



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg

Dokument nr. 3:8 (2008–2009)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00/1  
Telefaks: 22 24 27 86  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra Akademika  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo  
Telefon: 800 80 960  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

ISBN 978-82-8229-025-8

Foto: ScandinavianStockPhoto/Scanpix/Ingram  
Forsideillustrasjon: Lobo Media AS

## Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg

---

Dokument nr. 3:8 (2008–2009)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:8 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg*.

Riksrevisjonen, 28. april 2009

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Kultur- og kirkedepartementets svar</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>16</b>

## **Vedlegg: Rapport**

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>23</b>
<b>2</b>	<b>Metode</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>27</b>
<b>4</b>	<b>Idrettsanlegg</b>	<b>32</b>
<b>5</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>73</b>
<b>6</b>	<b>Dokumentoversikt</b>	<b>76</b>
	<b>Vedlegg</b>	<b>77</b>





# Kultur- og kirkedepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg

### 1 Innledning

Det overordnede målet for den statlige idrettspolitikken har siden 1970-tallet vært "idrett for alle", jf. St.meld. nr. 41 (1991–92) *Om idretten* og St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring*. Gjennom økonomiske støtteordninger til idrettsformål skal staten bidra til at befolkningen gis mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet. Barn og ungdom skal særlig prioriteres. Størrelsen på den statlige økonomiske støtten til idrettsformål er direkte koblet til overskuddet fra det heleide statlige selskapet Norsk Tipping AS, og støtten fordeles i sin helhet utenfor statsbudsjettet ved kongelig resolusjon. Statens samlede overføringer av spillemidler til idrettsformål har økt nominelt fra i underkant av 700 millioner kroner i 1999 til 1,25 milliarder kroner i 2008.<sup>1</sup>

Tilgjengelighet til idrettsanlegg er det viktigste virkemiddelet for at flest mulig skal gis anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet. Spillemidler til investeringer i idrettsanlegg er derfor sentralt i idrettspolitikken. I perioden 1999–2008 ble rundt halvparten av spilleoverskuddet som gikk til idrettsformål, fordelt til idrettsanlegg. Midlene fordeles gjennom en søknadsbasert tilskuddsordning som forvaltes av fylkeskommuner og kommuner.

I St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* ble det vist til at målet om at anleggsutbyggingen skal gi flest mulig anledning til å drive fysisk aktivitet, innebærer at det blant annet skal være tilnærmet lik tilgang på anlegg for befolkningen uavhengig av bosted. Idrettsmeldingen (St.meld. nr. 14 (1999–2000)) pekte på at det var store forskjeller i anleggsdekningen mellom fylkene, og at særlig storbyene hadde en relativt lav dekning av anlegg sammenlignet med resten av landet. I Innst. S. nr. 147 (2000–2001) støttet familie-, kultur- og administrasjonskomiteen seg til målene i idrettsmeldingen og understreket behovet for å styrke anleggsdekningen i de store byene. På bakgrunn av målene som ble skissert i idrettsmeldingen, ble kriteriene som legges til

grunn for å beregne rammetilskuddet til fylkeskommunene, endret fra 2001.

Departementet og familie-, kultur- og administrasjonskomiteen understreket også at forutsetningen for å søke om midler til idrettsanlegg er at kommunene må utarbeide planer for idrett og fysisk aktivitet. Planforutsetningen skal blant annet sikre at anleggene bygges ut fra behov.

Målet med denne revisjonen har vært å belyse resultatoppnåelsen for tilskudd til idrettsanlegg, og om styringen og oppfølgingen av tilskuddsmidlene er tilstrekkelig. Til dette målet knyttes følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad bidrar den samlede anleggsdekningen til å gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet?
- 2 Bidrar tildelingskriteriene til at utviklingen på anleggsområdet er i tråd med målene som er satt for sektoren?
- 3 I hvilken grad kontrollerer og følger forvaltningen generelt, og Kultur- og kirkedepartementet spesielt, opp tilskuddsmidlene?

Rapporten fra undersøkelsen følger som et trykt vedlegg. Et utkast til rapport ble forelagt Kultur- og kirkedepartementet ved brev av 19. desember 2008. Departementet har i brev av 26. januar 2009 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

### 2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på statistiske data, intervjuer, spørreundersøkelser og saksgjennomgang. I tillegg er det gjennomført en dokumentanalyse av sentrale stortingsdokumenter samt Kultur- og kirkedepartementets bestemmelser og rutinebeskrivelser for forvaltningen av spillemidlene. Undersøkelsesperioden er 1999–2008.

De statistiske dataene er hentet fra Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister. Anleggsregisteret gir en oversikt over de fleste idrettsanlegg på landsbasis og inneholder ulike opplysninger om disse idrettsanleggene. Registeret

1) I 2008 ble det i tillegg til de ordinære midlene på 1,25 milliarder kroner bevilget 168 millioner kroner i overgangsmidler til idretten på grunn av frafallet av automatinntekter.

inneholder også en rekke opplysninger om samtlige søknader om tilskudd til idrettsanlegg, herunder søknadsbeløp, godkjent søknadssum og tildelingsbeløp for den enkelte søknad. For å identifisere mulige faktorer som innvirker på anleggsdekningen i kommunene, er det gjennomført korrelasjonsanalyser og utarbeidet en lineær regresjonsanalyse. I de statistiske analysene er det også benyttet data fra Statistisk sentralbyrå om blant annet befolkningsmengde og frie inntekter i den enkelte kommune.

For å undersøke nærmere om måloppnåelse i idrettspolitikken og kommunenes og fylkeskommunenes gjennomføring av tilskuddsordningen, ble det sendt ut et spørreskjema til alle landets kommuner. Alle landets fylkeskommuner ble enten intervjuet eller fikk tilsendt et spørreskjema. I tillegg ble det gjennomført dybdeintervjuer med fem kommuner. Kultur- og kirkedepartementet ble også intervjuet.

For å vurdere i hvilken grad godkjente søknader om spillemidler er blitt kvalitetssikret i henhold til departementets krav, er det gjennomført en saksgjennomgang.

## 2.1 Anleggsdekning

Siden 1999 har det på landsbasis blitt bygget om lag 8000 nye anlegg for idrett og fysisk aktivitet. De mindre kostnadskrevende nærmiljøanleggene står for den største veksten, men det har også vært en økning i antall større anlegg som flerbrukshaller og fotballanlegg. Ved utgangen av 2008 var det ca. 50 000 åpne idrettsanlegg i Norge.

Veksten i antall idrettsanlegg har styrket den totale dekningen av idrettsanlegg i forhold til befolkningsmengden i alle landets fylker og i de aller fleste kommunene. Undersøkelsen viser imidlertid at det fortsatt er betydelige forskjeller i anleggsdekningen både mellom fylker og mellom kommuner. Dette gjelder både den totale anleggsmassen i det enkelte fylke og kommune, og for prioriterte enkeltanlegg som aktiviserer svært mange av dem som driver idrett. Slike anlegg er for eksempel svømmebassenger, flerbrukshaller og fotballbaner.

### Svømmebassenger

Svømming er utbredt og bedrives i stor grad i uorganisert form. Blant annet på denne bakgrunnen er svømmebassenger en prioritert anleggstype i idrettspolitikken. Når man tar utgangspunkt i det totale antallet svømmebassenger som finnes

ut fra Kultur- og kirkedepartementets register, økte antallet bassenger fra 1034 i 1999 til 1040 bassenger ved utgangen av 2007. På grunn av befolkningsveksten i den samme perioden har det likevel vært en nedgang i svømmehalldekningen på landsbasis fra 1999 til 2007. I 1999 var det i gjennomsnitt 4273 innbyggere per svømmehall på landsbasis, mens det var 4492 innbyggere per svømmehall i 2007.

Undersøkelsen viser at blant fylkene var det Oslo som hadde den laveste dekningen i antall svømmebassenger per innbygger både i 1999 og i 2007, med henholdsvis 11 629 og 12 469 innbyggere per svømmehall. Finnmark hadde den beste dekningen både i 1999 og i 2007 med i overkant av 1600 innbyggere per svømmehall i begge årene. Blant de øvrige fylkene varierte dekningen fra ca. 7500 innbyggere til rundt 2200 innbyggere per svømmehall. Svømmebassengene varierer i størrelse, og derfor er kvadratmeter svømmeflate et annet uttrykk for svømmehalldekning. Variasjonene i dekningen av svømmehaller mellom fylkene gjelder imidlertid også når det tas hensyn til tilgjengelig svømmeflate per innbygger.

Blant storbyene er det Trondheim, med over 16 000 innbyggere per svømmehall, som har den laveste dekningen av svømmehaller. Trondheim er imidlertid den eneste storbyen med en positiv utvikling i svømmehalldekningen, med en bedring på 11 prosent i perioden 1999–2007. Oslo, Bergen og Stavanger har hatt en negativ utvikling i dekningen av svømmehaller i forhold til befolkningsmengde på 7–10 prosent siden 1999. Nedgangen skyldes vekst i befolkningsmengden, ikke at svømmebassenger er blitt stengt. I landets øvrige kommuner er det også store variasjoner i dekningen av svømmehaller. Enkelte kommuner har ikke svømmehall, og variasjonen blant øvrige kommuner varierer fra rundt 500 innbyggere per svømmehall til over 20 000 innbyggere per svømmehall.

Undersøkelsen viser også at statusen for de 1040 svømmebassengene som er registrert på landsbasis ved utgangen av 2007, varierer. Flere bassenger i departementets register er i praksis ikke åpne for allmennheten, og har heller ikke mottatt tilskudd. Dette gjelder for eksempel hotellbassenger og institusjonsbassenger.

Flere av de registrerte svømmebassengene er små og lite egnet til svømming, og noen har blitt stengt uten at det framgår av registeret. For de

øvrige registrerte svømmebassengene som var egnet til svømmeformål, viser undersøkelsen at nærmere 200 svømmebassenger hadde redusert driftstid. Tallene for 2008 var omtrent på samme nivå som for 2007. Kultur- og kirkedepartementet opplyser til Riksrevisjonen at redusert driftstid etter departementets vurdering kan dekke allmenne behov for opplæring og svømmeaktiviteter i mindre kommuner.

Et sentralt mål i idrettspolitikken er at alle skal gis mulighet til å kunne drive idrett og fysisk aktivitet. I tillegg til den prioriterte gruppen barn og unge, vektlegges det at funksjonshemmede og uorganiserte skal gis tilbud om å trene i idrettsanlegg. Undersøkelsen viser at i omlag halvparten av kommunene har barn og unge i alderen 6–19 år, funksjonshemmede og uorganiserte meget god eller god tilgang til å trene i svømmebasseng. I omlag 15 prosent av kommunene er det lite eller intet tilbud om treningstid i svømmebasseng for barn og unge. I fem prosent av kommunene blir det heller ikke gitt tilbud om svømmeopplæring til skolebarn etter kravene fra Utdanningsdirektoratet. Kultur- og kirkedepartementet presiserer i sitt svarbrev til Riksrevisjonen at departementet ikke er ansvarlig for svømmeopplæringen til skolebarn. Departementet opplyser at sambruk og samlokalisering er formålstjenlig, men at kravene fra Utdanningsdirektoratet ikke kan være styrende for hvordan departementet tildeler spillemidler til svømmeanlegg.

Undersøkelsen viser at rundt 20 prosent av kommunene tilbyr lite eller ingen treningstid til funksjonshemmede og til uorganiserte gjennom eksempelvis folkebad.

