett og fysisk aktivitet
- **Nærmiljøanlegg** er utendørsanlegg for egenorganisert, fysisk aktivitet, i tilknytning til bo- og/eller aktivitetsområder.

For nærmiljøanlegg fordeles tilskuddsmidler fra Kulturdepartementet til fylkeskommunene basert på søknadssum per fylke.

For ordinære anlegg skjer fordeling av tilskuddsmidler til fylkeskommunene i dag basert på en vektning av tre kriterier (se Tabell 2-1):

- Godkjent søknadsbeløp (vektes 50 %)
- Innbyggertall (vektes 25 %)
- Anleggstetthet (vektes 25 %)

For å beregne det tredje kriteriet, anleggstetthet, benyttes formelen som vist i kapittel 1.5.2:

$$\text{Anleggstetthet} = \frac{\sum \text{Antall anlegg} \times \text{vekt}}{\text{Antall innbyggere}} * 1000$$

Formelen baserer seg på 16 utvalgte anleggstyper. I utregningen summeres antallet anlegg innenfor hver anleggstype multiplisert med en tilegnet vekt, fastsatt av Kulturdepartementet, som skal ta hensyn til brukerpotensial og anleggskostnad for anleggstypen. Den vektete summen divideres deretter på antall innbyggere i fylket (Kulturdepartementet, 2017).

¹ Fra dette punktet gjelder enkelte unntak, beskrevet under punkt 4.4 i bestemmelsene for tilskuddsordningen (Kulturdepartementet, 2019)

² I tillegg finnes nasjonalanlegg og interkommunale anlegg

Tabell 2-1: Kriterier for fordeling av tilskuddsmidler til fylkeskommunene for ordinære anlegg

Kriterium	Vekt	Beskrivelse av kriterium
Godkjent søknadsbeløp	50 %	Det skal sikre god tildeling til fylker med stort søknadsvolum og bidrar til å jevne ut etterslepet mellom fylkene
Innbyggertall	25 %	Det skal sikre alle fylker et visst tilskudd uavhengig av søknadsvolum og anleggsdekning. Bakgrunnen for å bruke antall innbyggere er at tilskuddsordningen skal virke utjevnende og at tilgangen til idrettsanlegg skal være mest mulig lik i alle fylker. Kriteriet skal sikre hvert fylke en tildeling uavhengig av søknadssum. Det er ment å bidra til at fylker med lavt søknadsvolum får mindre etterslep og at tilskudd kan utbetales raskere til søker. Kriteriet er ment å ha en stimulerende effekt på anleggsbyggere i fylker med lav utbyggingsaktivitet
Anleggsfordeling (anleggstetthet)	25 %	Det skal sikre større tildeling til fylker med lav anleggsdekning, og bidra til mindre etterslep i disse fylkene. Kriteriet er ment å ha en stimulerende effekt på potensielle anleggseiere, i likhet med kriteriet med innbyggertall.

Kilde: (Kulturdepartementet, 2017)

2.3 Vilkår og krav for tilskudd

2.3.1 Ordinære anlegg

Lag, organisasjonsledd og sammenslutninger som er tilknyttet følgende organisasjoner søke om tilskudd til alle anleggstyper innen ordinære anlegg:

- Kommuner
- Fylkeskommuner
- Norges idrettsforbund
- Samenes Idrettsforbund-Norge
- Studentsamskipnader
- Norges Jeger- og Fiskerforbund
- Den Norske Turistforening
- Norges Bilsportforbund
- Det Frivillige Skyttervesen

For friluftslivsanlegg kan sammenslutninger organisert under Friluftsrådernes Landsforbund, samt Oslofjordens Friluftsråd, og Norsk Friluftsliv søke om tilskudd.

Det kan søkes om tilskudd til to hovedformål:

- Bygging av nytt anlegg
- Rehabilitering av anlegg, og nødvendig innredning/ombygging

Det kan søkes tilskudd for kostnader som angår aktivitetsareal og nødvendige tilleggselementer som f.eks. garderobe, lys mv., og til kjøp og/eller innredning av eksisterende anlegg for å sette anlegget i stand etter de krav som gjelder til utforming og funksjonalitet. Det ytes ikke tilskudd til drift og vedlikehold, diverse løst utstyr dersom ikke annet er bestemt og til kostnader som ikke direkte

angår aktivitetsflater og nødvendige tilleggselementer. For tilskudd til rehabilitering, må dette innebære istandsetting av anlegg som gir vesentlig funksjonell og bruksmessig standardheving sammenlignet med dagens situasjon. Det gis tilskudd først etter 20 års bruk³, og grunnlaget for tilskudd skal være utilfredsstillende teknisk/økonomisk drift, bruksfunksjoner eller bruksslitasje som ikke kan rettes opp gjennom normalt vedlikehold (Kulturdepartementet, 2019).

2.3.2 Nærmiljøanlegg

Alle som kvalifiserer for tilskudd til en eller flere anleggstyper under ordinære anlegg kan også søke tilskudd til nærmiljøanlegg. I tillegg kan borettslag og velforeninger⁴ søke. Det kan søkes om tilskudd til nybygg og rehabilitering av nærmiljøanlegg som er fritt og allment tilgjengelig for egenorganisert, fysisk aktivitet, først og fremst for barn og ungdom 6-19 år, men også for øvrig lokalbefolkning. Nærmiljøanlegg kan kun unntaksvis benyttes til organisert aktivitet, og er ikke ment å ivareta den organiserte aktivitetens behov. Nærmiljøanlegg omfattes ikke av tilskudd til kjøp og innredning av anlegg, og heller ikke av tilskudd til universell utforming av eldre idrettsanlegg. Det gis ikke tilskudd til alminnelige lekeplasser eller personlig utstyr og forbruksmaterieil (Kulturdepartementet, 2019).

2.3.3 Avvikling av krav om idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning med behovsoppgave

Krav til idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning med behovsoppgave ved søknad om tilskudd ble avviklet i tilskuddsordningen fra 2018 til 2019 (for tildelinger i

³ For idrettsgulv og -dekker, snøproduksjonsanlegg, elektroniske målskiver, ishockeyvant, undervarmeanlegg og kart kan det gis tilskudd etter 10 års bruk.

⁴ Med unntak av hyttevelforeninger

2020). Kravet ble erstattet med vilkår om at anlegget skal ha riktig utforming og funksjonalitet for å kunne få tilskudd, og at målsatte tegninger av anlegget må vedlegges søknad.⁵

På tidspunktet for denne evalueringen har fylkeskommunene ennå ikke vært igjennom tildelinger i 2020 uten krav om idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning med behovsoppgave. Det har derfor vært for tidlig å vurdere effekten av å avvike kravet, men vi har i spørreundersøkelsen rettet mot fylkeskommunene bedt dem ta stilling til hvordan dette vil påvirke deres arbeid i tiden fremover. Dette beskrives i kapittel 3.2.

2.4 Tilskuddssatser og tilskuddsandel

Figur 2-1 oppsummerer hvilke tilskuddssatser som gjelder for ordinære anlegg og nærmiljøanlegg.

Figur 2-1: Oversikt over satser for tilskudd

Ordinært anlegg	Nærmiljøanlegg
Tilskuddsberettigede kostnader må overstige kr 150 000	Tilskuddsberettigede kostnader må overstige kr 50 000
Maksimalt ordinært tilskudd avhengig av anleggstype (og størrelse): Kr 250 000 – 25 500 000	Maksimalt ordinært tilskudd per anlegg/element: kr 300 000*
Ordinært tilskudd er begrenset oppad til 1/3 av godkjente kostnader	Ordinært tilskudd er begrenset oppad til 50% av tilskuddsberettigede kostnader
Påslag for geografi/pressområder: 15–25 % påslag på ordinært tilskudd	
Samlet statlig tilskudd kan ikke overstige 50% av godkjente kostnader	Samlet statlig tilskudd kan ikke overstige 50% av godkjente kostnader
Samlet offentlig tilskudd kan ikke overstige kontantutgifter	Samlet offentlig tilskudd kan ikke overstige kontantutgifter

*Unntak store kunstisflater: 1,2 mill. kr

Kilde: (Kulturdepartementet, 2019)

For ordinære anlegg gis det tilskudd dersom tilskuddsberettigede kostnader (se kapittel 2.3.1) overstiger 150 000 kroner. Hovedregelen er at det kan søkes om tilskudd på inntil 1/3 av tilskuddsberettigede kostnader⁶, innenfor fastsatte

⁵ Endringen er beskrevet i *Endringer i bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet – 2019. Sammenlignet med 2018-utgaven*: https://www.regjeringen.no/contentassets/3b11076ff1204acca5d9c9d680e57ab8/v-0732-b_2019-bestemmelser-om-tilskudd-til-anlegg-for-idrett-og-fysisk-aktivitet---vedlegg-med-endringene---2019.pdf

tilskuddsbeløp for hver anleggstype. Samlet statlig tilskudd kan ikke overstige 50 prosent av godkjent kostnad i søknaden. Det gis økt tilskudd til ordinære anlegg i Troms og Finnmark (25 prosent i tillegg) og i Nordland og Namdalen (20 prosent i tillegg). I tillegg gis det økt tilskudd med et tillegg på 15 prosent til anlegg i kommuner definert som pressområder.⁷ Dette gjelder Kristiansand, Bodø, Oslo, Sandnes, Stavanger, Sola, Tromsø, Trondheim, Sandefjord, Askøy, Bergen, Fredrikstad, Moss, Sarpsborg, Bærum, Ullensaker, Skedsmo, Lørenskog og Drammen (Kulturdepartementet, 2019).

For nærmiljøanlegg gis det tilskudd dersom tilskuddsberettigede kostnader (se kapittel 2.3.2) minimum er 50 000 kroner. Hovedregelen er at det kan søkes om tilskudd på inntil 50 prosent av tilskuddsberettigede kostnader, begrenset oppad til 300 000 kroner per anlegg.⁸ Nærmiljøanlegg omfattes ikke av særskilte tilskudd til anlegg i utvalgte geografiske områder (Kulturdepartementet, 2019).

2.5 Utbetaling av tilskudd og kompensasjon av merverdiavgift

For å få utbetalt tilskudd, må tilskuddsmottakere sende utbetalingsanmodning, regnskapsskjema og aktuelle vedlegg til kommunen, som videresender dette til fylkeskommunen. Fylkeskommunen utbetaler tilskuddet til kommunen, eventuelt direkte til ikke-kommunal tilskuddsmottaker etter avtale. Utbetaling baseres på revisorkontrollert regnskap (Kulturdepartementet, 2019). I 2010 ble det opprettet en søknadsbasert ramlestyrt ordning for kompensasjon av merverdiavgift (mva.) ved bygging av idrettsanlegg. Kompensasjon gis innenfor rammen Stortinget bevilger årlig. Søkere som oppfyller vilkårene for å motta spillemidler, med unntak av kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak, er omfattet av kompensasjonsordningen.⁹

Ved beregning av tilskudd, måles tilskuddsandel av totale kostnader inkludert merverdiavgift. Etter at merverdikompensasjon er utbetalt, vil dermed statens andel av prosjektkostnadene (summen av tilskudd og merverdikompensasjon) utgjøre en større andel enn tilskuddsandelen på 1/3. I enkelte tilfeller kan den statlige andelen bli over 50 prosent. Tilsvarende vil egenkapitalbidraget fra et idrettslag som anleggseier utgjøre en lavere andel av kostnadene etter merverdikompensasjonen.

⁶ Det gjelder unntak for noen anleggstyper.

⁷ Tillegg til anlegg i pressområder er tidsavgrenset og gjelder for søknadsåret 2020 og 2021.

⁸ Med unntak av utendørs kunstisflater på minimum 900 m² som det kan søkes tilskudd på inntil 1 200 000 kroner for

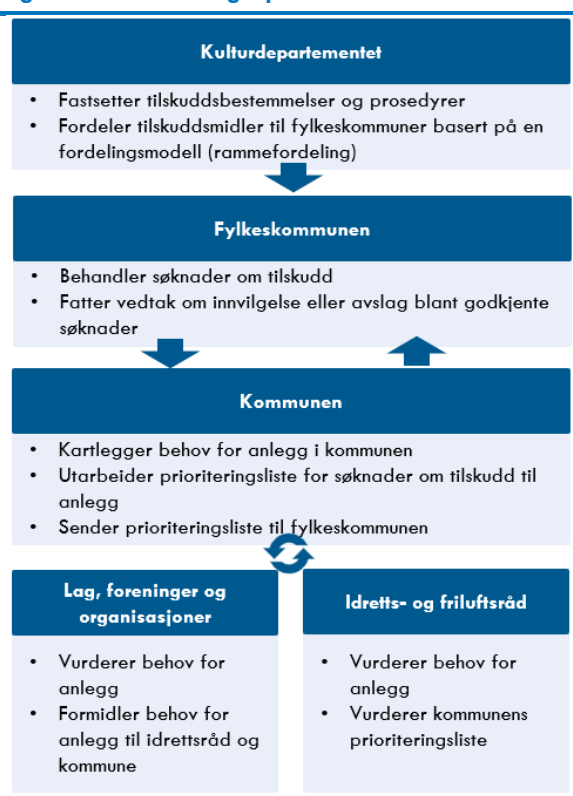
⁹ Disse har normalt fratrekk for mva.

3. Forvaltningens betydning for realiseringen av anlegg

Forvaltningen av tilskuddsordningen skal bidra til at anleggsrealiseringen samlet gir grunnlag for variert aktivitet over hele landet. En god forvaltning i kommuner og fylkeskommuner danner grunnlaget for at tilskuddsmidlene allokeres dit behovet er størst. Dette avhenger igjen av at kommunene har gode rutiner for å kartlegge behov og prioritere søknader, og at fylkeskommuner evner å prioritere søknader som er i tråd med behov og målet med ordningen.

I dette kapittelet analyserer vi om forvaltningen av tilskuddsordningen bidrar til at tilskuddsmidler allokeres dit behovet synes å være størst. Forvaltningskjeden for tilskuddsordningen er illustrert i Figur 3-1.

Figur 3-1: Forvaltningskjeden



Illustrasjon: Oslo Economics

Vi analyserer følgende forhold:

- Har kommunene gode rutiner for å kartlegge behov og prioritere søknader for anlegg opp mot behov?

- Foretar fylkeskommunene prioriteringer av søknader om tilskudd som er i tråd med behovet for anlegg?
- Er det søkere som har bedre forutsetninger for å søke om tilskudd til anlegg enn andre?

3.1 Rutiner for å kartlegge behov og prioritere søknader i kommunene

Det er kommunene som i første instans utarbeider en prioriteringsliste for søknader om tilskudd til anlegg, ofte med involvering av idretts- og friluftsråd. For å vurdere om tilskuddsmidlene bidrar til å realisere anlegg det er behov for lokalt, er det sentralt at rutinene i kommunene bidrar til at de riktige søknadene fremmes sett opp imot behovet for anlegg. For å belyse dette vurderer vi:

- Rutinene for å kartlegge behov for anlegg i kommunene
- I hvilken grad det gjøres vurderinger av sammenheng mellom behov for anlegg og søknader om tilskudd
- Hvordan kommunene foretar prioriteringer av søknader
- I hvilken grad idretts- og friluftsråd foreslår endringer kommunenes prioriteringsliste

3.1.1 Rutiner for kartlegging av behov

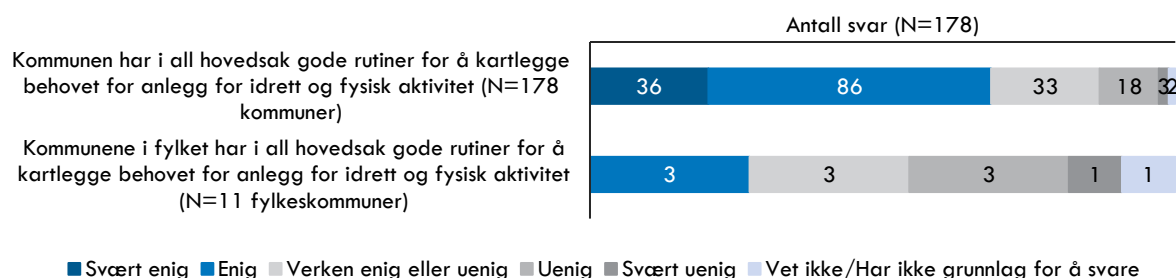
Kommunen har tre viktige roller i forbindelse med de lokale prioriteringene som gjøres:

- De har ansvar for kommunale planprosesser, herunder ansvar for å utarbeide en kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet. Dette er et politisk dokument, og er ment å være et styringsredskap for å nå kommunens mål på feltet.
- De er anleggseier, og kartlegger behov for nye kommunale anlegg og rehabilitering av eksisterende anlegg med utgangspunkt i den kommunale anleggsmassen. Tilsvarende vurderer idrettslag, foreninger, organisasjoner og andre private søkere behov for anlegg til sine aktiviteter.
- Kommunen er også spillemiddelansvarlig, mottar søknader om tilskudd og foretar en foreløpig kontroll av søknader før de sendes til fylkeskommunene. Underveis i søknadsåret kan søkere kontakte kommunen for å få informasjon, bistand og veiledning om tilskuddsordningen og arbeidet med søknad om tilskudd.

For at tilskudd skal kunne gå til anleggene det er behov for, fordrer dette at behov for anlegg blir kartlagt systematisk på tvers av ulike aktiviteter og anleggseiere, og at det nedfelles i gode behovsplaner.

Både fylkeskommunene og kommunene ble i spørreundersøkelsene bedt om å ta stilling til om de er enige eller uenige i at kommunen/kommunene i fylket har gode rutiner for å kartlegge behov for anlegg, se Figur 3-2.

Figur 3-2: Kommunenes og fylkeskommunenes vurderinger av kommunenes rutiner for å kartlegge behov for anlegg



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

Figuren viser kommunene og fylkeskommunene har ulikt syn på om det er gode rutiner for å kartlegge behov for anlegg. Et klart flertall av kommunene (omtrent 70 prosent) mener de i all hovedsak har gode rutiner for å kartlegge behov for anlegg, mens til sammen omtrent 1 av 5 er uenig eller svært uenig i dette. Blant fylkeskommunene er et mindretall enig i at kommunene i fylket som helhet har gode rutiner for å kartlegge behov for anlegg, og det er flere som til sammen er uenig eller svært uenig. Kommunene virker altså å være mer enig i at de har gode rutiner for å kartlegge behov for anlegg, enn fylkeskommunens samlede oppfatning av kommunene i sitt fylke skulle tilsi. Dette kan skyldes at kommunene er tettere på arbeidet med å kartlegge behov for anlegg enn fylkeskommunen, og at fylkeskommunen tar stilling til alle kommunene i fylket som helhet i sin vurdering av påstanden og ikke den enkelte kommune. Det kan også skyldes at kommunene har insentiver til å svare at de har gode rutiner.

Vi har ikke systematisk gjennomgått kommunale behovsplaner på idrettsfeltet. På bakgrunn av funnene i spørreundersøkelsene og intervjuer er vårt inntrykk at det varierer mellom kommunene hvor gode rutiner de har for å kartlegge behov for anlegg. Det varierer også i hvilken grad ulike aktører er involvert i arbeidet. Noen kommuner har svært tett kommunikasjon med både idrettslag og idrettsråd, hvor kommunikasjonen går begge veier, og hvor idrettsrådet har en aktiv rolle når det gjelder å komme med innspill og vurderinger. Andre kommuner virker i større grad å belage seg på at lag, foreninger og idrettsrådet selv aktivt oppsøker dialog med kommunen for å formidle sine behov, og at det er på denne måten kommunen får kartlagt behovet for anlegg.

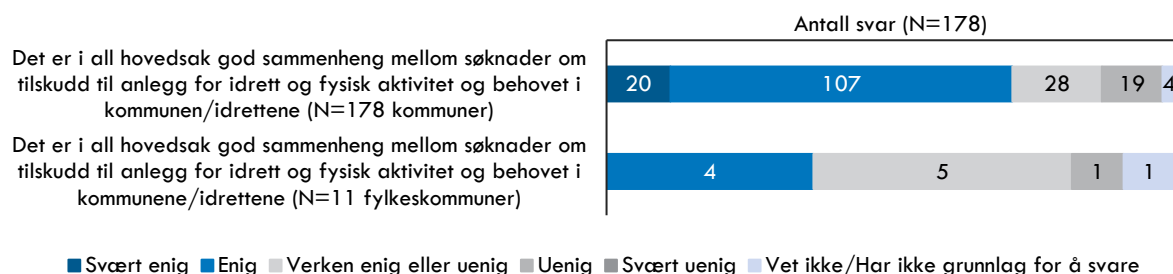
Noen kommuner beskriver at de frem til utviklingen av krav til idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning med behovsoppgave mottok behovskartlegginger fra idrettslag og foreninger som disse selv har gjennomført blant egne medlemmer. Formålet med en slik behovskartlegging er å begrunne, eller dokumentere, behovet for anleggsprosjektet det søkes tilskudd til. Avvikling av krav om behovsoppgave (se kapittel 2.3.3) innebærer imidlertid at omfanget av dette mest sannsynlig vil avta i tiden fremover.

Samlet sett er vår oppfatning at det varierer mellom kommuner hvor gode rutiner de har for å kartlegge og vurdere behov for anlegg. Det er antagelig slik at kommunene i større grad enn i dag burde ha utarbeidet gode kommunale behovsplaner for idrett og fysisk aktivitet. Med gode menes da at planene inkludert en komplett kartlegging av anleggs-situasjonen, uavhengig av idrett og hvem som er anleggseier, en gjennomgang av udekkede behov, og en tydelig prioritering av hvilke typer anlegg som bør prioriteres i planperioden, og hvor i kommunen behovene er. Gjennom en slik plan, som vil bli behandlet i en åpen, demokratisk prosess, vil det da skje en del prioriteringer som indirekte vil påvirke hvilke anlegg som får tilskudd gjennom spillemiddelordningen.

3.1.2 Sammenhengen mellom behov og søknader

Søknader om tilskudd til anlegg bør ha sammenheng med behovet for anlegg, i den forstand at det reflekterer det samlede behovet lokalt på en god måte. For å undersøke dette spurte vi kommunene og fylkeskommunene om å ta stilling til om det er god sammenheng mellom søknader om tilskudd og behovet i kommunene og idrettene, se Figur 3-3.

Figur 3-3: Kommunenes og fylkeskommunenes vurderinger av sammenheng mellom behov for anlegg og søknader om tilskudd



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

Et klart flertall av kommunene (71 prosent) er enig eller svært enig i at det er god sammenheng mellom søknader om tilskudd til anlegg og behovet for anlegg i kommunen/idrettene, mens 11 prosent er uenige eller svært uenige. Blant fylkeskommunene er flest verken enig eller uenig i samme påstand, men 4 av 11 sier seg enig eller svært enig. Blant de fire sistnevnte er tre fylkeskommuner de samme som mener at det i all hovedsak er gode rutiner for å kartlegge behov for anlegg i kommunene (jf. Figur 3-2). Kun én fylkeskommune er uenig i påstanden, og dette er en annen fylkeskommune enn de fire fylkeskommunene som er uenige i at kommunene har gode rutiner for å kartlegge behov for anlegg.

Kommunene i vår undersøkelse er altså mer enig i at det er god sammenheng mellom behov for anlegg i kommunene/idrettene og søknader om tilskudd til anlegg, enn fylkeskommunene. En forklaring på dette kan igjen være at kommunene har incentiver til å svare at det er godt samsvar. Kommunene er likevel nærmere til å vurdere sine lokale forhold.

For fylkeskommunen er sammenhengen mellom behov for anlegg og søknad om tilskudd mindre direkte observerbar. At flere fylkeskommuner er mer usikre på sammenhengen reflekterer en større usikkerhet for om søknadene gjenspeiler det faktiske behovet. Usikkerheten kan både skyldes man ikke er trygg på at alle behov fanges opp i søknader og det reelle behovet for hver søknad.

Svarene i spørreundersøkelsene og informasjon fra intervjuene kan indikere at det er behov som ikke fanges opp gjennom søknadene som fremmes. Dette henger også sammen med at kartlegging av behov ikke nødvendigvis er gjennomgående, og at det vil være forskjell på hvor sterk stemme ulike behov har i søknadssammenheng. Dette gjør det i neste trinn

vanskelig å konkludere med om det søkes om tilskudd til de anleggene det er størst behov for. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 3.3.

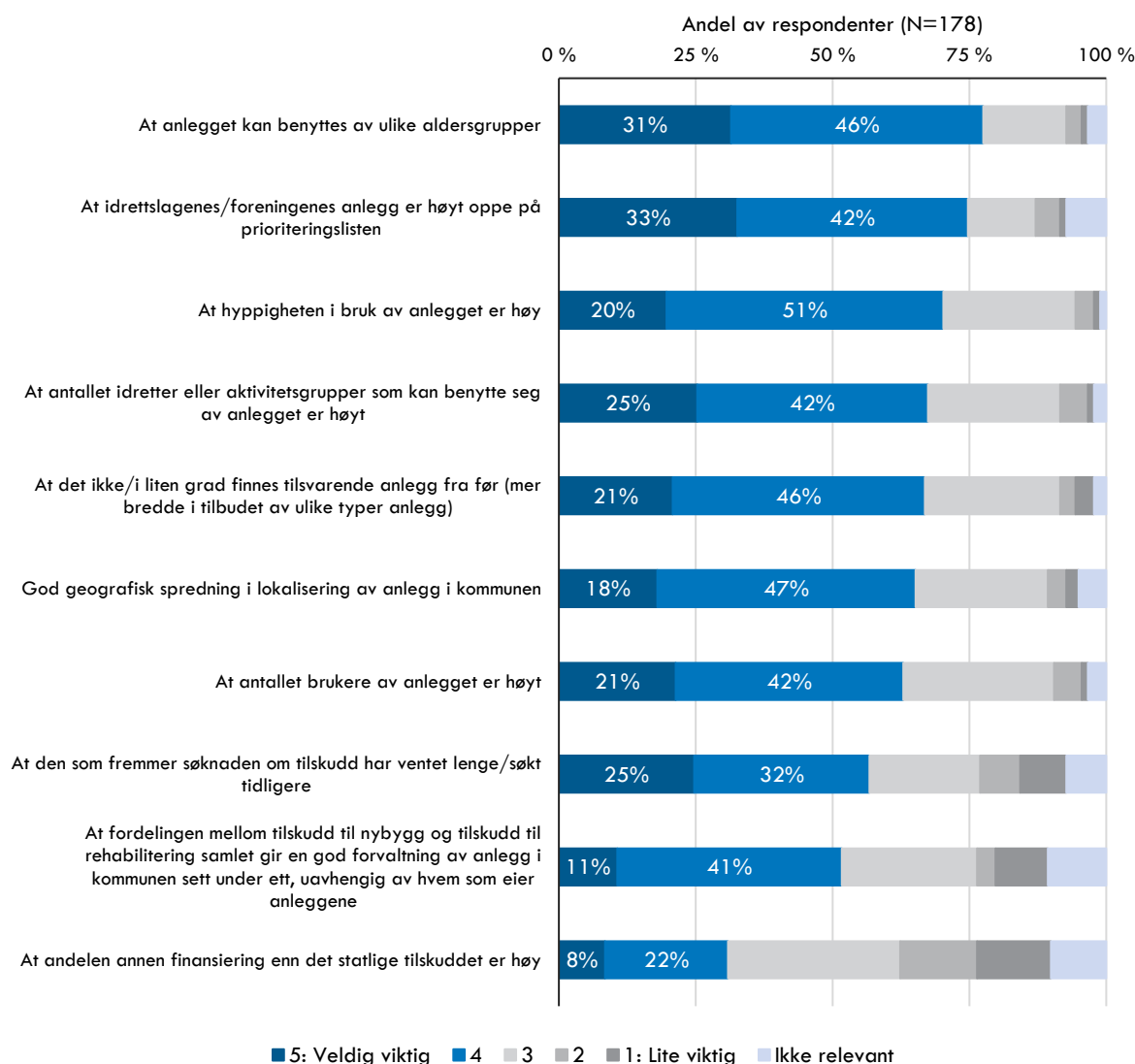
Disse observasjonene underbygger behovet for å jobbe systematisk med gode kommunale behovsplaner for idrett og fysisk aktivitet.

Det virker å være en nokså utbredt oppfatning blant både kommuner, idrettsråd og idrettslag at søknadene om tilskudd er det som definerer behovet for anlegg i kommunen, og at det ikke søkes om anlegg det ikke er behov for. Til dette er det som kreves av ressurser og tid til å søke om tilskudd til anlegg for omfattende, særlig for små lag og foreninger. Det er etter vår vurdering ingen grunn til å tvile på at søknadene uttrykker et behov. Likevel er det slik at det ikke nødvendigvis sier noe om hvor stort behovet er. Det er i den sammenheng at prioritering av søknader blir vesentlig.

3.1.3 Prioritering av søknader

På bakgrunn av innkomne søknader om tilskudd til anlegg fra kommunen selv og andre søkere, utarbeider kommunene en foreløpig prioriteringsliste over søknadene, før idretts- og friluftsråd ofte blir involvert (se kapittel 3.1.4). Prioriteringslisten bør reflektere behovsvurderinger av de søknadene som foreligger, og ha sammenheng med behovsplanene for idrett og fysisk aktivitet. Frem til avviklingen av krav til idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning med behovsoppgave var formålet med en slik behovskartlegging er å beskrive og dokumentere behovet for anleggsprosjektet. En behovsoppgave ga dermed et visst grunnlag for prioriteringene. I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om hvilke kriterier de vektlegger i forbindelse med prioritering av søknader om tilskudd til anlegg, med utgangspunkt i et utvalg forhåndsdefinerte kriterier (se Figur 3-4).

Figur 3-4: Kriterier kommunene vektlegger i arbeid med søknader



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

I sum svarer kommunene at de i stor grad vektlegger at anlegget kan benyttes av ulike aldersgrupper, at anlegget er hyppig i bruk og at anlegget kan benyttes av mange aktivitetsgrupper. Dette reflekterer et ønske om at anleggene skal legge til rette for høy deltakelse, men innebærer ikke nødvendigvis en prioritering basert på behov.

Omtrent halvparten svarer det er viktig at det prioriteres anlegg det ikke eller i liten grad allerede finnes tilsvarende av, slik at man oppnår mer bredde i tilgangen på anlegg. Dette gir inntrykk av at det gjøres prioriteringer basert på et behov for å sikre mangfold, men det er likevel usikkert om det reflekterer en behovsvurdering.

Omtrent 3 av 4 kommuner svarer at det er relativt viktig at idrettslagenes/foreningenes egne anlegg er høyt oppe på listen. I mange kommuner plasseres de

kommunale anleggene nederst på prioriteringslisten. Vår forståelse er at dette ikke er fordi det er mindre behov for disse anleggene, men fordi kommunen har bedre likviditet og evne til å forskuttere tilskuddsmidler til å finansiere anleggene. Dette reflekterer ikke nødvendigvis en vurdering av hvilke anlegg det er mest behov for, men kan bidra til at flere anlegg realiseres raskere. Dette underbygger likevel at ordningen bidrar til å utløse anlegg der finansieringsutfordringen oppfattes som størst.

Litt over halvparten av kommunene svarer at det er viktig å vektlegge at den som fremmer søknaden om tilskudd har ventet lenge eller søkt tidligere. Vår oppfatning basert på intervjuer er ventetid har mye å si. Søknader som sendes inn til kommunen havner som regel på prioriteringslisten, og søknader som ikke kommer med ett år, prioriteres høyt eller øverst neste

år uavhengig av søknader som kommer inn kommende år.

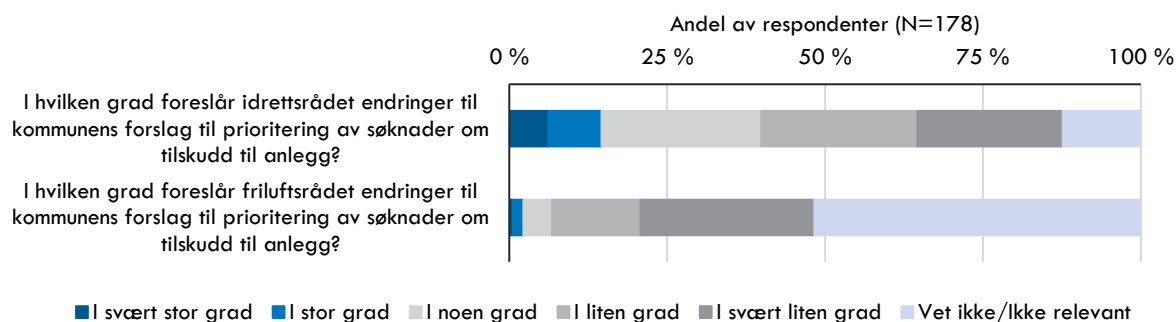
Vårt samlede inntrykk er at prioriteringer av søknader ikke har fullt innslag av reelle behovsvurderinger for og mellom anlegg, men i større grad er basert på finansieringsevne og hvordan kommunale anlegg prioriteres i forhold til anlegg som eies av lag, foreninger og organisasjoner, i tillegg til hvor lenge anlegget har ventet. Dette betyr at det i mindre grad er snakk om en faktisk prioritering av søknader opp mot hverandre etter hvor stort behovet for det enkelte anlegget er, men heller en form for køordning som skal administreres. Dette kan igjen være knyttet til kommunenes planarbeid. Dersom dette arbeidet gir en god forankring, vil i praksis prioriteringen skje der.

3.1.4 I hvilken grad foreslår idretts- og friluftsrådene endringer i kommunenes prioriteringer?

Før kommunene registrerer søknader om tilskudd til anlegg i Anleggsregisteret og sender prioriteringslisten til fylkeskommunen, blir ofte idretts- og/eller friluftsråd involvert. Dette innebærer at rådene mottar kommunens prioriteringsliste, og får anledning til å vurdere om det bør foretas endringer i prioriteringene på bakgrunn av idrettens eller friluftslivets behov før prioriteringslisten sendes til fylkeskommunen. Rådene kan riktignok også komme med innspill til kommunen før kommunen utarbeider den foreløpige prioriteringslisten.

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere i hvilken grad idretts- og friluftsrådene foreslår endringer i kommunenes forslag til prioriteringer, se Figur 3-5.

Figur 3-5: Kommunenes vurdering av i hvilken grad idretts- og friluftsråd kommer med endringsforslag



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

Hovedinntrykket er at idretts- eller friluftsråd i liten grad foreslår endringer i kommunenes foreløpige prioriteringsliste, ifølge kommunene selv. 48 prosent svarer at idrettsrådet i liten eller svært liten grad foreslår endringer, og 42 prosent svarer at friluftsrådet i liten eller svært liten grad foreslår endringer. En del kommuner har ikke idrettsråd¹⁰ eller friluftsråd, eller svarer at de ikke vet (representert ved alternativet «vet ikke/ikke relevant»).

Utdypende svar i undersøkelsen viser at det i enkelte kommuner er slik at idrettsrådene i praksis innstiller kommunens foreløpige prioritering til å bli den endelige prioriteringen, mens det i andre kommuner er idrettsrådet som legger føringene for kommunens foreløpige prioriteringsliste. I begge tilfeller vil det da i liten grad komme formelle endringsforslag til prioriteringslisten (selv om de likevel kan være mye involvert).

Kommunene som svarer at idretts- eller friluftsråd i noen, stor eller svært stor grad foreslår endringer,

svarer i all hovedsak at kommunen følger endringsforslagene:

- Blant 71 kommuner som oppgir at idrettsrådet i noen, stor eller svært stor grad foreslår endringer til kommunenes prioriteringer, svarer 76 prosent at endringsforslagene i stor eller svært stor grad følges av kommunen. Kun én kommune oppgir at de i liten grad følges, mens 21 prosent svarer «(i noen grad)».
- Blant 12 kommuner som svarte at friluftsrådet i noen, stor eller svært stor grad foreslår endringer, svarer 9 av disse (75 prosent) at endringsforslagene følges i stor eller svært stor grad. 2 kommuner svarer at endringsforslagene i liten eller svært liten grad følges, mens én svarer «(i noen grad)».