Undersøkelsen viser også at utformingen av tilskuddsordningen gjør at kommuneøkonomien er sentral i forklaringen på at svømmehallsituasjonen ikke er bedret siden 1999. Tilskuddssystemet, som fordrer at søkeren må bidra med en betydelig del av midlene, fører til at det er kommuner med høye frie inntekter som søker om mest og tildeles mest tilskudd til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg. Kommuner med høye frie inntekter har også den beste anleggsdekningen. Den storstilte utbyggingen av svømmebassenger på 1950 og 1960-tallet har medført at det finnes mange små svømmeanlegg med behov for rehabilitering. I sum reduserer dette mulighetene for kommunene med lavere frie inntekter til å bygge nye, kostnadskrevende svømmebassenger.

### **Flerbrukshaller**

Flerbrukshaller er også en høyt prioritert anleggstype. Dette er blant annet på grunn av det høye brukspotensialet for tradisjonelle hallidretter som håndball, basketball, volleyball, innebandy og turn. Flerbrukshaller er også godt egnet for å drive egenaktivitet. Undersøkelsen viser at antall flerbrukshaller har økt fra 640 til 800 i perioden 1999–2007. Økningen har medført at deknningen av flerbrukshaller i forhold til befolkningsmengden er styrket i de fleste fylker. På landsbasis var det i 2007 i underkant av 6000 innbyggere per flerbrukshall mot nærmere 7000 innbyggere i 1999.

Det er imidlertid fortsatt store variasjoner i deknningen av flerbrukshaller mellom fylkene og kommunene. Hordaland har hatt den største økningen blant fylkene; der har antall flerbrukshaller nesten blitt doblet siden 1999. I 1999 var det 10 211 innbyggere per flerbrukshall i Hordaland, mens det i 2007 var 5373 innbyggere per flerbrukshall. Andre fylker som har hatt en relativt sterk økning i deknningen av flerbrukshaller i forhold til befolkningsmengden, er Rogaland, Buskerud, Vest-Agder, Oppland, Aust-Agder og Oslo. Til tross for bedringen i deknningen i Oslo siden 1999 er Oslo fremdeles fylket med den laveste deknningen, med 13 062 innbyggere per flerbrukshall i 2007. Den høyeste deknningen i 2007 har Finnmark, med 2795 innbyggere per flerbrukshall. Reiseavstandene i Finnmark kan imidlertid være betydelige, noe som kan svekke betydningen av god anleggsdekning. Vest-Agder, Telemark og Aust-Agder har også en relativt god dekning, med i overkant av 4000 innbyggere per flerbrukshall.

I de øvrige storbyene er deknningen av flerbrukshaller bedre enn i Oslo. Både i Bergen og i Stavanger har deknningen i flerbrukshaller blitt betydelig bedre siden 1999, og er nær nivået for landsgjennomsnittet. I landets øvrige kommuner er det også store variasjoner i deknningen av flerbrukshaller. Rundt 100 kommuner hadde ingen flerbrukshall ved utgangen av 2007, og i de øvrige kommunene varierer antallet innbyggere per flerbrukshall fra under 500 til over 25 000. Enkelte flerbrukshaller er imidlertid svært store, og derfor kan kommuner med svært mange innbyggere per flerbrukshall likevel ha bedre dekning enn for eksempel Oslo. Undersøkelsen viser at i ca. 65 prosent av kommunene har barn og unge i alderen 6–19 år meget godt eller godt tilbud om treningstid i flerbrukshall. I ca. 20 prosent av kommunene har uorganiserte som

driver egenaktivitet, meget god eller god tilgang til å trene i flerbrukshall. I 40 prosent av kommunene får uorganiserte lite eller intet tilbud om trening i flerbrukshall. Det er et klart mål i idrettspolitikken at flerbrukshaller i større grad burde være åpne for egenorganisert aktivitet. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder i hvilken grad funksjonshemmede får tilbud om treningstid i en flerbrukshall.

### **Fotballanlegg**

Fotball er den største særvidretten i Norge, og den utøves av mange, både i organisert og i uorganisert form. Undersøkelsen viser at antall fotballanlegg har økt fra 4236 i 1999 til 4507 i 2007, hvilket tilsvarer en vekst på ca. 6 prosent. Utviklingen innen fotballanlegg har i større grad skjedd gjennom å oppgradere og gjøre om grusbaner og gressbaner til kunstgressbaner. Begrunnelsen for denne satsingen er at kunstgressbaner har en vesentlig høyere brukstid i løpet av en sesong enn naturgressbaner. Antall kunstgressbaner i 1999 var 85, mens det i 2007 var over 500 slike baner.

På landsbasis har dekningen av fotballbaner vært stabil, ved at dekningen er endret fra 1043 til 1039 innbyggere per fotballbane. Den sterke veksten i antall kunstgressbaner medfører imidlertid at brukskapasiteten er blitt vesentlig styrket. Undersøkelsen viser at det er vedvarende variasjoner i dekningen av fotballanlegg i forhold til befolkningstettheten mellom fylker og kommuner. Oslo og Hordaland har fortsatt den laveste dekningen blant fylkene. I Oslo var det i 2007 2230 innbyggere per fotballbane. Både Oslo og Hordaland kan imidlertid vise til en sterk økning i dekning i fotballbaner generelt og antall kunstgressbaner spesielt. Den høyeste dekningen av fotballbaner i 2007 fantes i Hedmark og Nord-Trøndelag.

I tillegg til i Oslo har dekningen av fotballbaner blitt styrket i alle de øvrige storbyene, men dekningen er fortsatt lavere enn landsgjennomsnittet. Trondheim har den høyeste dekningen med 1676 innbyggere per fotballbane, mens Bergen hadde den laveste dekningen med 2398 innbyggere per fotballbane. I Stavanger var dekningen 2095 innbyggere per fotballbane.

Undersøkelsen viser at i over 80 prosent av kommunene har barn og ungdom god eller meget god tilgang til å trene på fotballbaner. Til sammenligning var tallet for svømmehaller og flerbrukshaller for den samme gruppen henholdsvis 50 og

65 prosent. Tilgjengelighet til anlegg kan også måles gjennom boavstand til de ulike idrettsanleggene. Ca. 70 prosent av befolkningen bor innen 4 kilometer fra en idrettsplass, fotballbane eller et stadion. Tilsvarende tall for svømmebassenger var i overkant av 40 prosent og for haller ca. 55 prosent. For dem som spiller fotball, er tilgangen til anlegg følgelig bedre enn for dem som driver idrett og fysisk aktivitet i svømmehall og flerbrukshall.

### **Øvrige prioriterte anlegg**

I tillegg til svømmebassenger, flerbrukshaller og fotballanlegg er friluftslivsanleggene turløyper, turveier og turstier definert som prioriterte anleggstyper. Bakgrunnen for denne prioriteringen er at dette er anleggstyper som legger til rette for egenorganiserte fysiske aktiviteter som har en meget bred oppslutning i befolkningen, som turgåing, sykling, jogging og skigåing.

Klimatiske og geografiske forhold vil påvirke muligheten som befolkningen i ulike deler av landet har til å benytte naturen til idrett og fysisk aktivitet. Store arealer som kan benyttes til mosjon, vil ikke være registrert som friluftsanlegg i anleggsregisteret. Undersøkelsen viser at antall friluftslivsanlegg på landsbasis har økt fra i overkant av 5700 anlegg i 2001 til over 6700 anlegg i 2007. Turstier, turløyper og turveier utgjør om lag 70 prosent av økningen. Møre og Romsdal har flest friluftsanlegg med over 1000 anlegg, mens Finnmark har færrest med 35 anlegg. Målt etter antall innbyggere per anlegg er det Oslo som har lavest dekning av friluftsanlegg, med over 3200 personer per anlegg. Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal har høyest dekning med rundt 240 innbyggere per anlegg.

Nærmiljøanlegg er også en prioritert og separat søknadsgruppe innenfor spillemiddelordningen. Nærmiljøanleggene er primært innrettet mot barn og unge for egenorganisert fysisk aktivitet, og gjerne lokalisert ved eller i nærheten av skoler. Undersøkelsen viser at antall nærmiljøanlegg har økt fra ca. 8500 i 1999 til nærmere 13 500<sup>2</sup> i 2007, og følgelig er det innen denne kategorien hvor økningen i antall anlegg har vært størst i perioden 1999–2007. Ballbinger er en type nærmiljøanlegg som har hatt en særlig vekst i perioden. Undersøkelsen viser at Norges Fotballforbund har spilt en aktiv rolle i denne utviklingen. Oslo og Finnmark har færrest nærmiljøanlegg per innbygger – rundt 800 innbyggere per anlegg.

2) I dette tallet inngår også om lag 1000 friluftslivsanlegg som er definert som nærmiljøanlegg.

Høyest dekning har Sogn og Fjordane med ca. 150 innbyggere per anlegg.

## 2.2 Tildelingen av tilskudd

Statlig støtte til utbygging og rehabilitering av idrettsanlegg kanaliseres gjennom fylkeskommuner og kommuner. Tilskuddsordningen er søknadsbasert, og søknader skal fremmes gjennom den kommunen hvor anlegget er planlagt bygget, eventuelt rehabilitert. Kommuner, idrettslag og idrettsforeninger utgjør de største søkergruppene. Tilskuddet fungerer som en toppfinansieringsordning og forutsetter at kommunene og øvrige søknadsberettigede må kunne bidra finansielt før det kan søkes om spillemidler. Kommunene oversender årlig en prioritert liste med søknader til fylkeskommunene for behandling og godkjenning. Fylkeskommunen oversender deretter til Kultur- og kirkedepartementet en årlig oversikt over de søknadene som er blitt godkjent, med tilhørende godkjente søknadssum. Departementet fastsetter på denne bakgrunn en ramme til fylkene, og fylkeskommunene er ansvarlig for å detaljfordele disse midlene til kommunene og det enkelte anlegg. I undersøkelsesperioden ble spillemidlene fordelt etter søknadsgruppene ordinære anlegg og nærmiljøanlegg.

Undersøkelsen viser at samlet søknadsbeløp om tilskudd til idrettsanlegg har økt nominelt fra ca. 700 millioner kroner i 1999 til over 2,5 milliarder kroner i 2008. Det beløpet som staten har kunnet avsette som tilskudd fra spillemiddeloverskuddet fra Norsk Tipping AS, har imidlertid kun økt fra 300 millioner kroner i 1999 til 650 millioner kroner i 2008. Resultatet er en reduksjon i den samlede beløpsmessige innvilgelsesandelen fra rundt 44 prosent i 1999 til ca. 25 prosent i 2008. Det innebærer at det etter tildelingen i 2008 har oppstått en differanse på nærmere to milliarder kroner mellom godkjent søknadssum og tildelte tilskudd.

Antall søknader om tilskudd til idrettsanlegg har økt fra i overkant av 1800 i 1999 til i underkant av 3000 søknader i 2008. Andelen søknader som har blitt innvilget, har for nærmiljøanleggene blitt redusert fra 93 prosent i 1999 til 53 prosent i 2007. For ordinære anlegg har andelen sunket fra 60 prosent i 1999 til 34 prosent i 2007.

### Nærmere om tildelingen av spillemidler til fylkene

Kriteriene som departementet legger til grunn for rammetildelingen av tilskudd til fylkene, ble endret fra og med 2001. De gjeldende kriteriene

skal være bedre innrettet med tanke på de målene som gjelder på anleggsområdet, og de skal jevne ut de store forskjellene som fylkene mottok i tilskudd per innbygger før endringen av tilskuddskriteriene. For de ordinære anleggene beregnes rammetilskuddet etter kriteriene godkjent søknadssum (50 prosent), antall innbyggere (25 prosent) og anleggsmasse (25 prosent).