I hvilken grad idretts- og friluftsråd foreslår endringer kan både henge sammen med hvor godt rådene fungerer og hvor godt ulike idretter og aktivitetsgrupper er representert. Dette kan igjen henge

¹⁰ Alle kommuner med flere enn tre idrettslag skal ifølge NIFs lovverk ha et idrettsråd.

sammen med hvor ofte det skiftes leder av rådene og om erfaringer og opparbeidet kompetanse blir videreført til eventuell ny ledelse. Fra intervjuer med kommuner, idrettsråd og idrettslag har vi inntrykk av at det i mindre kommuner er kortere avstand mellom idrettslagene og kommunen sammenlignet med større kommuner, og man er i større grad avhengig av ildsjeler som taler noen idretters sak. Sammenlignet med idrettsrådene virker friluftsrådene i mindre grad å være involvert. Egenorganisert idrett og aktivitet risikerer å ikke bli hørt på samme måte, fordi de ikke har et tilsvarende apparat som fungerer som et talerør for deres behov for anlegg. Dette gjelder også mindre organiserte idretter, som sammenlignet med større idrettene gjerne har et mindre «profesjonelt» apparat rundt anleggsutvikling. Dette drøftes mer i kapittel 3.3.

Samlet sett er vårt inntrykk fra intervjuer det er god dialog mellom kommuner og idrettsråd i forkant av kommunenes utarbeiding av en foreløpig prioriteringsliste, at man stort sett er enige om prioriteringene og at rådene derfor kjenner seg igjen i prioriteringene og i relativt liten grad har behov for å foreslå endringer. Dette betyr at i tilfeller hvor det foreslås endringer handler dette mer om å foreta mindre justeringer av prioriteringsrekkefølgen enn å prioritere søknader inn og ut av listen, og vil henge sammen med hvordan idrettsrådet er sammensatt. At idrettsråd og frilustråd er involvert i arbeidet ses på som en styrke for at anleggene er viktige.

3.2 Fylkeskommunenes prioriteringer og innstillinger

På bakgrunn av prioriteringene fra kommunene, skal fylkeskommunen vurdere og prioritere mellom godkjente søknader om tilskudd til anlegg. For at fylkeskommunen skal kunne foreta en prioritering som i størst mulig grad bidrar til at tilskudd går dit behovet er størst, krever dette at fylkeskommunen kjenner behovet for ulike typer anlegg i kommunene i fylket, og avstemmer og eventuelt foretar endringer i kommunenes prioriteringer dersom dette er nødvendig for bedret behovsdekning.

3.2.1 Fylkeskommunenes innsikt i behovet for ulike typer anlegg i fylket

For å kunne prioritere søknader i tråd med behovet, må fylkeskommunene ha innsikt i behovet for anlegg i fylket. Dersom fylkeskommunene i liten grad har innsikt i behovet i kommunene, blir de i større grad nødt til å stole på prioriteringene som kommer fra kommunene og det blir mindre mulighet til å foreta selvstendige vurderinger.

I spørreundersøkelsen ble fylkeskommunene bedt om å ta stilling til om de i all hovedsak har gode rutiner for

å vurdere behovet for ulike typer anlegg for idrett og fysisk aktivitet i fylket:

- 6 fylkeskommuner er enige
- 3 fylkeskommuner er uenige
- 2 fylkeskommuner er verken enig eller uenig

Blant fylkeskommunene som er enige, finner vi de samme tre fylkeskommunene som er enige i at kommunene i fylket i all hovedsak har gode rutiner for å kartlegge behov for ulike typer anlegg (se Figur 3-2). Blant fylkeskommunene som er uenige i at de har gode rutiner for å vurdere behovet for anlegg, finner vi en av fylkeskommunene som er uenig i at kommunene i fylket i all hovedsak har gode rutiner for dette.

Vårt inntrykk fra intervjuer med fylkeskommuner er at de naturlig nok har innsikt i behov for ulike typer anlegg på et mer overordnet nivå enn kommunene, og at de har innsikt i behovet for større, dyre og mer sjeldne anlegg med bredt nedslagsfelt for fylke som helhet. Dette gir dem et grunnlag for å vurdere om de søknadene som kommuner fra kommunene reflekterer det behovet fylkeskommunene ser for bredde i tilbudet på tvers av fylket. Figur 3-3 viste at 4 fylkeskommuner er enig i at det er god sammenheng mellom søknadene og behovet i kommunene, mens flesteparten verken er enig eller uenig.

Sammenlignet med behovet for anlegg samlet sett, har fylkeskommunene gjerne noe svakere grunnlag for å vurdere behovet for det enkelte anlegg. Vårt inntrykk fra intervjuer med fylkeskommunene er at dette grunnlaget i hovedsak var behovsoppgaven, frem til avviklingen av kravet om dette, og at kvaliteten på behovsoppgavene varierte i stor grad slik at det var vanskelig med en systematisk vurdering av ulike søknader opp mot hverandre. 8 av 11 fylkeskommuner svarer at de tror avvikling av krav til behovsoppgave vil gjøre det mer krevende for fylkeskommunen å gjøre prioriteringer som sikrer mest mulig behovsdekning i tiden fremover, mens kun én fylkeskommune er uenig i dette. En av fylkeskommunene er i spørreundersøkelsen tydelig på at behovsoppgave bør inn i søknadene igjen, ikke for at den nødvendigvis er særlig utfyllende og god, men fordi den gir fylkeskommunen informasjon om behovet for anlegget og tvinger søkeren til å reflektere rundt dette. Det trekkes frem at for eksempel deltakelse (medlemstall) og utvikling i dette bør inngå.

Siden det er kommunens ansvar å utarbeide prioriteringslisten for søknadene, og det etter avvikling av krav til behovsoppgave er en mindre tydelig kobling mellom behov for anlegg og søknad om tilskudd for fylkeskommunen, må fylkeskommunene slik vi forstår det i stor grad legge til grunn at

prioriteringslisten fra kommunene representerer behovet for anlegg i kommunen.

3.2.2 I hvilken grad fylkeskommunene foretar endringer i kommunenes prioriteringer

Fylkeskommunene skal prioritere tilskudd til anlegg, fortrinnsvis ved å allokere midler dit behovet er størst. I spørreundersøkelsen ble fylkeskommunene bedt om å vurdere hvorvidt den faktiske prioriteringen av tilskudd i fylkeskommunen i all hovedsak er i tråd med behovet for anlegg for idrett og fysisk aktivitet i fylket. Resultatene viser her at:

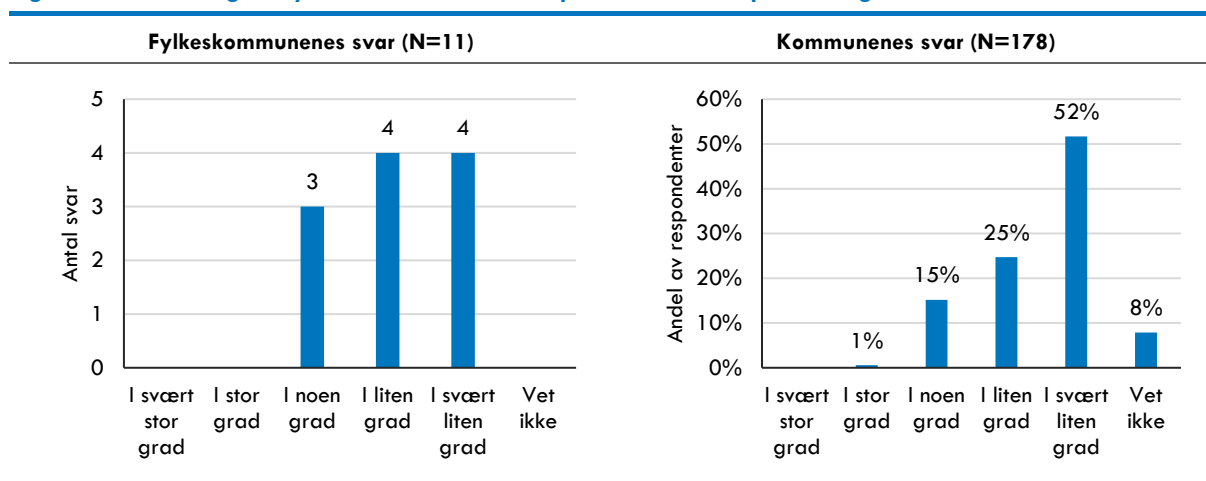
- 6 fylkeskommuner er enige i påstanden. Utenom én fylkeskommune, er dette de samme som er enige i at fylkeskommunen har gode rutiner for å vurdere behovet for anlegg i fylket.
- 2 fylkeskommuner er uenige i påstanden. Av disse er det én som også er uenig i at fylkeskommunen har gode rutiner for å vurdere behovet for anlegg i fylket.

- 2 fylkeskommuner er verken enig eller uenig, og 1 fylkeskommune vet ikke eller har ikke grunnlag for å svare.

Fylkeskommuner som vurderer at de har gode rutiner for å kunne vurdere behovet for anlegg, er altså i stor grad de samme som vurderer at de foretar prioriteringer av søknader om tilskudd som samsvarer med behovet for anlegg. Dersom fylkeskommunen har et godt utgangspunkt for å vurdere behovet for anlegg, setter dette fylkeskommunen i bedre stand til å prioritere i henhold til dette behovet.

Et interessant spørsmål er da i hvilken grad fylkeskommunene faktisk foretar endringer på kommunenes prioriteringer, som et uttrykk for å sikre bedre behovsdekning. For å undersøke dette, ble både kommunene og fylkeskommunene spurt om i hvilken grad fylkeskommunene foretar endringer på kommunenes prioriteringer gitt at søknader tilfredsstiller formelle krav (se Figur 3-6).

Figur 3-6: I hvilken grad fylkeskommunen endrer på kommunenes prioriteringer



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

8 av 11 fylkeskommuner svarer at de i liten eller svært liten grad endrer kommunenes prioriteringer, mens 3 fylkeskommuner gjør dette i noen grad. Ingen fylkeskommuner svarer at de i stor eller svært stor grad foretar endringer i prioriteringene. Kommunene har tilsvarende oppfatning. Det at fylkeskommunene i liten grad foretar endringer i kommunenes prioriteringer, betyr at kommunenes prioriteringer i stor grad avgjør tildelingene i fylkeskommunen.

De tre fylkeskommunene som svarte at de «i noen grad» gjør endringer i kommunenes prioriteringer, fikk spørsmål om hvilke typer anlegg de prioriterer opp eller ned dersom de foretar endringer i kommunenes prioriteringer ved tildeling. Alle de tre fylkeskommunene oppgir at friluftslivsanlegg og nærmiljøanlegg prioriteres, slik det f.eks. fremgår av svarene fra to av fylkeskommunene sitert under:

«Friluftslivsanlegg prioriteres opp. Nærmiljøanlegg blir prioritert. Anleggstyper som er egnet til å nå spesielt ungdom» (Fritekstsvarene fra en fylkeskommune i spørreundersøkelsen).

«Friluftslivsanlegg blir prioritert opp samt at alle må ha godkjent søknad i 3 år for å få tildeling. Alle får til minst 1 nærmiljøanlegg» (Fritekstsvarene fra en fylkeskommune i spørreundersøkelsen).

Av det siste fritekstsvaret fremkommer det også at ventetid er en faktor. Dette understøtter vårt inntrykk av at tilskuddsordningen i stor grad er en køordning, hvor alle godkjente søknader får tildelt tilskudd over tid.

En av de tre fylkeskommunene svarer at de i tillegg blant annet prioriterer opp interkommunale anlegg, mindre aktivitetsanlegg og attraktive møteplasser i nærmiljøet og ved skoler og anlegg for svømming som er tilrettelagt for både svømmeopplæring og organisert aktivitet. Samme fylkeskommune oppgir også at de prioriterer ned anlegg som ikke treffer med retningslinjer for prioritering. Tilbakemeldingene fra kommunene på det samme spørsmålet, stemmer overens med svarene fra fylkeskommunene, nemlig at friluftslivsanlegg blir ført høyere opp på prioriteringslisten og at det i noen tilfeller er snakk om interkommunale anlegg.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at når fylkeskommunen overprøver kommunenes prioriteringsliste gjøres dette på bakgrunn av mål og føringer fra prioriteringer i fylkesvedtak eller planer. Eksempler er at noen fylkeskommuner har retningslinjer om å prioritere nærmiljøanlegg, mens andre fokuserer på friluftslivsanlegg da dette er en føring. Dette kan for eksempel innebære å prioritere disse anleggene særskilt ved at det er satt av inntil en viss andel av de totale tilskuddsmidlene fylkeskommunen rår over til denne prioriteringen. Nærmiljø- og friluftslivsanlegg er ofte rimeligere enn andre (ordinære) anlegg, slik at fylkeskommunene kan prioritere disse anleggene opp uten at dette nødvendigvis beslaglegger alle tilskuddsmidlene som er satt av til denne prioriteringen.

Ordningen er slik at fylkeskommunene ikke har mulighet til å avslå søknader som kommer inn som oppfyller formelle krav, kun foreta omprioriteringer ved å justere på rekkefølgen i prioriteringslisten. I teorien kan fylkeskommunen systematisk nedprioritere anlegg over tid, som i praksis innebærer å avslå søknader, men vårt inntrykk er at det er en felles forståelse at dette ikke skal gjøres.

Vår vurdering er at denne føringen synes å begrense fylkeskommunen. I praksis er det slik at det er behovsvurderingene og prioriteringene fra kommunene som setter rammene. Dette synes å medføre en relativt svak grad av vurderinger og rangeringer av ulike behov for anlegg opp mot hverandre i faktiske prioriteringer, og at kommunenes prioriteringer videreføres ved tildeling av midler. Dette reiser et spørsmål om fylkeskommunene faktisk kan ha selvstendige vurderinger av behov for anlegg i forbindelse med prioriteringer av søknader, eller om de stort sett må stole på behovsvurderingene og prioriteringene fra kommunene. For noen typer anlegg bør antagelig fylkeskommunen ha en særlig viktig

rolle, f.eks. svært dyre anlegg. Dersom det f.eks. samtidig søkes om å bygge ishall i to nabokommuner, bør kanskje fylkeskommunen kunne avslå en av søknadene, og heller se om det bør etableres en annen ishall i en annen del av fylket eller at det etableres et interkommunalt anleggsprosjekt. Slik koordinering mellom kommuner fra fylkeskommunen kan være nyttig. For andre anlegg kan det tenkes at det i større grad bør være (helt) opp til kommunen til å vurdere behovet og prioritere deretter.

3.3 Er det søkere som har bedre forutsetninger for å søke om tilskudd enn andre?

For at tilskudd skal kunne bidra til å realisere ulike typer anlegg, må ulike søkere og anleggseiere være representert blant søknadene om tilskudd. Dersom noen søkere har bedre forutsetninger for å søke om tilskudd enn andre, eller om noen systematisk ikke søker eller søker i mindre grad, er det risiko for at midler ikke allokeres i stor nok grad til visse typer anlegg for visse typer søkere. Dette kan resultere i udekkede behov innen ulike anleggstyper.

For å belyse dette drøfter vi:

- Er noen søkere eller anleggseiere underrepresentert i faktiske søknader om tilskudd?
- I hvilken grad opplever kommuner og fylkeskommuner at noen søkere eller anleggseiere er underrepresentert blant søknader om tilskudd, og i så fall hvorfor?
- Har store og små aktører og aktiviteter ulike forutsetninger for å søke om tilskudd?
- Har rike kommuner bedre forutsetninger for å søke tilskudd enn mindre bemidlede kommuner?

3.3.1 Er noen søkere eller anleggseiere underrepresentert i søknader om tilskudd?

Dersom noen søkere eller anleggseiere er underrepresentert i søknader om tilskudd, kan det være et uttrykk for at deres behov ikke er godt nok reflektert i søknadsbunken. Det er utfordrende å definere behovet for anlegg på en entydig måte. Omfanget av søknader kan sies å være et anslag på dette. Når behov for anlegg øker, er det sannsynlig at antall søknader øker. Dette slår ut i størrelsen på søknadsbeløp. Når behovet for nye anlegg reduseres, kan vi tilsvarende gå ut fra at volumet avtar.

Samtidig vil søknadsbeløpet påvirkes av andre faktorer enn behov. Siden ordningen forutsetter at anlegget er fullfinansiert med bidrag fra andre finansieringskilder enn tilskuddet, vil det være en del anlegg med potensielle søkere som aldri kommer i posisjon til å søke. Det kan også tenkes at andre årsaker, for eksempel mangel på kjennskap til

tilskuddsordningen, bidra til dette. Det betyr at det sannsynligvis er mørketall når det gjelder behov for anlegg. Hvis gruppen med potensielle søkere er av en vesentlig størrelse kan vi anta at behovsanslaget er undervurdert. På en annen side vil endringer i søknadsbeløpene kunne påvirkes av endringer i årsaksfaktorer til mørketall. Hvis for eksempel tilgangen på annen finansiering enn tilskuddet forbedres over tid, vil flere komme i posisjon til å kunne søke.

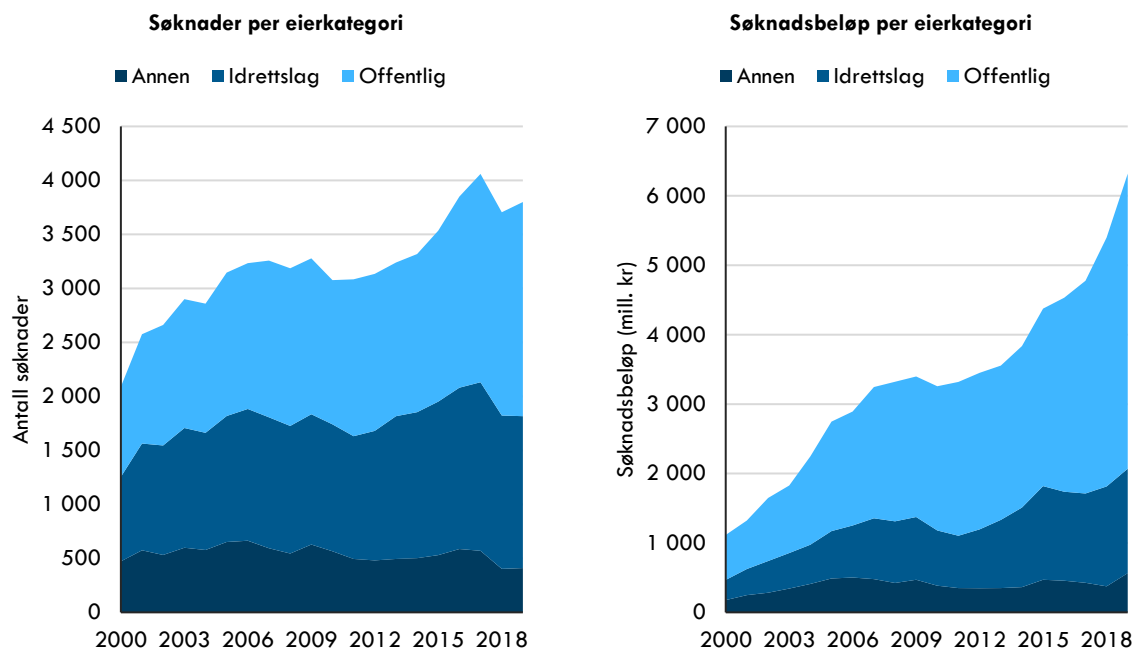
Selv om søknadsbeløp ikke er et perfekt mål på behov for anlegg, mener vi det kan til en viss grad indikere endringer i behov.¹¹ For å vurdere om noen søkere eller anleggseiere er underrepresentert, har vi undersøkt om det er forskjeller i omfanget av

søknader og tildelinger mellom ulike eierkategorier. Anlegg for idrett og fysisk aktivitet eies oftest av offentlige aktører eller idrettslag. I tillegg er det en del andre aktører som eier idrettsanlegg, blant annet aksjeselskaper, stiftelser og velforeninger. Vi har gruppert søkere i tre eierkategorier:

- Offentlig: Kommuner og fylkeskommuner
- Idrettslag: Foreninger tilknyttet Norges idrettsforbund
- Annen: Andre aktører (inkludert bl.a. aksjeselskaper, stiftelser og velforeninger)

Figur 3-7 viser antall søknader per eierkategori (venstre side) og samlet søknadsbeløp per eierkategori (høyre side) i perioden 2000-2019.

Figur 3-7: Søknader og søknadsbeløp etter eierkategori



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Offentlig skal omfatte kommuner og fylkeskommuner. Idrettslag skal omfatte foreninger tilknyttet NIF. Annen er en restkategori som inneholder blant annet aksjeselskaper, stiftelser og velforeninger. Venstre: Viser søknader per eierkategori. Høyre: Viser søknadsbeløp totalt per eierkategori. Alle tall i 2019-priser.

I figuren til venstre ser vi at det offentlige står for omtrent halvparten av antallet søknadene per år, mens idrettslag står for litt over en tredjedel og andre søkere, blant annet velforeninger, for resten (omtrent 11 prosent). Idrettslag har hatt en relativt stabil andel søknader over tid, mens det offentlige har økt sin andel fra omtrent 40 prosent i 2000 til 52 prosent i 2019. Andelen fra andre søkere er omtrent halvert fra omtrent 22 til 11 prosent.

I figuren til høyre ser vi at det offentlige står for rundt to tredjedeler av samlet søknadsbeløp per år, mens

idrettslagene står for i underkant av en fjerdedel og andre søkere for omtrent 9 prosent. Dette indikerer at det offentlige (fylkeskommuner og kommuner) søker om å bygge og rehabilitere mer kostbare anlegg enn det idrettslagene og andre søkere gjør (siden det i praksis alltid søkes om maksimalt mulig beløp).

Tabell 3-1 viser videre andel søknader og gjennomsnittlig totalkostnad, etter eierkategori og anleggs-kategori for perioden 2000-2019.

¹¹ Se kapittel 4.1.3 for en nærmere diskusjon av behovsspørsmålet og utfordring med å definere behovet.

Tabell 3-1: Andel søknader og gjennomsnittlig totalkostnad etter eierkategori og anleggskategori, 2000-2019

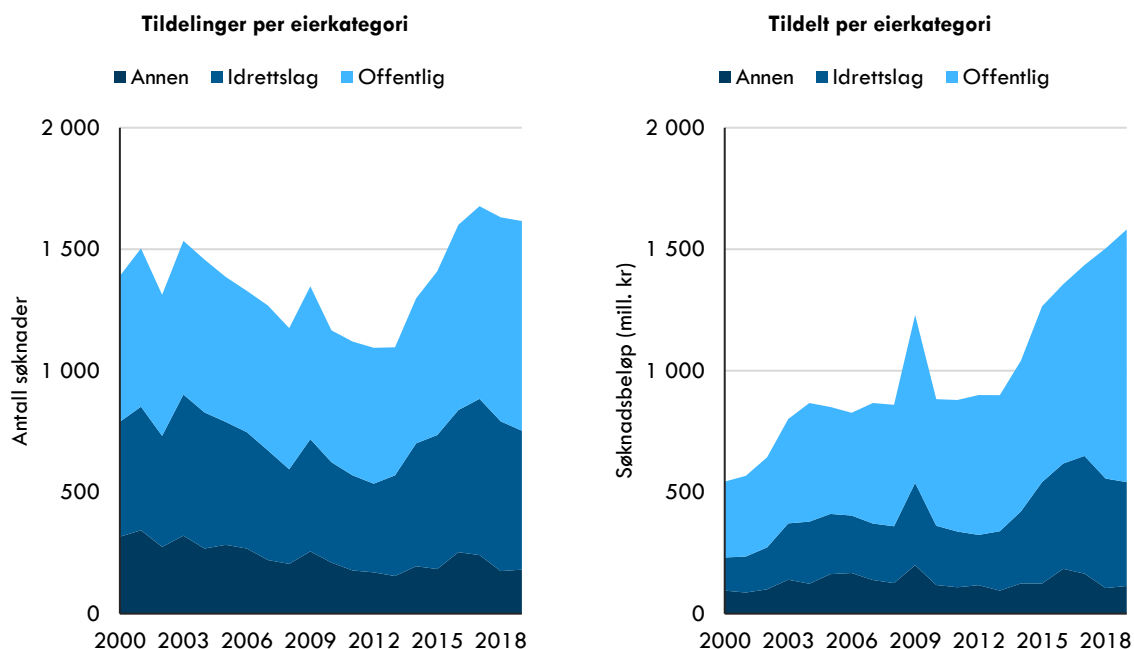
	Andel søknader			Gjennomsnittlig totalkostnad		
	Idrettslag	Offentlig	Annen	Idrettslag	Offentlig	Annen
Fotballanlegg	46 %	47 %	7 %	3 665 320	4 364 029	4 557 690
Friluftslivsanlegg	35 %	47 %	18 %	826 306	1 079 785	674 107
Idrettshaller og aktivitetssaler	15 %	72 %	13 %	11 929 783	19 806 984	11 849 128
Idrettshus og servicebygg	66 %	18 %	16 %	1 893 761	4 096 182	1 646 618
Ski- og alpinanlegg	61 %	15 %	24 %	1 169 834	2 118 752	1 719 614
Svømme- og stupeanlegg	0 %	94 %	6 %	4 588 233	23 195 568	34 012 824
Annen anleggskategori	60 %	21 %	20 %	1 185 858	2 204 038	1 935 114

Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Offentlig omfatter kommuner og fylkeskommuner. Idrettslag omfatter foreninger tilknyttet NIF. Annen er en restkategori som inneholder blant annet aksjeselskaper, stiftelser og velforeninger.

Det offentlige står for en særlig høy andel av søknader til svømme- og stupeanlegg (94 prosent) og idrettshaller og aktivitetssaler (72 prosent). Dette er de to anleggskategoriene med desidert høyest gjennomsnittlig totalkostnad. Idrettslag har en relativt høy andel søknader innen ski- og alpinanlegg, men har i gjennomsnitt lavere totalkostnader ved disse anleggene enn kommunale ski- og alpinanlegg.

For å undersøke om søknader samsvarer med tildelinger, viser Figur 3-8 antall tildelinger per eierkategori (til venstre) og tildelt søknadsbeløp per eierkategori (til høyre) etter de samme eierkategoriene.

Figur 3-8: Antall tildelinger og tildelt søknadsbeløp etter eierkategori



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Offentlig skal omfatte kommuner og fylkeskommuner. Idrettslag skal omfatte foreninger tilknyttet NIF. Annen er en restkategori som inneholder blant annet aksjeselskaper, stiftelser og velforeninger. Venstre: Viser tildelinger per eierkategori. Høyre: Viser tildelt søknadsbeløp totalt per eierkategori. Alle tall i 2019-priser.

Figuren (til venstre) viser at det offentlige står for omtrent halvparten av alle tildelte søknader, mens

figuren (til høyre) viser at de står for i underkant av to tredjedeler av tildelt søknadsbeløp. Begge deler

samsvarer med det offentlige andel av søknadene og andel av søknadsbeløp.

Idrettslagene står for litt over en tredjedel av tildelingene, og 27 prosent av tildelt søknadsbeløp. De står altså for samme andel av tildelinger som andel søknader, men de mottar en marginalt høyere andel av tildelt søknadsbeløp enn andelen de samlet har søkt for (omtrent 24 prosent). Tilsvarende gjelder andre søkere. De er tilnærmet helt likt representert i andel søknader og andel tildelinger (omtrent 11 prosent), og mottar en marginalt lavere andel tildelt beløp (omtrent 7 prosent) enn andelen de søker for (omtrent 9 prosent).

Samlet sett er de respektive eierkategoriene i stor grad likt representert i henholdsvis søknader og tildelinger. Dette indikerer at det er stor grad av samsvar mellom søknader og tildelinger. Dette henger sammen med vårt inntrykk av at det i relativt liten grad skjer endringer i prioriteringslistene fra kommuner ved tildelinger i fylkeskommunene, slik at

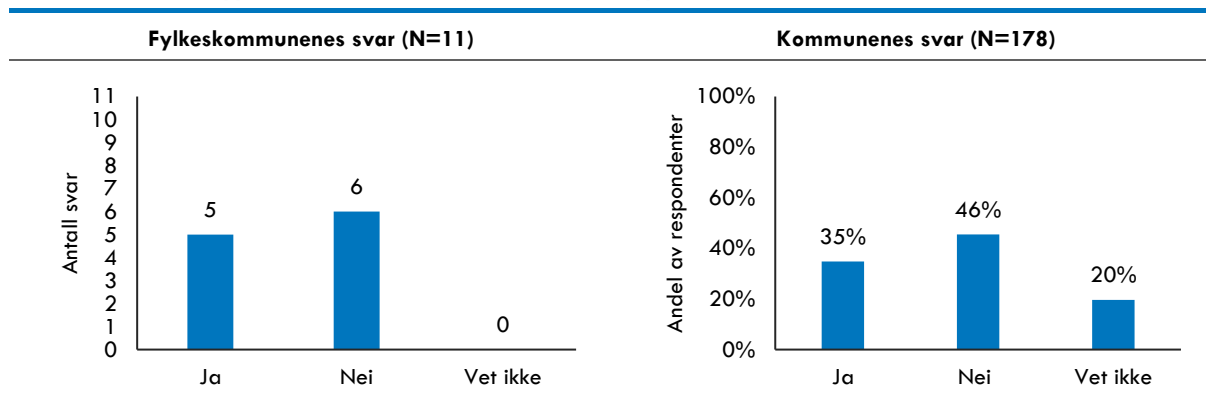
kommunenes prioriteringslister i stor grad setter rammene for det som blir tildelt.

Oppsummert finner vi ikke noe grunnlag i de kvantitative dataene til å si at noen eierkategorier er underrepresentert i søknader om tilskudd. Derimot ser vi at det varierer mellom eierkategoriene hvor stor andel av søknadene de har for de ulike anleggs-kategoriene, og det ser ut til at det er kommuner og fylkeskommuner som bygger de dyre anleggene.

3.3.2 I hvilken grad opplever kommunene og fylkeskommunene at noen søkere er underrepresentert i søknader om tilskudd?

En annen innfallsvinkel for å vurdere om noen søkere har bedre forutsetninger for å søke om tilskudd enn andre, er å spørre kommunene og fylkeskommunene. I spørreundersøkelsene ble fylkeskommunene og kommunene bedt om å ta stilling til om noen typer søkere eller anleggseiere er underrepresentert blant søknader om tilskudd til anlegg, se Figur 3-9.

Figur 3-9: Er noen typer søkere eller anleggseiere underrepresentert i søknader om tilskudd?



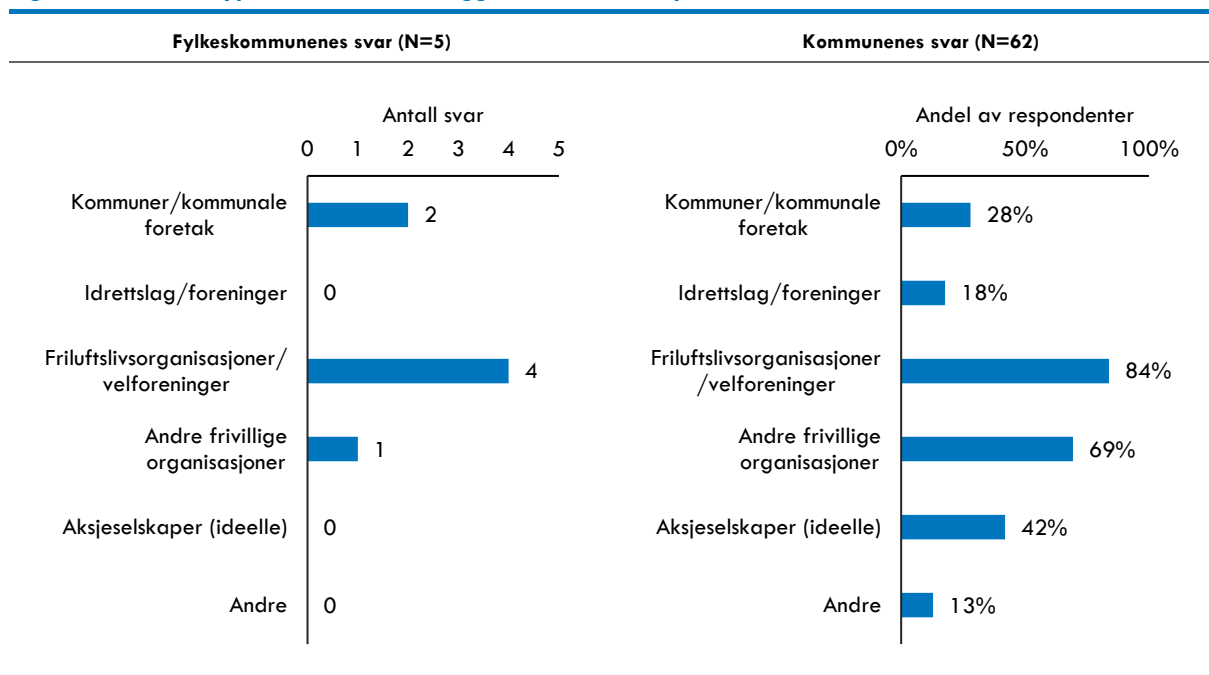
Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

5 av 11 fylkeskommuner (45 prosent) mener at noen typer søkere er underrepresentert i søknader om tilskudd, mens 35 prosent av kommunene svarer det samme. Fordelingen av fylkeskommuner og kommuner er relativt lik, sett bort ifra andelen av kommuner som svarer «vet ikke». Det er altså flest som mener at det ikke er noen søkere som er underrepresentert, men fylkeskommunene og kommunene seg imellom er delt på dette spørsmålet.

Når vi sammenligner svarene fra kommunene og fylkeskommunene, stemmer disse også relativt godt overens. Andelen av kommunene i utvalget som mener noen søkere er underrepresentert i søknader er høyere i de fylkeskommunene som mener det samme.

Figur 3-10 viser hvilke søkere eller anleggseiere som er underrepresentert blant søknader om tilskudd, ifølge de kommunene og fylkeskommunene som svarer at noen er underrepresentert. Respondentene kunne her kryse av for flere alternativer.

Figur 3-10: Hvilke typer søkere eller anleggseiere er underrepresentert i søknader om tilskudd?



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

Blant de som mener noen søkere er underrepresentert i søknader om tilskudd, svarer 4 av 5 fylkeskommuner og 84 prosent av kommunene at dette er friluftslivsorganisasjoner og velforeninger. Dette virker å være i tråd med at vi i kapittel 3.2.2 fant at det er friluftslivs- og nærmiljøanlegg som prioriteres opp dersom fylkeskommunen foretar endringer i kommunenes prioriteringer.