Sammenlignet med tidligere tildelingskriterier legger gjeldende tildelingskriterier større vekt på at befolkningsrike fylker med liten anleggsmasse skal motta mer tilskudd. Rammen til nærmiljøanleggene fastsettes kun etter søknadssum og ikke etter antall innbyggere og anleggsmasse. Kultur- og kirkedepartementet fastsetter årlig størrelsen på innvilgelsesprosenten.

Undersøkelsen viser at det etter endringene i tildelingskriteriene fra 2001 fortsatt er store forskjeller i hva fylkene mottar, målt i tilskudd per innbygger. Finnmark mottok mest tilskudd per innbygger med 1700 kroner totalt i perioden 2001–2007. Østfold, Oslo og Akershus mottok minst tilskudd med ca. 650 kroner per innbygger i den samme perioden. Finnmark mottok dermed tre ganger mer tilskudd per innbygger enn de tre fylkene som mottok minst tilskudd per innbygger. Forskjellene er imidlertid blitt mindre ved at før siste omlegging av tildelingskriteriene mottok et fylke mer enn fire ganger mer tilskudd per innbygger sammenlignet med det fylket som mottok minst midler.

Målt i absolutte kroner er det Hordaland fylke som har mottatt mest tilskudd, med ca. 400 millioner kroner totalt i 2001–2007. Deretter følger Rogaland, Oslo og Akershus, som henholdsvis har mottatt mellom 378 og 334 millioner kroner. Finnmark og Aust-Agder har mottatt minst midler i absolutte kroner, begge i overkant av 120 millioner kroner totalt i 2001–2007.

Undersøkelsen viser også at det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder i hvor stor grad godkjente søknader får tilsagn om midler. Østfold og Oslo har fått tilsagn om mest tilskudd sammenlignet med godkjent søknadssum. I 2007 fikk de innvilget henholdsvis 60 og 40 prosent av godkjent søknadssum. Til sammenligning var det flere fylker, deriblant Telemark, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nordland, som mottok et tilskuddsbeløp som kun tilsvarte ca. 20 prosent av søknadssummen.

Årsakene til variasjonene i innvilgelsesandelen kan knyttes til kriteriene som legges til grunn for å beregne størrelsen på rammeoverføringene til fylkene. Østfold søker om minst midler av alle fylkene, men fordi fylket har en relativt lav anleggsdekning og en relativt stor befolkning sammenlignet med øvrige fylker, får fylket god uttelling på søknadene. Oslo får også innvilget et relativt større beløp enn øvrige fylker på grunn av fylkets lave anleggsdekning, i tillegg til at Oslo er det mest folkerike fylket i landet.

For de fleste av fylkene med lav innvilgelsesandel har departementets tildelingskriterier motsatt effekt. Disse fylkene har god dekning av idrettsanlegg og relativt liten befolkning, og de får dermed en lavere innvilgelsesandel.

### **Tilskudd i kommunene**

Etter Kultur- og kirkedepartementets årlige rammetildeling til fylkene skal fylkene detaljfordele spillemidlene til den enkelte søker gjennom kommunene innen 1. juli. Selv om det har vært en utjevning i tilskuddene som fylkene mottar til fordeling, viser undersøkelsen at det er betydelige forskjeller i hva enkeltkommuner søker om og mottar av tilskudd per innbygger. Undersøkelsen viser at disse store forskjellene kan knyttes til variasjoner i størrelsen på kommunenes frie inntekter. Bakgrunnen er at tilskuddet gis som en toppfinansiering. Kommuner med lave frie inntekter per innbygger søker gjennomgående om minst tilskudd, og de mottar også minst tilskudd. Tilsvarende er det kommunene med høye frie inntekter per innbygger som søker om mest midler, og som mottar mest tilskudd.

I tillegg hvem som søker om og mottar mest midler, viser undersøkelsen også at det er en klar sammenheng mellom størrelsen på kommunenes frie inntekter og anleggsdekningen. Kommuner med høye frie inntekter har gjennomgående en bedre anleggsdekning enn kommuner med lave frie inntekter per innbygger. Samtidig kan idrettslag, uavhengig av kommunenes økonomiske stilling, til en viss grad bidra økonomisk i anleggsutviklingen og følgelig medvirke positivt til kommunenes anleggssituasjon. Det framgår også av undersøkelsen at kommuner med liten befolkning gjennomgående har bedre anleggsdekning enn kommuner med en stor befolkningsmengde.

For å sikre at utbyggingen av idrettsanlegg skjer på bakgrunn av klare behovsvurderinger og gjennom en sterk kommunal styring, er det en sentral forutsetning for å kunne søke om spille-

midler til idrettsanlegg at det foreligger en kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet. Anlegg det søkes om midler til, må i tillegg være innarbeidet i kommunens planverk.

Undersøkelsen viser at nesten alle landets kommuner har utarbeidet en plan for fysisk aktivitet, enten som et selvstendig plandokument eller som del av en større kommunal plan. Planene utarbeides med involvering fra blant annet lokalidretten og inneholder i stor grad mål for kommunens arbeid for idrett, fysisk aktivitet og anleggsutbygging. De fleste planene inneholder også analyser av hvilke idrettsanlegg som kommunene har behov for på kort og lang sikt. Undersøkelsen viser at planene i varierende grad fungerer som styringsverktøy for kommunene, og at det er et særlig behov for å samordne kommunenes planer for idrett og fysisk aktivitet med øvrige kommunale planer. Det er ikke alltid sammenheng mellom de behovsvurderingene som foretas, og de idrettsanleggene som faktisk blir bygget. Det vises i denne forbindelse til at idrettsanlegg kan bli tatt inn i de kommunale planene kun fordi de har finansieringen på plass.

På bakgrunn av at fylkeskommunene er tillagt ansvaret for å detaljfordele tilskuddmidler til kommunene, kan fylkeskommunene også være med på å styre anleggsutviklingen i kommunene ut fra de sentrale målene som er satt for sektoren. Undersøkelsen viser at fylkeskommunene i stor grad legger de kommunale prioriteringene til grunn for hvilke idrettsanlegg det ytes midler til. Fylkeskommunene ønsker ikke å overstyre kommunale beslutninger, og prioriterer ofte at flest mulig kommuner, regioner og aktivitetstyper får noe, framfor å tilgodese enkelte kostnadskrevene anlegg. Undersøkelsen viser at fylkeskommunene likevel søker å påvirke anleggsutviklingen i kommunene blant annet ved å gi innspill i de kommunale planprosessene og gjennom den løpende dialogen med kommunene. Enkelte fylkeskommuner vil ikke tildele midler til anleggstyper som allerede har god dekning.

Undersøkelsen viser at kommunene har søkt om og mottatt mest midler til de prioriterte anleggene flerbrukshaller og fotballbaner. Kommunene har søkt om noe mindre midler til svømmeanlegg. Kommunene og øvrige søkere har imidlertid mottatt vesentlig mer tilskudd til nærmiljøanlegg enn til bade- og svømmeanlegg selv om det ble søkt om betydelig mer midler til bade- og svømmeanlegg.

For å sikre en positiv anleggsutvikling i storbyene har Kultur- og kirkedepartementet gjennom et anleggspolitisk program fra 2003 avsatt en ekstra ramme som går som tilskudd direkte fra departementet til aktuelle søkere i storbyer og øvrige pressområder. I perioden 2003–2006 ble det tildelt 234 millioner kroner til blant annet de prioriterte anleggstypene. I programmet for 2007–2010 er det forventet avsatt 250 mill. kroner til tilsvarende formål, hvorav 100 mill. kroner vil være spesifikt rettet mot anlegg i presskommuner.

### 2.3 Styring og kontroll med tilskuddsmidlene

Kultur- og kirkedepartementet stiller en rekke krav til kommunenes og fylkeskommunenes gjennomføring av tilskuddsordningen. Undersøkelsen viser at kommunene og fylkeskommunene i all hovedsak oppfatter kravene til departementet som klare og entydige. I tillegg til kravene som stilles til kommunenes planer for idrett og fysisk aktivitet, stilles det også flere krav til søknadene om tilskudd. Tidligere skulle søknadene oversendes på departementets fastsatte skjema, men fra 2008 skal alle søknader fremmes elektronisk.

Kommunene har ansvaret for å saksbehandle alle søknadene og påse at de er fullstendige med alle vedlegg før de oversendes fylkeskommunen. Fylkeskommunene har ansvaret for å kontrollere og kvalitetssikre de kommunale søknadene og oversender årlig en liste med alle godkjente søknader til Kultur- og kirkedepartementet. Undersøkelsen viser at fylkeskommunene legger til grunn Kultur- og kirkedepartementets bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet i dette kontroll- og kvalitetssikringsarbeidet. Det avdekkes enkelte feil og mangler i søknadene som oversendes fra kommunene til fylkeskommunene, men flere av feilene og manglene blir utbedret før oversendelsesfristen til departementet.

Undersøkelsen viser imidlertid at det er enkelte avvik mellom de undersøkte søknadene som er blitt godkjent av fylkeskommunene, og de kravene som departementet stiller. Dette gjelder blant annet enkelte krav knyttet til dokumentasjon av egenkapital og dugnadsinnsats. Årsaken til avvikene er blant annet at kravene i bestemmelsene ikke alltid oppleves som hensiktsmessige for den praktiske forvaltningen av midlene. Undersøkelsen viser også at fylkeskommunene har ulik teknisk kompetanse for å kunne kvalitetssikre søknadene som er oversendt fra kommu-

nene. Kultur- og kirkedepartementet er enig i at krav som ikke er hensiktsmessige i forvaltningen av midlene, bør justeres.

Kultur- og kirkedepartementet angir også en del krav til hvordan kommunene og fylkeskommunene skal kontrollere bruken av tilskuddsmidlene. Undersøkelsen viser at kommunene og fylkeskommunene i stor grad følger opp bruken av midlene som forutsatt og sikrer at tilskuddene blir brukt etter forutsetningene for tildelingen. Det er imidlertid fortsatt rom for å styrke kontrollarbeidet. For eksempel befarer ikke alltid kommunene ferdige anlegg som forutsatt, og kommunene etterlever heller ikke alltid kravet om å kontrollere regnskapet til de ferdigstilte anleggene.

I tillegg til den oppfølgingen som skjer i kommunene og fylkeskommunene, følger også departementet opp tilskuddene gjennom årlige befaringer av utvalgte anlegg. I denne oppfølgingen gjennomgås alle dokumenter, herunder søknader, og det kontrolleres at anlegget er bygget i samsvar med planene, at det er i drift, og at det er aktivitet. Departementets befaringer har kun avdekket mindre avvik, oftest i forbindelse med tilrettelegging for funksjonshemmede. Manglene utbedres når de påpekes.

### Anleggsregisteret

Ved utgangen av 2007 overtok kommunene ansvaret fra fylkeskommunene for å registrere og oppdatere informasjonen i Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister. Registerets pålitelighet synes å ha blitt bedre siden 1999, og undersøkelsen viser at registeret i all hovedsak gir et dekkende uttrykk for anleggssituasjonen på landsbasis. Særlig på bakgrunn av at informasjonen i registeret utgjør en del av grunnlaget for å beregne rammetilskuddene til fylkene, er det fortsatt behov for å kvalitetssikre at informasjonen i registeret er mest mulig korrekt. Undersøkelsen viser at registeret ikke alltid er oppdatert med idrettsanlegg som er åpne og stengte, og at idrettsanlegg kan være dobbeltregistrert. Undersøkelsen viser at departementet kan bidra med så vel å kvalitetssikre allerede registrerte opplysninger som å hjelpe med bedre brukeropplæring og veiledning. Kommunenes egne rutiner kan også være mangelfulle.