To fylkeskommuner mener at kommuner er underrepresentert, mens 28 prosent av kommunene svarer at kommuner eller kommunale foretak er underrepresentert. Data fra Anleggsregisteret i perioden 2000-2019 viser at det varierer mellom kommuner hvor stor andel av søknadene som sendes inn fra henholdsvis kommunen, idrettslag eller andre søkere. I gjennomsnitt og median ligger andelen søknader fra kommuner på 41-45 prosent, andelen fra idrettslag på 38 prosent og andelen fra andre søkere på 15-17 prosent. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene. Fra intervjuene får vi inntrykk av at det varierer mellom kommunene om det er kommunen som eier flest av anleggene, eller lag, foreninger og

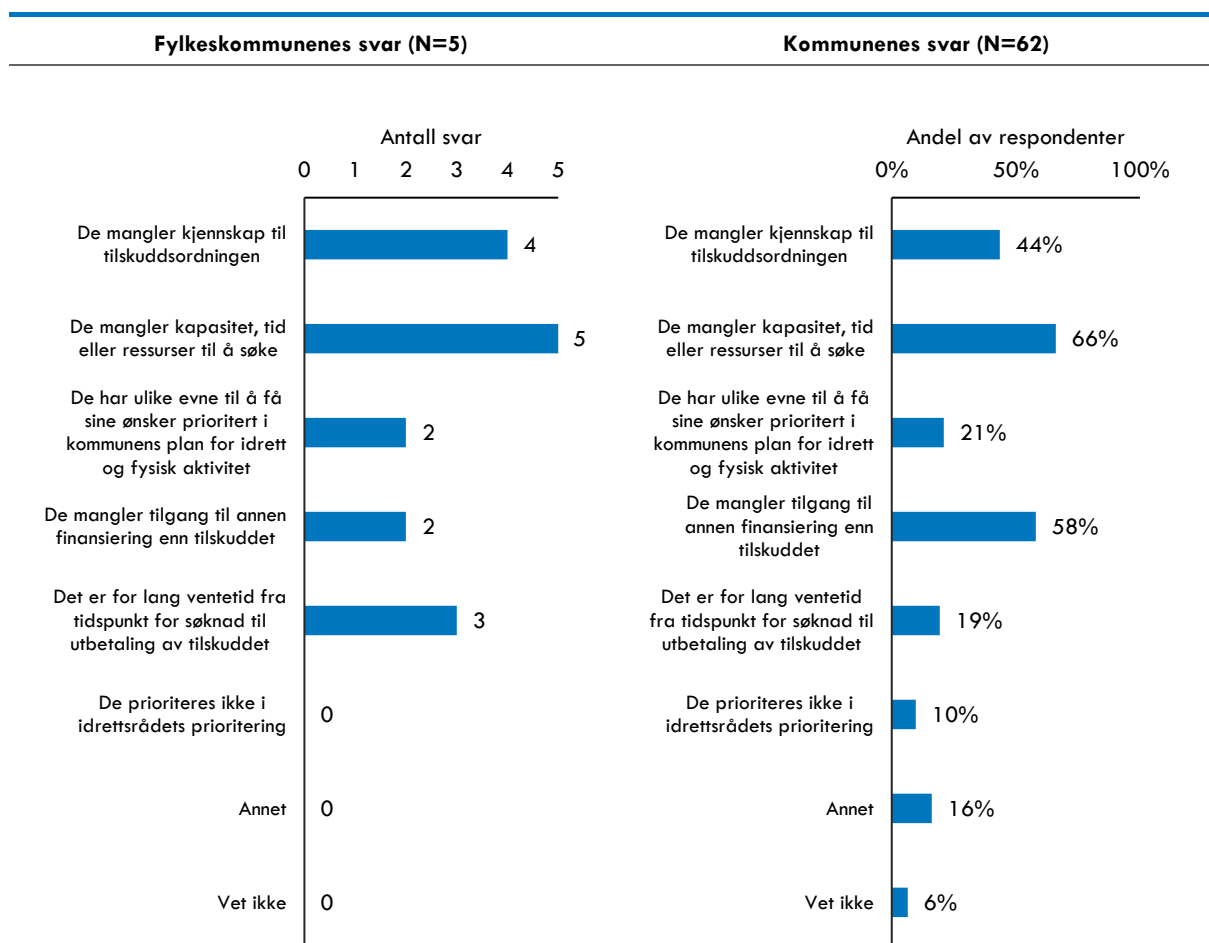
organisasjoner. Fra spørreundersøkelsen ser vi også at det varierer hvilken strategi kommunene velger, der flest oppgir at de velger å prioritere søknader fra lag, foreninger og organisasjoner høyt oppe på listen og de kommunale anleggene lenger ned.

Ingen av fylkeskommunene mener idrettslag og foreninger er underrepresentert, mens noen av kommunene svarer at dette er tilfelle. 69 prosent av kommunene som mener noen er underrepresentert svarer at dette gjelder andre frivillige organisasjoner enn friluftslivsorganisasjoner og velforeninger, mens kun én fylkeskommune svarer det samme. Litt under halvparten av kommunene trekker også frem ideelle aksjeselskaper som underrepresenterte.

Årsaker til at noen søkere er underrepresentert

Det kan være ulike årsaker til at søkere er underrepresentert i søknader om tilskudd. Figur 3-11 viser hvilke av et utvalg forhåndsdefinerte årsaker fylkeskommunene og kommunene tror bidrar til at noen typer søkere eller anleggseiere er underrepresentert i søknader om tilskudd.

Figur 3-11: Hvilke av følgende forhold tror du bidrar til at noen typer søkere/eiere er underrepresentert i søknader om tilskudd?



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

En forutsetning for å søke om tilskudd til anlegg, er at søker har kjennskap til at tilskuddsordningen eksisterer. 4 av 5 fylkeskommuner som mener noen typer søkere eller anleggseiere er underrepresentert svarer at de tror manglende kjennskap til tilskuddsordningen er en av årsakene til at søkere er underrepresentert, mens under halvparten av kommunene (44 prosent, N=62) svarer det samme. Dette er noe annerledes enn inntrykket vi får fra intervjuer av fylkeskommuner og kommuner, der vi får inntrykk av at de aller fleste kjenner tilskuddsordningen. I intervjuer har det fremgått at kommuner i enkelte tilfeller blir kontaktet av mindre lag og foreninger som gjennom denne kontakten med kommunen blir gjort oppmerksom på og kjent med tilskuddsordningen.

Alle fem fylkeskommuner som mener noen søkere er underrepresentert i søknader om tilskudd, svarer at de tror dette skyldes at de mangler kapasitet, tid eller ressurser til å søke. Dette er også den årsaken flest kommuner (66 prosent) tror at underrepresentasjon skyldes. Vårt inntrykk fra intervjuer med idrettslag og idrettsråd er at det generelt sett oppleves som

krevende av mindre aktører å søke om tilskudd til anlegg. Søkere må tilegne seg kjennskap til bestemmelsene for tilskuddsordningen, og gjøre seg kjent med alle vilkår og krav til søknaden inkludert dokumentasjonskrav. I ett tilfelle har vi fått bekreftet at kommunen fraråder visse aktører å søke om tilskudd fordi det er omstendelig og mange tilhørende krav, spesielt for velforeninger og søkere om tilskudd til nærmiljøanlegg. Det kreves også en del ressurser og kompetanse til å bygge anlegg og organisere utbyggingen, noe ikke alle har.

Over halvparten av kommunene og 2 av fylkeskommunene som mener noen er underrepresentert i søknader om tilskudd tror at mangel på tilgang til annen finansiering er en årsak til dette. For å få søknaden godkjent må prosjektet være fullfinansiert (se kapittel 2.3). Dersom en søker har vanskeligheter med å dekke den delen av finansieringen som søker må stå for selv, kan dette føre til at potensielle søkere ender opp med ikke å søke om tilskudd fordi de vet at søknaden ikke vil bli godkjent av fylkeskommunen.

Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at tilgang på annen finansiering enn det statlige tilskuddet er en viktig barriere for søkere, samtidig som tilgangen på annen finansiering varierer mellom idretter og geografiske områder. Særlig for dyre anlegg kan det være krevende å sikre finansieringen av anlegget med midler utenom tilskuddet for å oppfylle kravet om fullfinansiering av prosjektet, noe som kan føre til at enkelte ikke søker om tilskudd. At tilgang til egenkapital oppleves som en barriere betyr at det er en risiko for at det er kommuner, lag og foreninger med solid økonomi som i større grad evner å få realisert anlegg gjennom å oppfylle kravet til fullfinansiering.

3 av 5 fylkeskommuner og 19 prosent av kommunene vurderer at lang ventetid fra søknad om tilskudd til utbetaling er en årsak til at noen er underrepresentert blant søknader om tilskudd. Alle kommunene i spørreundersøkelsen (178 kommuner) ble i tillegg spurt om det er realisert anlegg i kommunen uten tilskuddsmidler, på grunn av lang ventetid før søknad innvilges. På dette svarer 32 prosent at dette er tilfelle, 54 prosent at dette ikke har vært tilfelle og 15 prosent vet ikke.

Det kan også tenkes at krav som medfølger tilskuddet virker for begrensende, og at det derfor realiseres anlegg uten tilskudd. Vi spurte derfor kommunene om det er realisert anlegg uten tilskuddsmidler, fordi kravene som følger med tilskuddet virker for begrensende; 36 prosent svarer ja, 44 prosent svarer nei og 20 prosent svarer vet ikke.

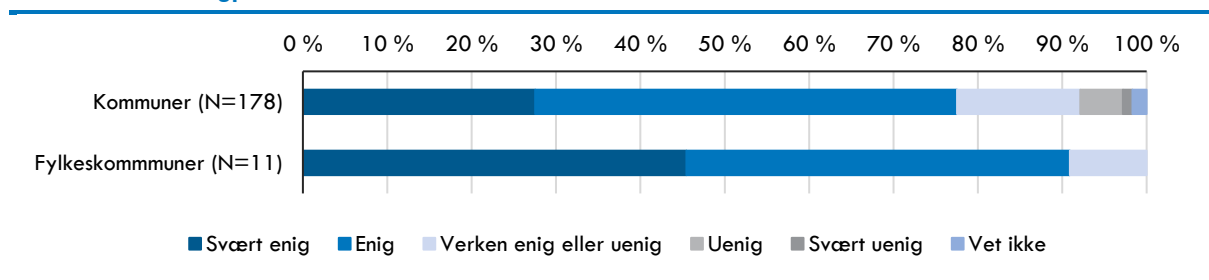
Blant kommunene som svarer ja, er det en del som oppgir at dette gjelder krav til at anlegget tilfredsstiller størrelser/funksjoner for aktiviteten det er ment for. I enkelte intervjuer får vi inntrykk av at anleggs-kategoriene i noen tilfeller oppleves som faste og rigide. Dette kan medføre at søkere tilpasser utformingen av anlegget for at anlegget skal passe inn i kategorien, som betyr at det søkes om tilskudd til anlegg i et format som det ikke eller i mindre grad er behov for enn opprinnelig tenkt.

Det er færre av kommunene som svarer at det er krav til driftstid som oppleves som begrensende, men dette er noe vi gjennom intervjuer opplever kan være et hinder for å søke. Dette gjelder f.eks. krav til 20-30 års levetid for anlegget og tiden som da må gå før man kan søke om rehabilitering av anlegg.

3.3.3 Har store og små idrettslag og aktivitetsgrupper ulike forutsetninger for å søke om tilskudd?

Dersom ulike idrettslag og aktivitetsgrupper har ulike forutsetninger for å søke om tilskudd til anlegg, vil dette påvirke hvilke søknader som fremmes og i neste omgang hvilke anlegg som realiseres, og i hvilken grad de reflekterer behovet for anlegg. Som en tredje innfallsvinkel til å vurdere om noen har bedre forutsetninger til å søke enn andre, ba vi kommunene og fylkeskommunene om å ta stilling til om enkelte idretter eller aktivitetsgrupper er bedre enn andre til å jobbe med søknader, og dermed lettere når frem i kommunen. Resultatene fra dette er vist i Figur 3-12.

Figur 3-12: Om enkelte idretter eller aktivitetsgrupper er bedre enn andre til å jobbe med søknader og dermed når lettere gjennom i kommunen



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

Et stort flertall av kommunene (80 prosent) er enige eller svært enige i at enkelte idretter eller aktivitetsgrupper er bedre enn andre til å jobbe med søknader og at de dermed når lettere gjennom i kommunen. Videre er 10 av 11 fylkeskommuner er enig eller svært enig i påstanden, mens ingen er uenige.

At det kreves tid, kapasitet og ressurser til å søke trekkes frem i intervjuer og av flest i spørreundersøkelsen (jf. Figur 3-11) som en årsak til ulike forutsetninger for å søke og mulig underrepresentasjon av noen søkere. Vår vurdering er at store lag og foreninger innen de store idrettene i større grad har

det som kreves av kapasitet, ressurser og tid til å søke om tilskudd enn mindre lag og foreninger innen mindre idretter og egenorganisert idrett og aktivitet.

Store idrettslag innenfor de store idrettene har gjerne tilgang på et apparat med dedikerte ressurser, ressurser som kanskje i større grad kjenner tilskuddsordningen og har erfaring med å søke. Mindre idrettslag og aktivitetsgrupper, f.eks. friluftslivsorganisasjoner og velforeninger, er ikke nødvendigvis like «profesjonelt» rigget for å arbeide med søknader på samme måte. Disse har kanskje ikke like god kjennskap til tilskuddsordningen, de har kanskje ikke

hatt for vane å søke tilskudd tidligere og de er kanskje ikke klar over at deres behov for anlegg inngår i definisjonen av anlegg for fysisk aktivitet uten at det behøver å være innenfor organisert idretten. De har heller kanskje ikke like god tilgang på egenkapital som større idrettslag. For mindre idretter og aktivitetsgrupper blir det desto viktigere med ildsjeler som står på for å få levert søknad om tilskudd. De som har vært med på å søke tilskudd tidligere anses som en verdifull ressurs for at lag og foreninger kan spare tid, trekke på deres kunnskap om tilskuddsordningen og hvordan prosessen i kommunen og idretts- og friluftsråd fungerer, og for å sikre at søknaden utformes på en måte som gjør at den blir godkjent av fylkeskommunen med alt av dokumentasjonskrav.

Videre har små idrettslag gjerne et mindre særforbund knyttet til sin idrett enn de store idrettene, og egenorganiserte aktivitetsgrupper og mindre idretter i vekst har ikke nødvendigvis et særforbund de er tilknyttet. Dette kan påvirke hvilke anleggstyper det i størst grad jobbes målrettet for å utvikle, søke tilskudd til og realisere. Fra spørreundersøkelsene finner vi at 10 av 11 fylkeskommuner er svært enige eller enige i at enkelte særforbund har anleggsutvikling høyere oppe på agendaen og gjennom målrettet arbeid bidrar til at visse anleggstyper blir realisert i et større omfang enn andre, mens 60 prosent av kommunene mener det samme. Dette stemmer overens med inntrykket fra intervjuene om at det varierer i hvor stor grad særforbundene har kapasitet og ressurser til å jobbe utad mot kommuner, lag og foreninger i tillegg til å bistå de som tar kontakt med forbundet med ønske om råd og bistand i søknadsprosessen og om utforming av anlegg. Noen arbeider svært aktivt inn mot fylkeskommune, kommune og klubber, mens andre ikke har like mye ressurser til dette.

For mindre idretter og aktivitetsgrupper i vekst er det i tillegg en («høna eller egget»)-utfordring: er det behovet for anlegget som kommer først, eller er det slik at anlegget utløser behov (aktivitet)? Søknader om tilskudd til anlegg tilsier at det behov for mange anlegg, men det kan også tenkes at noen anlegg må realiseres for at behovet og aktiviteten skal oppstå og bli synlig. For store idretter er behovet for anlegg over tid blitt synlig og kjent.

Samlet sett er vår vurdering at det små og store idretter og aktivitetsgrupper virker å ha ulike forutsetninger for å søke, i favør større aktører. Dette inkluderer hvilke ressurser og hvilken kapasitet de har til å søke, om de er tilknyttet et særforbund og i hvilken grad særforbundet bidrar aktivt i anleggsutviklingen, og hvilken tilgang de har til egenkapital til å sikre fullfinansiering av anlegget. Dette betyr at det er ikke sikkert at alle søknader om tilskudd reflekterer det faktiske behovet og at noen behov kan være

underrepresentert i søknadsbunken. Egenorganisert idrett virker ikke å ha et like godt direkte talerør inn til idrettsråd og kommune. Et tiltak kan være etablering av ungdomsråd eller eldreråd, og tydeligere friluftsråd. Ungdomsråd er et organ som kunne representert den egenorganiserte idretten. I en kommune vi har vært i kontakt med ble et slikt råd spilt inn i prioriteringsprosessen, men fikk ikke reell innflytelse likevel.

3.3.4 Har rike kommuner bedre forutsetninger for å søke enn mindre bemidlede kommuner?

I Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg (Riksrevisjonen, 2009) var et av funnene at det var betydelige forskjeller i hva enkeltkommuner søker om og mottar av tilskudd til anlegg målt per innbygger. Forskjellene den gang kunne knyttes til variasjoner i størrelsen på kommunenes frie inntekter. Kommuner med lave frie inntekter per innbygger var de som både søkte om og mottok minst tilskudd, mens kommuner med høye frie inntekter per innbygger søkte og mottok mest tilskudd. Et slikt resultat tyder på at det er de «rike» kommunene som i størst grad muliggjør seg av tilskuddsordningen, og får realisert anlegg.

Med bakgrunn i data fra Anleggsregisteret har vi gjennomført korrelasjons- og regresjonsanalyser for å undersøke om det fortsatt er slik at «rike» kommuner er i bedre stand til å søke om tilskudd enn mindre «rike» kommuner. Vi finner følgende:

- Det er en sterk korrelasjon mellom kommunenes frie inntekter, søknadsbeløp og tildeling per innbygger.
- Kommunenes frie inntekter per innbygger har en signifikant positiv effekt på søknadsbeløp per innbygger, også når vi kontrollerer for befolkning, anleggstetthet i 2006, sentralitet og andelen tettsted av totalt areal.
- Kommunenes frie inntekter per innbygger har også en signifikant positiv effekt på tildeling per innbygger, når vi kontrollerer for kriteriene for tildeling, søknadsbeløp, anleggstetthet og befolkning, samt sentralitet og andel tettsted av totalt areal.

Dette indikerer altså at «rike» kommuner i større grad benytter tilskuddsordningen enn mindre «rike» kommuner.

Vi har også spurt kommunene og fylkeskommunene om de er enig eller uenig i at det er «rike» kommuner som i størst grad muliggjør seg av tilskuddsordningen og får realisert anlegg. Resultatene viser at fylkeskommunene og kommunene har delte oppfatninger, og at det er flest som er uenige i påstanden.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at kommunenes vurdering av denne påstanden kan avhenge av om det er en høy eller lav andel av anleggene som eies av lag og foreninger, hvor disse da utgjør de fleste søkerne av tilskudd til anlegg. I kommuner hvor lag og foreninger eier flesteparten av anleggene og står for flest søknader, har antagelig kommunens frie inntekter mindre direkte betydning for selve søknadene, men kan ha innvirkning på hvor aktiv rolle kommunen har i dialog med søkere, hvilke ressurser som settes av til arbeidet med spillemiddelsøknader og hvilken kompetanse og erfaring som er opparbeidet i kommunen. I kommuner hvor lag og foreninger eier en lavere andel av anleggene, kan kommunens frie inntekter muligens få mer direkte betydning for søknader som utformes til kommunale anlegg. Samtidig vil ofte kommunen, uavhengig av hvem som eier anleggene, bidra med finansiering av anlegg. Kommunens evne til finansiering av egne anlegg og medfinansiering av anlegg til lag og foreninger utover tilskuddet vil påvirkes av kommunens frie inntekter til disposisjon og den politiske viljen til å investere i anlegg.

3.4 Samlet vurdering av forvaltningen av ordningen

Kommunene er ansvarlige for å utarbeide kommunale planer for utvikling av anlegg for idrett og fysisk aktivitet, som styringsverktøy i anleggspolitikken. I hovedsak vurderer kommunene at de har gode rutiner for å kartlegge behov for anlegg, men det synes likevel å være noe forbedringspotensial basert på kommunenes og fylkeskommunenes egne tilbakemeldinger. Vår vurdering er at det vil variere mellom kommuner hvor dekkende søknadene er som uttrykk for det samlede behovet, og hvor aktivt det prioriteres mellom anlegg både i kommuner og fylkeskommuner. Det er grunn til å tro at ikke alle behov er reflektert i søknadene som fremmes og at det relative behovet varierer mellom anleggene det søkes om. Det er viktig at kommunene har gode rutiner for behovskartlegging gjennom systematisk planarbeid. Dette gir grunnlag for å optimalisere effekter av tilskuddsordningen.

Fra data i Anleggsregisteret finner vi ikke grunnlag til å hevde at noen eiere er underrepresentert i søknader om tilskudd som helhet. Det er likevel en risiko for udekkede behov ved at noen søkere er flinkere til å jobbe med søknader enn andre og har bedre forutsetninger til å søke når det kreves tid, kapasitet og ressurser til dette. Større idrettslag i store idretter har antagelig bedre kapasitet og et apparat til å søke om tilskudd enn mindre lag, velforeninger og andre søkere. For idretter og aktivitetsgrupper i vekst og utvikling er det i tillegg en utfordring knyttet til om det er behovet som skal utløse anlegg eller om anlegg skal utløse behov og aktivitet. Data fra Anleggsregisteret viser i tillegg at «rike» kommuner i større grad benytter tilskuddsordningen og får realiserte anlegg enn mindre «rike» kommuner. Det at «rike» kommuner er i bedre stand til å søke om tilskudd, tilsier at deres behov i større grad er reflektert i søknadsbunken enn behovet til mindre «rike» kommuner. Det betyr at det er en risiko for at kommuner med høy finansieringsevne, både for egne anlegg og for anlegg som eies av lag, foreninger og organisasjoner, er overrepresentert i søknader om tilskudd og realisering av anlegg.

At søknader om tilskudd definerer et behov sier noe om at det er behov for anlegg, men ikke hvor stort behovet er. Det vil være relative forskjeller i behovet mellom anleggene det søkes om tilskudd til, men dette synes i liten grad å være førende. Tilskuddsordningen har derfor preg av å være en administrativ køordning med en venteliste for søknadene som fremmes, med begrenset grad av reelle prioriteringer mellom behov. Søknader som blir godkjent blir tildelt midler, søknader som ikke når frem inneværende år blir plassert i køen og prioritert kommende år. Nye søknader rykker i mindre grad frem i køen, uavhengig av om behovet for disse anleggene relativt sett kan være større enn behovet for anlegg som står allerede i kø. At tilskuddsordningen i praksis er en køordning betyr ikke at det ikke er behov for anleggene som realiseres, men det er ikke en garanti for at anleggene som realiseres treffer der behovet er størst.

4. Realisering av anlegg og tilskuddenes betydning for dette

Tilskuddsordningen skal bidra til at anleggs-massen samlet gir grunnlag for variert aktivitet (ulike anleggstyper) over hele landet (ulike geografiske områder). Fordelingsmodellen og bestemmelsene om særlig maksimale tilskudds-andeler og -satser gir føringer for hvilke anlegg som får hvilken støtte. Disse er dermed sentrale for hvilke effekter tilskuddet gir, ettersom disse påvirker hvilke anlegg som realiseres og hvor.

Det overordnede målet med tilskuddsordningen er å bidra til realisering av og tilgang til idrettsanlegg. I dette kapitlet ser vi på effekter av tilskuddsordningen i lys av innretningen av ordningen. Der er primært tre kjernekomponenter i ordningen som Kulturdepartementet fastsetter, som er førende for hvilke effekter som kan forventes:

- Hvor mye som benyttes totalt på tilskudd til anlegg, og hvordan det relaterer seg til behovet?
- Hvordan tilskuddet fordeles mellom fylkeskommunene, og om ordningen bidrar til en jevn geografisk fordeling mellom fylker og kommuner?
- Hvordan tilskuddet fordeles mellom anleggstyper og om ordningen bidrar til realisering av bredde i tilgangen på ulike anleggstyper?

4.1 Bidrar ordningen til å dekke behov for anlegg?

En viktig ramme for tilskuddsordningen settes gjennom de totale midlene som fordeles. Størrelsen på samlet tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet bestemmes av det samlede overskuddet i Norsk Tipping og nøkkelen for fordeling av dette mellom ulike formål. I dag bestemmer nøkkelen at omtrent 60 prosent av spillemiddeleverskudd fordeles til idrettsformål. Nøkkelen ble sist endret i 2013, og innebar en betydelig styrking av omfanget av tippemidler som går til idrett, herunder også relativt sett til anlegg. Dette ble begrunnet i det som ble ansett å være et etterslep i bygging av idrettsanlegg.

Hvor mye som brukes på tilskuddsordningen til anlegg varierer fra år til år. I 2019 ble 1 589 millioner

kroner, cirka 55 prosent av midlene til idrett, fordelt gjennom anleggsordningen. Det er altså en betydelig sum og andel av spillemidlene til idrettsformål som blir øremerket til anleggsrealisering. For å vurdere om beløpet som benyttes er i riktig størrelsesorden, kan det være naturlig å vurdere tilbudet av tilskuddsmidler opp mot etterspørselen etter tilskuddsmidler.

4.1.1 Matcher omfang av søknader med tilgjengelig midler i ordningen?

Omfanget av søknader representerer etterspørsel etter statlig tilskudd til anleggsfinansiering. Tildelinger og i hvilken grad disse matcher søknadene er således sentrale størrelser som gir informasjon om tilskuddsordningens betydning.

Søknader

Figur 4-1 viser utvikling i antall søknader og samlet søknadsbeløp i perioden 2000 til 2019.¹² Søknadsbeløpet er justert etter byggekostnadsindeks for bostedsblokker¹³ og rapporteres i 2019-kroner (dette gjelder for øvrig alle kronebeløp som benyttes i kapitlet).

Samlet søknadsbeløp har økt fra 1 433 millioner kroner i 2000 til 6 319 millioner kroner i 2019 (for de aktuelle anleggsklassene, ordinære anlegg og nærmiljøanlegg). Dette er mer enn en firedobling i søknadsbeløpet i perioden sett under ett. Vi ser også at det var en særlig stor økning i samlet søknadsbeløp i perioden 2000-2008. Beløpet er relativt konstant i perioden fra 2009 til 2014 og øker igjen kraftig fra cirka 2014 til 2019.

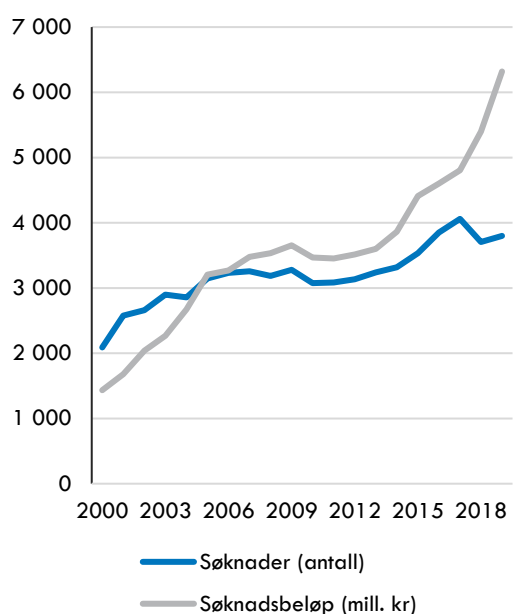
Antall søknader har også nesten doblet seg i perioden, fra 2 089 søknader i 2000 til 3 800 søknader i 2019. Økningen er likevel ikke like markant som økning i søknadsbeløpet. Dette betyr at gjennomsnittlig søknadsbeløp har økt i perioden. Gjennomsnittlig søknadsbeløp har økt i perioden fra 772 000 kroner i 2000 til 1 664 000 kroner i 2019 og medianen har økt fra 316 000 til 438 000 kroner.

¹² Antall søknader inkluderer søknader som fylkeskommunen vurderer ikke å være formelt i orden. Andel av disse er generelt så lavt at de er av lite betydning. Unntaket er årene 2018 og 2019 da andelen søknadsbeløp fra søknader med formelle feil er opp på respektive 7 og 8 prosent. Dette skyldes muligens endringer i søknadsprosessen i 2018 da det ble mulig å samle flere søknader under ett

som før måtte stilles separat. Lavere antall søknader totalt kan føre til en høyere andel feil søknader selv om antall feilaktige søknader er konstant. Det kan også ha medført flere feil i de første årene etter endringen.

¹³ Vi bruker byggekostnadsindeks for bostedsblokker fra SSBs tabell 08655.

Figur 4-1: Omfang av søknader



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser antall søknader og søknadsbeløp i perioden 2000 til 2019. Søknadsbeløp i millioner 2019-kroner.

Fra 2000 til 2017 følger antall søknader samme generelle utviklingskurve som søknadsbeløpet. I 2018 observeres imidlertid et brudd i kurven. Antall søknader faller og holder seg etterpå relativt konstant i 2019. Dette skyldes en endring i søknadsprosessen i 2018 da det ble mulig å samle flere søknader som før måtte fremmes separat, i én søknad. Antall søknader fra 2018 er således ikke helt sammenlignbar med årene før.

Endring i gjennomsnitt og median fra 2000 til 2019 vil være påvirket av at det fra 2018 ble mulig å samle flere prosjekter i samme søknad. Dette fører til en kunstig økning i gjennomsnitt og median for tildelt beløp. For å unngå denne problematikken sammenligner vi tall fra 2000 med tall fra 2017. Dette gjør vi også i de videre analysene når det gjelder antall søknader eller statistikk (gjennomsnitt eller median) per søknad.

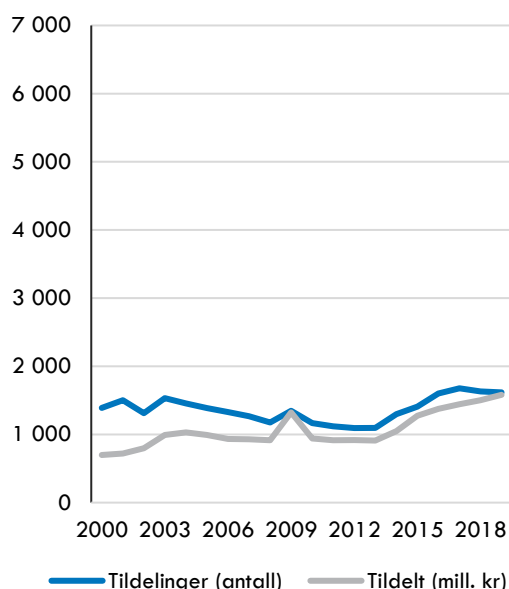
Gjennomsnitt i 2017 var 1 182 000 kroner og median 453 000 kroner. Dette betyr at det var en reell økning i begge størrelser.

Den betydelige økningen i søknadsantall og -beløp over hele perioden indikerer at etterspørsel etter finansiell støtte for anlegg har økt i perioden. Søknadsbeløpet har vokst med 340 prosent, og det er betydelig mer enn befolkningsveksten som har vært på rundt 19 prosent. Det er med andre ord større etterspørsel etter anlegg per innbygger enten gjennom flere, større og/eller dyrere anlegg.

Tildelinger

Ettersom tilskuddsordningen har et tak er det ikke mulig å tildele midler til alle søknader. Figur 4-2 viser antall søknader som fikk tildelt midler og total tildelt beløp i perioden 2000 til 2019. Figuren har samme skala som figuren som viser utvikling i søknadsbeløp, for å illustrere forskjellene i utvikling.

Figur 4-2: Tildelte midler



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser antall tildelinger og tildelt beløp i perioden 2000 til 2019. Tildelt beløp i millioner 2019-kroner.

Figuren viser at tildelt beløp har økt fra 699 millioner kroner i 2000 til 1 581 millioner kroner i 2019. Dette er en økning på rundt 126 prosent, altså en mye større økning enn befolkningsveksten på rundt 19 prosent. Tildelinger økte særlig i perioden 2000 til 2004 og fra 2013 til 2019. I mellomperioden er beløpet relativt konstant med unntak av et større tildelt beløp i 2009. Økning i 2009 henger sammen med at det ble allokert 250 millioner kroner ekstra til ordningen gjennom sysselsettingsmidler i forbindelse med finanskrisen.

Gjennomsnittlig tildeling har økt i perioden fra 503 000 kroner i 2000 til 815 000 kroner i 2017 og medianen har økt fra 247 000 til 300 000 kroner.

Sett over hele perioden har også antall søknader som har fått tildelt midler økt svakt fra 1 390 i 2000 til 1 616 i 2019 (eller 1 443 i 2017). Dette betyr at det er flere søknader som får tildelt midler i dag. Samtidig observere vi at antallet falt fra 2001 til 2013, og økte kraftig deretter da ordningen fikk større omfang.

Tildelingstallene viser at ordningen bidrar til realisering av et stort antall anlegg, men veksten i

antall er mindre enn veksten i beløp. Det kan bety at det over tid har skjedd en vridning slik at det i dag realiseres en annen anleggssammensetning eller dyrere anlegg.

Vi har undersøkt hvorvidt det har skjedd en vridning mot dyrere anleggstyper ved å analysere gjennomsnittlige søknads- og tildelingsandeler både målt etter antall og beløp innenfor ulike anleggskategorier (analysen er avgrenset til et utvalg anleggskategorier, se kapittel 4.3).

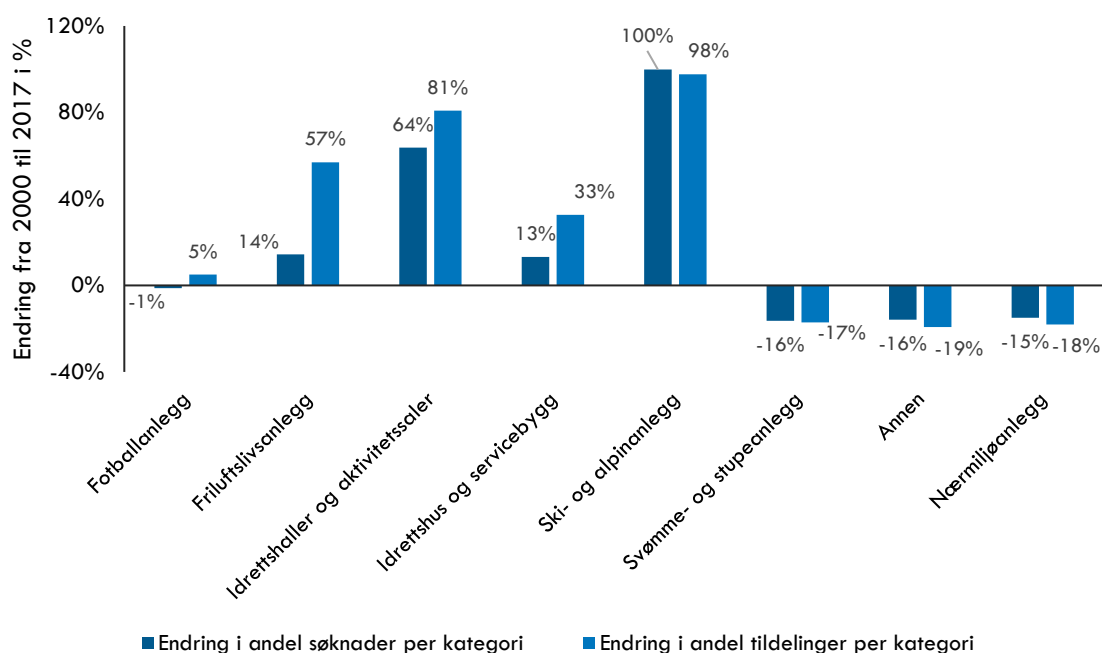
Figur 4-3 viser endring i andel søknader og tildelinger i hver anleggskategori fra 2000 til 2017. For eksempel har andel av antall søknader som gjaldt ski- og alpinanlegg økt om lag 100 prosent. Dette betyr at hvis andel søknader som gjaldt ski- og alpinanlegg var 3 prosent i 2000 så var den 6 prosent i 2017 (eksemplet er basert på de faktiske andelenene til ski- og alpinanlegg).

Figuren viser at andel søknader som gjelder ski- og alpinanlegg, idrettshaller og aktivitetssaler og friluftslivsanlegg har økt betydelig. Andelenes var henholdsvis 100 prosent, 64 prosent og 14 prosent høyere i 2017 enn i 2000.