Etter Kultur- og kirkedepartementets oppfatning gir undersøkelsen i stor grad en omfattende og god beskrivelse av ordningen med tilskudd til idrettsanlegg og oppfølgingen av denne. Departementet understreker at det i vurderingen av

målene for idrettspolitikken er viktig å ta hensyn til forutsetningene og rammene som den statlige tilskuddsordningen opererer innenfor. Ifølge departementet er det blant annet viktig å understreke at finansiering og bygging av idrettsanlegg primært er et kommunalt ansvar, og at det statlige tilskuddet kun er en toppfinansiering. Videre viser departementet til at det er overskuddet fra Norsk Tipping AS som er styrende for ressurstilgangen. Departementet peker videre på at Stortinget har uttalt et tydelig mål om utjevning av anleggsdekningen på sikt, men at dette ikke er formulert som en absolutt forutsetning for det statlige tilskuddet til idrettsanlegg.

### 3 Riksrevisjonens bemerkninger

Idrett og fysisk aktivitet for alle er den overordnede visjonen i den statlige idrettspolitikken, fastsatt av Stortinget. Statens støtte til idrettsformål skal bidra til å gi hele befolkningen mulighet til å drive med idrett og fysisk aktivitet. Tilgjengelighet til idrettsanlegg er det viktigste virkemiddelet i denne sammenhengen, og det er et sentralt mål at det skal være tilnærmet lik tilgang på anlegg for befolkningen uavhengig av bosted.

Undersøkelsen viser at det er blitt bygget rundt 8000 nye idrettsanlegg på landsbasis siden 1999, og følgelig er den generelle anleggsdekningen i alle fylker og i de fleste av landets kommuner blitt styrket. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at det fortsatt er betydelige forskjeller i anleggsdekningen mellom både fylker og kommuner. I de store byene er også anleggsdekningen lavere enn landsgjennomsnittet. Forskjellene er så vidt betydelige at det er grunn til å stille spørsmål om det er i overensstemmelse med Stortingets forutsetning om at statens støtte til idrett skal gi hele befolkningen mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet.

Undersøkelsen viser at måloppnåelsen er særlig mangelfull for svømmeanleggene. Økningen i antall svømmebassenger har vært marginal siden 1999, og det har vært en nedgang i antall svømmebassenger i forhold til befolkningsmengden fra 1999 til 2008. Dekningen av svømmehaller er også fortsatt langt lavere i storbyene Oslo, Trondheim og Bergen sammenlignet med landsgjennomsnittet. I tillegg er antall svømmebassenger som er åpne og tilgjengelige for befolkningen, og som faktisk kan benyttes til svømming, langt lavere enn det som framgår av den offisielle statistikken. Særlig uheldig er det

når kommuner ikke kan tilby barn svømmeopp-læring som forutsatt i Utdanningsdirektoratets læreplan. Riksrevisjonen er innforstått med at Kultur- og kirke departementet ikke har ansvaret for å sikre barn forskriftsmessig svømmeopp-læring, og at det er kommunene som har et ansvar for å finansiere og bygge idrettsanlegg. Det er imidlertid viktig at den offentlige organiseringen av tjenestetilbudet ikke blir til hinder for at befolkningen får tilgang til svømmeanlegg.

Undersøkelsen viser at måloppnåelsen for flerbrukshaller og fotballbaner har vært bedre enn for svømmehallene. Antall flerbrukshaller har økt siden 1999, og anleggsdekningen er blitt bedre. Det er imidlertid vedvarende forskjeller i deknin-gen av denne typen anlegg, og Riksrevisjonen registrerer at deknin-gen av haller i Oslo fortsatt er svært lav sammenlignet med landsgjennom-snittet. Selv om det i Oslo og andre tettbygde strøk ofte er kortere reiseavstand til anlegg enn det er i andre deler av landet, er det uheldig at disse forskjellene opprettholdes. Mangel på haller medfører blant annet at uorganiserte ikke synes å få et tilbud om å trene i haller i den utstrekning som er forutsatt. Funksjonshemmede har også svært varierende tilbud om å drive med idrett og fysisk aktivitet i kommunenes haller.

Dekningen av fotballbaner har også blitt forbedret fra 1999 til 2007, og totalt er det langt flere fotballbaner enn svømmehaller og flerbrukshaller. Særlig er det lagt til rette for økte treningsmuligheter gjennom konvertering av konvensjonelle baner til kunstgressbaner, som har en vesentlig høyere brukskapasitet. Fotballbaner synes derfor å være relativt godt tilgjengelige for befolkningen og spesielt for barn og unge. Undersøkelsen viser imidlertid at deknin-gen av fotballbaner fortsatt varierer mellom fylkene, og at deknin-gen i de store byene som Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er langt lavere enn landsgjennom-snittet.

Undersøkelsen viser også at det er store forskjeller mellom fylkenes dekning av nærmiljøanlegg og friluftslivsanlegg. Riksrevisjonen stiller spørsmål om friluftslivsanleggene er tilstrekkelig prioritert i tildelingen av midler, gitt at dette er anlegg som kan benyttes til de aktivitetene som har bredest og størst oppslutning i befolkningen.

Riksrevisjonen registrerer at en sentral forklaring på at deknin-gen av anlegg fortsatt varierer i den påviste størrelsesordenen, er variasjonene i kommunenes frie inntekter. Tilskuddssystemet, som



fordrer at søkeren må bidra med en betydelig andel av midlene, fører til at det er kommuner med høye frie inntekter som søker om mest og tildeles mest tilskudd til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg. Undersøkelsen viser også klart at det er disse kommunene som har den beste anleggsdekningen. Riksrevisjonen vil derfor understreke betydningen av at anleggsutbyggingen i enda større grad må skje på bakgrunn av de faktiske behovene i kommunene, og ikke etter økonomisk evne, slik at behovene til hele befolkningen blir ivarettatt slik Stortinget forutsetter.

Undersøkelsen viser at Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister i all hovedsak gir et dekkende uttrykk for anleggssituasjonen på landsbasis. Samtidig viser undersøkelsen at det fortsatt er behov for å sikre at informasjonen og statusen for det enkelte anlegg i registeret blir mest mulig korrekt. Dette anses som særlig viktig når informasjonen i registeret utgjør en del av grunnlaget for hvordan rammetilskuddene til fylkene beregnes.

Riksrevisjonen ser det for øvrig som positivt at styringen av spillemidlene i hovedsak synes å fungere etter forutsetningene. Kultur- og kirkedepartementet har utarbeidet detaljerte krav til forvaltningen av søknadene og til kommunens kontroll av ferdigstilte anlegg. Kommunene følger i all hovedsak disse retningslinjene. Undersøkelsen viser likevel at det er avvik i enkelte av de undersøkte søknadene som er blitt godkjent av fylkeskommunene. Det er også avvik i etterlevelsen av de kravene som departementet stiller til kontroll av ferdigstilte anlegg. Riksrevisjonen forutsetter at kravene etterleves. Riksrevisjonen er imidlertid enig med Kultur- og kirkedepartementet i at dersom noen av kravene ikke er hensiktsmessige, bør de justeres.

---

#### **4 Kultur- og kirkedepartementets svar**

Saken har vært forelagt Kultur- og kirkedepartementet, og statsråden har i brev av 11. mars 2009 svart:

*"Det vises til Riksrevisjonens brev av 18. februar 2009 vedlagt rapporten fra undersøkelsen om ovennevnte.*

*Kultur- og kirkedepartementet (KKD) finner at Riksrevisjonens beskrivelse av tilskuddsordningen til idrettsanlegg i hovedsak er god og dekkende. Departementet merker seg at Riksrevisjonen*

*konkluderer med at styringen og kontrollen med spillemidler i hovedsak fungerer etter forutsetningene.*

#### **Kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger**

*Departementet mener imidlertid at Riksrevisjonen i sine bemerkninger i for liten grad har lagt vekt på forutsetningene for og rammene den statlige tilskuddsordningen opererer innenfor.*

*Riksrevisjonens bemerkninger reflekterer i liten grad at finansiering og bygging av idrettsanlegg primært er et kommunalt ansvar og at det statlige tilskuddet kun er en toppfinansiering. Departementet vil videre understreke at det er overskuddet fra Norsk Tipping AS som er styrende for resurstilgangen for statlige tilskudd til idrettsformål. De økonomiske rammene for tilskuddsordningen er ikke tilstrekkelige til å imøtekomme søknadsmassen fra kommunene. I 2008 var innvilgelse for innkomne søknader på idrettsanlegg i kommunene i gjennomsnitt på omlag 25 %.*

*Riksrevisjonen mener at forskjellene i anleggsdekning mellom kommuner er så vidt betydelige at det er grunn til å stille spørsmål om det er i overensstemmelse med Stortingets forutsetning om at statens støtte til idrett skal gi hele befolkningen mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet. Departementet er enig i at det er forskjeller i anleggsdekningen mellom kommuner. Dette er et resultat av flere forhold, bl.a. kommunal økonomi og kommunale prioriteringer. Staten har gjennom ulike tiltak forsøkt å bidra til en utjevning av forskjellene. Dette vil fortsatt være en prioritert oppgave, i tråd med Stortingets mål. Det er imidlertid ikke en forutsetning for den statlige idrettspolitikken at den skal sikre alle innbyggere et helt likt tilbud om idrett og fysisk aktivitet. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er bygd 8000 nye idrettsanlegg og at den generelle anleggsdekningen er styrket. Det er departementets vurdering at dette viser at tilskudd fra spillemidlene til idrettsanlegg bidrar til å gi befolkningen mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet.*

*Riksrevisjonens undersøkelse viser at kommuner med høye frie inntekter søker om mest og mottar mest i tilskudd til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg, og understreker betydningen av at anleggsutbyggingen i enda større grad bør skje på bakgrunn av de faktiske behovene i kommunene. KKD viser igjen til at anleggsutbygging primært er et kommunalt ansvar og at kommunenes økonomi har betydning for muligheten til å*

prioritere idrettsanlegg, på samme måte som økonomi er avgjørende for hvordan kommunene er i stand til å ivareta sine lovpålagte oppgaver. KKD er imidlertid opptatt av å bidra til anleggsutbygging i kommuner der behovene er store, og viser til det anleggspolitiske programmet som ble iverksatt fra 2003. Hovedinnsatsen i programmet er rettet mot utbygging av idrettsanlegg i pressområder, og mot utbygging av særlig kostnadskrevenne idrettsanlegg.

Departementet er enig i at det er viktig å sikre at utbygging av anlegg skjer på bakgrunn av reelle behov og har nedsatt en gruppe som skal vurdere kriteriene for fordeling av spillemidler til anlegg i kommunene.

Riksrevisjonen skriver følgende i sine bemerkninger:

"Særlig uheldig er det når kommuner ikke kan tilby barn svømmeopplæring som forutsatt i Utdanningsdirektoratets læreplan. Riksrevisjonen er innforstått med at Kultur- og kirke departementet ikke har ansvaret for å sikre barn forskriftsmessig svømmeopplæring, og at det er kommunene som har et ansvar for å finansiere og bygge idrettsanlegg. Det er imidlertid viktig at den offentlige organiseringen av tjenestetilbudet ikke blir til hinder for at befolkningen får tilgang til svømmeanlegg."

Departementet finner det noe uklart hva Riksrevisjonen her mener. Ved bygging av idrettsanlegg ser både kommuner og departementet det som formålstjenlig at det legges til rette for at anleggene kan brukes av flere grupper. Det er derfor vanlig at spillemiddelfinansierte idrettsanlegg er lokalisert i tilknytning til skoler, noe som sikrer bruk fra skolen på dagtid og fra idretten og andre grupper på kveldstid. Departementet mener derfor spillemiddelordningen bidrar til, og ikke er til hinder for, at befolkningen får tilgang til idrettsanlegg. Det framgår da også av departementets bestemmelser at det er en forutsetning for tilskudd av spillemidlene at anleggene er åpne for allmenn idrettslig virksomhet (idrett og fysisk aktivitet for alle).

Departementet har de siste årene registrert en positiv utvikling når det gjelder planer for rehabilitering og nybygg av svømmebasseng. Svømmeanlegg er komplekse og kostbare anlegg som har lang prosjekterings- og realiseringsfase. Det er siden 2005 registrert over 70 nye, gjenåpnede og rehabiliterte svømmeanlegg.

Rentekompensasjonsordningen for skolebygg er for 2009 utvidet til å gjelde svømmeanlegg utenfor skolebygget som brukes av skolen til svømmeopplæring. Investeringsrammen er 15 mrd. kroner over 8 år fra 2009. Dette vil være positivt for etablering av nye og rehabilitering av eksisterende kommunale svømmeanlegg.

Når det gjelder Riksrevisjonens bemerkning om tilskudd til friluftslivsformål vil KKD fremholde at midlene, i henhold til forskrift til lov om pengespill mv., i første rekke skal brukes til utbygging av idrettsanlegg. En del typer anlegg dekker både idretts- og friluftslivsformål. De viktigste av disse anleggene kan gis tilskudd på inntil 50 % av kostnadene, mot normalt en tredjedel, og er erfaringsmessig blant de høyest prioriterte når tilskuddsmidler detaljfordeles i kommuner og fylkeskommuner."

---

## 5 Riksrevisjonens uttalelse

Idrett og fysisk aktivitet for alle er den overordnede visjonen for den statlige idrettspolitikken, fastsatt av Stortinget. Tilgjengelighet til idrettsanlegg er det viktigste virkemiddelet for at flest mulig skal få mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet. Riksrevisjonen legger til grunn at bruken av spillemidler for å finansiere idrettsanlegg er et sentralt virkemiddel for å nå dette målet.

Stortingets klare mål gjennom behandlingen av St.meld. nr. 14 (1999–2000) var at de store forskjellene i anleggsdekningen skulle utjevnes for å ivareta hensynet til at befolkningen skal ha en likestilt tilgang til anlegg uavhengig av bosted. Riksrevisjonen ser positivt på at det er bygget ca. 8000 nye idrettsanlegg siden 1999, men konstaterer at det fortsatt er betydelige variasjoner i anleggsdekningen mellom fylker og kommuner. Riksrevisjonen merker seg at Kultur- og kirke departementet er enig i at det er forskjeller i anleggsdekningen mellom kommuner, og at departementet fortsatt vil prioritere å utjevne disse forskjellene i tråd med Stortingets mål.

Riksrevisjonen merker seg at rentekompensasjonsordningen for skolebygg fra 2009 er utvidet til også å gjelde svømmeanlegg utenfor skolebygg som brukes av skolen til svømmeopplæring. Riksrevisjonen forventer at dette vil være positivt for etableringen av nye svømmeanlegg og rehabilitering av eksisterende kommunale svømmeanlegg. Når det gjelder svømmeopplæring for barn, er det særlig viktig at ikke fordelingen av ansvar

mellom departementene og kommunene blir til hinder for at barna får svømmeopplæring som forutsatt i læreplanene.

Riksrevisjonen registrerer for øvrig at departementet er enig i at forskjeller i kommunal økonomi er sentralt i forklaringen på variasjonene i anleggsdekningen. Vi konstaterer at departementet deler Riksrevisjonens syn på at det er viktig å sikre at utbyggingen av anlegg skjer på bakgrunn av reelle behov, og at departementet i denne sammenhengen har nedsatt en gruppe som skal vurdere kriteriene for fordeling av spillemidler til anlegg i kommunene.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. mars 2009

**Jørgen Kosmo**

**Jan L. Stub**

**Annelise Høegh**

**Morten Lund**

**Ranveig Frøiland**

---

Helge Strand Østtveiten



## Rapport: Tilskudd til idrettsanlegg

---

Vedlegg til Dokument nr. 3:8 (2008–2009)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>23</b>		
1.1	Mål og problemstillinger	23		
<b>2</b>	<b>Metode</b>	<b>25</b>		
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>27</b>		
3.1	Sentrale mål for idrettspolitikken og anleggspolitikken	27		
3.2	Sentrale målgrupper	28		
3.3	Tilskudd til idrettsanlegg	29		
3.4	Krav til forvaltningen av tilskuddsordningen og øvrige prosedyrer for søknad og tildeling	30		
3.5	Øvrige overordnede krav til tilskuddsforvaltningen	31		
<b>4</b>	<b>Idrettsanlegg</b>	<b>32</b>		
4.1	Anleggsdekningen i 1999	32		
4.2	Utviklingen i anleggsdekningen i fylkene og kommunene	33		
4.2.1	Total anleggsdekning i fylkene	33		
4.2.2	Total anleggsdekning i kommunene	34		
4.3	Anleggsdekningen for prioriterte anlegg	35		
4.3.1	Svømmebasseng	35		
4.3.2	Flerbrukshall	41		
4.3.3	Fotballanlegg	44		
4.4	Øvrige prioriterte anlegg	47		
4.4.1	Friluftsliv	47		
4.4.2	Isanlegg	49		
4.4.3	Nærmiljøanlegg	50		
4.4.4	Øvrige idrettsanlegg	51		
4.4.5	Nasjonalanlegg	51		
4.4.6	Forvaltningens vurdering av anleggs-situasjonen og måloppnåelsen	51		
4.5	Tilskuddstildelingen	52		
4.5.1	Nærmere om tildelingen av spillemidler til fylker	54		
4.5.2	Tildelingen av tilskudd til kommunene	58		
4.5.3	Nærmere om tildelingen av midler til kommunene	59		
4.5.4	Hvilke anleggstyper blir det søkt om midler til?	62		
4.5.5	Sammenhengen mellom økonomi, tilskudd og anleggsdekning	64		
4.6	Styringen og kontrollen med tilskuddsmidlene	66		
4.6.1	Kommunale planer	66		
4.6.2	Planprosessen i kommunene	66		
4.6.3	Innholdet i de kommunale planene	67		
4.6.4	Søknader om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet	68		
4.6.5	Kontrollen med utbetalingene	71		
4.7	Anleggsregisterets pålitelighet	72		
<b>5</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>73</b>		
5.1	Varierende dekningsgrad for sentrale anlegg	73		
5.2	Tilskuddsordningen	74		
5.3	Styring og oppfølging av midlene	75		
5.4	Anleggsregisterets pålitelighet	75		
<b>6</b>	<b>Dokumentoversikt</b>	<b>76</b>		
<b>Vedlegg</b>				
1	Antall personer som har svart på Levekårsundersøkelsene	77		
2	Regresjonsanalyse	78		





# 1 Innledning

Det overordnede målet for den statlige idrettspolitikken har siden 1970-tallet vært *idrett for alle*.<sup>1</sup> Gjennom statens økonomiske støtteordninger til idrettsformål skal det offentlige bidra til at befolkningen får mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet både gjennom den organiserte idretten og gjennom egenorganiserte aktiviteter. Barn og ungdom er et særlig satsningsområde. Størrelsen på den statlige økonomiske støtten til idrettsformål er i all hovedsak direkte koblet til overskuddet fra Norsk Tipping AS og fordeles i sin helhet utenfor statsbudsjettet ved kongelig resolusjon.<sup>2</sup> Statens samlede overføringer av spillemidler til idrettsformål har økt nominelt fra i underkant av 700 mill. kroner i 1999 til 1,25 mrd. kroner i 2008.<sup>3</sup>

Tilgjengelighet til idrettsanlegg er det viktigste virkemiddelet for at flest mulig skal få mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet. Spillemidler til investeringer i idrettsanlegg er derfor sentralt i idrettspolitikken, og rundt halvparten eller mer av spilleoverskuddet til idrettsformål har blitt fordelt til idrettsanlegg i perioden 1999–2008.<sup>4</sup> Per ultimo 2008 finnes det ca. 50 000 åpne idrettsanlegg i Norge.

Statens økonomiske støtte til idrettsanlegg kanaliseres gjennom fylkeskommuner og kommuner. Tilskuddsordningen er søknadsbasert, og søknader skal fremmes gjennom den kommunen der anlegget er planlagt bygd. Kommuner og idrettslag er de største søkergruppene. Kommunene oversender årlig en samlet prioritert liste med søknader til fylkeskommunen for behandling og godkjenning. Fylkeskommunen sender deretter en oversikt over de søknadene som har blitt godkjent, til Kultur- og kirke departementet. På bakgrunn av denne oversikten fastsetter departementet en økonomisk ramme til fylkene, og fylkeskommunene detaljfordeler midlene til kommunene.

1) Jf. blant annet St.meld. nr. 41 (1991–92) *Om idretten – Folkebevegelse og folkeforlystelse* og St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring – Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet*.

2) Jf. lov om pengespill 1992.

3) I 2008 ble det i tillegg til de ordinære midlene på 1,25 mrd. kroner bevilget 168 mill. kroner i overgangsmidler til idretten på grunn av frafallet av automatinntekter.

4) De øvrige midlene gis som tilskudd til aktivitet i idrettslagene, først og fremst gjennom Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité.

I St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* ble det pekt på store forskjeller i anleggsdekningen mellom fylkene. Særlig storbyene hadde en relativt lav dekning av anlegg. I Innst. S. nr. 147 (2000–2001) viste familie-, kultur- og administrasjonskomiteen til disse forskjellene og ba om en styrking av anleggsdekningen i de store byene. På bakgrunn av dette ble kriteriene som legges til grunn for å beregne rammetilskuddet til fylkeskommunene, endret fra 2001. Endringene skulle sikre en mer rettferdig rammefordeling til fylkeskommunene og ivareta hensynet til at det skal være forholdsvis lik tilgang til anlegg for befolkningen uavhengig av bosted.

Statens støtte til idrettsanlegg er imidlertid en toppfinansieringsordning som forutsetter at kommunene og øvrige søknadsberettigede selv må kunne bidra med midler før det kan søkes om spillemidler. Departementet og komiteen understreker også at forutsetningen for å søke om midler er at kommunene utarbeider planer for idrett og fysisk aktivitet for blant annet å sikre en behovsinnrettet anleggsutvikling.

---

## 1.1 Mål og problemstillinger

Målet med denne revisjonen er å belyse resultatopptakene for tilskudd til idrettsanlegg, og å undersøke om styringen og oppfølgingen av tilskuddsmidlene er tilstrekkelig. Revisjonen tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad bidrar den samlede anleggsdekningen til å gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet?
  - 1.1 Hvilke variasjoner er det i anleggsdekningen mellom fylkene og mellom og innen kommunene?
  - 1.2 Hvordan har utviklingen i anleggsdekningen vært i perioden 2001–2007?
  - 1.3 Hvilke variasjoner er det i tilgangen til og bruken av de eksisterende idrettsanleggene mellom ulike grupper?

- 2 Bidrar tildelingskriteriene til at utviklingen på anleggsområdet er i tråd med målene som er satt for sektoren?
  - 2.1 Hvordan har spillemidlene blitt fordelt i perioden 2001–2007?
  - 2.2 Hva er eventuelt årsakene til at tildelingskriteriene ikke har gitt ønsket utvikling på anleggsområdet?
  