Veksten i andelen tildelinger til idrettshaller og aktivitetssaler er høyere enn veksten andelen av søknadene. Det samme gjelder friluftslivsanlegg og idrettshus og servicebygg. Også andelen tildelinger til ski- og alpinanlegg har økt, men på omtrent samme nivå som andelen søknader. Dette betyr at det har vært en vridning av andel anlegg som realiseres (og søkes for) mot dyrere anleggskategorier.¹⁴

Svømme- og stupeanlegg er også blant de dyrere anleggene. For denne kategorien har andel søknader og andelen tildelinger blitt lavere. Det er altså ikke en vridning til en høyere andel svømme- og stupeanlegg som driver økningen i gjennomsnittlig beløp per tildeling.

Figur 4-3: Endring i andel søknader og tildelinger per anleggskategori fra 2000 til 2017



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser endring i andel søknader og tildelinger per anleggskategori fra 2000 til 2017.

Figur 4-4 viser endring i gjennomsnittlig totalkostnad og tildeling per anleggskategori fra 2000 til 2017. Figuren viser at gjennomsnittlig totalkostnad og tildelt beløp har økt for alle kategorier. Økningen i tildelt beløp har vært spesielt høy for anlegg innen

kategoriene friluftslivsanlegg, ski- og alpinanlegg og annet.

For nærmiljøanlegg har gjennomsnittlig totalkostnader økt mye mer enn tildelt beløp. Dette fordi det i dag

¹⁴ Vi diskuterer her endringer ved å sammenligne to år – 2000 og 2017 – for å belyse faktorer som kan ha medført økning i gjennomsnittlig søknadsbeløp mellom disse to årene. De rapporterte tallene kan være påvirket av at det er enkeltår som sammenlignes ettersom søknadsbeløp og beløp per anlegg vil variere fra år til år. Vi har derfor også

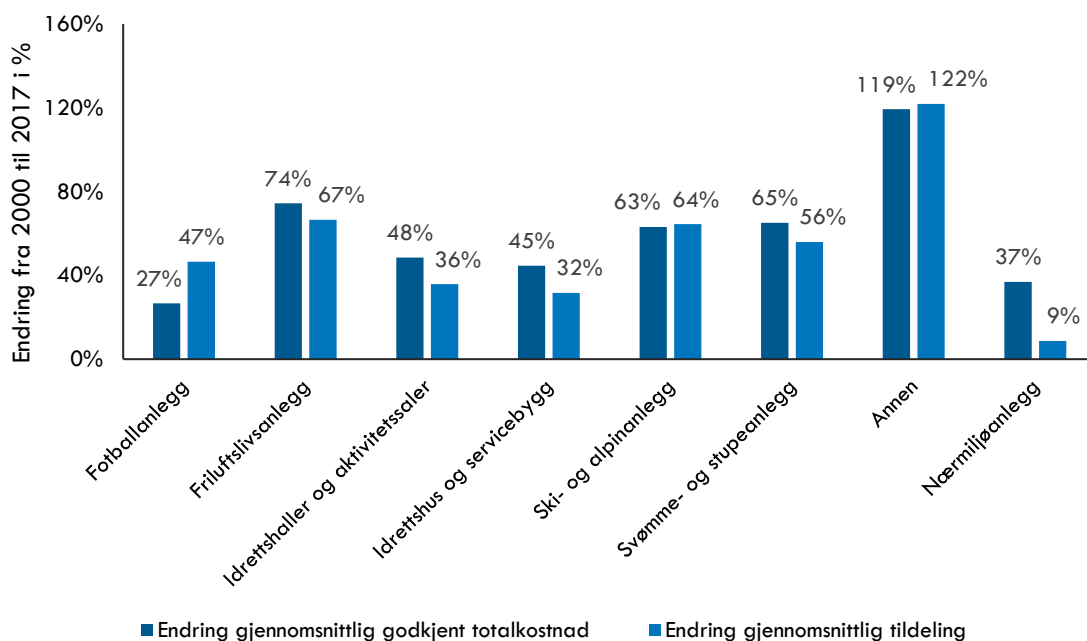
analysert utvikling i snitt over flere år – for eksempel perioden 2013-2017 sammenlignet med perioden 2000-2004, eller 2010-2017 sammenlignet med perioden 2000-2009. Dette gir litt andre tall men gir likevel samme konklusjon; det vil si at det har vært en vridning mot dyrere anleggstyper.

bygges dyrere anlegg som oftere overstiger makssatsene for tilskudd, og det med et større beløp (selv om makssatsene er økt i perioden). Det at det bygges dyrere nærmiljøanlegg til tross for gjeldende makssatser, kan tyde på at det kan være god finansieringsevne fra andre kilder for denne anleggstypen.

Endring er som nevnt justert for prisvekst (byggekostnadsindeksen). Analysene tilsier at det har

vært en reell økning i gjennomsnittskostnader i alle anleggs-kategorier. Dette kan tyde på at det har vært en utvikling i retning av at det realiseres dyrere anlegg innenfor hver enkelt anleggstype.¹⁵ Vi kan imidlertid ikke utelukke at byggekostnadene har økt mer for idrettsanlegg enn den kostnadsstigning som er fanget opp gjennom byggekostnadsindeksen for boligblokker, men også en eventuelt særskilt høy kostnadsvekst innenfor bygging av anlegg for fysisk aktivitet kan være en indirekte effekt av tilskuddene.

Figur 4-4: Endring i gjennomsnittlig tildeling og total kostnad per anleggs-kategori fra 2000 til 2017



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser prosentvis endring i gjennomsnittlig tildelt beløp og gjennomsnittlig total kostnad per anleggs-kategori fra 2000 til 2017.

Vridning til dyrere anleggs-kategorier og økning i gjennomsnittlig kostnader innenfor hver anleggs-kategori kan tyde på at det i dag bygges mer avanserte idrettsanlegg eller anlegg med større kapasitet. Gjennomsnittskostnader vil i flere tilfeller også ha økt fordi kvaliteten er bedre og fleksibilitet for bruk av flere idretter har økt. Dette betyr i så fall at innbyggerne får mer nytte av disse anleggene i gjennomsnitt. Et eksempel kan være skiløyper for langrenn med snøproduksjon; da øker potensielt antall dager i året anlegget kan benyttes, og dermed kapasiteten, men kostnaden er naturligvis høyere enn et anlegg uten snøproduksjon.

Tildelinger sett opp mot søknader

Når vi sammenligner tildelingsbeløpet og søknadsbeløp er det åpenbart at ikke alle søknader får tilskudd i et gitt år. I praksis betyr det at søkere må søke på nytt i året etter. Som følge av dette oppstår

det etterslep og potensiell ventetid i realisering av planlagte anlegg.

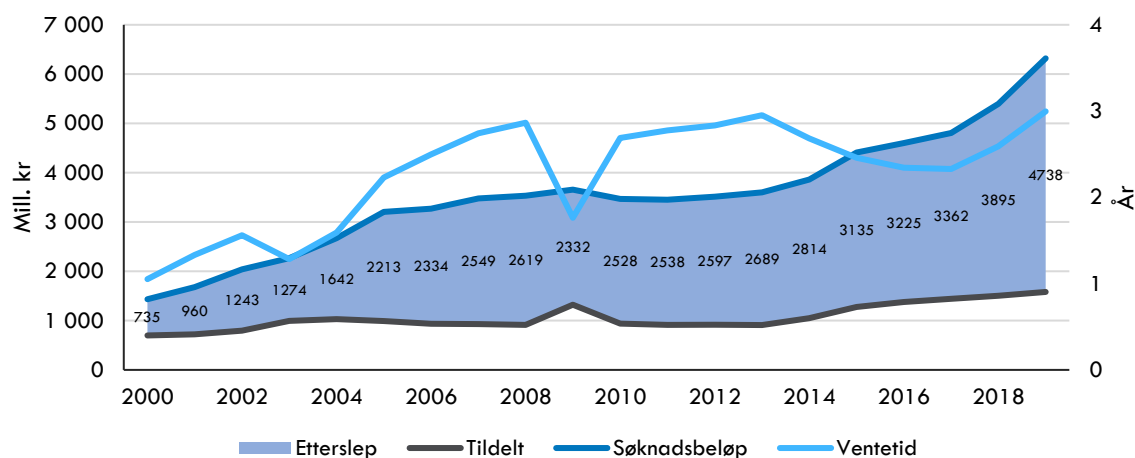
Figur 4-5 viser etterslep og ventetid. Etterslep er definert som forskjellen mellom samlet søknadsbeløp og samlet tildeling. Ventetid er definert som antall år det vil ta før alle årets søkere har fått tildelt midler, gitt at fremtidige tildelinger blir på samme nivå som årets tildeling.

Figuren viser at den relativt sett sterkere økningen i søknadsbeløp enn i tildelt beløp har ført til en økning i etterslep gjennom hele perioden, markert med lyseblå felt i figuren. Etterslep har økt fra 735 millioner kroner i 2000 til 4 738 millioner kroner i 2019. På samme måte har dette ført til at ventetiden har økt fra 1,05 år i 2000 til 3 år i 2019. Dette betyr at det vil ta 3 år får å nedbygge etterslep hvis ordningens samlet

¹⁵ På samme måte som for forrige figur er konklusjonene ikke et resultat av at vi sammenligner enkeltår men gjelder generelt – se fotnote 14.

tildelingsbeløp er på samme nivå som i 2019 og det ikke kommer nye søknader.

Figur 4-5: Omfang av søknader og tildeling med etterslep og ventetid



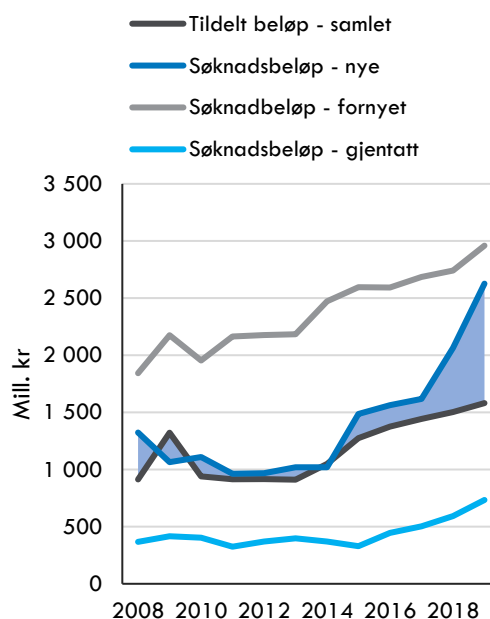
Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Søknadsbeløp viser samlet søknadsbeløp for alle anlegg. Tildelt viser samlet tildeling for alle anlegg. Etterslep er definert som forskjellen mellom samlet søknadsbeløp og samlet tildeling for alle anlegg. Ventetid er definert som antall år det vil ta før alle årets søkere har fått tildelt midler, gitt at fremtidige tildelinger blir på samme nivå som årets tildeling. Alle tall i 2019-priser.

Søknadsbeløpet som er analysert ovenfor er samlet søknadsbeløp i et gitt år. Beløpet omfatter alle søknader i et år inkludert helt nye søknader, gjentatte søknader og fornyede søknader. Gjentatte søknader er søknader til anlegg som har fått tildelt deler av søknadsbeløpet i tidligere år og som søker igjen for å få tildelt deler eller resterende del av godkjent søknadsbeløp. Fornyede søknader er søknader som har blitt innsendt tidligere men hvor søkeren ikke fikk tildelt midler og søker på nytt. For å forstå hvordan etterslep oppstår ser vi nærmere på disse ulike søknadstypene i forhold til tildelingen.

Figur 4-6 viser fordeling av søknadssum på nye, gjentatte og fornyede søknader i perioden 2008 til 2019. Fornyede søknader blir først systematisk registrert med innføring av elektronisk søkeskjema i 2007 og er derfor kun tilgjengelig fra 2008.

Figuren viser at fornyede søknader står for omtrent 1 800 millioner kroner av søknadssummen i 2008. Dette er i overkant av 50 prosent av samlet søknadssum. Søknadssummen tilknyttet fornyede søknader stiger etterpå til knapt 3 000 million kroner i 2019. Søknadssummen tilknyttet nye og gjentatte søknader er relativt konstant fra 2008 til 2014. I denne perioden står økning i fornyede søknader for den største delen i økning av totalsummen. Søknadssum i nye og gjentatte søknader stiger imidlertid kraftig fra 2015 og 2016. I denne perioden bidra altså alle typer søknader til økning i søknadsvolum.

Figur 4-6: Omfang av nye søknader og tildeling med etterslep



Kilde: Anleggsregisteret, Analyser Oslo Economics. Note: Tildelt beløp – samlet viser samlet tildeling for alle anlegg. Søknadsbeløp – nye viser samlet søknadsbeløp for nye søknader. Søknadsbeløp – fornyet viser søknadsbeløp for fornyede søknader, søknader som ikke fått tildeling før. Søknadsbeløp – gjentatt viser søknadsbeløp for gjentatte søknader, søknader som har fått tildeling før. Etterslep er her forskjellen mellom samlet søknadsbeløp for nye søknader og tildelt beløp.

Figuren viser også tildelt beløp sammenlignet med søknadssum fra nye søknader. Figuren viser at nye søknadsbeløp kun dekkes av tildeling i to enkeltår,

henholdsvis 2009 og 2014. Fra 2015 stiger differansen mellom nye søknadsbeløp og tildeling slik at etterslep øker kraftig. Årlige bevilgninger holder dermed ikke tritt med årlig nytt søknadsvolum.

Midlene til tildeling dekker altså ikke etterspørsel etter finansiering tilsvarende nye søknader i de fleste årene i perioden, og underskuddet har blitt større etter 2014. Summen som ikke finansieres stiger hvert år og flyttes over til neste år slik at etterslep akkumuleres, og fornyet søknadsvolum økes. Underskuddet fører til at etterslepet vokser over tid. I 2019 var etterslep fra nye søknader på 1 045 millioner kroner.

For tilskuddsordningen betyr det at hvis en ønsker å innhente etterslep kan ikke dette gjøres gjennom en engangssøking i midlene som tilsvarer etterslepet. Siden nye søknader overstiger midlene hvert år de siste årene vil det sannsynligvis raskt bygges opp nytt etterslep.

Samlet viser analysen at selv om ordningen bidrar til realisering av mange anlegg, er omfang av ordningen ikke stor nok for å dekke samlet søknadsbeløpet. Tildeling er også lavere enn søknadsbeløpet fra nye søknader i de fleste årene. Dette har ført til en økning i etterslep og ventetid i perioden. En effekt av ordningen er altså at det realiseres mange anlegg, men det kunne i teorien blitt realisert flere anlegg raskere med et økt årlig tilskuddsomfang.

I praksis kan det ha begrenset betydning. Erfaring tilsier at flere søkere setter i gang anleggsbygning uansett, selv om de ikke får bevilget søknader i første år. Dette fordi alle anlegg i praksis får tilskudd over tid. Dette fungerer så lenge søkerne har god tilgang til annen finansiering, og ikke har likviditetsproblemer (lave rentesatser bidrar her), og at de kan forvente å få tilskudd i fremtid. Hvis dette ikke lenger er tilfelle, for eksempel fordi etterslepet blir for stor, kan det også få faktisk betydning.

4.1.2 Bidrar tilskuddsordningen til å realisere anlegg som ikke ville blitt realisert uten tilskuddet?

Et viktig spørsmål i effektsammenheng er om tilskuddsordningen bidrar til å realisere anlegg som ikke ville blitt realisert uten tilskuddet. Det kan tenkes at mange anlegg ville blitt realisert også uten tilskuddet; da kan man ikke si at tilskuddsmidlene har vært utløsende for at anlegget ble realisert. Dersom målet er at det realiseres flest mulig idrettsanlegg for en gitt tilskuddssum, skulle anleggene som lar seg realisere også uten tilskudd heller ikke fått tilskudd, slik at tilskudd kun ble fordelt mellom de anleggene som ikke ville blitt realisert uten tilskuddet.

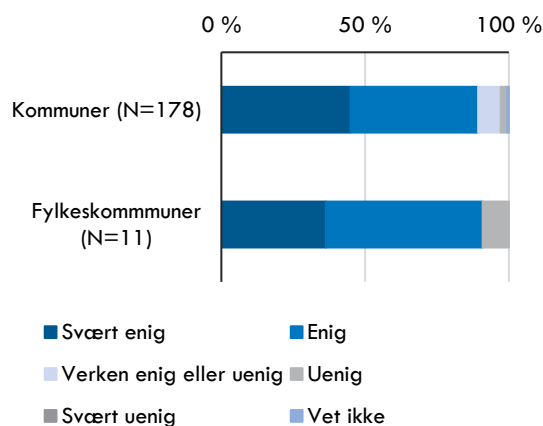
Det er krevende å vite om anleggene som får tilskudd og realiseres også ville blitt realisert uten tilskuddet.

Spørsmålet handler om hvordan situasjonen ville ha sett ut uten tilskuddsordningen. Denne situasjonen kan ikke observeres, og datagrunnlaget gir oss ikke grunnlag til å kvantifisere effekten. Vi kan imidlertid gå ut fra at ulike søkerne har ulik mulighet til å finansiere hele anlegget selv.

Ordningen gir ingen incentiver til å øke egenandelen utover minimum – alle eiere av anleggsprosjekter har incentiv til å søke om maksimalt tilskuddsbeløp. Det er heller ikke gitt at man ønsker å bygge inn slike incentiver. Incentiver kan for eksempel gis ved å prioritere søknader med en høyere egenandel. Dette vil imidlertid gi en fordel til søkerne som har bedre finansieringsevne i utgangspunkt, og tilskudd vil ikke gå til anlegg som er mest avhengig av tilskuddsmidler for realisering. Det vil således kunne redusere den utløsende effekten av ordningen.

For å få noe informasjon om ordningen bidrar til realisering av anlegg som ikke ville blitt realisert uten tilskudd har vi spurt fylkeskommunene og kommunene om dette. Gjennom spørreundersøkelsen gir disse uttrykk for at de i all hovedsak er enig i at ordningen bidrar til å realisere anlegg som ellers ikke ville blitt realisert (Figur 4-7).

Figur 4-7: Om tilskuddsordningen bidrar til å realisere anlegg det er stort behov for og som ikke ville blitt realisert uten tilskuddet



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

Resultatet er i tråd med inntrykket fra intervjuene om at tilskuddets bidrag til finansiering er svært viktig, selv om ordningen er en toppfinansieringsordning. Dette understreker funnet fra kapittel 3 om at begrenset tilgang på annen finansiering gjør det krevende å oppfylle kravet om fullfinansiering for lag og foreninger som ofte har en mindre robust økonomi, og at fullfinansiering er det sentrale hinderet for å søke (se kapittel 3.3.2). Selv om tilskuddet i noen anleggsprosjekter utgjør en relativt liten andel fordi anleggene er dyre, utgjør det ofte et vesentlig

kronebeløp og vil ha stor betydning dersom tilgangen til annen finansiering er dårlig.

Enkelte informanter er også uenige i påstanden. Disse peker på at det i noen tilfeller antagelig er mulig å finansiere en større del av anlegget gjennom andre kilder, og at det varierer mellom ulike idretter eller aktiviteter og etter geografi, hvor god tilgangen til annen finansiering er. Omfanget av dette er imidlertid vanskelig å vurdere så lenge søkere som eventuelt har god tilgang til annen finansiering kvalifiserer for tilskudd og ikke blir nødt til å innhente annen finansiering. Analysen i kapittel 3, som viser at kommuner med god økonomi er mer tilbøyelige til å søke om tilskudd enn kommuner med svakere økonomi, gir en støtte til dette resonnementet. Samtidig finner vi i statistisk analyse i kapittel 4.2.2 at kommuner med høyere frie inntekter i gjennomsnitt ikke oppnår en større forbedring i tilgang til anlegg enn andre kommuner.

Det kan antas at ordningen har gitt tilskudd både til anlegg som ikke ville blitt realisert uten tilskuddet, og anlegg som ville blitt realisert selv om de ikke fikk tilskudd. Dette er en effekt som kan forventes ut fra teoretiske betraktninger når søkerne har ulike tilgang til annen finansiering. Da vil noen som søker ikke ha mulighet til å fullfinansiere anlegget uten tilskudd og ordningen blir derfor utslagsgivende for realiseringen. Fylkeskommunene mener at dette er den klart vanligste situasjonen, men det ikke er mulig ut fra empirien å undersøke nærmere hvor ofte dette er tilfellet. Andre søkere ville hatt evne til å realisere anlegg uten tilskudd. Noe av midlene vil derfor virke som en ren subsidie, og ikke virke som en utløsende effekt på anlegg som ellers ikke ville blitt realisert.

4.1.3 Bidrar ordningen til realisering av anlegg på riktig nivå?

Analysen reiser spørsmål om midlene i tilskuddsordningen er på riktig nivå. Hva som er optimalt nivå på en tilskuddsordning er avhengig av en forståelse av hva som er optimalt nivå på anleggsmassen gitt ulike aktivitetstyper, og dermed hva som er gapet til dagens situasjon. Det er svært vanskelig å fastsette et slikt nivå, men med en slik forståelse hadde man hatt et grunnlag for å vurdere omfanget av tilskuddsbehov riktigere.

Krav om egenfinansiering kan ses på som en form for «garanti» for at søknader uttrykker et reelt behov, og økt kjøp kan dermed gi uttrykk for at ordningen er for liten til å kunne dekke alle reelle behov. Selv om krav til egenfinansiering til en viss grad vil ivareta behovsrelevans, vil imidlertid tilgangen på «gratis» penger likevel i prinsippet kunne bidra til realisering av flere eller større (dyrere) anlegg enn det det strengt tatt er behov for, eller til å erstatte annen finansiering.

Analysene viser at det realiseres en jevn strøm av anlegg som er delfinansiert med tilskuddet. Økningen i antallet anlegg som realiseres (målt i antallet søknader som får tilskudd) er imidlertid lavere enn veksten i rammen for tilskuddet, fordi tildelt tilskudd per søknad i gjennomsnitt blir høyere. Som vi har sett skyldes høyere tildeling per anlegg både at sammensetningen av anleggene som får finansiering er vridd i retning av større (og dermed dyrere) anleggs-kategorier, og at anleggene som sådan har blitt dyrere. At anleggene er dyrere gjenspeiler antagelig en heving av kvalitet og kapasitet. Samtidig er det krevende å definere hva som faktisk bidrar til kvalitet som gir økt fysisk aktivitet, og hva som er unødvendige kostnadsøkninger.

Vi vil videre i analysen se at tilgang til anlegg (anleggsdekning) har økt de siste 20 årene. Det samme gjelder tildelt beløp per innbygger. Det betyr altså at ordningen har bidratt til bedre tilgang til anlegg. Fortsatt høyt søknadsvolum per innbygger kan indikere fortsatt behov, men også, både at man stiller høyere krav til anleggsdekning generelt (jo flere anlegg jo bedre), og at det generelt etterspørres mer kostnadskreven anlegg. Dette er spørsmålet om ordningen gir gode incentiver, og om hvorvidt dyrere anlegg kan sies å gi gevinster i form av bedre idrettsopplevelser og økt folkehelse, eller om det bare gir samme nytte for en økt kostnad.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det ønskelig at bare anlegg som er samfunnsøkonomisk lønnsomme realiseres, og dersom det ikke er mulig å realisere alle de samfunnsøkonomisk lønnsomme anleggene, at de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme anleggene realiseres. Samfunnsøkonomisk lønnsom betyr i denne sammenheng at nytten ved fysisk aktivitet (bedret helse, gode opplevelser, livsmestring med mer) overstiger investerings- og driftskostnaden for anlegget i et livsløpsperspektiv.

Det at det søkes om tilskudd til et anlegg er ikke i seg selv et bevis på at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å realisere anlegget. For anleggseier vil det ofte ikke være de samfunnsøkonomiske størrelsene som inngår i beslutningsgrunnlag. Som kostnad vil anleggseier bare inkludere kostnader de selv må stå for, hvilket betyr at tilskudd fra spillemidler eller andre «gaver» bidrar til å redusere kostnaden ved tiltaket. På samme måte vil anleggseier kanskje ikke ta inn over seg alle nyttevirksomheter, som for eksempel virkninger for folkehelse. Totalt sett vil det antagelig ofte være slik at anleggseier nyter godt av en stor del av nytten, men bærer en mindre del av kostnaden. Det vil kunne medføre at anlegg som fremstår som «lønnsomme» for anleggseier likevel ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

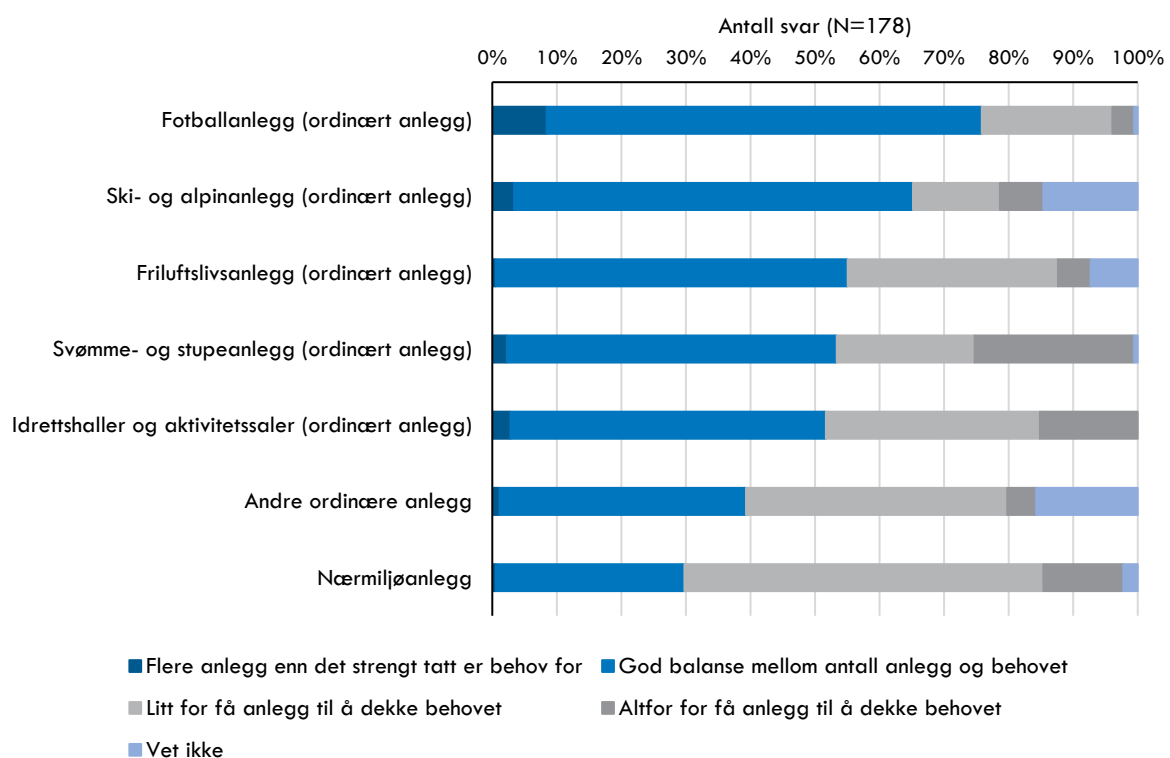
Dette betyr at det ikke nødvendigvis er anleggene som gir mest nytte som realiseres, og det kan også bety at det både i søknaden som fremmes og i tildelingen som gjøres kan være innslag av prosjekter som har en negativ kost/nytte-brøk for samfunnet samlet sett. Det kan derfor være slik at det faktisk brukes for mye penger på idrettsanlegg, og at tilskuddspotten er for stor.

Selv om dette er teoretiske betraktninger, mener vi det er viktig å minne om det samfunnsøkonomiske perspektivet, fordi det ikke bør regnes som tilstrekkelig grunn til å realisere et anlegg at det vil legge til rette for noe fysisk aktivitet. Omfanget av

aktivitet målt opp mot kostnaden ved anlegget bør alltid vurderes dersom de riktige anleggene skal prioriteres først. Og dette bør også tas i betraktning i diskusjon om riktig nivå på tilskuddsordningen.

En mer praktisk tilnærming til spørsmålet om hvorvidt det er de riktige anleggene som realiseres, er å se på hva kommuner og fylkeskommuner opplever om tilgangen på anlegg. I spørreundersøkelsen til kommunene og fylkeskommunene stilte vi spørsmål om deres vurdering av tilgang på anlegg i deres områder (se Figur 4-8 og Figur 4-9). Vi har ikke innhentet samme vurderinger fra idretten.

Figur 4-8: Kommunens vurderinger av tilgangen på utvalgte typer anlegg



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

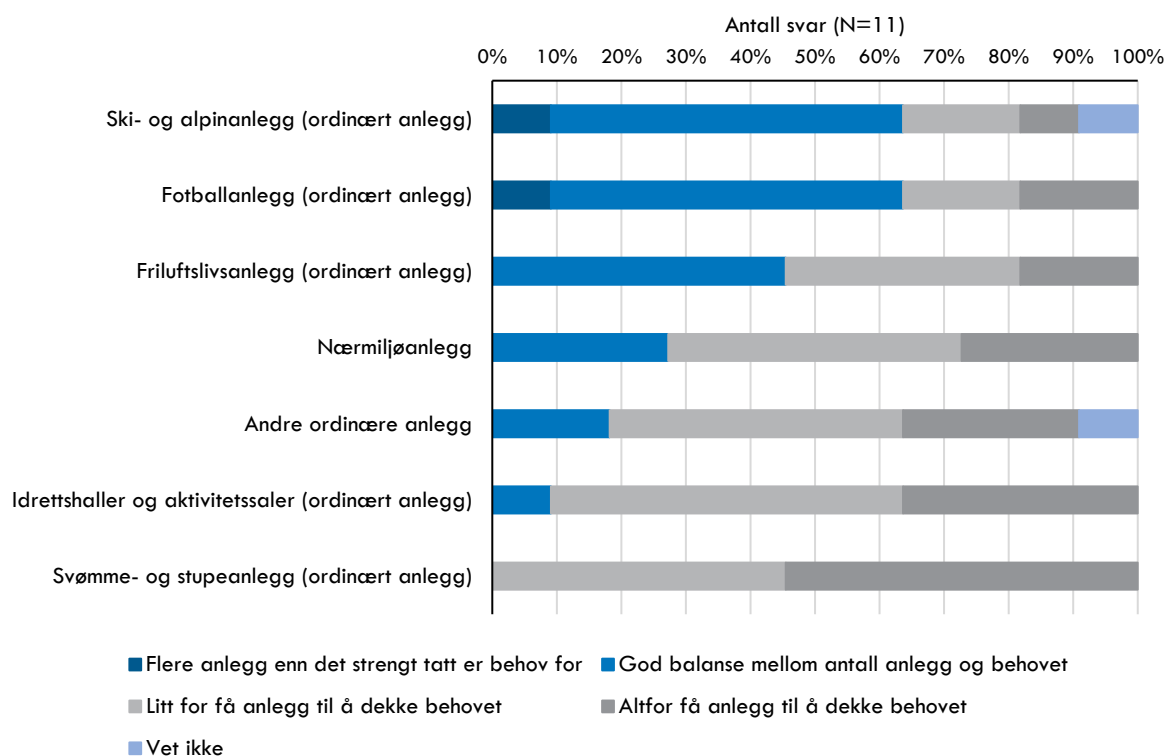
Som figuren viser vurderer kommunene at det er relativt god behovsdekning på mange av anleggs-kategoriene, selv om det fortsatt oppleves underdekning. I snitt for alle anleggstypene er det 11 prosent av kommunene som opplever at det er altfor få anlegg til å dekke behovet (når vi fjerner vet ikke-svar fra datasettet). Kommunenes svar tyder derfor ikke på at det er et skrikende behov for flere anlegg generelt i kommune-Norge.

Fotballanlegg er anleggstypen flest kommuner vurderer at det er god tilgang til sammenlignet med behovet. For ski- og alpinanlegg, friluftslivsanlegg, svømme- og stupeanlegg og idrettshaller og aktivitetssaler svarer også over halvparten av kommunene at

det er god tilgang på anlegg, men det er fortsatt en halvdel som vurderer at det er underdekning i liten eller stor grad. For nærmiljøanlegg og samlebetegnelsen «andre ordinære anlegg» vurderer over halvparten av kommunene at det er litt for eller altfor få anlegg til å dekke behovet.

Figur 4-9 (neste side) viser hvordan fylkeskommunene vurderer tilgangen på de samme anleggstypene opp mot behovet for anlegg i sitt fylke. Generelt opplever fylkeskommunene anleggsdekningen som noe svakere enn kommunene. Selv om kommunene opplever at tilgangen er bedre enn fylkeskommunene, oppleves det i begge tilfeller likevel en viss grad av underdekning av anlegg.

Figur 4-9: Fylkeskommunenes vurderinger av tilgangen på utvalgte typer anlegg



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

I likhet med kommunene, er det fotballanlegg og ski- og alpinanlegg flest fylkeskommuner vurderer at det er god tilgang til sammenlignet med behovet. Det er kun disse to anleggstypene hvor flertallet av fylkeskommunene vurderer at tilgangen på anlegg er god. Det er samsvar mellom kommunene og fylkeskommunene som mener det er god tilgang anlegg. For fotballanlegg ligger 64 prosent av kommunene som vurderer at det er god tilgang i en fylkeskommune som er av samme oppfatning. For skianlegg er andelen 74 prosent.

8 av 11 fylkeskommuner mener det er litt eller altfor få nærmiljøanlegg til å dekke behovet. Dette resultatet samsvarer med kommunenes vurderinger, som viste at nærmiljøanlegg var anleggstypen flest mente det er litt eller altfor få av til å dekke behovet, og disse ligger i all hovedsak i fylkeskommuner som svarer likt som dem (84 prosent).

Fylkeskommunene er enstemmige på at det er litt eller altfor få svømme- og stupeanlegg. Resultatene fra kommunene viste også at det var svømme- og stupeanlegg flest mener at det er for få av til å dekke behovet, samtidig som det er verdt å merke seg at det er en betydelig andel kommuner som mener det er god balanse mellom anleggsdekning og behovet. At det er en opplevd mangel på tilgang til svømme- og stupeanlegg for å dekke behovet fremheves også av kommuner og fylkeskommuner i intervjuer.

Fylkeskommunene virker videre å vurdere tilgangen på idrettshaller og aktivitetssaler som dårligere enn kommunene. 10 av 11 fylkeskommuner mener det er litt eller altfor få idrettshaller og aktivitetssaler, mens blant kommunene svarte litt under halvparten det samme (48 prosent). Av totalt 87 kommuner som mener det er god balanse mellom antall idrettshaller og aktivitetssaler og behovet for denne typen anlegg, ligger 10 prosent av disse i den ene fylkeskommunen som svarer det samme. 6 av 11 fylkeskommuner mener det er litt for eller altfor få friluftslivsanlegg til å dekke behovet. Av totalt 67 kommuner som mener det samme ligger halvparten av disse i de seks fylkeskommunene, mens den andre halvparten ligger i fylkeskommunene som mener det er god balanse mellom antall friluftslivsanlegg og behovet. Dette vitner om at oppfatningen om hvorvidt det er god balanse eller ikke er delt mellom noen kommuner og fylkeskommuner når det gjelder friluftslivsanlegg.

Dataene bør tolkes med varsomhet, fordi det kan være ulike tolkninger i kommunene og fylkeskommunene av hva det betyr å «dekke behovet». Er behovet dekket først når idrettshallen kan gi alle håndballag tre treninger i uken mellom klokken 1600 og 2100, eller er behovet dekket når lagene kan trene to ganger i uken i tidsrommet 1600 til 2300? Og hvor langt er det akseptabelt å reise for å komme til håndballtrening? Også her kan det være ulike syn, som vil medføre ulike tolkninger av når behovet er

dekket. Denne utfordringen gjelder for hele diskusjonen av hva som er det reelle behovet.

Som diskutert over er det vanskelig å fastslå hva som er samfunnsøkonomisk optimalt nivå på tilskuddsordningen. Ordningen oppfattes å være av betydelig størrelse og bidrar til realisering av mange anlegg. I lys av at det oppleves underdekning er det vesentlig at det skjer gode behovsprioriteringer på lokalt nivå, og at innretningen av tilskuddsordningen er slik at de anleggene det er størst behov for aktivitetmessig prioriteres høyest og realiseres. Dersom disse mekanismene fungerer optimalt vil det over tid være slik de anleggene det er størst behov for aktivitetmessig som sikres statlig finansiering først, og anlegg det er minst behov for som må vente lengst eller ikke få tilskudd i det hele tatt.

4.2 Bidrar tilskuddsordningen til jevn geografisk fordeling av anlegg?

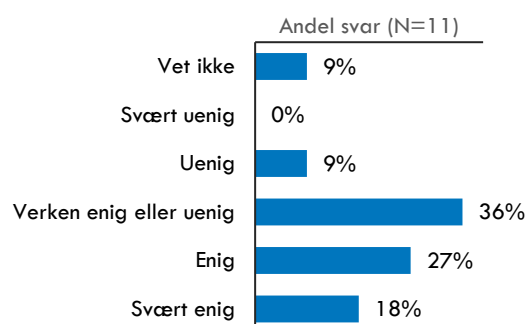
Et av målene med tilskuddsordninger er å støtte anleggsutvikling i hele landet. I dette kapitlet vurderer vi hvordan tilskuddsordningen gir effekter på den geografiske anleggsrealiseringen og om ordningen bidrar til en jevn geografisk fordeling av anlegg mellom fylker og kommuner.

For å vurdere om tilskuddsordningen bidrar til variert aktivitet over hele landet er modellen for fordeling av midlene mellom fylkeskommunene sentral. Modellen som i dag ligger til grunn for fordeling er ment å speile behovet for anlegg. Den består som nevnt av tre objektive kriterier (se kapittel 2.2) som inngår i fordelingsvurderingen med ulike vekter, nemlig godkjent søknadssum (50 % vekt), befolkningsstørrelse (25 %) og anleggstetthet (25 %). Målet med kriteriene og vektingen av disse er å oppnå en fordeling som sikrer at tilskuddsordningen er

behovsbasert og har en utjevnende effekt på anleggsdekningen mellom fylkeskommunene.

Fylkeskommunenes egen vurdering på spørsmålet om ordningen fører til riktig fordeling er blandet (se Figur 4-10). Knappt halvparten av dagens fylker (5 av 11) er enig eller svært enig i at tilskuddsordningen bidrar til å realisere anlegg i de geografiske områdene behovet er størst. Mens kun 1 fylkeskommune er uenig, er det også 5 fylkeskommuner som er verken enig eller uenig eller uenig eller svarer vet ikke.

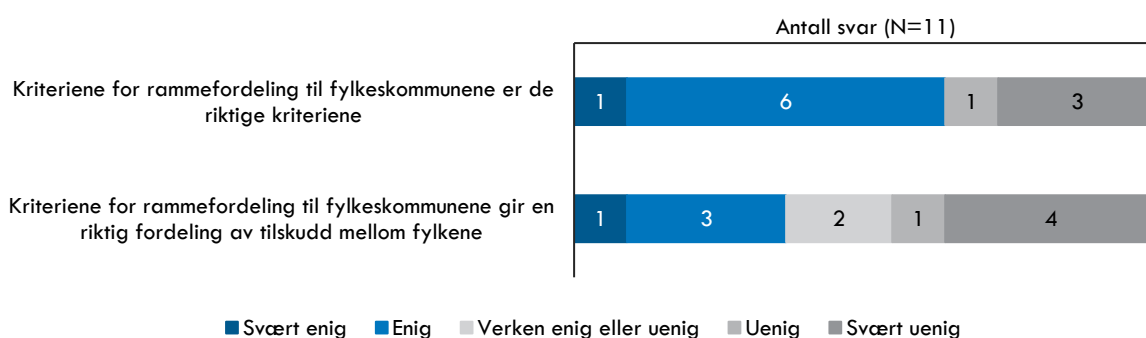
Figur 4-10: Tilskuddsordningen bidrar til å realisere anlegg i de geografiske områdene behovet er størst – Svar fra fylkeskommunene



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

Fylkeskommunenes egen vurdering gjenspeiler en viss usikkerhet om spørsmålet og viser behov for et bedre faktagrunnlag. Dette kan henge sammen med at fordelingskriteriene ikke fungerer bra nok. Fylkeskommunene er noe delt når det gjelder om de er enige i at det er de riktige kriteriene som ligger til grunn for rammefordelingen til fylkeskommunene. Dette fremkommer av spørreundersøkelsens påstander om rammefordelingsmodellen vist i Figur 4-11.

Figur 4-11: Fylkeskommunenes vurderinger av kriteriene for rammefordeling til fylkeskommunene



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

Mens 7 fylkeskommuner er enige i at kriteriene er riktige mener kun 4 at disse fører til en riktig fordeling av midlene. På den andre siden er 4 uenig i at kriteriene er riktig og 5 uenig i at kriteriene bidra til riktig fordeling.

I intervju med fylkeskommuner som er uenig i at kriteriene for rammefordeling gir en riktig fordeling mellom fylkene, ble det påpekt at hverken kriteriet innbyggertall eller kriteriet anleggstetthet tar høyde for avstand til ulike typer anlegg for innbyggerne i fylket. Dermed gir ikke disse kriteriene nødvendigvis et representativt bilde av hvor god anleggsdekningen faktisk er for den enkelte innbygger, når det kan hende brukerne av anleggene må reise over lengre avstander for å benytte anlegget.

For å belyse nærmere i hvilken grad fordelingen av midler og fordelingskriteriene bidra til den ønskede geografiske fordelingen i realisering av anlegg, analyserer vi i det videre data fra Anleggsregisteret og søknadsdatabasen.

I 2020 ble fylkesinndeling endret og flere fylker sammenslått. I perioden vi undersøker var den gamle fylkesinndeling gjeldende og ble brukt for å tildele midler fra tilskuddsordningen. I evalueringen er det derfor den gamle fylkesinndeling som er mest aktuell. Vi gir også enkelte kommentar på den gjeldende inndelingen da det synes relevant for å vise nåværende status og skape et utgangspunkt for videre arbeid.

Hovedfokus i analysen er på fylkesnivå (kapittel 4.2.1) ettersom fordelingsmodellen mellom fylkene har mest å si for dette. Hvordan fylkene fordeler midler videre til kommunene har ikke en felles modellteknisk forankring. Det er likevel en dimensjon som er relevant å undersøke for å belyse om fordelingen reflekteres på kommunenivå (kapittel 4.2.2).

4.2.1 Anleggstetthet på fylkesnivå

For å måle tilgang på anlegg i ulike fylker ser vi på anleggsdekning. I utgangspunktet kan det forutsettes at samlet behov for å drive med idrett i befolkningen er uavhengig av hvor folk bor. Anleggsdekningen

burde derfor ikke variere for mye hvis tilgangen til anlegg skal være lik for alle som har behov.¹⁶

Anleggsdekning måles med Kulturdepartementets indeks for anleggsdekning, heretter kalt anleggstetthet. Indeksen måler hvor mange anlegg det er per innbygger. For å ta hensyn til ulik kvalitet på anlegg og hvor mange som kan bruke anleggene er anleggstypene tildelt ulike vekter (se metodebeskrivelse i kapittel 1.5.2). Indeksen er avgrenset til et utvalg anleggs kategorier som Kulturdepartementet har definert som mest relevante.¹⁷

Figur 4-12 viser anleggstetthet i hvert fylke i 2019. Det vises både inndelingen etter gammel (venstre side) og ny fylkesinndeling (høyre side). Indeksen viser anleggstetthet per 1000 innbygger. Intuitivt tilsvarer dette antall kvalitets- og størrelsesjusterte anlegg per 1000 innbygger. En høyere indeks tilsvarer mørkere farge og betyr at det er bedre tilgang til anlegg per innbygger.

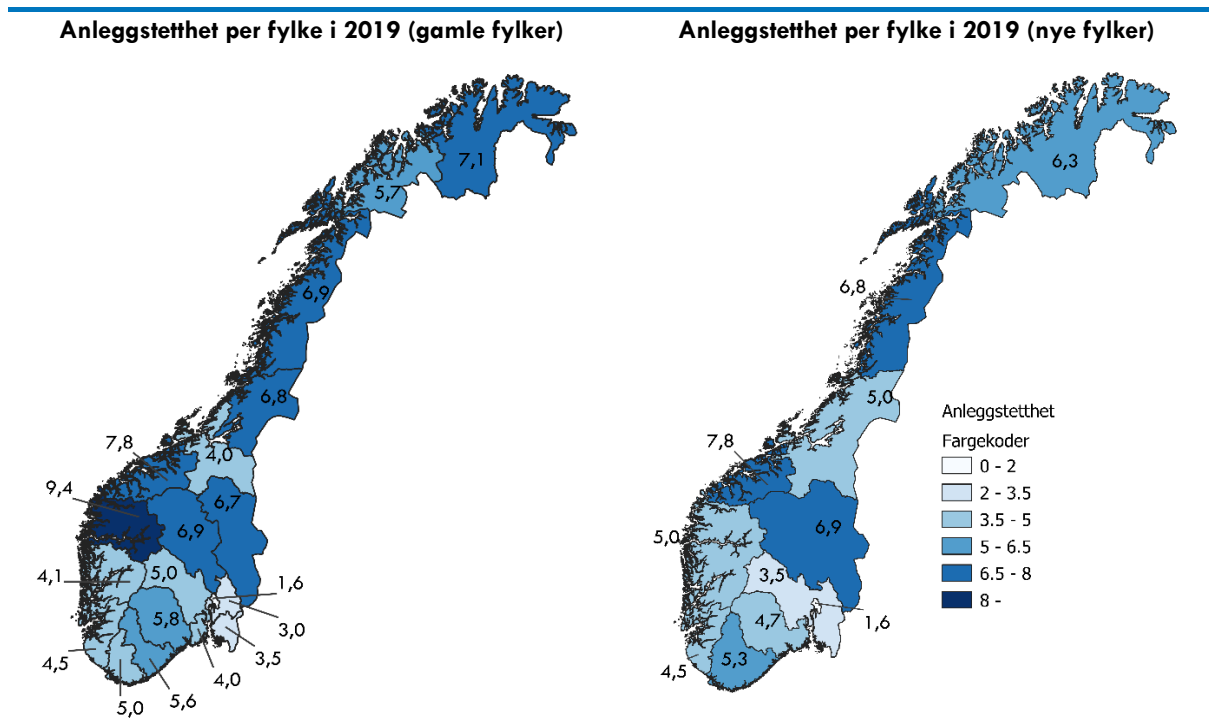
Figuren viser at det er betydelige forskjeller i anleggsdekning blant fylkene. Anleggstetthet i fylkeskommunene etter gammel inndeling går fra 1,6 i Oslo til 9,4 i Sogn og Fjordane. Et generelt mønster er at de befolkningsrike og tett bosatte fylkene har lavere anleggstetthet.

Også etter ny fylkesinndeling varierer anleggstetthet. Gjennom fylkessammenslåing er imidlertid gjennomsnittlig anleggstetthet redusert fra 5,4 til 5,2 og median er også redusert fra 5,2 til 5. Videre er avstand mellom fylkeskommunen med laveste og med høyeste anleggstetthet blitt mindre. Årsaken er til dels at fylker med høy anleggstetthet ble slått sammen med fylker med lavere anleggstetthet. Dette gjelder for eksempel det nye Vestland fylke, som inkluderer de tidligere fylkene Sogn og Fjordane med høyest anleggstetthet og Hordaland med mye lavere anleggstetthet. Fylket med laveste anleggstetthet er fortsatt Oslo. Fylket med høyest anleggstetthet er nå Møre og Romsdal med 7,8. Ny fylkesinndeling har i seg selv dermed ført til en tilsynelatende mer lik (men lavere) anleggstetthet. Dette er et rent statistisk fenomen og tilsvarer ikke en endring i den reelle anleggsdekningen.

¹⁶ Vi utelukker ikke at det kan være variasjon i behovet på tvers av fylker. For eksempel kan det være klimatiske forhold som påvirker hvilke idretter som er populære. Men i det store bildet og gitt målsetningen om lik tilgang til anlegg, synes det som en rimelig antakelse at behovet er relativt likt og anleggsdekningen ikke burde være for ulik.
¹⁷ KUDs indeks for anleggstetthet er en mulig måte å måle anleggsdekning på. Som beskrevet har det noen fordeler overfor andre alternativer. Samtidig bygger indeksen på noen delvis skjønnsmessige kriterier for vekting og har blitt

kritisert for å ikke hensynta problematikken at avstand til anlegg kan være stor i spredte beboede områder selv om tettheten er høy. Siden fordelingsmekanismen baseres på denne indeksen er det imidlertid et hensiktsmessig utgangspunkt å vurdere virkningen opp mot denne. Som en robusthetssjekk har vi gjennomført analysen med en uvektet indikator, innbygger per anlegg, med de kvalitative samme resultatene (det er i tendens de samme fylkene som har relativt høy eller lav dekning).

Figur 4-12: Anleggstetthet per fylke i 2019



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser inndeling etter gammel (venstre side) og ny (høyre side) fylkesinndeling. Figuren viser anleggstetthet per 1000 innbygger. Intuitivt tilsvarer dette antall kvalitets- og størrelsesjusterte anlegg per 1000 innbygger. En høyere anleggstetthet tilsvarer mørkere farge og betyr at det er bedre tilgang til anlegg per innbygger.

Selv om det er betydelige forskjeller i anleggsdekning i dag kan tilskuddsordningen ha virket etter formål hvis den har bidratt til å utjevne forskjeller over tid. For å kartlegge endring i anleggsdekning har vi beregnet anleggstetthet i 2006 og sammenlignet det med anleggstetthet i 2019.¹⁸ Hvis tilskuddsordningen har bidratt til en utjevnende effekt burde anleggstettheten ha økt mer i fylker som hadde lav tetthet i 2006.

Figur 4-13 viser endring i anleggstetthet fra 2006 til 2019 per fylke. En prosentvis økning i anleggstetthet indikerer at fylket har bedre anleggsdekning i 2019 enn i 2006. Figuren viser også anleggstetthet i 2006 og fylkene er sortert slik at tetthet i 2006 stiger fra venstre til høyre.

Figuren viser at det har vært en økning i anleggstetthet i alle fylker unntatt Finnmark og Buskerud, der det har vært en svak nedgang. Dette indikerer at anleggsutbygging har skjedd raskere enn befolknings-

veksten i de fleste fylkene og at anleggssituasjonen generelt er bedre i 2019 sammenlignet med 2006.

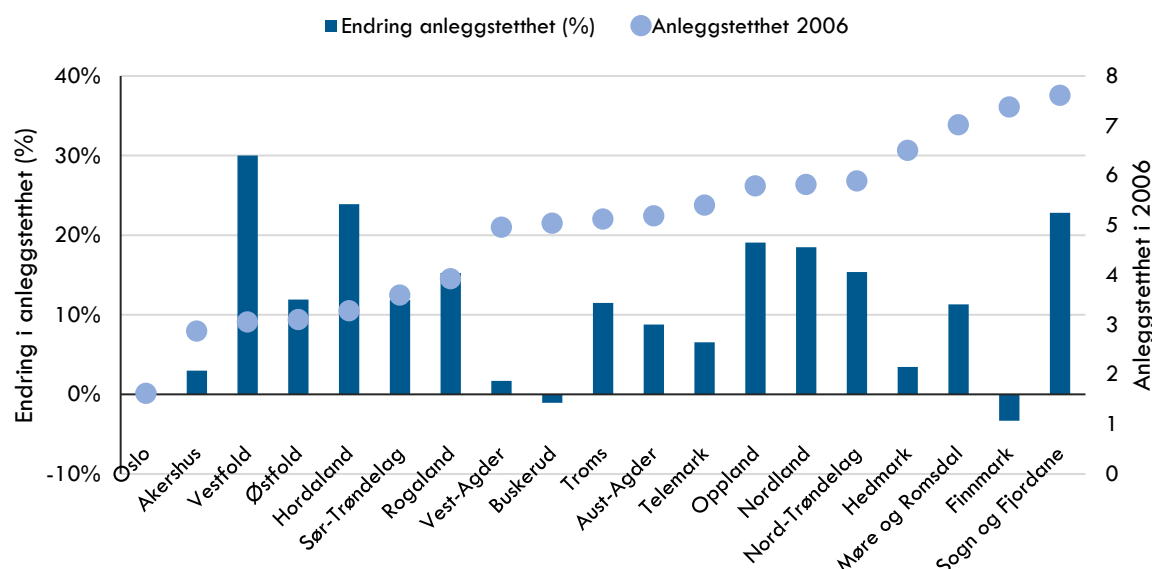
Finnmark er en spesiell case. Her er anleggsdekningen redusert mest i perioden. Finnmark har imidlertid et relativt høyt nivå på anleggsdekning, nest høyeste nivå i 2006 og tredje høyest nivå i 2019. På den andre siden har Finnmark utfordring med store avstander. Avstander fører til at folk må reise lengre til anlegg og dette fanges ikke opp i indeksen for anleggstetthet. Det betyr at tilgang til anlegg for den enkelte innbygger kan reelt sett være lavere enn det høye nivået for Finnmark indikerer.

Det har også vært en relativt liten øking i Oslo, Vest-Agder, Akershus og Hedmark. Fylkene som øker anleggstetthet mest er Vestfold, Hordaland og Sogn og Fjordane. Med andre ord bidrar tilskuddsordningen til økt anleggsdekning i mange områder men ikke i hele landet sett fra et fylkesperspektiv.

¹⁸ Anleggstetthet er kun beregnet for 2006 og 2019 på grunn av begrensninger i dataene fra Anleggsregisteret. Anleggsregisteret oppdateres fortløpende og i denne prosessen overskrives gamle data. Det betyr at Anleggsregisteret måler status på eksisterende anlegg til enhver tid men den gir ikke informasjon hva status har vært til et

tidligere tidspunkt. For å måle status på et tidligere tidspunkt er en derfor avhengig av at noen har tatt et uttrekk av registeret. Dette gjøres ikke regelmessig. Vi har fått tilgang til en uttrekk fra 2006 og en aktuelt uttrekk fra 2019. Det er derfor kun disse to årene vi sammenligner.

Figur 4-13: Nivå på anleggstetthet og sammenheng med endring i anleggstetthet perioden 2006 til 2019



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Søylen viser prosentvis endring i anleggstetthet på fylkesnivå. Punktene viser anleggstetthet i 2006. Fylkene er sortert etter anleggstetthet i 2006.

Det er vesentlige forskjeller i utvikling mellom fylkene, og ingen systematikk på en slik måte at tettheten øker mer i fylkene med i utgangspunktet lav tetthet. Korrelasjonen mellom anleggstetthet i 2006 og endring i perioden 2006-2019 er -0,05. Denne er altså nær null, noe som betyr at det ikke er en systematisk sammenheng.

Det finnes likevel fylker med lav tetthet i 2006 der tettheten øker kraftig, for eksempel Vestfold og Hordaland, mens andre fylker med lav tetthet i 2006 ikke har sett en tilsvarende kraftig økning, for eksempel Østfold. I Sogn og Fjordane, som allerede hadde høyest tetthet av alle fylkene i 2006, øker tetthet betydelig. Oslo og Akershus som hadde lavest tetthet i 2006 øker ikke betydelig. Dette indikerer at ordningen ikke systematisk bidrar til å løfte opp de fylkene som i utgangspunktet har svakest dekning, og at den ikke nødvendigvis bidrar til at anleggstetthet utjevnes på fylkesnivå. Sammenheng mellom fylkenes opprinnelige anleggsdekning og endring i anleggstetthet er så svak at den i praksis ser ut til å være fraværende.

Hvilke faktorer bidrar til endring i anleggsdekning?

Faktorene som inngår i beregning av indeks for anleggstetthet kan gi noen forklaring om hvorfor

anleggstetthet øker for noen fylker men ikke for andre. Indeksen er som sagt et vektet mål for antall anlegg per innbygger. Denne beregnes som dekningspoeng per innbygger (som nærmere beskrevet i kapittel 1.5.2). Dekningspoeng er summen av antall poeng per anlegg hvor det gis ulike poeng for ulike anleggstyper for å hensynta at forskjeller i kvalitet og hvor mange personer som kan benytte anlegget. Det gis flere poeng for anleggstyper som regnes å være av høyere kvalitet og som flere kan benytte seg av. Utvikling i anleggstetthet er derfor et resultat av endring i dekningspoeng og endring i befolkningsstørrelse:

- Øker antallet anlegg som utløser dekningspoeng øker anleggstettheten, alt annet likt.¹⁹
- Øker befolkningen reduseres anleggstettheten, alt annet likt.

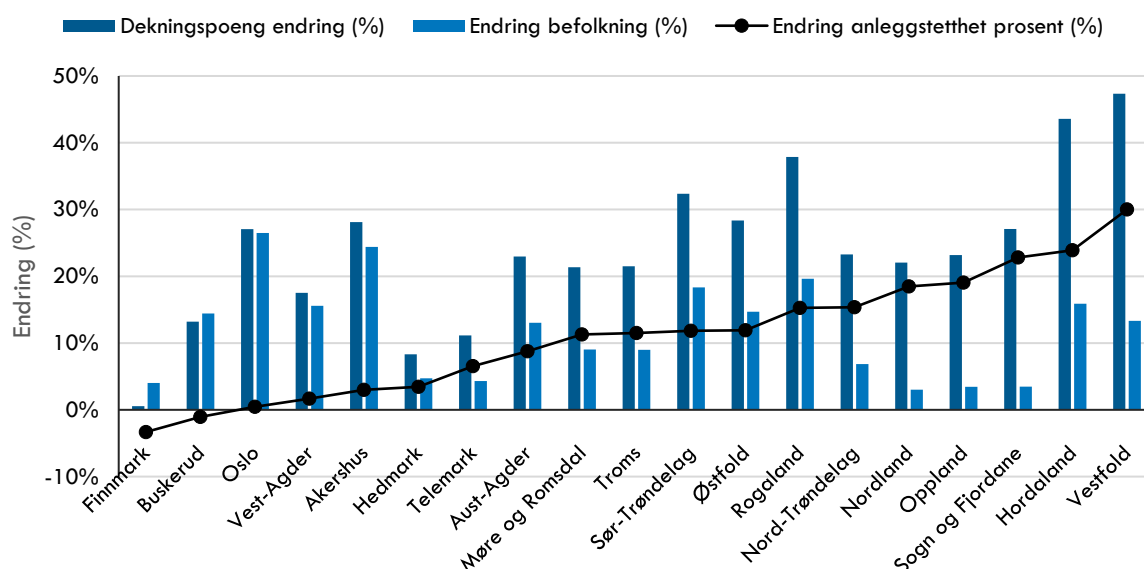
For at det skal skje en økning i anleggstetthet må den prosentvise endringen i antall anlegg som utløser dekningspoeng være større enn den prosentvise endringen i befolkningsstørrelse.

Figur 4-14 viser prosentvis endring i dekningspoeng og befolkning sett sammen med anleggstettheten i 2006.

¹⁹ Fordelingspoeng er summen av antall anlegg vektet med vektingsnøkler for ulike anleggstyper. Siden nøklene er fast over tid kan endringene kun påvirkes av endringer i antall

anlegg som gis poeng for og at det realiseres anlegg med relativ høy vekt.

Figur 4-14: Endring i dekningspoeng og befolkning i perioden 2006 til 2019



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Søylene viser endring i dekningspoeng og endring i befolkning i prosent i perioden 2006 til 2019. Punktene og linjen viser endring i anleggstetthet i prosent i den samme periode. Fylkene er sortert etter endring i anleggstetthet.

Alle fylker har hatt en positiv utvikling i anlegg som utløser poeng, men det er stor spredning mellom fylkene. Vestfold har hatt størst økning med 47 prosent mens Finnmark har hatt minst økning med 0,5 prosent. Alle fylker har også hatt en positiv befolkningsutvikling men også her er det stor spredning mellom fylkene.

Det er ingen tydelig sammenheng mellom endring i poeng og endring i befolkning. Oslo og Akershus har hatt en relativt stor økning i poeng, men denne er spist opp av en tilsvarende stor økning i befolkningsstørrelse. Samtidig er det også noen kommuner med relativt høy befolkningsvekst, som for eksempel Rogaland eller Sør-Trøndelag, som øker enda kraftigere i poeng ved å realisere flere anlegg som utløser poeng og dermed også oppnår en økning i anleggstetthet.

Det er påfallende at flere av fylkeskommunene som har høy befolkningsvekst relativt til vekst i dekningspoeng er tett bebodd og har relativt lav anleggsdekning. Dette kan tyde på at det er spesielle utfordringer i disse fylkeskommunene, for eksempel lav tilgang til og høye kostnader for areal. Samtidig er avstander i disse fylkeskommunene lavere slik at anleggsdekning relativt sett er høyere enn indeksen måler. Funnene tyder på at fylker med relativt høy befolkningsvekst sliter med utfordringer som tilskuddsordningen ikke bidra til å løse.

Et annet spørsmål er om utvikling i anleggsdekning henger sammen med lav tildelingsprosent eller forskjeller i søknadsvolum i enkelte fylkeskommuner. Figur 4-15 viser samlet søknadssummen og tildelt

beløp per innbygger i perioden, samt tildelingsprosent. Tildelingsprosent er tildelt beløp som andel av søknadssum. Fylkene er sortert fra høyre til venstre etter stigende endring i anleggstetthet (2006 til 2019). Hvis noen av faktorene som er vist i figuren bidrar til en økning i anleggsdekning vil vi derfor observere en kurve som stiger fra venstre til høyre side.

Vi ser ingen klar sammenheng mellom søknadssum, tildelingsbeløp, eller tildelingsprosent og endring i anleggstetthet. Dette betyr at endringer i anleggsstetthet ikke (lett) lar seg forklare ved at noen fylker søker mer, eller at fordelingsmekanismen tildeler dem relativt mye tilskuddsmidler.

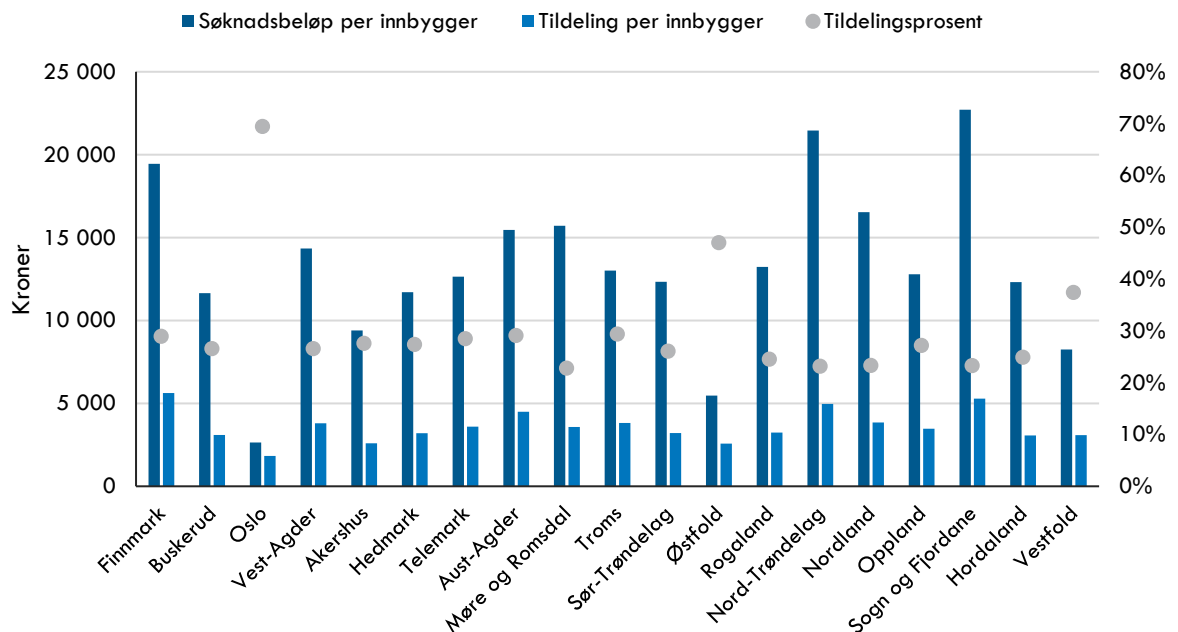
Når det gjelder tildelingsprosent viser figuren imidlertid et interessant resultat. Tildelingsprosent ligger på omtrent samme nivå for et flertall fylkeskommuner. Unntak er Oslo, Vestfold og Østfold som har høy tildelingsprosent. Oslo har med god margin den høyeste tildelingsprosent – den ligger på 70 prosent mens kommunen med nest størst tildelingsprosent er Østfold med 47 prosent. Disse er fylker med lavt nivå på anleggstetthet. Men det er også fylker med en relativt lav søknadssum.

Særlig Oslo er interessant. Når det er en relativt lav søknadssum kan det stilles spørsmål ved hvorfor det er slik. Som nevnt kan det skyldes dårlig tilgang til arealer eller ekstrakostnader som fører til at tilskuddsordningen ikke gir insentiver til å søke nok. Men det kan også tenkes at anleggsdekningen reelt sett er bedre i Oslo enn hva som fremkommer av anleggstetthetsindeksen på grunn av korte avstander.

Oslo kommune har utarbeidet en svært grundig behovsplan for idretts- og friluftsliv (2019-2028). I denne fremkommer det at kommunen erkjenner at anleggsdekningen burde ha vært bedre på flere områder, men at dette vanskeliggjøres av knapphet på areal i byen. Derfor er det også viktig å utnytte hvert enkelt anlegg mest mulig effektivt. Et slikt fokus på effektiv utnyttelse vil kunne bidra til å redusere

anleggskostnadene per bruker, og medvirke til at anleggsdekningen fremstår som dårligere enn den reelt sett er. Det er klart at en storby som Oslo har andre muligheter til effektiv utnyttelse enn mange andre kommuner i Oslo, men samtidig er det ønskelig i et samfunnsøkonomisk perspektiv at alle kommuner bestreber seg på størst mulig bruk av alle anlegg, innenfor sine rammer.

Figur 4-15: Søknadsbeløp og tildeling per innbygger i sammenheng med anleggstetthet i 2006



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Søylene viser gjennomsnittlig søknadsbeløp per innbygger og gjennomsnittlig tildelt beløp per innbygger i perioden 2006 til 2019 (venstre akse). Punktene viser gjennomsnittlig tildelingsprosent (høyre akse). Tildelingsprosent er her definert som gjennomsnittlig tildelt beløp delt på gjennomsnittlig søknadsbeløp. Fylkene er sortert etter endring i anleggstetthet fra 2006 til 2019.

Oppsummert finner vi at en kombinasjon av høy befolkningsvekst og relativt lavt søknadsvolum for anlegg med høye vekt i indeks, fører til lav vekst i anleggstetthet. Dette kan tyde på at fylker med relativt høy befolkningsvekst sliter med utfordringer som tilskuddsordningen ikke bidrar til å løse.

Konklusjonen forblir imidlertid at hvis en legger til grunn indeks for anleggstetthet, bidra ordningen ikke til en merkbar mer jevnt fordelt tilgang til anlegg på tvers av fylkene.

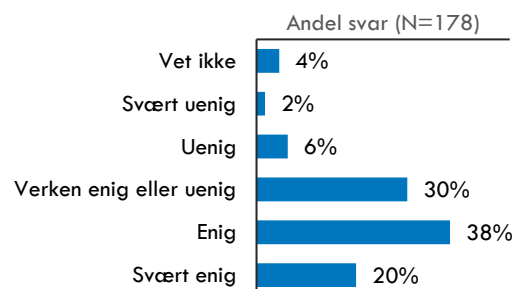
4.2.2 Anleggstetthet på kommunenivå

Som nevnt over er det fra statens side ikke regulert hvordan fylkene fordeler midler videre til kommune, selv om noen kommuner har et påslag i tilskuddet fordi de er definert som pressområder. Geografiske forskjeller mellom kommuner er likevel en dimensjon som kan tenkes relevant for vurdering av effekter, ettersom forvaltningen av ordningen også skal bidra til målene med ordningen. Kommunen skal også gjennom sine kommuneplaner foreta behovs- vurderinger av anleggstetthet som i prinsippet kan

påvirke søknadsmengden og derfor anleggstetthet (se kapittel 3).

Over halvparten av responderende kommuner (58%) mener at tilskuddsordningen bidrar til å realisere anlegg i de geografiske områdene behovet er størst (se Figur 4-16).

Figur 4-16: Om tilskuddsordningen bidrar til å realisere anlegg i de geografiske områdene behovet er størst – svar fra kommuner



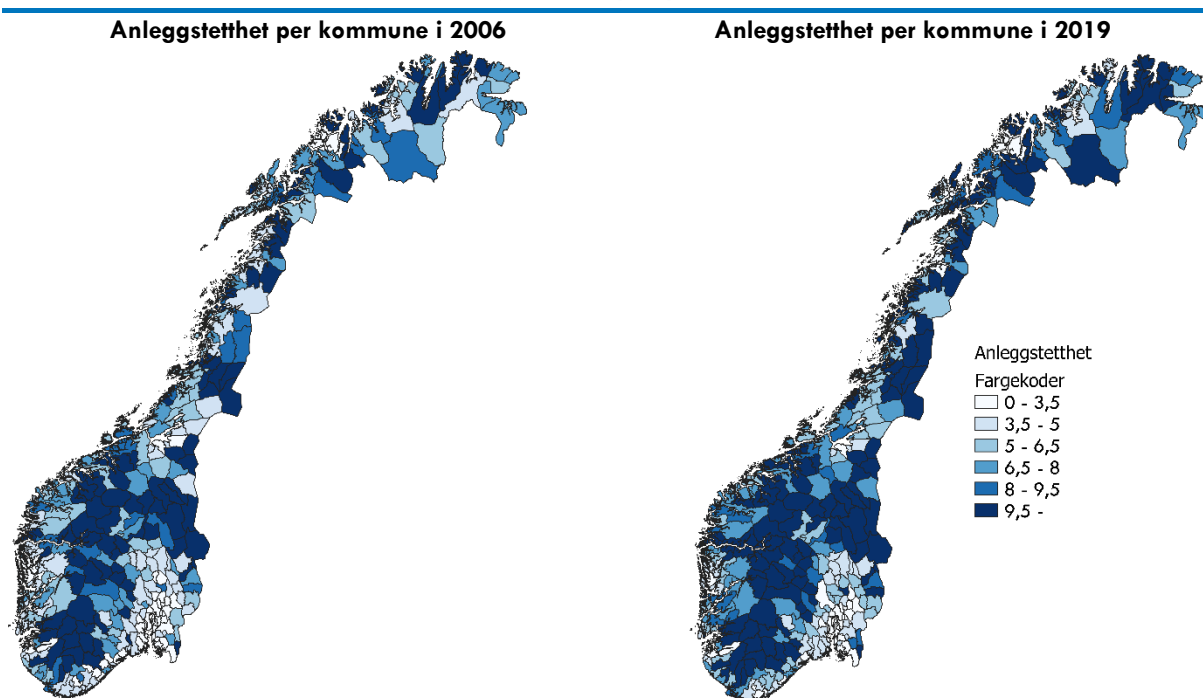
Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

Samtidig betyr det at en god del kommuner uttrykker usikkerhet eller nøytralitet i spørsmålet om fordelingen er slik at det fører til de områdene da behovet er størst.

Hvordan fordelingen av anlegg reelt sett ser ut på kommunenivå, undersøkes derfor nærmere med dataene fra Anleggsregisteret og søknadsdatabasen. Vi har i denne analysen lagt til grunn den nye kommuneinndelingen.