- 3 I hvilken grad kontrollerer og følger forvaltningen generelt, og Kultur- og kirke departementet spesielt, opp tilskuddsmidlene?
  - 3.1 Følger kommunene statlige retningslinjer, krav og mål for søknad om og bruk av spillemidler til idrettsanlegg?
  - 3.2 Følger fylkeskommunene statlige retningslinjer, krav og mål for søknad om og tildeling og bruk av spillemidler til idrettsanlegg?
  - 3.3 Hvilke rutiner har departementet når det gjelder fordeling og oppfølging av midlene?
  - 3.4 Er opplysningene i anleggsregisteret pålitelige?

## 2 Metode

Undersøkelsen av tilskudd til idrettsanlegg er basert på kvantitative data og statistiske analyser, intervjuer, spørreundersøkelser, saksgjennomgang og dokumentgjennomgang. Utkast til revisjonskriterier ble forelagt Kultur- og kirkedepartementet til uttalelse i brev av 10. januar 2008. Utkast til faktadel med vurderinger ble forelagt Kultur- og kirkedepartementet i brev av 19. desember 2008.

### Statistikk

For å belyse anleggsdekningen og utviklingen av denne i fylkene og kommunene (jf. problemstilling 1) er det hentet inn opplysninger fra Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister fram til og med 2007. Anleggsregisteret inneholder en rekke opplysninger om de fleste typer idrettsanlegg. På fylkesnivå og for storbyene inneholder registeret sammenlignbare data fra 2001 og delvis fra 1999. 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. Utviklingen i anleggsdekningen på kommunenivå er derfor i all hovedsak basert på data fra og med 2003.

I beregningen av anleggsdekning i forhold til befolkningsmengde er det hentet inn befolkningsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå. Levekårsundersøkelsene som er gjennomført av Statistisk sentralbyrå for 1997, 2001, 2004 og 2007 har også blitt benyttet. Undersøkelsene viser blant annet hvor stor andel av ulike befolkningsgrupper som bor innen 4 km og 25 km fra sentrale idrettsanlegg.

For å vise virkningen av innretningen av tilskuddsordningen for idrettsanlegg (jf. problemstilling 2) er det også hentet inn opplysninger fra departementets anleggsregister om blant annet søknader, søknadsbeløp og tildelingsbeløp i perioden 1999–2008. For å identifisere mulige faktorer som innvirker på anleggsdekningen i kommunene, er det gjennomført korrelasjonsanalyser og utarbeidet en lineær regresjonsanalyse. Regresjonsanalysen i denne undersøkelsen er benyttet for å undersøke hvordan anleggsdekningen i kommunene blir påvirket av befolkningsmengde, økonomi uttrykt ved frie inntekter, tilskudd og initiativ fra idrettslag til å investere i idrettsanlegg.

### Spørreundersøkelser og intervjuer

En spørreundersøkelse ble sendt ut til alle landets kommuner for blant annet å belyse måloppnåelsen og den kommunale gjennomføringen av tilskuddsordningen. Spørreskjemaet inneholdt spørsmål om anleggsdekning og ulike gruppers mulighet til å benytte de ulike idrettsanleggene. Det inneholdt også spørsmål om kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet, kommunal oppfølging og kontroll med spillemidlene og dessuten påliteligheten til dataene i Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister. De fleste spørsmålene var lukkede, men skjemaet inneholdt også åpne svar kategorier, og det ble gitt mulighet til å kommentere flere av de lukkede spørsmålene. Før spørreskjemaet ble sendt ut, ble det kvalitetssikret av to kommuner gjennom en pretest og et fokusgruppemøte.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut elektronisk ved bruk av programmet QuestBack. Ved avslutningen av undersøkelsen hadde 266 kommuner svart på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på ca. 62. Kommuner fra alle landets fylker har svart, og svarprosenten for det enkelte fylke varierer fra 45 til 86. Kommunene som har svart, representerer over 77 prosent av landets befolkning.

Det er foretatt intervjuer med ledere og representanter for kultur og idrett i disse fem kommunene: Oppgård, Gjerdrum, Malvik, Trondheim og Oslo. Buskerud og Sør-Trøndelag fylkeskommuner er også intervjuet. De fylkeskommunene som ikke ble intervjuet, fikk tilsendt en spørreundersøkelse per brev med åpne spørsmål. Alle fylkeskommunene svarte på spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen til fylkene og intervjuene ble også benyttet til å utdype måloppnåelsen og kommunal og fylkeskommunal gjennomføring av tilskuddsordningen.

### Dokumentgjennomgang

Dokumentanalysen har bestått av en gjennomgang av stortingsdokumenter og Kultur- og kirkedepartementets bestemmelser og rutinebeskrivelser. I tillegg har det vært en gjennomgang av utvalgte fylkeskommunale og kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet som er benyttet som eksempelstudier.

### **Saksgjennomgang**

Søknader om tilskudd til idrettsanlegg skal kvalitetssikres av kommuner og fylkeskommuner før de eventuelt sendes til Kultur- og kirke departementet som godkjente søknader. For å vurdere i hvilken grad godkjente søknader har blitt kvalitetssikret i henhold til departementets krav, er 25 tilfeldig utvalgte saker fra to fylkeskommuner blitt gjennomgått. Søknadene omfatter alt fra mindre nærmiljøanlegg til søknader om tilskudd til flerbrukshaller. En sjekklister basert på departementets bestemmelser er lagt til grunn i saksgjennomgangen. De to fylkeskommunene har besvart enkelte avklarende spørsmål per e-post.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Sentrale mål for idrettspolitikken og anleggs- politikken

Det overordnede målet for den statlige idrettspolitikken har siden 1970-tallet vært *idrett for alle*. Målet er blant annet understreket i St.meld. nr. 41 (1991–92) *Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse*. Meldingen understreket at prinsippet om idrett for alle markerer alle menneskers rett til å drive idrett etter forutsetninger, behov og interesse. Det ble også pekt på det offentliges ansvar for å gi den enkeltes rettighet et innhold, det vil si mulighet til å utøve idrett.

St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* (idrettsmeldingen) legger premisene for den nåværende idrettspolitikken. Meldingen definerer idrett og fysisk aktivitet for alle som den overordnede visjonen for den statlige idrettspolitikken. I Innst. S. nr. 147 (2000–2001) sluttet familie-, kultur- og administrasjonskomiteen seg til denne visjonen, og viste til meldingens vektlegging av at idretten både har egenverdi og nytteverdi. Å utøve idrett og å delta i et fellesskap, i tillegg til nytteverdien som er knyttet til helse, ble av komiteen trukket fram som viktig.

Ifølge idrettsmeldingen innebærer prinsippet om idrett for alle at statlige midler til idretten skal fordeles slik at den kommer den frivillige, medlemsbaserte idretten til gode, og at midlene også skal legge til rette for utøvelse av egenorganisert fysisk aktivitet. I Innst. S. nr. 147 (2000–2001) støttet komiteen dette fordelingsprinsippet.

St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kultur- og kirke- departementet framhever at tilgjengelighet til idrettsanlegg er det viktigste virkemiddelet for at flest mulig skal få mulighet til å drive fysisk aktivitet. Et av de grunnleggende målene for bruken av spillemidlene er derfor, ifølge St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring*, at den samlede anleggsmassen skal gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet. Befolkningen skal ha et bredt spekter av lokalt forankrede aktivitetstilbud både i regi av den frivillige, medlemsbaserte idretten og gjennom muligheten for egenorganisert aktivitet. De overordnede målene for spillemiddeltilskuddsordningen er videreført i St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillig-*

*het for alle* (frivillighetsmeldingen). Ifølge frivillighetsmeldingen skal tilskudd fra spillemidlene til idrettsformål fortsatt sikre gode rammebetin- gelser for den frivillige, medlemsbaserte idretten, slik at idrettslagene får mulighet til å tilby et bredt spekter av idrettsaktiviteter som favner flest mulig mennesker. Ifølge frivillighetsmeldingen er tilskudd til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg det mest sentrale virkemiddelet i den statlige idrettspolitikken. I Innst. S. nr. 104 (2007–2008) støttet flertallet i familie- og kulturkomiteen den nye hovedfordelingen av spilleoverskuddet mellom idrett, kultur og de samfunnsnyttige og humanitære organisasjonene, i tråd med Innst. O. nr. 124 (2002–2003).

Ifølge St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* innebærer målet om at anleggsutbygning- gen skal gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet, at det blant annet skal være forholdsvis lik tilgang på anlegg for befolkningen uavhengig av bosted. Anleggstyper som harmoni- serer med aktivitetsprofilen til barn og ungdom er særlig prioritert. Meldingen trekker i denne sammenhengen fram nærmiljøordningen med blant annet større fokus på utvikling av nærmiljøanlegg i tilknytning til skolenes uterom. Andre typer anlegg som kan brukes av mange, og som gir mulighet til egenorganisert fysisk aktivitet, skal også prioriteres.

På bakgrunn av disse målene definerer St.meld. nr. 14 (1999–2000) flerbrukshaller, fotballanlegg, turløyper, svømmebasseng og isanlegg som de prioriterte anleggstypene. I tillegg pekes det på hvor viktig det er å skape sosiale rom i tilknytning til anleggselementene der dette er naturlig. Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen sluttet seg til meldingens anbefalinger, jf. Innst. S. nr. 147 (2000–2001). Komiteen trakk her fram betydningen av å styrke utbyggingen av flerbruksanlegg, og å ivareta disse som sosiale møteplasser. Komiteen vektla også at flerbruksanleggene ivaretar behovet for egenorganiserte aktiviteter. Komiteen ba derfor regjeringen vurdere å sikre utbyggingen av flerbrukshaller, særlig i tettbygde strøk, gjennom en egen tilskuddsordning.

I St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* ble det vist til den lave anleggsdekningen

per innbygger i de store byene, og at det derfor var viktig å forbedre anleggsdekningen i storbyene. I meldingen ble det forutsatt at de aktuelle kommunene skulle følge opp med søknader om spillemidler til idrettsanlegg, og at de aktuelle fylkeskommunene skulle prioritere storbyene. Departementet ville vurdere å innføre spesielle kvoter for storbyer hvis det skulle vise seg at de aktuelle fylkeskommunene ikke ivaretar storbyenes behov. Komiteen pekte i Innst. S. nr. 147 (2000–2001) på den lave anleggsdekningen i storbyene og ba derfor regjeringen om å stimulere til en bedring av anleggsdekningen. Komiteen understreket spesielt at de større byene – sammenlignet med resten av landet – har en stor underdekning av idrettsanlegg: "Målet må være at storbyene etter hvert kan tilby innbyggerne like god tilgjengelighet til idrettsanlegg som mindre kommuner." I behandlingen av Dokument nr. 8:16 (2001–2002),<sup>5</sup> jf. Innst. O. nr. 44 (2001–2002) – ny fordelingsnøkkel for spillemiddeloverskuddet, forutsatte komitéflertallet at departementet tok hensyn til kostnadsforskjeller blant annet mellom pressområdene og distriktene, når fordelingsnøkkelen innen anlegg skulle vurderes. Ifølge St.meld. nr. 31 (2006–2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion* skal Kultur- og kirkedepartementets anleggspolitiske program stimulere til mer og bedre anleggsutbygging i befolkningstette områder ved hjelp av ekstraordinære tilskudd fra spillemidlene.

I idrettsmeldingen ble det også pekt på at en stor andel av den eksisterende anleggsmassen var gammel. Departementet ønsket derfor å videreføre satsningen på rehabilitering av eksisterende anlegg. Midler til rehabilitering skulle avstemmes med de øvrige målene for anleggsområdet. I Innst. S. nr. 147 (2000–2001) støttet komiteen opplegget for å styrke rehabiliteringen av idrettsanlegg.

I tillegg til de ordinære anleggene finnes det en egen støtteordning for nasjonalanlegg. Ifølge St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* skal disse anleggene tilfredsstillende en rekke krav knyttet til internasjonale mesterskap og konkurranser. Slike anlegg er kostnadskrevende, og statens omkostninger til disse anleggene burde begrenses. Det er derfor bare et mindre antall anlegg og idretter som inngår i denne tilskuddsordningen. De aktuelle idrettene som kan søke

om tilskudd til nasjonalanlegg, er fotball, ski, alpint, skiflyging og skøyter. I Innst. S. nr. 147 (2000–2001) støttet komiteen at man skal begrense denne typen kostnadskrevende anlegg, og at det skal satses på nasjonalanlegg innenfor de angitte grenene. Ifølge idrettsmeldingen er det også mulighet til å søke om midler til spesielle anlegg som av ulike grunner ikke passer inn i den ordinære søknadsprosedyren til kommuner og fylkeskommuner.

Det er også etablert en egen tilskuddspost til anlegg for friluftsliv i fjellet. Den skal i all hovedsak gå til å opparbeide stier og løyper samt å etablere og bygge om hytter i fjellet, jf. idrettsmeldingen.

---

### 3.2 Sentrale målgrupper

#### Barn og ungdom

I St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* blir det trukket fram at noen grupper i befolkningen er mer sentrale enn andre selv om den overordende visjonen for staten er å legge til rette for at befolkningen som helhet skal kunne drive idrett og fysisk aktivitet. I meldingen pekes det på at barn (6–12 år) og ungdom (13–19 år) er den viktigste målgruppen for den statlige idrettspolitikken. Målsettingen uttrykkes slik i meldingen: "[B]arns muligheter for allsidig idrett og fysisk aktivitet bør sikres. Anlegg i lokalmiljøet som stimulerer og tilfredsstillende barns behov for fysisk aktivitet i organiserte og egenorganiserte former, skal prioriteres."

I denne sammenhengen trekker idrettsmeldingen fram nærmiljøanlegg som et særlig satsningsområde. Nærmiljøanlegg er primært rettet mot barn og ungdom, og skal være allment tilgjengelige. Departementet foreslo i idrettsmeldingen å utvide nærmiljøanleggsordningen til å omfatte skolens utearealer. Komiteen sluttet seg til at nærmiljøordningen også kan gjelde anlegg i tilknytning til skolens uterom. Det ble dessuten pekt på at nærmiljøordningen er viktig for å stimulere den egenorganiserte aktiviteten blant barn og unge, jf. Innst. S. nr. 147 (2000–2001).

Tilgangen til svømmehaller for barn er sentral i forhold til kravet i Utdanningsdirektoratets læreplan om at barn på fjerde årstrinn skal være svømmedyktige. I forbindelse med endringen i fordelingen av spillemiddeloverskuddet<sup>6</sup> understreket komiteen at ordningen med rehabilitering

5) Forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg og Ulf Erik Knudsen om lov om endring i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill mv. Jf. også Ot.prp. nr. 44 (2002–2003).

6) Innst. O. nr. 44 (2001–2002).

av skolebygg, anleggsmidlene innen idretten og tilskuddsordningen for lokale og regionale kulturbygg i større grad må ses i sammenheng. Komiteen viste blant annet til at idrettsanlegg i større grad bør etableres i nærheten av skoler for å utnytte arealene bedre, og at flerbrukshaller sammen med for eksempel svømmehaller kan være en god løsning.

Det blir i meldingen også pekt på at det er et stort frafall fra den organiserte idretten blant ungdom, og at dette er vedvarende. En årsak til frafallet kan ifølge meldingen være at anleggsmassen ikke i tilstrekkelig grad imøtekommer ungdomsgruppens behov. Målsettingen for ungdomsgruppen er derfor som følger: "Det skal utvikles anlegg som tilfredsstillende ungdommens behov for variert og utfordrende fysisk aktivitet. Ungdom må gis mulighet til å medvirke i de prosesser hvor aktiviteter og anlegg utformes. Anleggene bør fungere som gode sosiale møteplasser i lokalsamfunnene."

Komiteen var enig i at barn og ungdom er den viktigste målgruppen for den statlige idrettspolitikken, og støttet også de øvrige målene for barn og ungdom som er trukket fram i meldingen, jf. Innst. S. nr. 147 (2000–2001).

### **Funksjonshemmede**

Funksjonshemmede er en annen gruppe som i St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* blir trukket fram som et viktig statlig ansvar. Ifølge meldingen har staten et særlig ansvar for å ivareta spesielt svake grupper i samfunnet. Det blir i denne sammenhengen vist til psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser. Funksjonshemmede bør ikke anses som en gruppe som skal integreres, men betraktes som enkeltpersoner som skal delta ut fra egne interesser og behov. I Innst. S. nr. 147 (2000–2001) var komiteen enig i at staten har et særlig ansvar for å ivareta funksjonshemmedes interesser, og peker på at målet om idrett og fysisk aktivitet for alle også omfatter denne gruppen.

De overordnede statlige føringene overfor personer med nedsatt funksjonsevne er nedfelt i St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* og Innst. S. nr. 162 (2003–2004). Hovedprinsippet er at det offentlige skal legge til rette for at alle skal kunne delta i samfunnslivet, og kravet om universell utforming av nybygg er derfor sentral. Universell utforming innebærer blant annet at det ved nybygg skal tas hensyn til alle brukergrupper så langt det er

teknisk og praktisk mulig, jf. St.meld. nr. 40 (2002–2003). Plan- og bygningsloven § 2 og tilhørende forskrifter gir også føringer om at utformingen av bygg skal gi gode bruksmuligheter for orienterings- og bevegelseshemmede. I tillegg skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter ifølge lov om offentlige anskaffelser § 6, blant annet ta hensyn til livssyklus-kostnader (total-kostnader over levetiden av det som anskaffes) og universell utforming av anskaffelsen under planleggingen av den enkelte anskaffelsen.

---

### **3.3 Tilskudd til idrettsanlegg**

Statens økonomiske støtteordninger til idrettsformål er et sentralt virkemiddel for å sikre at befolkningen får mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet både gjennom den organiserte idretten og gjennom egenorganiserte aktiviteter.

Lov om pengespill med forskrifter legger føringer for idrettspolitikken. Ifølge forskrifter om fordeling av idrettens andel av overskuddet fra Norsk Tipping AS, § 3, er hovedretningslinjen at midlene i første rekke skal benyttes til utbygging av idrettsanlegg.

For å sikre måloppnåelsen som gjelder på anleggsområdet, og en mer rettferdig fordeling av spillemidler til anleggsformål, ble den fylkesvise rammetildelingen av tilskuddsmidler til ordinære anlegg fra 2001 innrettet etter følgende kriterier, jf. St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring*:

- Godkjent søknadssum vektes med 50 prosent.
- Antall innbyggere vektes med 25 prosent.
- Eksisterende anleggsmasse vektes med 25 prosent.<sup>7</sup>

I meldingen ble det blant annet framhevet at det gjennom rammefordelingen av spillemidler til fylkeskommunene skal søkes å ivareta hensynet til at det skal være forholdsvis lik tilgang til anlegg for befolkningen uavhengig av bosted. Kriteriene skal derfor ta hensyn til lokale behov som blant annet kommer til uttrykk gjennom kommunale planer og godkjent søknadssum, demografi og eksisterende anleggsmasse.

I meldingen ble det også pekt på at kommunenes evne til å investere i idrettsanlegg er varierende. For å utjevne disse forskjellene skal det fortsatt

7) Dette innebærer at fylker med liten anleggsmasse i forhold til befolkningstetthet får relativt mer midler enn fylker med stor anleggsmasse i forhold til befolkningstettheten.

gis et ekstratilskudd til kommuner i Nord-Norge. Det innebærer at anlegg i kommunene i Namdalen og Nordland får et ekstratilskudd på 20 prosent, mens anlegg i kommunene i Troms og Finnmark skal få 25 prosent utover de ordinære satsene.

Det skal også gis ekstratilskudd på 10 prosent utover ordinære tilskudd til kommuner med svak økonomi.<sup>8</sup> I tillegg skal det ytes ekstratilskudd på 10 prosent til kommuner med under 2000 innbyggere, og som ikke har frie inntekter på mer enn 50 prosent over landsgjennomsnittet til bygging av små flerbrukshaller og små svømmehaller.

Midler til rehabilitering og nærmiljøanlegg skal etter St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* gis en lik prosentvis innvilgelse i forhold til søknadsgrunnlaget.

I Innst. S. nr. 147 (2000–2001) støttet flertallet i komiteen at det var nødvendig å endre kriteriene for tildeling av spillemidler i tråd med de målene som er satt for nye anlegg. Det var også flertall for å beholde ekstratilskuddet til Nord-Norge, og at det skal ytes ekstratilskudd til kommuner med svak økonomi. Flertallet støttet i tillegg ekstratilskuddet til små kommuner for å stimulere til bygging av små flerbrukshaller og svømmehaller. Flertallet understreket at endringene i tildelingskriteriene også var viktige for å bedre anleggsdekningen i befolkningstette områder.

I Innst. S. nr. 147 (2000–2001) pekte komiteens flertall på at statlig støtte ikke skal danne grunnlaget for eierformer som skal tjene penger, eller omdannes til fortjeneste for private eiere. "Flertallet mener dette må ligge til grunn som et bærende prinsipp for statens medvirkning på idrettsområdet, både når det gjelder utbygging av anlegg og direkte støtte til organisasjoner og aktivitetsrelaterte tiltak."

### **3.4 Krav til forvaltningen av tilskuddsordningen og øvrige prosedyrer for søknad og tildeling**

For å sikre måloppnåelsen på anleggsområdet og for idrettspolitikken legger St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* visse føringer for gjennomføringen av tilskuddsforvaltningen.

For å sikre at utbyggingen av idrettsanlegg skjer på bakgrunn av klare behovsvurderinger av sam-

funnsmessige mål, målene for idrettssektoren og langsiktige økonomiske hensyn, blir det i idrettsmeldingen vist til krav om kommunale delplaner for anlegg og områder for idrett og friluftsliv. En kommunal delplan skal foreligge for å kunne få støtte fra spillemidlene. Planen skal være politisk forankret gjennom vedtak. Bakgrunnen for disse plankravene er å styrke den kommunale styringen av anleggsutbyggingen, styrke prioriteringene i den enkelte kommunen og styrke helhetsperspektivet ved bygging, noe som blant annet innebærer sterkere driftsmessige vurderinger. Gjennom planene skal man unngå prioriteringer på bakgrunn av kortsiktige behov og press fra særinteresser. "Planene er ment å gi kommunen, fylkeskommunen og departementet en reell oversikt over anleggsbehovet, og dermed et bedre grunnlag for prioritering av spillemidlene."

De kommunale planene skal i tillegg til å omfatte anlegg med tilhørende aktivitetsmål, også ses i sammenheng med øvrige kommunale delplaner, særlig innen helse, skole, landbruk og miljø. Framtidige arealbehov for idretts- og friluftsliv må også ivaretas.

I St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* blir det lagt vekt på at medvirkning i utarbeidelsen av kommunedelplanen er avgjørende for planens betydning som politisk styringsredskap. Idrettsrådene nevnes som særlig sentrale, men også øvrige brukergrupper kan medvirke i dette planarbeidet. Departementet vil styrke kvaliteten på de kommunale planene.