Figur 4-17 viser anleggstetthet for hver kommune i 2006 og 2019. En høyere anleggstetthet indikeres ved mørkere farge. Sammenligning viser tydelig at kartet har blitt mørkere i 2019 sammenlignet med 2006. 85 prosent av kommunene (295 kommuner) har oppnådd en økning i anleggstettheten i perioden. Gjennomsnittlig anleggstetthet i kommunene har økt med 20 prosent mens medianen har økt med 16 prosent mellom 2006 og 2019. Det tyder på at ordningen gir effekter i form av å bidra til økt anleggsdekning i mange av landets kommuner.

Figur 4-17: Anleggstetthet i 2006 (venstre) og 2019 (høyre) på kommunenivå



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser anleggstetthet på kommunenivå i 2006 (til venstre), og anleggstetthet på kommunenivå i 2019 (til høyre). Fargeskalaen går fra mørk (høy anleggstetthet) til lys (lav anleggstetthet). Skalaen skal tolkes som anleggstetthet per 1000 innbyggere. Kommuner fra 2020 i begge kart.

Kartene viser imidlertid at det er lite systematikk i geografisk fordeling av anleggstetthet på kommunenivå. De tydeligste mønster er en tendens til høyere anleggstetthet i innlandskommuner og lavere tetthet i regionen rundt Oslo, der vi finner mange av de største byene i landet.

Dataene bak kartene gir en indikasjon om at kommunene ikke er blitt likere selv om avstand mellom kommune med høyest og lavest anleggstetthet har blitt lavere. Den høyest observerte anleggsdekningen er 5 prosent lavere i 2019 sammenlignet med 2006 mens den laveste observerte anleggsdekning er 2 prosent høyere i samme periode. Samtidig har standardavviket økt med 16 prosent. Standardavviket er et mål for spredningen i en fordeling. Økningen i standardavviket betyr altså at anleggstetthet i

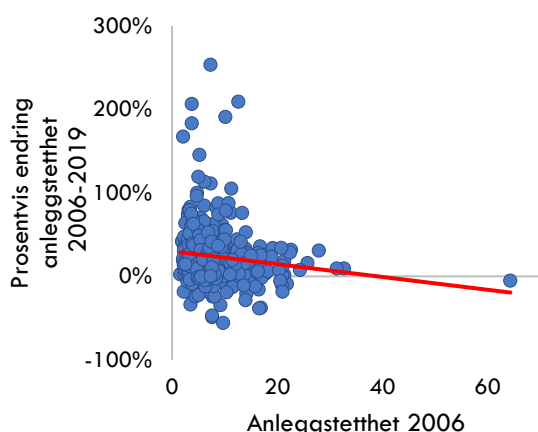
kommunene er mer spredt. Det vil si at anleggsdekning har blitt mindre lik mellom kommunene hvis vi ser på gjennomsnittlig forskjeller mellom kommuner samtidig som ekstremverdiene ligger nærmere hverandre. Om ordningen bidra til en mer jevn fordeling synes derfor å avhenge av om en vil redusere forskjell mellom kommuner med høyest og lavest anleggstetthet eller gjennomsnittlig forskjell blant kommuner.

For å undersøke dette nærmere kan vi se på om kommuner med relativt lav anleggstetthet i 2006 har hatt en større prosentvis endring i anleggstetthet frem til 2019. Dette er illustrert i Figur 4-18. Vi finner en svak negativ korrelasjon på $-0,13$ mellom anleggstetthet i 2006 og prosentvis endring i anleggstetthet i perioden 2006 til 2019. Basert på dette kan vi ikke

konkludere med at ordningen har en utjevne effekt på kommunenivå.

Tilsvarende finner vi en svak negativ korrelasjon mellom endring i anleggstetthet og gjennomsnittlig befolkning i perioden, -0,11 og mellom endring i anleggstetthet samlet søknadsbeløp i perioden -0,12. Også disse effektene er svake. Basert på dette kan vi ikke konkludere at fordelingsnøklerne i ordningen bidra til endring i anleggsdekning.

Figur 4-18: Sammenheng mellom anleggstetthet i 2006 og prosentvis endring i anleggstetthet fra 2006 til 2019



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. **Note:** Viser sammenhengen mellom anleggstetthet i 2006 og prosentvis endring i anleggstetthet fra 2006 til 2019 for kommuner.

En ulempe med enkelt korrelasjonsanalyse er at det kan være andre faktorer som påvirker sammenheng mellom de to faktorene som analyseres. For å undersøke sammenhengen ytterligere har vi derfor gjennomført en regresjonsanalyse. I regresjonsanalysen undersøker vi hvordan en avhengig variabel, her prosentvis endring i anleggstetthet varierer med en eller flere uavhengige variabler. Denne analysen tillater å kontrollere for flere faktorer som ellers kan forstyrre korrelasjoner. På denne måten prøver vi å si noe om hvilken effekt de uavhengige variablene har på den avhengige variabelen. Vi skal likevel være forsiktige med å tolke inn en årsakssammenheng i regresjonsanalysen. Det kan være andre forhold og variabler som ikke er med i analysen som påvirker variablene og dermed får de til å korrelere.

Gitt dette forbeholdet avdekker vi en signifikant negativ effekt fra anleggstetthet i 2006 til prosentvis endring i anleggstetthet fra 2006 til 2019, når vi kontrollerer for befolkning, frie inntekter, sentralitet og andel tettsted av areal. Kommuner med høy anleggstetthet i 2006 opplever altså i gjennomsnitt en lavere prosentvis endring i anleggstetthet til 2019. Hvis anleggstettheten var en enhet høyere i 2006 tilsier regresjonsanalysen at prosentvis endring i anleggs-

tettheten i gjennomsnitt var 2,56 prosentpoeng lavere. For en kommune som lå ett standardavvik (som var 6,1 per tusen innbyggere) over gjennomsnittlig anleggstetthet i 2006 (som var på 8,2 per tusen innbyggere) betyr det at kommunens anleggstetthet økte om lag 16 prosentpoeng mindre i perioden frem til 2019. Gjennomsnittlig økning i anleggstetthet i perioden fra 2006 til 2019 var 24 prosent. Dette betyr at endringen utløst av anleggstetthet i 2006 har kvantitativt betydning for kommunene. Med andre ord; det skjer en klar utjevning i anleggstetthet i perioden blant kommuner.

Hverken gjennomsnittlige frie inntekter per innbygger i perioden eller gjennomsnittlig befolkning i perioden ser ut til å ha hatt noen signifikant effekt på prosentvis endring i anleggstetthet i perioden. Samlet søknadsbeløp per innbygger ser imidlertid ut til å også bidra til endring i anleggstetthet. Kommuner som søker om 1 million kroner mer per innbygger øker anleggstetthet i snitt med 7 prosentpoeng mer enn gjennomsnittskommunen.

Videre ser det ut som at mer sentrale kommuner, målt gjennom sentralitetsindeksen, i gjennomsnitt har hatt en lavere prosentvis endring i anleggstetthet enn mer perifere kommuner. Samtidig ser vi en positiv sammenheng mellom andelen areal som er tettsted i en kommune og prosentvis endring i anleggstettheten. Hvilken effekt er sterkst? Sentralitetsindeksen går fra 1 000 (Oslo) til 295 (Utsira). En økning i sentralitetsindeksen på 100 hvilket tilsvarer forskjellen mellom for eksempel Birkenes og Arendal i Agder, tilsvarer ifølge regresjonsmodellen en 11 prosentpoeng lavere endring i anleggstetthet fra 2006 til 2019. Fortsetter vi med det samme eksemplet er forskjellen i andel tettsted av areal i kommunene om lag 10 prosent. Dette tilsvarer ifølge regresjonsanalysen en 11 prosentpoeng høyere endring i anleggstetthet fra 2006 til 2019. Samlet sett betyr dette at lite sentrale kommuner, som likevel har en større andel av arealet i kommunen som er tettsted, i gjennomsnitt har en sterkere vekst i anleggstetthet. Eksempler på slike kommuner er Værøy, Røst og Fedje.

Tabell 4-1: Resultater fra regresjonsanalyse

Endring anleggstetthet fra 2006 til 2019 (%)	
Konstant	102,2*** (22,32)
Frie inntekter (mill. kr per tusen innbyggere)	0,053 (0,225)
Befolkning (tusen)	-0,047 (0,056)
Anleggstetthet 2006	-2,565*** (0,344)
Søknadsbeløp (mill. kr per tusen innbyggere)	0,745*** (0,138)
Sentralitetsindeks	-0,114*** (0,021)
Tettsted andel av areal (%)	1,111* (0,570)
Antall observasjoner (kommuner)	356
R-kvadrat	0,25

Kilde: Anleggsregisteret og SSB, analyser Oslo Economics.
Standardfeilen er markert i parentes under koeffisientestimatet.
*p<0,1, **p<0,05, ***p<0,01.

Resultatet fra regresjonsanalysen tilsier at ordningen likevel har hatt noe utjevne effekt på anleggstetthet gjennom at kommuner med lav anleggstetthet i 2006 i gjennomsnitt har oppnådd en høyere økning i dekkningen i perioden 2006-2019.

Funnene på kommunenivå kan se ut til å være i motstrid til funnene på fylkesnivå, der vi ikke finner noe klart belegg for utjevne effekt, noe som umiddelbart kan virke overraskende. Observasjonene kan likevel være forenbare siden resultatene gjelder for to ulike nivåer – fylkesnivå og kommunenivå. Fordelingsmekanismen gir klare føringer for fordeling til fylker med hensyn til å utjevne anleggsdekning. Denne ser ikke ut til å lede til merkbare utjevning. En tilsvarende føring fra nasjonalt nivå settes ikke for viderefordeling av midlene til kommunene. Likevel oppnås det en utjevning over en lang periode. Dette kan ha flere årsak. Det er krevende å undersøke årsaker til dette i datagrunnlaget som foreligger. En mulig forklaring kan være at fylkene til dels gjør prioriteringer, eventuelt gir føringer overfor kommunene, som gir en utjevning av anleggsdekning mellom kommuner innenfor fylket. En annen mulig årsak er at kommuner gjør gode behovsvurderinger, og at kommuner med lav anleggstetthet derfor relativt sett oftere søker om anlegg som er del av indeksen for anleggstetthet eller at de har økt søknadsvolum mer enn andre kommuner.

Det er også verdt å merke seg at vi har ulike metode-verktøy tilgjengelig for analyse av kommuner og fylker. Regresjonsanalyse er mindre egnet til analyse av fylker siden det er få fylker. Dette betyr at vi ikke kan kontrollere for andre faktorer som kan påvirke anleggstetthet når vi undersøker sammenhengene for fylkene. Vår enkle grafiske analyse og korrelasjons-analyse på fylkesnivå viser ingen opplagt utjevne effekt, men vi kan ikke helt utelukke at ordningen likevel har bidratt til utjevning også på fylkesnivå i noen grad. Uansett tilsier analysen at hvis nivået skal være mer likt på tvers av geografi – målt i anleggs-tetthet – så er det forbedringspotensial i fordelings-mekanismen til fylkene.

4.3 Bidrar ordningen til realisering av bredde i anlegg?

Det andre målet med tilskuddsordningen er å bidra til et godt aktivitetsnivå for ulike type aktivitet eller idretter. Dette betyr at ordningen må sørge for at midlene fordeles til ulike anleggs-kategorier og at den gir tilskudd til de anlegg det er størst behov for. Mens det er lite direkte føringer på hvordan midlene deles til ulike typer anlegg er det flere mekanismer i ordningen som vil har en indirekte effekt på dette.

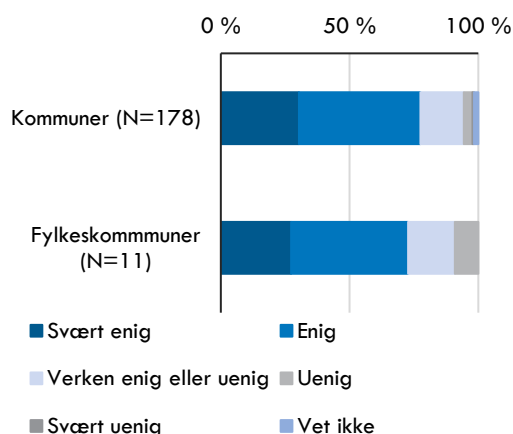
En viktig mekanisme er grensene for tilskuddsandel og maksimale støttebeløp som gir føringer for hvor store støttebeløp ulike anlegg kan motta. Disse grensene er forskjellige for ulike anleggstyper. Indirekte gis det da også føringer for hvor stor egen-finansiering de ulike anleggseierne må fremskaffe. Valg av denne typen størrelser innebærer dermed at det foretas visse prioriteringer av hvilke anlegg som ønskes realisert.²⁰

En stor andel kommuner og fylkeskommuner mener selv at tilskuddsordningen bidrar til å realisere et bredt utvalg av ulike typer anlegg (Figur 4-19).

²⁰ En annen mekanisme er vektene som settes til anleggs-kategorier for fordeling på fylkesnivå. En diskusjon

av vektene ligger imidlertid utenfor rammen for dette oppdraget.

Figur 4-19: Om tilskuddsordningen bidrar til å realisere et bredt utvalg av ulike typer anlegg



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

Kommunenes og fylkenes egen vurdering tilsier altså at ordningen oppfattes å oppnå sitt mål. Denne overordnede vurdering gir imidlertid ikke innsikt i den faktiske situasjonen og mulig variasjon per anleggs-kategori/-type.

I det videre analyserer vi derfor data fra Anleggsregisteret for å belyse forskjeller for ulike anleggs-kategorier i anleggsdekning, søknadsvolum og tildelingsvolum. Vi belyser også i hvilken grad finanseringen av ulike type anlegg er påvirket av maks grensene.

Analysen fokuserer på utvikling for noen utvalgte anleggs-kategorier for ordinære anlegg samt alle nærmiljøanlegg (som vi her behandler som en egen anleggs-kategori). For ordinære anlegg omfatter utvalget de seks største enkeltkategoriene målt i søknadsbeløp: fotballanlegg, idrettshaller og aktivitetssaler, svømme- og stupeanlegg, ski- og alpinanlegg, friluftslivsanlegg og idrettshus og servicebygg.²¹ Utvalget dekker cirka 85 prosent av samlet søknadssum for ordinære anlegg de siste 20 årene.

4.3.1 Tilgang på ulike typer anlegg

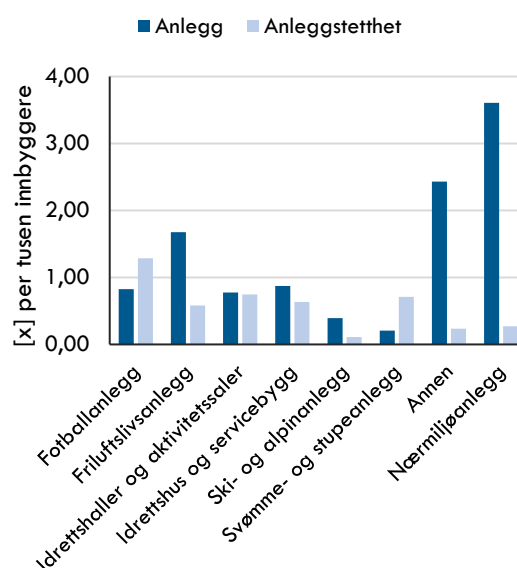
Tilgangen på anlegg kan variere mellom de ulike anleggs-kategoriene. For å undersøke tilgangen på anlegg nærmere, ser vi på de faktiske forholdene ved å analysere data fra Anleggsregisteret. Vi benytter anleggstetthet innenfor hver anleggs-kategori for å måle anleggsdekning. Dette gir et mål på tilgang til anlegg justert for kvalitet og hvor mange som kan benytte seg av dem. I utgangspunktet er dette målet som skal gjenspeile tilgang til anlegg. I beregning av anleggstetthet tas det imidlertid kun hensyn til et utvalg anleggstyper innenfor hver anleggs-kategori.

²¹ Merk at andelen utvalgte anlegg målt i antall søknader utgjør 72 prosent.

Det gir en viss skjevhet ved at anlegg i kategorier med mange mindre anleggstyper ikke er inkludert. For å supplere bildet vil vi i deler av analysen derfor i tillegg benytte antall innbyggere per anlegg som uvektet mål for tilgang til anlegg. Denne tar hensyn til alle anleggstyper, men siden den ikke justerer for kvalitet og størrelse vil det gi kunstig høy anleggstetthet for anleggs-kategorier med mange mindre anlegg.

Figur 4-20 viser at anleggstetthet og antall anlegg per tusen innbyggere varierer for ulike anleggs-kategorier. Et høyere tall indikerer bedre anleggs-dekning.

Figur 4-20: Anleggstetthet og antall anlegg per 1000 innbygger for ulike anleggs-kategorier



Kilde: Anleggsregisteret og SSB, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser antall anlegg per 1000 innbyggere (anlegg) i 2019 og anleggstetthet per 1000 innbyggere (anleggstetthet) i 2019 for ulike anleggs-kategorier.

Ski- og alpinanlegg har særlig lav anleggstetthet. Samtidig er dekning målt i antall anlegg per innbygger større. Dette tyder på at det finnes mange ski- og alpinanlegg som ikke utløser dekningspoeng. I denne kategorien er det kun langrennsanlegg, herunder anleggstypen langrennstadion som utløser dekningspoeng. Skiløyper som mange vil assosiere med skianlegg ligger i anleggs-kategorien friluftslivsanlegg.

For svømme- og stupeanlegg er sammenhengene omvendt. Her er det få anlegg per innbygger men mye høyere anleggstetthet (som betyr mer dekningspoeng). Lavt antall anlegg per innbygger samsvarer med inntrykk fra idretten, kommunene og fylkes-

kommunene, både gjennom data fra spørreundersøkelse og intervjuer. Forskjellen i anlegg per innbygger og anleggstetthet for svømme- og stupeanlegg peker i retning av at det er få anlegg, men at mange av anleggene utløser dekningspoeng og at det er mange poeng per anlegg (det vil si vekten for svømme- og stupeanlegg er høy fordi de oppleves som kvalitativt høy og/eller mange kan benytte seg av dem). Anleggstetthet kan derfor anses som et bedre mål på tilgang på anlegg. Dekningen når man tar hensyn til kvalitet og brukerpotensial, ser altså ut til å være bedre enn hva innbygger per anlegg indikerer.

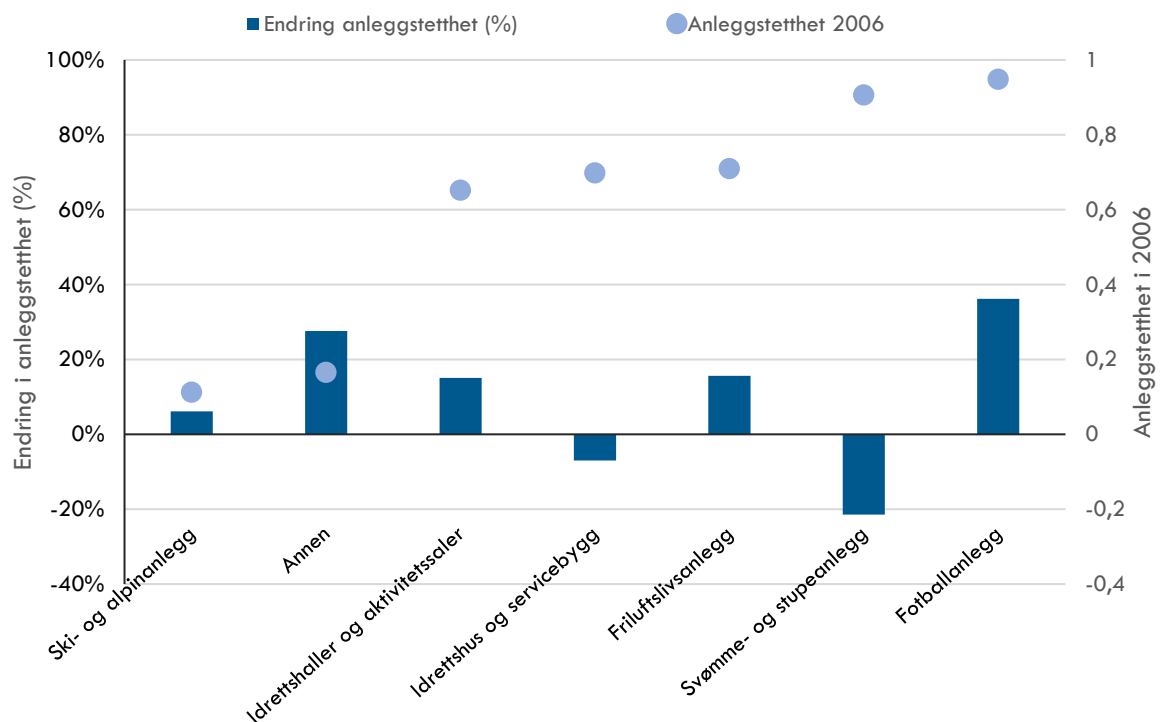
For anlegg innen kategori annen og for nærmiljøanlegg er forskjellen mellom anlegg per innbygger og anleggstetthet spesielt høyt. Disse kategoriene inkluderer typisk mange mindre anlegg og anleggstyper som ikke går inn i tetthetsindeksen. Her vil anleggstetthetsindeksen muligens undervurdere tilgangen til anlegg, mens antall anlegg per innbygger vil overvurdere tilgangen. Den reelle anleggstettheten vil derfor være et sted mellom de to måltallene.

Resultatene viser altså at det ikke er likt nivå på anleggsdekning for alle anleggs kategorier. Særlig ski- og alpinanlegg har dårlig dekning mens for nærmiljøanlegg og kategorien annen kommer det an på hvilket mål vi ser på.

Det er mulig at det likevel har vært forbedring i anleggsdekning i ulike kategorier, og at den har blitt mer jevnt fordelt kategoriene imellom over tid. For å belyse dette analyserer vi utvikling over tid, for senere å vurdere hvordan tilskuddsmodellen synes å virke.

Figur 4-21 viser endring i anleggstetthet for noen anleggs kategorier fra 2006 til 2019, samt anleggsstetthet i 2006. Kategorien er sortert etter anleggsstetthet i 2006. Vi fokuserer her på tetthetsindeksen siden det er den som hensyntas i fordelingsmekanismen i tilskuddsordningen. Til forskjell fra forrige figur kan vi ikke analysere nærmiljøanlegg separat, siden data fra 2006 ikke inneholder informasjon om et anlegg er et nærmiljøanlegg. Noen nærmiljøanlegg vil være inkludert i de andre kategoriene.

Figur 4-21: Endring i anleggstetthet for anleggs kategorier fra 2006 til 2019



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Søylen viser endring i anleggstetthet for ulike anleggs kategorier (venstre akse). Punktene viser anleggstetthet i 2006 for ulike anleggs kategorier (høyre akse).

Svømme- og stupeanlegg viser en nedgang i anleggstetthet i perioden og som eneste anleggs kategori også et fall i dekningspoeng (dekningspoeng ikke vist i figuren). Idrettshus og servicebygg som i indeksen representeres av klubbhus viser også en negativ utvikling i perioden.

Fotballanlegg har størst økning i anleggstetthet i perioden. Dette ser ikke ut å komme fra en økning i antall anlegg, ettersom det kun har vært en økning på cirka 100 baner i perioden. I stedet ser det ut til å komme fra ombygging av baner fra grus og gress til kunstgress. I 2006 var det 324 kunstgressbaner som

ga dekningspoeng mens det i 2019 var hele 982 slike baner.

Friluftslivsanlegg, idrettshaller og aktivitetssaler, og ski- og alpinanlegg har også sett en positiv utvikling men en lavere økning enn fotballanlegg. Den samme gjelder kategorien annen som inneholder hestesport-anlegg og is- og skøyteanlegg.

Hvis enn ser bort fra fotballanlegg ser det ut som det er en svak tendens til at økning i anleggstetthet er størst i kategorier der anleggstettheten var lav i 2006. Dette tyder på at tilgang til ulike typer anlegg har blitt mer jevnt fordelt for de ulike anleggs-kategoriene over tid. Unntaket fra denne observasjonen er fotballanlegg som har høy anleggs-dekning i 2006 og også en relativ høy økning i anleggstetthet til 2019.

Analysen viser at anleggsdekningen har forbedret seg i de fleste kategoriene. Kategoriene som mest har bidratt til forbedret anleggstetthet ser ut å være friidrettsanlegg, fotballanlegg, og anlegg innen kategorien annen (dette dekker blant annet hestesportanlegg og skøytebaner). Tilgang til svømme- og stupeanlegg har blitt dårligere, men med utgangspunkt i en høy tetthet i 2006. Ordningen bidrar således tilsynelatende til en bredde og forbedret tilgang til ulike anlegg.

Ordningen synes også å bidra til en mer jevn tilgang på ulike type anlegg. Dette kan delvis være et resultat av at makssatsene gir riktige insentiver. Samtidig er makssatsene ikke satt med hensyn til mål om jevn tilgang. Slik sett tilsier dette at kommunene gjør et godt arbeid med å få frem de riktige søknadene. Det kan kommunen gjøre gjennom at de selv utvikler anlegg, ved at de tildeler kommunale midler til private anlegg, eller ved at de prioriterer i søknadsbunken for spillemiddeltilskudd.

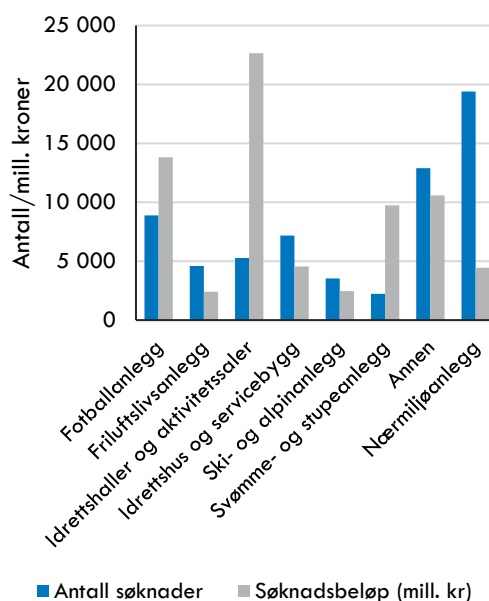
4.3.2 Realisering av ulike typer anlegg

Tilgang til anlegg og endring i den er et resultat av hvor mange anlegg som realiseres, og må sees opp mot etterspørsel som uttrykkes gjennom søknadene. For å forstå hvordan ordningen påvirker tilgang analyseres derfor søknads- og tildelingsvolum for de utvalgte anleggskategoriene og forskjellen mellom disse (etterslep).

Figur 4-22 viser antall søknader og samlet søknadsbeløp i perioden 2000 til 2019 for de ulike anleggs-kategoriene. Figuren viser tydelige forskjell mellom kategoriene. De fleste søknadene gjelder nærmiljøanlegg eller tilfaller kategori annen, fulgt av søknader til fotballanlegg. Kategoriene med høyest søknadssum er imidlertid søknader som gjelder idrettshaller og aktivitetssaler etterfulgt av fotballanlegg.

I noen kategorier er antall søknader høyt relativt til søknadsbeløp. Dette tyder på at det er mange søknader med relativt lavt gjennomsnittsbeløp per søknad relativt til andre kategorier. Dette gjelder for eksempel nærmiljøanlegg (søknadsbeløp per søknad er 0,2 mill. kr), friluftslivsanlegg (0,5 mill. kr), og ski- og alpinanlegg (0,7 mill. kr). Omvendt er det for, blant annet, svømme- og stupeanlegg (4,4 mill. kr) og idrettshaller og aktivitetshaller (4,3 mill. kr). Her er det få antall søknader som står for et høyt søknadsbeløp.

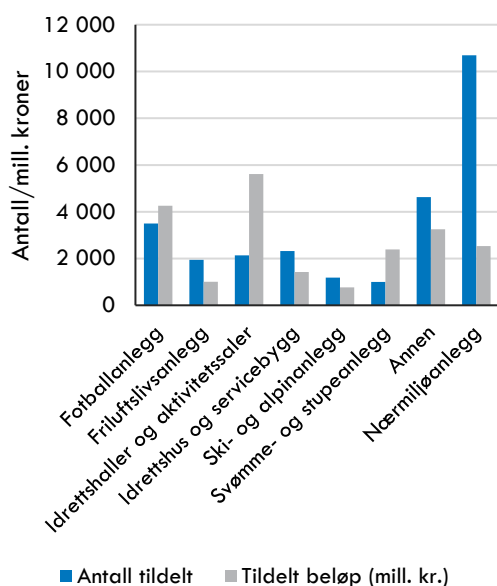
Figur 4-22: Søknadsvolum per anleggskategori i perioden 2000-2019



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser antallet søknader per anleggskategori i perioden 2000 til 2019 og samlet søknadsbeløp i den samme periode per anleggskategori. Søknadsbeløp er oppgitt i 2019-priser.

Figur 4-23 viser antall tildelinger og tildelt beløp i perioden 2000 til 2019. Også når det gjelder tildelinger er det tydelige forskjeller mellom kategorier. Kategoriene med flest tildelinger er nærmiljøanlegg, kategori annen og fotballanlegg. Dette er også kategorier der det er mange søknader (se Figur 4-22). Dette betyr at ordningen bidrar til å realisere et stort antall anlegg i disse kategoriene både gjennom å gi insentiver til å søke og tildele til disse.

Figur 4-23: Tildelingsvolum per anleggskategori 2000-2019



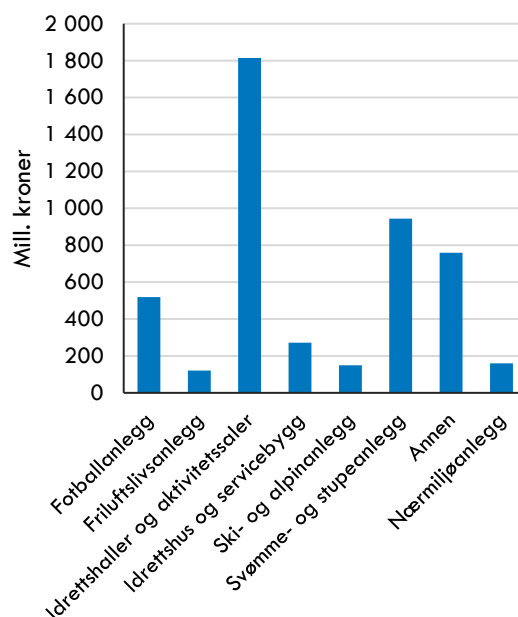
Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser antall tildelinger per anleggskategori i perioden 2000 til 2019 og tildelt beløp per anleggskategori i den samme periode per anleggskategori. Tildelt beløp er oppgitt i 2019- priser.

Som for søknadene gjelder det for tildelinger at det i noen kategorier realiseres relativt mange anlegg med et relativt lite kronebeløp. For eksempel gjelder det nærmiljøanlegg (tildelt per søknad er 0,2 mill. kr), friluftslivsanlegg (0,5 mill. kr), og ski- og alpinanlegg (0,7 mill. kr). For kategori annen er forholdet omvendt siden gjennomsnittskostnader ser ut å være høyt per anlegg, særlig gjelder det svømme- og stupeanlegg (2,4 mill. kr) og idrettshaller og aktivitetshaller (2,6 mill. kr).

Det ser ut som gjennomsnittlig søknadsbeløp og tildelt beløp er relativt likt for anleggs kategorier der omsøkt beløp er lavt. For kategoriene med dyrere anlegg er gjennomsnittsbetøp i tildeling lavere. Dette kan tyde på at det innenfor kategorier med høye gjennomsnittskostnader foretrekkes å realisere flere anlegg (i en gitt kategori) foran realisering av dyre anlegg. Et annet aspekt som vil bidra til dette er at for dyre anlegg bevilges det vanligvis kun en del av søknadsbeløpet første år (etterpå kan de søke igjen), mens for billigere anlegg bevilges hele beløpet. Bakgrunnen for denne fremgangsmåten er imidlertid også kommunenes ønske om å spre midler til flere anlegg ved å unngå at alle midler brukes opp når det gis fullt søknadsbeløp til et fåtall veldig dyre prosjekter i kommunen.

Tildelinger må ses opp mot behov som uttrykkes gjennom søknadssummen. Figur 4-24 viser etterslep – forskjellen mellom søknadssum og tildelt beløp i 2019.

Figur 4-24: Etterslep per anleggskategori i 2019



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser etterslep i 2019 for ulike anleggs kategorier. Etterslep er definert som differansen mellom totalt søknadsbeløp i anleggs kategorien og totalt tildelt beløp i anleggs kategorien.

Det er etterslep i alle anleggs kategorier men variasjonen er stor. Etterslepet er størst for idrettshaller og aktivitetssaler, fulgt av svømme- og stupeanlegg, anlegg i kategori annen og fotballanlegg. Dette synes imidlertid å være kategorier der anleggsdekningen, målt i anleggstetthet, relativt sett er høyere (se Figur 4-20). Stort etterslep i disse kategoriene understøtter hypotesen om at prioriteringene fungerer i den forstand at de bidrar til en mer lik anleggsdekning for ulike anleggs kategorier over tid.

Oppsummert viser analysen at det er variasjon både i antall anlegg som realiseres med støtte fra ordningen og i det finansielle bidraget innenfor ulike kategorier. Vi observerer at søknadsbeløp og tildelt beløp har økt for alle anleggs kategorier. Ordningen bidrar altså til tilgang på et bredt utvalg av anlegg og bidraget har økt over tid, men tilskuddets omfang varierer for ulike anleggs kategorier. Resultatene tyder på at det foretrekkes realisering av flere anlegg fremfor dyre anlegg, noe som isolert sett også burde kunne bidra til større bredde i anleggsdekningen.

Når vi ser tildeling opp mot søknadene viser resultatene at ordningen ikke dekker behovet for alle anleggs kategorier. Det er etterslep i alle kategorier. Etterslepet er høyere for anleggs kategorier der anleggsdekningen vurderes som relativt sett god. Dette bekrefter inntrykk fra analysen av endringer i anleggstetthet at kommunenes prioritering bidra til en mer lik dekning sett på tvers av anleggs kategorier.

4.3.3 Betydningen av tilskuddsandel og makssatser

Som nevnt gir grensene for tilskuddsandel og maksimale støttebeløp føringer for hvor store støttebeløp ulike anlegg kan motta. I dette kapitlet undersøker vi derfor tilskuddsandelene for ulike anleggstyper og foretar en vurdering av i hvilken grad grensene kan ha betydning for anleggsrealisering.

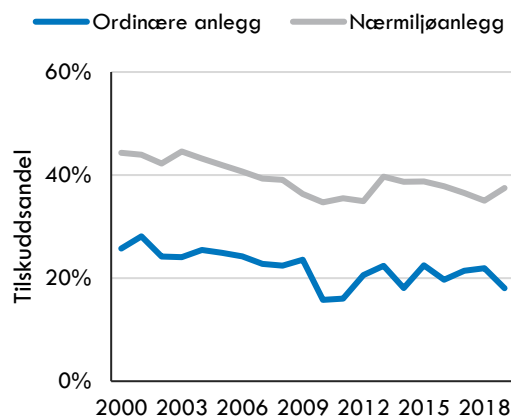
Tilskuddsandel er her definert som godkjent søknadssum delt på godkjent kostnad for nye og fornyede søknader for søknader som er formelt godkjente av fylkeskommunen.

For ordinære anlegg er hovedregelen at det kan søkes om tilskudd på inntil 33 prosent av godkjente kostnader. Noen ordinære anleggstyper avviker fra dette. For eksempel for anleggstypene turveier, turstier og tur- og skiløyper gis tilskudd på inntil 50 prosent av godkjent kostnad. I tillegg til dette har hver ordinære anleggstype en makssats for godkjent søknadsbeløp. Makssatsen defineres av for eksempel lengde, bredde og/eller tilleggselementer som for eksempel garderobes. Videre kan ikke samlet statlig tilskudd overstige 50 prosent av godkjent kostnad, og summen av offentlige tilskudd kan ikke overstige kontantutgiftene i prosjektet. Økt tilskudd gis også til utvalgte geografiske områder, herunder Troms og Finnmark, Nordland og Namdalen og enn rekke kommuner definert som pressområder.²²

For nærmiljøanlegg kan det søkes om tilskudd på inntil 50 prosent av godkjente kostnader.