I idrettsmeldingen legges det opp til at statlig støtte til anleggsformål fortsatt skal kanaliseres via fylkeskommunene. Det stilles krav om at fylkeskommunene skal sette opp en oversikt over innkomne søknader fra kommunene. Disse oversendes deretter departementet. Fylkeskommunen skal detaljfordele og prioritere midler til idrettsanlegg til kommunene og enkeltanlegg etter rammefordelingen fra departementet. For å sikre bedre regional planlegging innen sektoren ønsker departementet at fylkeskommunene utarbeider planer for idrettsanlegg. Sektorplanen skal inneholde de kostnads- og arealkrevende anleggene. Departementet vil også arbeide for å styrke kvaliteten på de fylkeskommunale planene.

Komiteen var fornøyd med de kravene som ble stilt til de kommunale og fylkeskommunale planene for utbygging av anlegg, jf. Innst. S. nr. 147 (2000–2001). Etter komiteens vurdering vil planene føre til en mer helhetlig utbygging.

8) Kommuner som har en korrigert inntekt som er mer enn 10 prosent under landsgjennomsnittet.



Komiteen påpekte at det gjenstår å sikre et tettere samspill mellom anleggene og det øvrige samfunnet. Komiteen pekte dessuten på at planene måtte innbefatte behovet for å regulere arealer til vannsportaktiviteter.

### **3.5 Øvrige overordnede krav til tilskuddsforvaltningen**

Ifølge bevilgningsreglementet § 10 annet ledd skal det for tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.

Spillemidlene til idrettsformål bevilges ikke av Stortinget og omfattes derfor ikke av reglementet for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser om økonomistyring. Kultur- og kirkedepartementet utgir imidlertid årlig bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet. I tillegg er det utarbeidet et styringsdokument for spillemidler til idrettsformål. Begge dokumentene gir føringer for kommunene og fylkeskommunene på dette området. Styringsdokumentene gir også retningslinjer og krav til departementets egen tilskuddsforvaltning. Begge styringsdokumentene er tilpasset det statlige regelverket så langt det er hensiktsmessig.

Kultur- og kirkedepartementets styringsdokument for spillemidler til idrettsformål angir på lik linje med bestemmelser om økonomistyring i staten § 6.3.3 at det ved tilsagn om tilskuddsbeløp skal skrives et tilskuddsbrev til mottakeren som blant annet skal beskrive formålet med tilskuddet, vilkår for utbetalingen og krav til rapportering. Styringsdokumentet for spillemidler til idrettsformål viser også til krav til departementets oppfølging av tilskuddene, blant annet løpende kontroll og styring med bruken av spillemidlene, for å se til at tilskudd, forutsetninger og resultatmål blir fulgt opp av tilskuddsmottakerne. I dette inngår krav om rapportering for bruken av tildelte midler fra tilskuddsmottakere som kommuner og fylkeskommuner. I styringsdokumentet er det også gitt føringer for departementets internkontroll av blant annet saksbehandlingsrutiner, fullmakter og intern økonomiforvaltning. Lignende føringer er gitt i bestemmelser om økonomistyring i staten § 6.3.6 og § 6.3.8. Internkontroll omfatter også krav til at det må være samsvar mellom registrert informasjon om anleggsdeknningen og den underliggende realitet, siden en del av

tilskuddsfordelingen bestemmes på bakgrunn av disse registerdataene. Styringsdokumentet viser også til kravet om evalueringer av tilskuddsordninger i bestemmelsene § 6.5.

I Kultur- og kirkedepartementets bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet gis det bestemmelser om blant annet søknadsfrister, krav til søknaden og krav til driften av anlegg som mottar tilskudd. Bestemmelsene gir også føringer for tilskudd til rehabilitering og krav om idrettsfunksjonell godkjenning av planer. Lignende bestemmelser er også gitt for tilskudd til nærmiljø og anlegg for friluftsliv i fjellet. Bestemmelsene gir ellers tilskuddsmottakere regnskapsplikt, og inneholder krav til kommunal og fylkeskommunal saksbehandling.

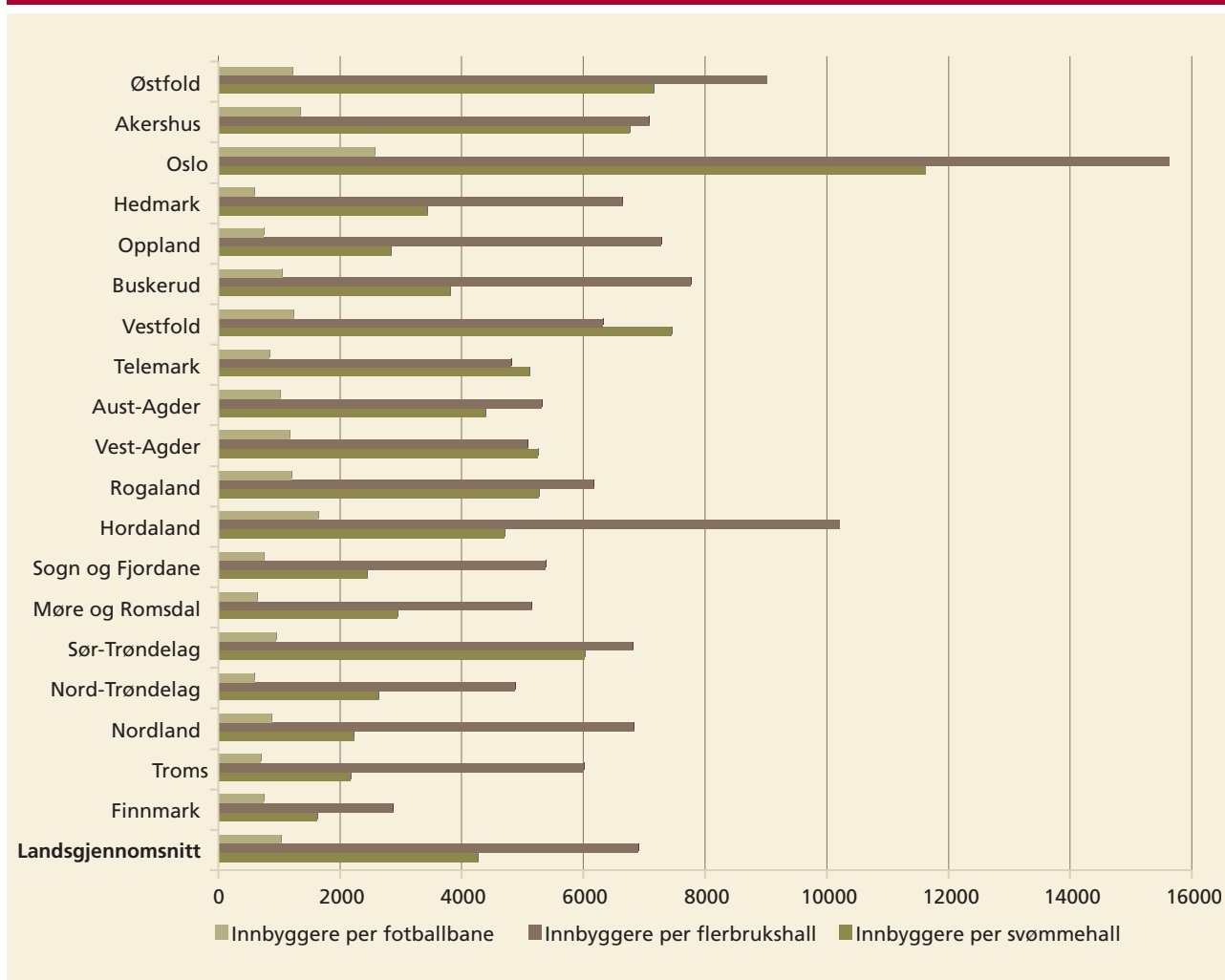
## 4 Idrettsanlegg

I kapitlene 4.1 til 4.4 legges det fram data for å svare på problemstilling 1 med en presentasjon av anleggssitasjonen og anleggsutviklingen totalt og for de mest sentrale anleggene for fylkene og kommunene. Det vil også bli gitt en framstilling av bruken og anleggenes tilgjengelighet for ulike brukergrupper. I kapittel 4.5 beskrives tilskuddsordningen og hvilken innvirkning den har på anleggsutviklingen (problemstilling 2). I det siste kapitlet vil det bli gitt en gjennomgang av virkemidler når det gjelder styringen og oppfølgingen av tilskuddsmidlene for å kunne besvare problemstilling 3.

### 4.1 Anleggsdekningen i 1999

På bakgrunn av det overordnede statlige målet om idrett og fysisk aktivitet for alle ble det i St. meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* slått fast at befolkningen skulle ha forholdsvis lik tilgang til anlegg uavhengig av bosted. Dette er fordi tilgang til idrettsanlegg er en forutsetning for å gi folk mulighet til å drive med idrett og fysisk aktivitet. Antall innbyggere per anlegg gir uttrykk for den tilgangen befolkningen har til idrettsanlegg i ulike deler av landet. Idrettsmeldingen pekte også på at den kvalitative anleggsdekningen må vurderes i sammenheng med andre

Figur 1 Anleggsdekningen for basisanlegg – fylkesvis og landsgjennomsnitt i 1999



Kilde: St.meld. nr. 14 (1999–2000) og Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister

forhold som geografiske avstander, bosettingsmønster, klimatiske forhold og lokale behov.<sup>9</sup>

Selv om anleggsdekningen må ses i sammenheng med andre elementer enn antall innbyggere per anlegg, var det, som pekt på i idrettsmeldingen, likevel grunn til å hevde at det var relativt store forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder antall innbyggere per anlegg. Dessuten ble det vist til at særlig storbyene hadde en relativt lavere dekning av anlegg målt i innbygger per anlegg. Dette gjaldt spesielt basisanlegg som aktiviserer svært mange av de som driver idrett, som svømmebassenger, flerbrukshaller og fotballbaner, jf. figur 1. Figuren viser de store forskjellene mellom fylkene i dekningen av svømmehaller, flerbrukshaller og fotballbaner i 1999 som ble påvist i St.meld. nr. 14 (1999–2000).<sup>10</sup>

Figuren viser at Oslo gjennomgående hadde lavest dekning av svømmehaller, flerbrukshaller og fotballbaner i forhold til befolkningstallet i 1999. I Oslo var det eksempelvis 11 629 innbyggere per svømmehall, mens Finnmark og Troms hadde den høyeste dekningen med henholdsvis 1628 og 2178 innbyggere per svømmehall. For både flerbrukshaller og fotballbaner var det i tillegg til Oslo, Hordaland som hadde den laveste dekningen. Finnmark og Telemark hadde den høyeste dekningen av flerbrukshaller, mens Hedmark og Nord-Trøndelag hadde den høyeste dekningen av fotballbaner. Oslo er imidlertid både en by og et fylke, og det finnes byer og kommuner i andre fylker som hadde lavere dekning på enkelte av de omtalte idrettsanleggene enn Oslo i 1999.

## 4.2 Utviklingen i anleggsdekningen i fylkene og kommunene

Siden 1999 har det blitt bygget om lag 8000 nye anlegg for idrett og fysisk aktivitet på landsbasis inkludert alt fra mindre nærmiljøanlegg til store flerbrukshaller. Det har vært størst økning innen kategorien nærmiljøanlegg. I det følgende presenteres utviklingen i antall anlegg, anleggsdekningen, anleggsdekningsutviklingen og anleggenes tilgjengelighet i fylkene og kommunene.

- 9) Jf. St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring*, side 28 og *Finansiering av statlig idrettspolitikk*, Kultur- og kirkedepartementet 2003, side 38.
- 10) Tallene for Østfold, Troms og Nordland er justert ned i forhold til det som er oppgitt i St.meld. nr. 14 (1999–2000). Jf. *Finansiering av statlig