Figur 4-25 viser tilskuddsandel for ordinære anlegg og nærmiljøanlegg over tid. Tilskuddsandelen til ordinære anlegg ligger på rundt 20 prosent mens tilskuddsandelen for nærmiljøanlegg ligger på rundt 40 prosent.

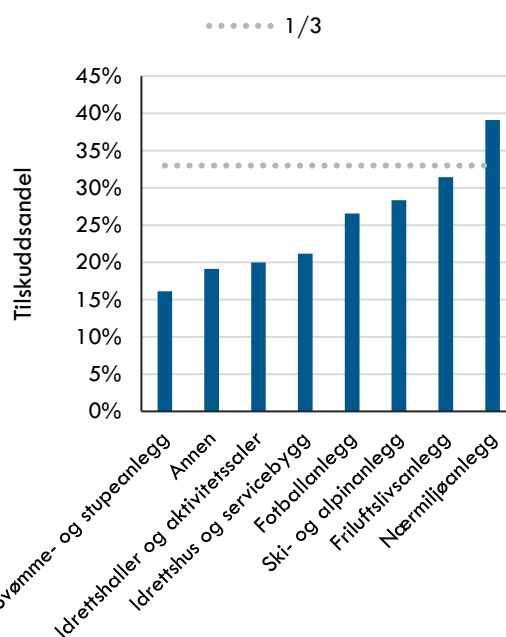
Figur 4-25: Tilskuddsandel for ordinære anlegg og nærmiljøanlegg 2000-2019



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser tilskuddsandel for tilskuddsordningene ordinære anlegg og nærmiljøanlegg i perioden 2000 til 2019. Tilskuddsandel er definert som godkjent søknadssum delt på godkjent kostnad for nye og fornyede søknader. Kun søknader som er formelt i orden er tatt med.

Figur 4-26 viser tilskuddsandelen til ordinære anlegg per anleggskategori (for de utvalgte kategoriene) i perioden 2000 til 2019.

Figur 4-26: Tilskuddsandel per anleggskategori



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Tilskuddsandel er definert som godkjent søknadssum delt på godkjent total kostnad for nye og fornyede søknader som er formelt i orden og har mottatt tilskudd for perioden 2006 til 2019. Dette er et estimat og andelen kan avvike fra faktisk tilskuddsandel.

²² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/bestemmelser-om-tilskudd-til-anlegg-for-idrett-og-fysisk-aktivitet---2019-v-0732-b/id2667319/>

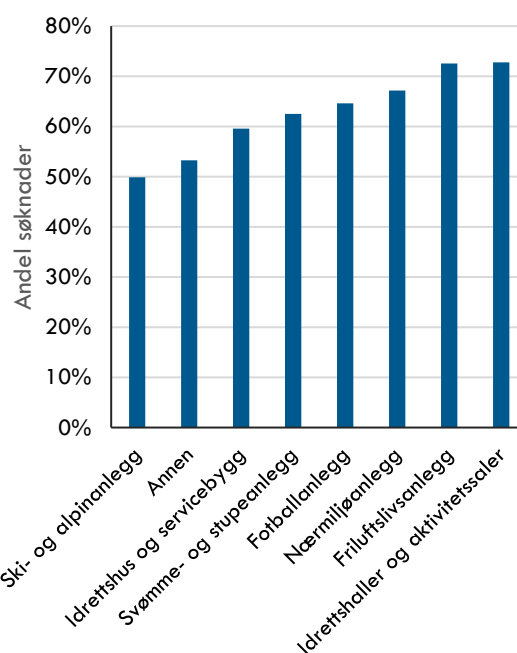
Svømme- og stupeanlegg som generelt er blant de mest kostnadskrevenne anleggene er også anleggs-kategorien med lavest tilskuddsandel. Det er nærliggende å anta at dette skyldes at disse anleggenes søknadsbeløp begrenses av makssatsen oftere enn anlegg i andre anleggs-kategorier. Det samme kan antas for idrettshaller og aktivitetssaler. Men som vi vil se nedenfor er ikke dette nødvendigvis tilfelle. Friluftslivs-anlegg har høyest tilskuddsandel blant ordinære anlegg. Dette kan forklares av at anleggstypene turveier, turstier og tur- og skiløyper gis tilskudd på inntil 50 prosent av godkjent totalkostnad.²³

Det er rimelig å anta at søkeren maksimerer tilskuddet det søkes om. For hver søknad er det én regel i tilskuddsordningen som er bindende, med andre ord definerer hva maks tilskudd for søknaden er. Enten er det tredjedelsregel/annen regel om maksimal tilskuddsandel eller makssatser for den enkelte anleggstypen.

For å finne ut hvilken regel som er bindende for flest anlegg skulle vi ideelt sett for hver enkel søknad sammenlignet tilskuddsandel med beregnet maks-tilskudd for alle søknader og sett hvilken regel som er bindende. Som beskrevet tidligere er det flere unntak og ekstra regler som komplisere bildet og fører til at en slik undersøkelse er veldig krevende. I en forenklet analyse har vi tatt ut søknader som omfattes av økt tilskudd til utvalgte geografiske områder og interkommunale anlegg slik at hovedregelen på et maks-tilskudd på 33 prosent av godkjent kostnad gjelder for ordinære anlegg, med unntak for turvei, tursti og tur-/skiløyper grensen er 50 prosent, og for nærmiljø-anlegg hvor grensen også er 50 prosent.

Av dette følger at enten hovedregelen, regel om statlig tilskudd, regel om kontantutgiftene eller makssatsene er bindende. Hovedregelen er den samme for alle anleggstyper innenfor ordinære anlegg (med noen unntak, og unntak for nærmiljøanlegg) mens makssatsene tillater diskriminering mellom anleggs-kategorier.

Figur 4-27: Andel søknader der makssatsene er bindende



Kilde: Anleggsregisteret, analyser Oslo Economics. Note: Figuren viser andel søknader der makssatsene er bindende. Søknader fra områder som omfattes av utøkt tilskudd til utvalgte geografiske områder er tatt ut.

Figur 4-27 viser andel søknader der makssatsene er bindende for ulike anleggs-kategorier. Når vi teller antall søknader der makssatsene er bindende innenfor ulike anleggs-kategorier er det variasjon mellom anleggs-kategorier og innad i anleggs-kategoriene. For cirka 70 prosent av idrettshaller og aktivitetssaler er makssatsene bindende mens for ski- og alpinanlegg er de bindende kun i 50 prosent av søknadene.

Vi har også sett på tilfellene der samlet statlig tilskudd overstiger 50 prosent av godkjent kostnad, dette utgjør cirka 1 prosent av søknadene, og de tilfellen der summen av offentlige tilskudd overstiger kontantutgiftene, dette er cirka 2 prosent av søknadene.

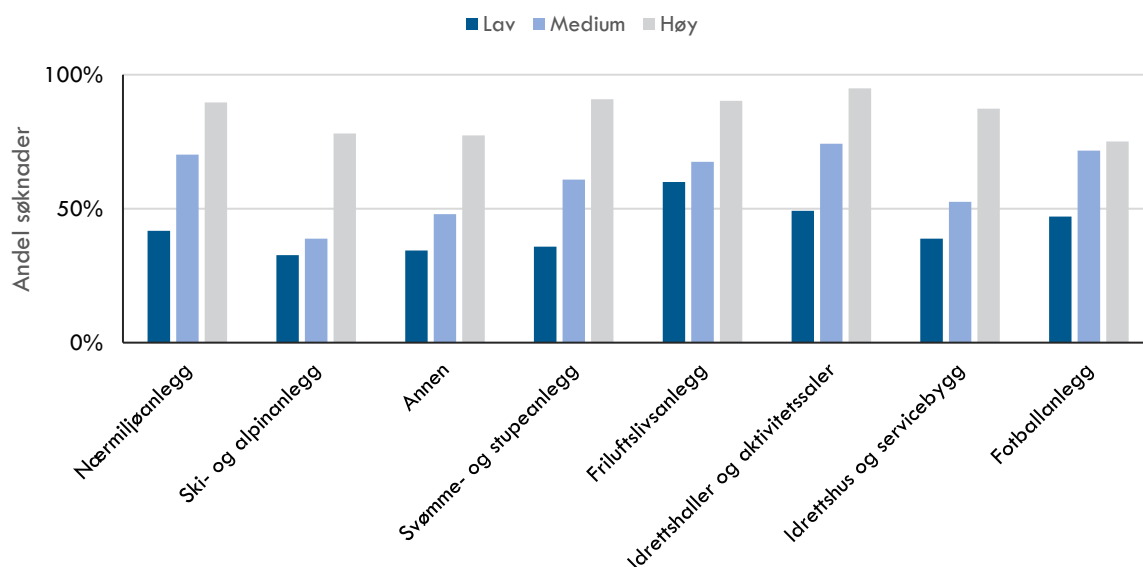
Det er påfallende at andelen av søknader der makssatsene er bindende for svømme- og stupeanlegg er relativt lave. Fra Figur 4-26 vet vi at denne kategorien har laveste tildelingsprosent. I utgangspunktet kunne det derfor forventes at andel søknader der makssatsene er bindende er høy – noe som fører til lav tildelingsprosent. Dette er ikke tilfelle. To faktorer kan ha bidratt til dette. Den ene er at det er slik at for de søknadene der makssatsene er bindende utgjør makssatsen en veldig lav andel av total-kostnaden. Den andre er at det ofte tildeles kun en

²³ Vi har også undersøkt utvikling av tilskuddsandel over tid for ulike anleggstyper. Det er imidlertid ingen systematiske forskjeller mellom utviklingen for ulike kategorier.

del av søknadssummen til dyre anlegg i første runde. Også dette fører til lav tildelingsprosent, selv om andel søknader med bindende makssatser er lav.

Makssatsene er satt for å begrense kostnadene ved anleggene. Samtidig varierer makssatsene med for eksempel størrelse og kvalitet, hvilket gir rom for å bygge ulike typer anlegg basert på behov.

Figur 4-28: Andel søknader der makssatsene er bindende for anlegg med relativt lave, medium eller høye kostnader innenfor hver anleggskategori i perioden 2000 til 2019



Kilde: Anleggsregisteret, analyse Oslo Economics. Note: Søknadene er delt inn i tre grupper like store grupper (innen hver anleggskategori) basert på relativ størrelsen på godkjente kostnader. Søylene viser andelen søknader der makssatsene er bindende innenfor hver gruppe.

I Figur 4-28 har vi undersøkt om makssatsene er bindende for mer eller mindre kostnadskrevende anlegg. Mer kostnadskrevende anlegg begrenses av makssatsene oftere enn mindre kostnadskrevende anlegg.

Analysen viser at tilskuddsandel for alle anleggs-kategorier ligger under den gjeldende hovedregelen om tilskuddsandel. Når en går ut fra at søkerne prøver å få mest mulig tilskudd kan det antas at grunnen er at makssatsene er bindende.

Vi finner at makssatsene oftere binder for relativt dyre anlegg innenfor hver kategori. Dette er interessant med tanke på svømme- og stupeanlegg. Nedadgående anleggstetthet samt økt etterslep tilsier at det kan være en problematikk for enkelte anlegg. Analysen viser at det er mange søknader der makssatsene ikke er bindende i den gjeldende kategorien. Samtidig er det enkelte dyre anlegg som fører til lav tildelingsprosent. Dette tilsier at maks-satsene for enkelte anlegg kan være for strenge. Samtidig vet vi at de uansett realiseres en del dyre anlegg. Det er altså ikke klart at makssatsene forhindrer realisering av for eksempel svømme- og stupeanlegg i praksis. Vi ser også at prioritering på tvers av anleggstyper er «riktig» i den forstand at det fører til mer jevn tilgang på ulike typer anlegg. Videre prioriteres det å bygge rimelige anlegg og et

stort antall små anlegg prioriteres foran få, men store anlegg – noe som også bidrar til et bredt utvalg av anlegg. Slik sett treffer kanskje likevel makssatsene i all hovedsak slik de er ment å treffe. Generelt vurderes fordelingen til ulike type anlegg å fungere bra.

4.4 Samlet vurdering

Bidrar ordningen til å dekke behovet?

Analysen i dette kapitlet viser at ordningen bidrar til realisering av et stort antall anlegg. Dette realiseres med en andel av spillemidlene (om lag 33 prosent), tilsvarende et totalomfang av omlag 1,5 milliarder kroner i 2019. Det årlige tilskuddet til realisering har økt med 179 prosent i perioden 2000 til 2019.

Samtidig observerer vi en tendens til at det realiseres dyrere anlegg. Dyrere anlegg skyldes delvis en vridning av andel søknader mot dyrere anleggs-kategorier og at det søkes om og realiseres dyrere anleggsprosjekter innenfor hver kategori.

Det synes også som at ordningen bidrar til realisering både av anlegg som ellers ikke ville vært realisert og anlegg som kunne realiseres uten tilskudd. Noe av midlene vil derfor virke som en ren subsidie, og ikke virke utløsende på anlegg som ellers ikke ville blitt realisert.

Ordningens bidrag til realisering må sees opp mot behovet. I den grad søknadsvolumene gjenspeiler behovet finner vi at behovet per innbygger har økt over tid. Økende etterslep tilsier at ordningen ikke dekker behovet fullt ut.

Det er imidlertid usikkert i hvilken grad søknadsvolum gjenspeiler behov på et nivå som er samfunnsøkonomisk optimalt. Selv om krav til egenfinansiering til en viss grad vil ivareta behovsrelevans, vil tilgangen på «gratis» penger i prinsippet kunne bidra til realisering av flere eller større anlegg enn det det strengt tatt er behov for eller for å erstatte annen finansiering. I den grad dette er tilfellet, er den reelle underfinansieringen av ordningen lavere enn det vårt beregnede etterslep tilsier. Det at det søkes om dyrere anlegg kan muligens gjenspeile at de grunnleggende behov til en viss grad er dekket. Samtidig er det alltid behov for å fornye anlegg som er gamle, og det vil være befolkningsvekst i deler av landet, noe som utløser behov for flere anlegg. Vi kan heller ikke utelukke at det samfunnsøkonomisk optimale nivå for å drive med idrett per person har økt.

Bidrar ordningen til jevn geografisk fordeling av anlegg?

Det er et mål at tilgangen til anlegg skal være relativt lik over hele landet. Tilskuddsordningen tar også eksplisitt hensyn til dette ved at midlene fordeles mellom fylkene gjennom en fordelingsnøkkel, der anleggstetthet teller 25 prosent. Vi finner imidlertid store forskjeller i tilgang til anlegg mellom fylkene og kommunene.

Tilgang til anlegg målt som anleggstetthet har økt i nesten alle fylker, med unntak av Finnmark og Buskerud. Likevel viser dataene at anleggsdekningen ikke har blitt likere over tid. Årsakene til dette kan det være flere. Et tydelig resultat fra analysen er at det er tettbeboede fylker som har lavest anleggsdekning. Samtidig er søknadsvolumet i disse fylkene relativt sett

lavt og befolkningsveksten har utlignet en del av økt anleggsrealisering. Disse fylkene står altså overfor utfordringer som dagens fordelingsmodell i tilskuddsordningen ikke fullt ut klarer å adressere. Dette kan ha svekket tilskuddsordningens bidrag til likere tilgang til idrettsanlegg over hele landet. Vi kan ikke utelukke at ulikheter ville ha vært enda større uten at fordelingsmekanismen hensyntar anleggstetthet og at det er andre faktorer som driver resultatet. Men målt i anleggstetthet synes effekten fra ordningen til å være for svak til å jevne ut forskjellene mellom fylkeskommunene.

Selv om vi på fylkesnivå ikke finner noen klar utjevning i anleggstetthet tyder regresjonsanalyser på kommunenivå på at det likevel eksisterer en slik utjevningseffekt. Dette er i utgangspunktet overraskende siden ordningen setter føringer for utjevning gjennom fordelingsnøkkelen til fylkene, men ikke til videre fordeling til kommuner. Dette kan således tyde på at det ikke er den nasjonale fordelingsmodellen som gir utjevning, men at utjevningen skjer ved at kommuner og/eller fylkeskommuner gjør gode behovsvurderinger og prioriteringer.

Bidra ordningen til realisering av bredde i anlegg?

Et annet viktig mål med tilskuddsordningen er å bidra til et bredt utvalg ulike typer anlegg.

Analysen viser at anleggsdekningen har forbedret seg i de fleste kategoriene. Ordningen bidrar således til en bredde og forbedret tilgang til ulike anlegg. Ordningen synes også i noen grad å bidra til en mer jevn tilgang på ulike type anlegg over tid. Hvis en ser bort fra fotballanlegg, har anleggstettheten over tid i tendens økt mer for de anleggstypene som hadde relativt lave anleggstetthet i 2006. Dette er oppnådd uten at ordningen setter spesielle føringer for dette i fordelingsmekanismen, noe som kan tyde på at kommunene gjør et godt arbeid med å få frem de riktige søknadene.

5. Modeller for økonomisk støtte til anlegg i andre land

Idretten i Norden har mange fellestrekk, og omtales gjerne som den nordiske- eller skandinaviske idrettsmodellen. Idrettsorganisasjonene har en autonom rolle i forhold til det offentlig, noe som innebærer at staten ikke involverer seg i måten idretten organiserer seg på. Samtidig mottar idretten økonomisk støtte fra det offentlige og står dermed i et avhengighetsforhold. Det innebærer blant annet at idretten må forholde seg til statlig politikk for idrett og fysisk aktivitet. Som en generell betraktning begrunner det offentlig sin støtte til idretten med at den bidrar til å styrke helsen i befolkningen.

I dette kapitlet ser vi overordnet på hvordan Sverige, Danmark og Finland har innrettet ordninger for tilskudd til anleggs for idrett og fysisk aktivitet.

5.1 Ulike modeller i ulike land

Skal man skape aktivitet, må den organiserte og uorganiserte idretten ha anlegg. Docent Paul Sjöblom ved Gymnastik- och idrottshögskolan i Stockholm foretok i 2015 en gjennomgang av forskningslitteraturen på bruken av idrettsanlegg i de skandinaviske landene. Her het det blant annet:

- Alle de skandinaviske landene har relativt høy anleggstetthet uttrykt i kvadratmeter pr. innbygger sammenlignet med andre deler av verden.
- Tettheten av anlegg er høyere på landsbygda og i små og mellomstore byer enn i storbyer. Unntaket her er idrettsanlegg for spesifikke idretter som gjerne plasseres i byer.

- Barn og unge bruker i stor grad fotballbaner, idretts- og svømmehaller og treningssentre, mens eldre foretrekker stier, treningssentre og svømmehaller.
- Brukermønsteret er blitt mer differensiert enn tidligere, og påvirket av utdanningsnivå og inntekt.
- Offentlige byggevirkksomheten er mer tilpasset for menn enn for kvinner, blant annet fordi kvinner foretrekker aktiviteter i anlegg som er privateide og/eller privatdrevne, for eksempel svømming, ridning, aerobic og dans, mens menn foretrekker aktiviteter i kommunale anlegg og idrettsmiljøer som idrettshaller og fotballbaner.
- Den organiserte idretten har et slags monopol på bruk av offentlige idrettsanlegg ettersom tilgjengelighet ofte krever medlemskap (iallfall hvis man ikke ønsker å trene svært tidlig eller svært sent) (Sjöblom, 2015, pp. 21-22)

I disse punktene er det nasjonale variasjoner. Det er det også når vi ser på måten det offentlige støtter bygging av idrettsanlegg. Noe er felles; at kommunene er viktigste bidragsyter til de aller fleste anleggstyper. Her er samtidig den største forskjellen. Norges og Finland skiller seg fra Sverige og Danmark da de to førstnevnte helt konkret setter av midler til anlegg gjennom tildeling av spillemidler, mens Sverige og Danmark i større grad overlater til kommunene selv å bestemme hvordan idretten skal støttes – også når det gjelder finansiering av anlegg. Kommunene får statlige midler gjennom statsbudsjettet, men avgjør i stor grad hvor mye som skal brukes på idrett og anlegg.

I Danmark er det riktignok en pott på 80-90 millioner danske kroner som er avsatt til anlegg gjennom *Lokale og Anlægsfonden* (LOA). Midlene kommer fra overskuddet til *Danske Spil*, men disse midlene har en annen innretning enn ordningen i Norge. Vi skal i det følgende se på finansieringen av anlegg med utgangspunkt i tabell 5-1.

Figur 5-1: Overblikk på likheter og forskjeller mellom Sverige, Danmark, Finland²⁴ og Norge når det gjelder finansiering av idrettsanlegg

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Viktigste finansieringskilder	Kommuner Idrettsforeninger	Kommuner Lokal finansiering (foreninger/eiere)	Kommunene Spillemidler	Kommune Spillemidler Momskompensjon Lokal finansiering (f.eks. idrettslag)
Statens bidrag	Ingen øremerkede midler til anlegg i statens bidrag til foreningsidrett	Ingen øremerking i overføring til kommunene. Spillemidler, men begrenset til innovative anlegg (1)	Spillemidler	Spillemidler
Koordinerende ledd lokalt	Samråd med idrettsforeningene, men det er ingen etablerte samordninger lokalt tilsvarende idrettsråd	Nei	n/a	Ja, idrettsråd
Koordinerende ledd regionalt	I utgangspunktet ikke, men det finnes i noen storbyregioner (framfor alt Stockholm) der distriktsidrettsforbund forsøker å koordinere regionalt.	Nei	n/a	Ja, fylkeskommunen og idrettskretser
Statlige overordnede føringer for finansiering av idrettsanlegg	Nei	Lokale og Anlægsfonden (LOA) er, i tillegg til sin kjerneoppgave, pålagt å arbeide med noen prioriteringer (2)	Ja, noen prioriterte anleggstyper (3)	I liten grad. Noe er riktignok å finne i stortingsmelding
Statlig ramme for anlegg som brukes til internasjonale mesterskap (nasjonalanlegg)	n/a	LOA har mulighet for å støtte elitearenaer, hvis anleggene også har gode muligheter for breddeidræt.	Disse kan få økte rammer. P.t. brukes det midler til renovering av Olympiastadion i Helsingfors.	Ja

Noter til tabell: (1) Kilde: Lokale og Anlægsfonden (2019). (2) Utjevne kjønns- og aldersforskjeller i idrettsdeltakelse, og utjevne sosialt betinget ulikhet i idrett og fritidsliv. (3) Kilde: Ministry of Education and Culture (2020b)

Under ser vi nærmere på noe av det som tas opp i tabellen.

5.1.1 Finland

Gjennom det finske utdanning- og kulturdepartementet er det i 2020 budsjettet med 164 millioner euro til idrettsformål. Av disse kommer 150,7 millioner euro fra spill. Overføringen til idrettsformål har mye til felles med Norge da den er delt på poster. Idrettsanlegg ligger i posten «Sikre lik tilgang til fysisk aktivitet» der «Økonomisk hjelp til bygging av idrettsanlegg» utgjør 30,3 millioner euro i 2020. Det tilsvarer cirka 360 millioner norske kroner med dagens valutakurs (27. april 2020).

I hovedsak går støtten til prosjekter som betjener store grupper av brukere, og her nevner det finske utdanning- og kulturdepartementet på egen hjemmeside spesielt svømmehaller, treningssentre og skøytebaner (ishockey er nasjonalidrett i Finland), samt til bygging, renovering av lokale idretts- og aktivitetsanlegg (Ministry of Education and Culture, 2020a).

Anleggsfinansieringen ser ut til å ha mye til felles med Norge. Det settes en øvre grense for tilskudd på 30 prosent av kostnadsestimatet (ekskl. mva.), men beløpet kan ikke overstige 750 000 euro per anlegg. Unntaket er svømmehaller der grensen er 1 million euro. Når det gjelder støtte til idrettsanlegg av

²⁴ Mens vi har hatt anledning til å følge opp offentlige dokumenter med samtaler og epostutveksling, har dette så langt inne vært tilfelle med Finland.

nasjonal betydning (tilsvarende nasjonalanlegg i Norge), vurderes disse fra sak til sak. Det settes et tak på hjelpen hvert år.

5.1.2 Sverige

Ifølge «Anlægningsrapporten 2019 – idrett og fritid» fra Sveriges Kommuner och Regioner (2020)²⁵ utgjør kommunenes årlige driftskostnader til idretts- og fritidsanlegg mer enn 12 milliarder svenske kroner. Det er seks ganger mer enn den samlede statlige støtten til idrettsbevegelsen. Rapporten forteller også at kommunene er hovedaktørene når det gjelder eierskap og drift. Andelen private aktører er liten både når det gjelder drift og eierskap til idrettsanlegg, men det varierer blant ulike typer anlegg. Mange idrettsforeninger eier sine anlegg, men mottar kommunal støtte.

Staten har i prinsipp ingen rolle i finansieringen av idrettsanlegg, slik vi ser spesielt tydelig i Norge og Finland blant de nordiske landene. Det kommer riktignok visse statlige midler gjennom ulike prosjekter som tildeles via statlige organer som Boverket og Allmänna Arvsfonden. Videre tildeler Riksidrottsförbundet cirka 100 millioner svenske kroner til anleggsutvikling, men disse finansieringskildene er marginale i forhold til den sentrale rollen kommunene har.

Når det gjelder delfinansiering med støtte fra Arvsfonden eller Riksidrottsförbundet, er alltid en idrettsforening med som en part. Men hovedinntrykket er at det er kommunene som finansierer de tradisjonelle idrettsarenaen, det vil konkurransetidretts anlegg. Enten eier og driver kommunene disse, eller så bidrar de med finansiering gjennom lånegarantier, driftsbidrag osv.

5.1.3 Danmark

Gjennom de siste 50 årene er det etablert et dansk idrettssystem med «to parallelle økonomiske kretsløp», som det het i en utredning som det danske Kulturdepartementet fikk utarbeidet sammen med Idrættens Analyseinstitut og KPMG for noen år siden (Kulturministeriet, 2014). I begrepet ligger at den statlige støtten via lotterimidler (udlodningsmidlerne) i all hovedsak går til de nasjonale idrettsorganisasjonene, mens kommunene støtter idrettslagene og ivaretar planlegging, drift og gjerne eierskap av idrettsanlegg. Departementet er eksplisitt på at det ikke gir direkte tilskudd til lokale idrettsforeninger (Kulturministeriet, 2020b) selv det fra 2018 har vært en ny ordning innen spillemiddeltildelingen der de nasjonale idrettsorganisasjonene er pålagt å

fordele ca. 50 millioner danske kroner ned til de lokale foreninger.²⁶ Her er kontrasten stor til Norge som gjennom spillemiddeloverskudd har lokale aktivitetsmidler (LAM), post 3-midler til barn og ungdom (som er ment å komme idrettslagene til gode), og grasrotandelen.

Til gjengjeld har de danske kommunene en enda mer sentral rolle enn i Norge. Hovedparten av offentlige midler til idretten kommer fra kommune i form av idrettsrelaterte drifts- og anleggsutgifter samt tilskudd til idrettslagene i henhold til folkeopplysningsloven. Kommunenes primære ansvar er ulike aktiviteter knyttet til bygging og drift av anlegg, ulike aktivitets-tilskudd, samt andre idrettsrelaterte aktiviteter, som idrett i skolen, store idrettsbegivenheter, talentutvikling mv.

Kommune får rammetilskudd fra staten, men innenfor rammetilskuddet står de temmelig fritt til å foreta prioriteringer. De er riktignok lovpålagt å «stille anlegg til disposisjon for befolkningen», men kommunene kan tolke hva som ligger i det. Kommunen kan anvende midler til idrettsanlegg, men kan også velge andre bruksområder. Alle 98 kommuner har forskjellige lokale ordninger. Her skal man huske at en dansk kommune i gjennomsnitt har langt flere innbyggere enn norske (5,8 millioner innbyggere fordelt på 98 kommuner i Danmark, mot 5,36 millioner innbyggere fordelt på 356 kommuner i Norge). Det gir større inntekter til hver enkelt kommune og potensielt flere brukere til det enkelte anlegg. Mange kommuner er derfor ikke avhengig av den statlige støtten.

På lokalt nivå er det svært store forskjeller på drift og eiermodeller. Noen anlegg er rent kommunale og har ingen selvstendig økonomi, mens andre kan ha opptil 90 prosent egenfinansiering der kommunene kun yter refusjon for foreningenes leiekostnader (lokale tilskudd) i henhold til folkeopplysningsloven. Det er sentrene selv som driver supplerende idrettslige og opplevelsesøkonomiske aktiviteter.

Også i Danmark tilføres spillemidler til anlegg, men innretningen er en helt annen enn i Norge. Midlene er kanalisert gjennom Lokale og Anlægsfonden (LOA), som bidrar med en beskjeden del (80-90 millioner danske kroner) sammenlignet med spillemiddelposten til anlegg i Norge. Dessuten er midlene prioritert på en helt annen måte. LOA er etablert av Kulturministeriet med et overordnede mål om å støtte prosjekter som bygger på arkitektonisk kvalitet og som fremstår nyskapende i funksjon og innhold. På idrettsområdet har spesielt fornyelsen av den klassiske

²⁵ Sveriges Kommuner och Regioner er en medlems- og arbeidsgiverorganisasjon der alle Sveriges kommuner og regioner er medlemmer. Oppgaven er å bidra til å utvikle kommuner og regioners virksomhet.

²⁶ <https://www.skm.dk/media/1556622/endelig-aftaletekst-spillehalsmidlerne.pdf>

idrettshallen stått sentralt, men innovasjon knyttet til arenaen for skøyteidrett, idrett i byrom og «faciliteter for bløde bevegelsesformer» (Kulturministeriet, 2020a). LOA har en uavhengig stilling til departementet og idretten, og opererer etter «armlengdeprinsippet» som utelukkende har til oppgave å arbeide med utvikling og innovasjon på arenafeltet med en tydelig sosial bærekraftvinkling (Lokale og Anlægsfonden, 2020).

Det er altså graden av innovasjon som avgjør om LOA bidrar med mellom 5 til 30 prosent av anleggssummen på utvalgte anlegg etter søknad. I forhold til de kommunale bidragene utgjør LOA med andre ord en svært liten andel av andelsfinansieringen. Anleggsfondets viktigste bidrag er bevisstgjøring knyttet til nytenkning innen sektoren.

5.2 Hovedforskjeller mellom landenes ordninger

Det er tett samspill mellom idretten og det offentlige i Norden. I alle land har kommunene en viktig rolle sammen med staten. Finansiering av idrettsanlegg

foregår i et tett samspill mellom disse aktørene. Innen anleggsfinansiering er samtidig forskjellene størst.

Mens anleggene i Norge og Finland er har en betydelig finansiering fra statlig hold gjennom spillemidler som er forvaltet på departements- og region/fylkesnivå, så kommer den offentlige støtten i Danmark og Sverige først og fremst fra kommunene. Den mest fremtredende forskjellen er dermed at Sverige og Danmark i all hovedsak lar kommunene selv bestemme hvilke anlegg som skal realiseres og hvor mye penger som skal brukes, mens vi i Norge har valgt en helt annen modell.

Så kan man spørre hvilken av disse modellene som er best. I Norge er det ifølge en av de danske kildene et «millimeterdemokratisk plansystem som fremstår ret trist». Har vedkommende rett i at Norges måte å organisere anleggsutviklingen på, gir «en kedelig og standardisert anlægsmasse, og rigide driftsvilkår»? Mens idretten i Norge gjerne vil trekke ut en pott til et eget anleggspolitisk program, er det også (gjerne i tillegg) mulig å drøfte en dansk løsning med en selveiende statlig institusjon for å presse fram mer innovative ideer i en anleggspolitikk.

6. Mulig justering av tilskuddsordningen og konsekvenser for realisering av anlegg

I analysene i de foregående kapitlene har vi vurdert forvaltningen av tilskuddsordningen og hvilke effekter tilskuddsordningen har for realisering av anlegg til idrett og fysisk aktivitet. På bakgrunn av analysene drøfter vi mulige justeringer i ordningen med sikte på økt måloppnåelse i anleggspolitikken.

I dette kapitlet drøfter vi mulige justeringer av tilskuddsordningen med sikte på økt måloppnåelse i anleggspolitikken, herunder å bidra til at anleggsmassen samlet gir grunnlag for variert aktivitet over hele landet.

6.1 Mulige justeringsområder

Kulturdepartementet kan påvirke tilskuddsordningen og dermed effekter av denne gjennom ulike mekanismer som kan være gjenstand for justeringer for å øke måloppnåelsen:

- Hvor mye midler skal benyttes til anleggsrealisering: I prinsippet bør tilskuddsmidler forvaltes slik at de samlet gir mest aktivitet. Vi har ikke vurdert om tilskudd gjennom anleggstilskuddsordningen kunne gi bedre effekt på aktivitet gjennom en annen fordeling av midlene mellom de ulike tilskuddspostene til idretten. Vi kommenterer likevel kort omfanget av tilskuddsordningen (kapittel 6.2).
- Hvordan skal midlene fordeles mellom fylkeskommunene: Modellen for fordeling av tilskuddet mellom fylker legger premisser for hvordan anleggsutviklingen vil være på tvers av ulike geografiske områder. Som vi har sett i analysene synes modellen i mindre grad å utjevne forskjeller mellom fylker (og kommuner over tid). Vi drøfter derfor mulige justeringer i fordelingsmodellen, og potensielle konsekvenser av dette av for anleggsrealisering i et geografisk perspektiv (kapittel 6.3).
- Hvilke makssatser og maksandeler skal gjelde for tilskudd: Nivået på maksimale tilskuddssatser og tilskuddsandeler legger føringer på hvilke anlegg som får hvilken støtte og dermed på hvilke anlegg som også prioriteres gjennom selve ordningen. Som vi har sett i analysene synes makssatsene ofte å være bindende og dette kan ha bidratt til en utfordring med å øke tilgang på enkelte typer anlegg. Vi drøfter derfor mulige justeringer i andelen tilskuddet kan utgjøre av de

totale prosjektkostnadene (tilskuddsandel) eller makssatsen for tilskuddsbeløpet, og potensielle konsekvenser av dette for ulike anleggstyper og eiere (kapittel 6.4).

Krav knyttet til søknadsprosess og andre betingelser i tilskuddsordningen kan også ha betydning for hvilke søknader som fremmes gjennom ordningen. Flere kommuner og fylkeskommuner ønsker å gjeninnføre krav til idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning med behovsoppgave, riktignok med fokus på strengere krav til kvalitet og innhold i behovsoppgaven. Gitt at avviklingen av kravet har skjedd såpass nylig, har vi ikke hatt grunnlag til å vurdere effektene av dette og ta stilling til eventuelt behov for å gjeninnføre kravet.

6.2 Samlet omfang av tilskuddsordningen

Som nevnt i kapittel 4 bestemmes størrelsen på samlet tilskudd til idretten og til anlegg for idrett og fysisk aktivitet av det samlede overskuddet i Norsk Tipping. Ettersom omtrent 60 prosent av spillemiddel-overskuddet fordeles til idrettsformål, og over halvparten av dette (55 prosent) er forbeholdt finansiering av anlegg gjennom tilskuddsordningen, er altså omtrent 33 prosent av spillemidlene øremerket anlegg.

Analysen viser at ordningen bidrar til realisering av mange anlegg. Samtidig ser vi et betydelig etterslep, i den forstand at det hvert år er mange søknader som ikke får tildelt tilskudd. Hvis vi legger til grunn at det er et reelt anleggsbehov bak hver søknad, tilsier det at tilskuddspotten er for liten til å dekke behovene.

Samtidig er det som vi viser i kapittel 4.1 slik at det vil være forskjell mellom søknadene når det gjelder lønnsomhet i samfunnsøkonomisk forstand. Det er grunn til å tro at det er søknader om tilskudd til midler som skaper aktivitet, men der nytten av aktiviteten ikke står i forhold til kostnadene ved anlegget. I et samfunnsøkonomisk perspektiv bør ikke slike søknader motta tilskudd. Det er derfor ikke gitt at tilskuddsmidlene skal være tilstrekkelige til at alle søknader får tilskudd.

Det er i tillegg slik at alle potensielle anleggseiere har incentiv til å søke om maksimalt tilskudd, selv om de egentlig har egenfinansiering som er tilstrekkelig for å realisere anlegget uten maksimalt tilskudd, eller kanskje til og med uten tilskudd i det hele tatt. Det betyr at tilskuddet i mange tilfeller kan fortrenge annen kapital, enten det er kommunale midler, brukernes midler, bidrag fra stiftelser eller sponsorer,

dugnadsinnsats eller annet. En stadig økning av tilskuddsmidlene for å hente inn etterslep, kan derfor medføre at det ikke realiseres vesentlig flere anlegg, bare at en større andel av anleggene er finansiert med tilskuddsmidler.

Erfaringer fra andre nordiske land tilsier at den norske statlige tilskuddsordningen er raus. Også Danmark, Sverige og Finland er land med god anleggsdekning, og med gode forutsetninger for å drive idrett og fysisk aktivitet. Ingen av disse har statlige direkte tilskudd til anlegg som er på et nivå i nærheten av den norske tilskuddsordningen.²⁷ Dette kan være med på å underbygge en hypotese om at statlige tilskudd i stor grad fortrenger andre midler, og i mindre grad bidrar til at flere anlegg realiseres.

Videre er det ikke slik at kommunene gjennomgående opplever at anleggsdekningen er dårlig. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at for fotballanlegg, ski- og alpinanlegg, friluftslivsanlegg, svømme- og stupeanlegg og idrettshaller og aktivitetssaler er det et flertall av kommunene som mener tilgangen på anlegg er relativt god, mens under halvparten mener dette for nærmiljøanlegg og samlebetegnelsen «andre ordinære anlegg». Dette tilsier at ordningen er forholdsvis raus og at anleggsdekningen er relativt god.

En siste refleksjon knyttet til størrelsen på tilskuddspotten er spørsmålet om det i det hele tatt skal øremerkes midler til anlegg. Økonomisk teori tilsier at øremerking gir risiko for suboptimalisering. Det er en risiko for at de samme pengene kunne skapt mer aktivitet hvis det var opp til idretten, friluftslivet og andre aktører hvordan pengene skulle benyttes; til å bygge anlegg, til å kjøpe utstyr, til å ansette trenere, til å reise på treningssamling, til å subsidiere treningsavgifter eller annet. Så lenge pengene er øremerket til anlegg, vil det gi et incentiv til å bruke opp anleggspengene, selv om det skulle være andre tiltak som er viktigere for å øke aktiviteten og gjennom dette bidra til variert aktivitet over hele landet. Idretten selv har vært tydelige på at de ser et stort etterslep når det gjelder anlegg, men dersom den enkelte anleggseier observerer det samme etterslepet, ville pengene teoretisk sett blitt anvendt til anlegg selv om de ikke var øremerket til det. Dette vil imidlertid kunne kreve at idretten er flinke til å sette av midler over tid til å ta slike investeringer på sikt. Øremerking av midler gir slik sett en risiko for at det brukes for mye penger på anlegg, men ikke en risiko for at det brukes for lite.

Det er viktig å merke seg at øremerking av penger til anlegg ikke i seg selv betyr mer penger til idrett og

fysisk aktivitet. Det går således godt an å mene at det brukes for lite penger på idrett og fysisk aktivitet, men at det likevel er feil å øremerke midler til anlegg.

Etter vårt syn bør det med jevne mellomrom skje en grundig politisk prosess der det vurderes hvordan aktivitetsskapende midler best skal fordeles ut til aktørene. Da bør dagens modell med anleggstilskudd vurderes opp mot andre modeller, der noen av modellene bør være at pengene ikke øremerkes til anlegg, men heller fordeles ut til aktørene gjennom andre poster, som for eksempel en av postene til NIF (post 5.1–5.4) eller ordningen lokale aktivitetsmidler (LAM), eller på en lignende måte.

Innenfor dagens ordning er det ikke opplagt at det skal gjøres endringer i størrelsen på tilskuddsmidlene til anlegg. Selv om det er et etterslep i form av at det søkes om mer penger enn det er rom for å tildele, mener vi andre argumenter trekker i retning av at det vil være uheldig å øke tilskuddspotten.

6.3 Fordeling av midler mellom fylkeskommunene

Modellen skal bidra til en jevn fordeling av aktivitetsanlegg over hele landet, med bakgrunn i at det skal være gode muligheter for å drive aktivitet uavhengig av hvor man er bosatt. Modellen som ligger til grunn for fordeling av tilskuddsmidlene mellom fylkeskommunene skal ivareta dette perspektivet på best mulig måte.

For at en slik modell skal virke optimalt for effektrealisering, må man kjenne til det reelle behovet i hvert enkelt fylke. Det finnes neppe en enkel modell som vil modellere alle aspekter ved en behovsvurdering på en presis måte som grunnlag for en riktig fordeling av midlene mellom fylkene. Overordnet fremstår dagens modell som oversiktlig og egnet til å fordele en gitt ramme. Den vektlegger i utgangspunktet kriterier som synes fornuftige i lys av formålet om å heve og utjevne anleggsdekning på tvers av Norge. Som analysene i kapittel 4 viser gir den likevel ikke nødvendigvis disse effektene. Det kan være flere årsaker til dette.

Modellen tar ikke direkte hensyn til at anleggsbehovet kan variere med geografiske forhold (alt annet likt). For eksempel vil en fylkeskommune med store geografiske avstander sannsynligvis ha behov for en høyere anleggstetthet per innbygger enn en fylkeskommune med tilsvarende befolkningsgrunnlag, men med mindre arealmessig utstrekning. Slik sett kan modellen undervurdere behov for anlegg i mer

²⁷ I Danmark og Sverige går midlene til anlegg gjennom kommunene. Vi har ikke vurdert om kommuneøkonomien i

Danmark og Sverige er mer romslig enn i Norge, men det er liten grunn til å anta at det er tilfelle.

spredtbygde områder, og tildele færre midler til disse.

Utfordringen i dag ser likevel ut til å være den motsatte; det er de tettbygde fylkene som ser ut til å ha dårligst anleggsdekning og lavest tilskudd per innbygger, slik det fremgår av Figur 4-13. Og denne situasjonen har vedvart over tid. De seks mest tettbygde fylkene Oslo; Akershus, Vestfold, Østfold, Rogaland og Hordaland er de seks fylkene med lavest anleggsdekning i 2019, og med ett unntak også med lavest dekning i 2006. Dersom det skal gjøres endringer i fylkesfordelingsmodellen, er det derfor mye som trekker i retning av at disse endringene bør gå i favør av fylker med relativt høy befolknings-tetthet.

Vi har vist at rike kommuner er overrepresentert i søknadsbunken. Det betyr at fylker med mange rike kommuner vil kunne komme godt ut av fylkesfordelingsmodellen, siden søknadsvolumet vektet såpass tungt. Det vil kunne være slik at tilflyttingskommuner har en presset økonomi fordi tilflytting nettopp krever betydelige investeringer i ulike typer infrastruktur, herunder anlegg for fysisk aktivitet, og disse investeringene må tas før kommunen opplever vesentlige inntekter som følge av tilflyttingen. Dette kan være en årsak til at «pressområdene» i Oslo-området ser ut til å ha vedvarende lavere anleggsdekning enn andre områder.

Dersom det i modellen legges større vekt på folketall og anleggsdekning, vil sannsynligheten for en utjevning i anleggsdekning mellom fylkene øke. Samtidig vil dette gi som konsekvens at fylker med store avstander kommer dårlig ut, alt annet likt, grunnet svakhetene i modellen for anleggsdekning. Vår vurdering er at dagens modell over tid har gitt det motsatte utslaget, det vil si at spredtbygde fylker har kommet uforholdsmessig godt ut av modellen, og at det derfor er behov for å gjøre justeringer i favør av de tettbygde fylkene. Dette bør ses i sammenheng med pressområdemidlene.

Anleggskategoriene og vektingen som benyttes i beregningen av anleggstetthet er sist revidert i 2010. Anleggskategoriene som inngår i beregningen av anleggstetthet bør tas opp til ny vurdering jevnlig i takt med anleggsutviklingen for å sikre at det er de «rette» anleggstyper som inngår, og for å vurdere om «overdekning» av noen av de utvalgte anleggstypene gir en misvisende god anleggsdekning i noen fylker. Sammensetningen av indeksen bør vurderes med jevne mellomrom.

6.4 Fastsetting av makssatser og tilskuddsandeler

Makssatsene for tilskuddsbeløp og tilskuddsandel som gjelder for ulike anlegg og pressområder har betydning for hvilken anleggsrealisering modellen stimulerer (og hvor). Hvis satsene og andelene settes «feil» vil det gi en uohensiktmessig tilpasning. Det synes som om det bevisst gjøres prioriteringer i fastsettelsen av nivåene på makssatser og maksandeler. Tilskuddsandelen er for eksempel høyere for nærmiljøanlegg enn ordinære anlegg. Dette er begrunnet i et (politisk) ønske om å stimulere utviklingen av denne typen anlegg.

Generelt fremstår det som noe uklart hva som er prosessen rundt fastsetting av de ulike maksimale grensene, hva som ligger bak prioriteringene som gjøres i fastsettingen av disse, og hvem som har innflytelse på dette. Generelt bør det legges opp til transparente og jevnlig vurderinger og høringsprosesser som grunnlag for grensene som til enhver tid gjelder.

6.4.1 Endring av maksandeler og makssatser for alle anleggstyper

Maksandelen for tilskuddet er som hovedregel 1/3 for ordinære anlegg og 50 prosent for nærmiljøanlegg. Et viktig formål med maksandelene er å holde kostnadene ved anleggene nede. I tillegg er det ulike makssatser for tilskuddsbeløp for ulike anlegg.

Det er lite empiri som kan belyse hvordan endringer i maksandeler og makssatser vil slå ut. Derfor vil vi belyse slike mulige endringer ved hjelp av økonomisk teori, og vi mener dette vil gi en god pekepinn på de reelle adferdsendringene som vil følge av endringene. I diskusjonen av disse endringene legger vi alltid til grunn at det totale omfang av tilskuddsmidler holdes uendret.

Lavere maksandeler og makssatser

Dersom både maksandeler og makssatser settes lavere enn i dag, vil det bety at det hvert år kan gis tilskudd til flere søknader, men at hver søknad vil tildeles mindre penger. En slik endring vil fjerne etterslepet i tilskuddsordningen, både fordi flere søknader blir innvilget hvert år, og fordi det totale søknadsantallet antagelig vil bli redusert. Den siste effekten skyldes at en lavere tilskuddsandel gir behov for høyere egenfinansiering, og en del potensielle anleggsprosjekter vil ikke ha tilgang på denne egenfinansiering.

Av denne grunn vil lavere maksandeler og makssatser favorisere rike kommuner og rike idretter. Disse aktørene vil ha mulighet til å fremskaffe tilstrekkelig egenfinansiering også med lavere tilskuddsandel. Det

er grunn til å tro at det vil være negativt når målet er en mest mulig optimal anleggsdekning; de rike kommunene og idrettene har antagelig allerede en relativt god anleggsdekning, mens de fattige kommunene og idrettene antagelig har størst underdekning.

Lavere andeler og makssatser vil samtidig ha noen opplagt positive konsekvenser. De statlige tilskuddsmidlene vil i mindre grad enn i dag fortrenge andre midler, som et resultat av at de statlige tilskuddene utgjør en mindre del av finansieringen. Det vil også kunne oppstå et økt press for å realisere anlegg som gir best mulig nytte for kostnadene, det vil si nøkterne anlegg som gir mest mulig aktivitet for hver krone investert. En slik endring vil følge av at det blir mer krevende å få fullfinansiert anleggene, og da vil det bli behov for å «kna» prosjektene for å realisere besparelser, og det vil kanskje også oppstå et økt press i forhandlingene med entreprenørene, som vil kunne medføre noe lavere marginer hos disse. En slik utvikling vil bidra til å maksimere avkastningen på de statlige tilskuddsmidlene.

Høyere maksandeler og makssatser

En økning i maksandeler og makssatser fra dagens nivå vil medføre at færre søknader tildeles midler hvert år, men at hver søknad får mer penger. Etterslepet i tilskuddsordningen vil øke, både fordi færre søknader får penger hvert år, men også fordi det antagelig vil bli flere søknader når det blir redusert behov for egenfinansiering.

Virkningene av høyere maksandeler og makssatser er de motsatte av virkningene av lavere maksandeler og makssatser. Det vil bli lettere for fattige kommuner og fattige idretter å få fullfinansiert sine anleggsprosjekter, og vi vil derfor i mindre grad se en overrepresentasjon av rike kommuner og rike idretter i søknadsbunken. Dette kan gi en mer optimal fordeling av tilskuddsmidlene, dersom det gjøres riktige prioriteringer mellom søknadene, i den forstand at det er søknadene som gir mest fysisk aktivitet per investerte krone som tildeles penger.

De negative virkningene av høyere maksandeler og makssatser vil være en økt risiko for å fortrenge annen kapital og en økt risiko for at anleggene som realiseres er dyrere (mindre nøkterne) enn de måtte ha vært.

En mulig positiv bivirkning av høyere maksandeler og makssatser er at kommunene i større grad «tvinges» til å gjøre reelle prioriteringer mellom søknadene. Når nåløyet for å få tilskudd blir trangere, vil det ikke lenger være som i dag at «alle søknader får tilskudd hvis de bare venter litt». Søknader som prioriteres høyt av kommunen vil fortsatt få midler, og mer enn de ville gjort med dagens maksandeler og makssatser,

men mange søknader vil ikke få tildelt midler innenfor en rimelig tidshorisont. Da vil kommuner som ønsker å realisere de beste anleggene, der vil si anleggene som skaper mye aktivitet per investert krone, legge ned et arbeid sammen med idrettsråd, lag og foreninger i å forsøke å identifisere disse beste anleggene i søknadsbunken, og prioritere disse øverst. Det samme vil være tilfellet for fylkene, i den grad de har egne vurderinger av hva som er de beste anleggene i et fylkesperspektiv.

Høyere maksandeler, men lavere makssatser

Det kan også tenkes at det gjøres endring i dagens ordning slik at maksandelene endres, mens makssatsene reduseres. En slik endring vil kunne favorisere de billigste anleggene. En ekstrem variant er at maksandelen settes til 100 prosent. Da kan enkelte anlegg fullfinansieres med tilskudd, så lenge kostnadsrammen er lavere enn makssatsen.

For anlegg som allerede i dag «stanger i taket» av makssatsen, vil ikke en økt maksandel ha noe å si. Som vi har sett kan dette ofte være store, dyre anlegg, og det er grunn til å tro at anlegg i byene oftere vil oppleve makssatsen som en begrensning enn anlegg i distriktene (grunnet økte byggekostnader). Slik sett vil en økning av maksandel, men en reduksjon i makssatser, være gunstig for små, billige anlegg, særlig i distriktene. Dette vil antagelig ikke være bare positivt, siden våre analyser tilsier at anleggsdekningen er dårligst og etterslepet er størst for dyre anlegg, særlig i tettbebygde strøk.

En viktig utfordring med alle varianter av modellen der makssatsene får stor innflytelse på tildelt tilskudd, er at det er krevende å etablere og vedlikehold et system av makssatser. Dette systemet må være på et så detaljert nivå at man faktisk klarer å skille mellom ulike typer av og størrelser på idrettsanlegg. Og makssatsene bør være oppdatert etter endringer i markedet. Det er en risiko for at man sammenligner to anlegg, der det ene fremstår som dyrt, og det andre som billig, men der det dyre anlegget i virkelighet har en større kapasitet og vil gi mer fysisk aktivitet enn det billige anlegget, slik at det dyre anlegget kanskje er det beste prosjektet likevel. Det vil være uheldig dersom systemet gjør det mer lønnsomt for en tiltakshaver å bygge to svømmehaller i stedet for en, selv om kapasiteten samlet sett er den samme og kostnaden ved to små haller er større enn kostnaden ved én stor.

Vi har ikke vurdert de enkelte makssatser eller sett ulike makssatser opp mot hverandre, og har derfor ikke grunnlag for å si om dagens system for makssatser er godt nok til å hindre at det slår skjevt ut. Så lenge makssatsene får en betydelig innvirkning på tildelte tilskudd, slik de gjør i dagens modell, mener vi det er viktig at prosessen med å fastsette og

oppdatere makssatsene blir mest mulig transparent, der det blir tydelig hvilke mål man ønsker å oppnå, og hvilke data som er benyttet i arbeidet.

Lavere maksandeler, men høyere makssatser

Dersom man ønsker at makssatsene skal få mindre innflytelse på tilskuddene, kan man heve makssatsene og redusere maksandelene. Da vil det for de aller fleste søknader være maksandelen som begrenser tilskuddet. En slik endring vil kunne oppleves rettferdig i den forstand at «alle» anleggstyper og enkeltanlegg får samme andel tilskudd (dersom maksandelen settes likt for alle anleggstyper), ikke slik som i dag, der noen anleggstyper ser ut til å få lavere andel enn andre, selv om de har samme maksandel.

Ulempen med en slik endring vil være at incentivet for å realisere billige anlegg svekkes. Samtidig kan det diskuteres hvor stor denne svekkelsen er. I de fleste tilfeller vil søker benytte noe av sine egne midler til realiseringen av anlegget, og da vil en lav kostnad på anlegget uansett være ønskelig.

Øke terskel for å kvalifisere til tilskudd

I ordningen er det nedre grenser for kostnadsomfanget ved anlegg det kan søkes om tilskudd til. Grensene medfører i praksis at ingen tilskudd er lavere enn 25 000 kroner. Man kunne tenkt seg at denne terskelen ble høyere. En slik endring vil sikre at det ikke medgår mye administrasjon for relativt små tilskuddsbeløp, og det vil skje en omfordeling av statlig midler fra de små, billige anleggene til de store, kostbare anleggene.

Terskelen må heves betydelig for at det skal gi vesentlig effekt i form av mindre etterslep for de store, kostbare anleggene. Dette er en konsekvens av at tilskuddene i den nedre enden er små. Selv om det fjernes så mye som 100 tilskudd på 25 000 kroner, vil det bare frigjøre 2,5 millioner kroner til andre anlegg, noe som utgjør en nærmest ignorerbar del av det totale tilskuddsomfanget.

Det at terskelen er lav, gjør at tilskuddsmidlene bidrar til å realisere et stort antall anlegg, og det i seg selv er positivt. Det er ikke gitt at anleggene med lav totalkostnad i større grad enn dyrere anlegg ville blitt realisert også uten tilskudd fra spillemidlene. En økning i terskel vil også kunne virke kostnadsdrivende, fordi det blir et mål i seg selv for anleggsseierne å oppnå en kostnad som er høy nok til at det blir mulig å få tilskudd.

Alt i alt synes det ikke som en økt nedre kostnads-grense for tilskudd er ønskelig.

6.4.2 Endringer av maksandeler og makssatser som skiller mellom ulike anleggstyper

I dag er det ulike maksandeler og makssatser for ulike typer anlegg. Nærmiljøanlegg er for eksempel gitt en maksandel på 50 prosent, fordi det er et politisk ønske om flere nærmiljøanlegg.

Ved å endre maksandeler og makssatser for én type anlegg og ikke for andre, vil det være mulig å vri tilskuddsmidlene over til denne eller disse typene anlegg. Som beskrevet tidligere, vil virkningen oppstå både fordi det skjer en omfordeling av midler mellom søkerne i dagens søknadsbunke, mens også gjennom en dynamisk effekt som følge av at søknadene over tid vil vris i retning de anleggstypene der tilskuddene er høyest.

Vi mener derfor det er et svært effektivt virkemiddel å forskjellsbehandle anleggstyper med maksandeler og makssatser. Ulempen med en slik innretning er at det ikke er sikkert at det blir treffsikkert i den forstand at det er krevende på nasjonalt nivå å få et overblikk over anleggsbehovene på lokalt nivå. Høy maksandel for nærmiljøanlegg gjør at det realiseres flere nærmiljøanlegg enn det ellers ville blitt realisert, men det er ikke sikkert at nærmiljøanlegg var under-representert i alle kommunene. Det kan godt tenkes at mange kommuner har større behov for mange andre anleggstyper enn nærmiljøanlegg. Denne utfordringen blir mindre viktig dersom kommunene gjør strenge prioriteringer, slik at for eksempel kommuner med god dekning på nærmiljøanlegg prioriterer søknader om nye nærmiljøanlegg nederst. I realiteten ser vi at kommunene i mindre grad gjør slike prioriteringer, men heller prioriterer primært etter hvor lenge søknadene har «ventet på tur». Når dette er sagt, synes det å være stor grad av enighet blant kommuner og fylkeskommuner å prioritere nærmiljøanlegg, og vi finner at enkelte fylkeskommuner prioriteres disse opp hvis de gjør endringer ved tildeling.

Det mer grunnleggende spørsmålet som må besvares, er i hvilken grad det på nasjonalt nivå skal være oppfatninger om hvilke anleggstyper det skal satses på, eller om dette er vurderinger som best tas på nasjonalt nivå. I og med at det vil være lokale variasjoner, er det grunn til å være varsom med for mange føringer på nasjonalt nivå. Som et eksempel; tenk at man på nasjonalt nivå besluttet at det var nok fotballbaner i Norge, og at tilskuddsmidlene derfor skal vris bort fra fotballbaner. Som en følge av dette settes det en maksandel for fotballbaner på 10 prosent, mens andelen beholdes uendret for andre anleggstyper. Da vil også kommuner som har under-dekning av fotballbaner kunne få utfordringer med å realisere fotballbaner, fordi behovet for annen finansiering utover tilskuddet blir så betydelig. Det

nasjonale målet om lavere vekst i fotballbaner og lavere tilskudd til denne typen anlegg vil bli nådd, men med risiko for et dårligere lokal tilpasning. Merk at dette bare er et tilfeldig valgt eksempel, der enhver annen anleggskategori kunne ha erstattet fotballbaner.

Samtidig er det selvfølgelig helt legitimt å ha en nasjonal politikk også når det gjelder anlegg for fysisk aktivitet. I utformingen av denne politikken er det viktig at det gjøres eksplisitte vurderinger av hvilke beslutninger som bør fattes på hvilket forvaltningsnivå, og hvilke beslutninger som bør ligges hos den enkelte bruker eller anleggseier. Det er viktig at politikkutformingen skjer på en transparent måte, slik at idretten og andre organisasjoner både lokalt og sentralt får mulighet til å bli hørt. I en slik prosess, bør det ikke legges skjul på at de statlig fastsatte maksandeler og makssatser i betydelig grad er med på å bestemme både hvilke anlegg som realiseres, og hvor stor statlig støtte ulike anleggseiere skal få.

6.4.3 Vil endringer i makssatser og – andeler gi ulike konsekvenser for ulike eiere?

Endringer i makssatser og -andeler vil potensielt påvirke søkere ulikt. Over har vi drøftet mulige justeringer i disse forholdene for å øke måloppnåelsen. Endringer i makssatser og -andeler kan treffe ulike søkere og eiere ulikt.

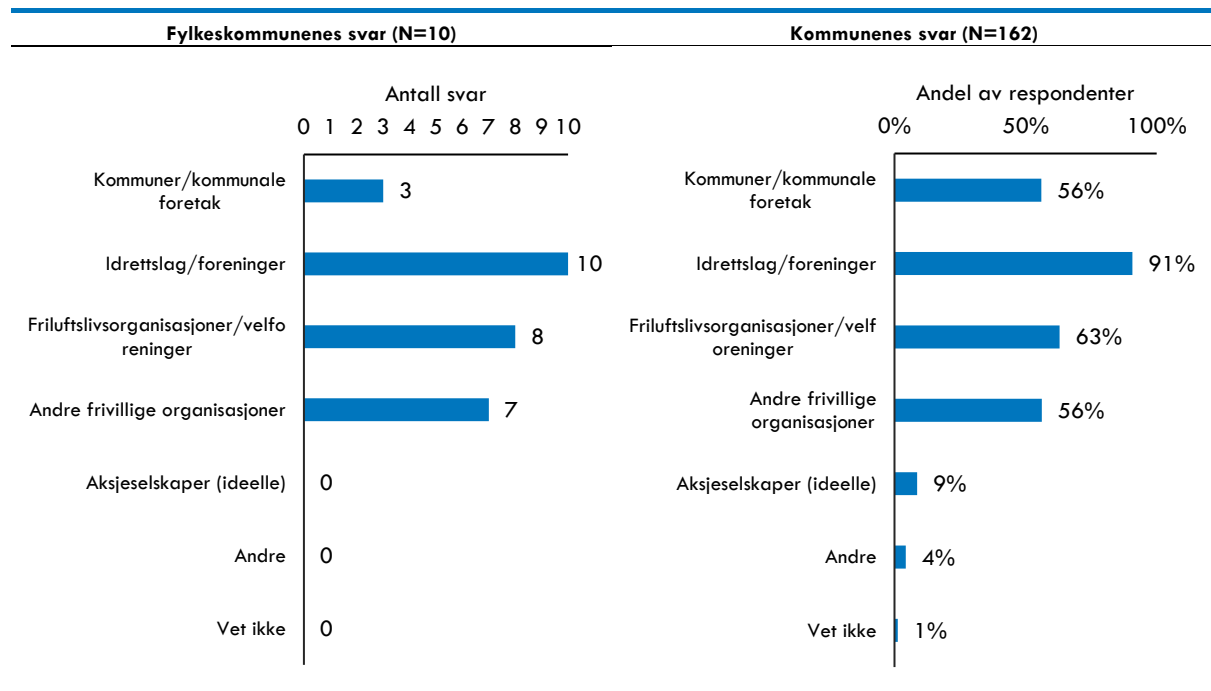
Generelt vil en reduksjon i tilskudd påvirke søkere med svakest økonomiske bæreevne mest. Normalt vil en kommune som søker og anleggseier ha sterkere økonomisk bæreevne enn de aller fleste idrettslag og andre organisasjoner, selv om det finnes unntak.

Informasjon fra både spørreundersøkelsene og intervjuene bekrefter at ulike søkere eller eiere vil påvirkes ulik av endringer i tilskuddene. Fylkeskommunene og kommunene som i undersøkelsen mener at anleggsrealiseringen påvirkes av reduserte tilskudd ble også spurt om hvilke typer søkere/eiere de tror blir særlig negativt berørt av redusert tilskuddsandel eller redusert makssats for tilskudd.

I Figur 6-1 ser vi at det er en klar overvekt av både fylkeskommuner (10 av 10, ett fylke har ikke svart) og kommuner (91 prosent) som mener det er anlegg eid av idrettslag og foreninger som står i fare for å bli negativt berørt av en eventuell reduksjon i tilskudd. Tilsvarende er det høye tall for friluftslivsorganisasjoner, velforeninger og andre frivillige organisasjoner.

3 av 10 fylkeskommuner og 56 prosent av kommunene mener at kommuner eller kommunale foretak som eier/søker også vil bli negativt berørt av en reduksjon i tilskuddet. Kommunene sier med andre ord selv at kommunene er de som best kan finansiere anlegg ved mindre tilskudd. Det er likevel slik at kommunene også vil bli negativt berørt av redusert tilskudd, og særlig kommuner som har svakere økonomi.

Figur 6-1: Hvilke typer søkere/eiere tror du særlig blir negativt berørt av redusert tilskuddsandel eller redusert makssats for tilskudd?



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics

At idrettslag og foreninger som søkere/eiere vil være mest utsatt er også bekreftet gjennom intervjuene med både kommuner og fylkeskommune. Det uttrykkes at det i utgangspunktet er vanskelig nok for disse å skaffe fullfinansiering av 2/3 av kostnadene. Dersom de må øke denne andelen oppfattes det som utfordrende å realisere eller rehabilitere anlegg. Det vil likevel være variasjoner mellom idrettslag og foreninger, avhengig av økonomi. Når det gjelder velforeninger/friluftslivsorganisasjoner gir informantene uttrykk for at disse i mindre grad kan finansiere anlegg. Disse oppfattes både å være underrepresentert i søknadene og fylkeskommunene foretar noe oppprioritering av disse. Tilbakemeldingene tyder på at kommuneide anlegg i større grad blir realisert tross eventuell mangel på tilskuddsmidler dersom kommunen ser at det er stort nok behov for anlegget, gitt at man har finansielle ressursene tilgjengelig i kommunen.

Redusert tilskudd vil derfor sannsynligvis gi redusert mulighet for idretts- og aktivitetslag til å realisere anlegg. Dette kan få to effekter for anleggsrealiseringen; enten at kommunene realiserer flere anlegg (overtar fra lagene) eller at det realiseres færre anlegg generelt, fordi kommunene allerede ligger på maksimal utnyttelse. Ettersom det er en systematikk i at idretts- og aktivitetslag realiserer andre typer anlegg enn kommuner, vil dette igjen kunne gi skjevheter i anleggsrealiseringen alt annet likt.

6.4.4 Økt differensiering mellom geografi?

Noen kommuner er utpekt som pressområder, og disse får et påslag på det ordinære tilskuddet. Dette betyr igjen at disse kommunene har høyere makssatser og -andeler enn andre kommuner, og at de får en større andel av tilskuddsmidlene enn andre kommuner i samme fylke.

Fra resultatene i spørreundersøkelsen fremgår det at det er delte meninger om pressområdemidlene blant kommunene og fylkeskommunene. Mange mener disse bør opprettholdes, og at det er viktig å støtte kommuner som opplever press, befolkningsvekst og lav anleggsdekning. Andre mener de bør innrettes mer etter kommuneøkonomi, at pressområdene ikke representerer kommuner med dårlig råd og at distriktene kommer dårligere ut og at dette er områder som i utgangspunktet har et dårligere anleggstilbud. Enkelte mener også at pressområdemidler bidrar til å redusere insentivene til å tenke interkommunal anleggsutvikling i disse områdene.

Våre analyser tilsier at det pressområder har utfordringer med vedvarende lav anleggsdekning. Det bør derfor vurderes om pressområder i større grad enn i dag skal forskjellsbehandles positivt, med høyere

maksandeler og makssatser. Det kan likevel tenkes at det er for tidlig med slike justeringer, da dagens ordning for pressområdene foreløpig ikke har virket i tilstrekkelig mange år til at man kan vente å se tydelige resultater.

6.4.5 Vil endringer i makssatser og -andeler gi ulike konsekvenser for ulike geografiske områder?

Som vi har sett i forrige avsnitt synes redusert tilskudd å treffe idrettslag og andre aktivitetsaktører sterkere enn kommuner, fordi kommunene generelt har bedre økonomisk handlingsrom og flere finansieringsmuligheter. Dersom idrettslag og andre aktivitetsaktører systematisk har sterke økonomisk stilling i enkelte deler av landet, vil en slik effekt kunne virke forsterkende. Jevnt over er det likevel ikke grunn til å tro at det er slike systematiske forskjeller mellom kommuner eller fylkeskommuner, selv om kan være en sammenheng mellom økonomien i en kommune og økonomien i lag og foreninger.

Fylkeskommunene ble i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere om redusert tilskuddsandel eller redusert makssats for tilskudd vil ramme enkelte geografiske områder i fylket i større grad enn andre. På dette spørsmålet svarte 7 av 11 fylkeskommuner ja og 2 av 11 svarte nei. De som svarte ja ble bedt om å utdype svaret ytterligere. Et svar som går igjen er at søkere fra de mindre kommunene vil klare seg dårligere med lavere tilskuddsandel da de oppfattes å være mer sårbare med tanke på tilgang til både finansielle og menneskelige ressurser sammenlignet med større kommuner. Det blir også uttrykt at kommunene med et sterkt næringsliv er mindre sårbare for reduksjoner da næringslivet i større grad bidrar til anleggsrealiseringen. Respondentene oppgir videre at stor geografisk forskjell i priser på eiendom og anleggsmateriale gjør noen kommuner mer sårbare for eventuelle reduksjoner. Spesielt blir Oslo, i funksjon av å være hovedstad, og områder hvor det er store geografiske avstander trukket frem som å være områder der kostnadene er vesentlig høyere enn i andre deler av landet.

6.5 Anbefalte justeringer av dagens ordning

Basert på det samlede datamateriale vi har hatt tilgang til, økonomisk teori og våre vurderinger, kan vi oppsummere følgende anbefalinger til endring av dagens modell for tilskudd til anlegg:

- Det er viktig at det skjer reelle prioriteringer, slik at det er de anleggene som gir mest fysisk aktivitet per krone som får tilskudd. Her har særlig kommunene et ansvar for å gå gjennom hvordan de arbeider med å identifisere og prioritere behov.

- Det bør gjøres grundige vurderinger på nasjonalt politisk nivå av hvilke føringer som skal gis på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Føringerne som gis fra staten i dag knyttet til fordeling mellom fylker, makssatser og maksandeler, har stor innflytelse på hvilke anlegg som realiseres og hvor stort tilskudd hver anleggseier får.
- Den samlede tilgjengelige tilskuddspotten bør antagelig ikke økes hvis det ikke er økt sikkerhet for at de beste anleggene prioriteres. Det bør heller vurderes tiltak for å redusere trenden med betydelig økt kostnad per anlegg, slik at dagens tilskuddspott kan bidra til å finansiere en større andel av totalkostnaden.
- Midlene bør i noen grad vris over mot fylker med stor befolkningstetthet, siden disse har opplevd relativt lav anleggsdekning over tid.
- Fastsettelsen av makssatser må skje på en transparent måte.

7. Referanser

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

Kulturdepartementet, 2017. *Spillemidler til idrettsanlegg*, Oslo: Kulturdepartementet.

Kulturdepartementet, 2019. *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet - 2019*, Oslo: Kulturdepartementet.

Kulturministeriet, 2014. *Udredning af idrættens økonomi og struktur*, København: Kulturministeriet.

Kulturministeriet, 2020a. *Lokale og anlægssfonden*. [Internett]

Available at: <https://kum.dk/om-ministeriet/organisation-og-institutioner/andre-institutioner/lokale-og-anlaegsfonden/>

[Funnet 2020].

Kulturministeriet, 2020b. *Udlodningsmidlerne til idræt og kultur*. [Internett]

Available at: <https://kum.dk/kulturpolitik/idraet/udlodningsmidler/>

[Funnet 2020].

Lokale og Anlægssfonden, 2019. *Årsrapport 2018. 25. regnskabsår.*, København: Lokale og Anlægssfonden.

Lokale og Anlægssfonden, 2020. *Om fonden*. [Internett]

Available at: <https://www.loa-fonden.dk/om-fonden/>

[Funnet 2020].

Ministry of Education and Culture, 2020a. *Construction of sports facilities*. [Internett]

Available at: <https://minedu.fi/en/construction-of-sports-facilities>

[Funnet 2020].

Ministry of Education and Culture, 2020b. *Financing of sport*. [Internett]

Available at: <https://minedu.fi/en/financing-sport>

[Funnet 2020].

Riksrevisjonen, 2009. *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg, Dokument nr. 3:8 (2008-2009)*, Oslo: Riksrevisjonen.

Sjöblom, P., 2015. *'Idrott åt alla' i en förtätad och exploaterad storstad. Breddidrottens anläggningar och intressenter i Stockholms stad 1985-2014.*, Stockholm: Stockholms universitet, Humanistiska fakulteten, Historiska institutionen.

Sveriges Kommuner och Regioner, 2020. *Anläggningsrapporten 2019 - idrott och fritid..* [Internett]

Available at: <https://rapporter.skr.se/anlaggningsrapporten-2019---idrott-och-fritid.html>

[Funnet 2020].

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo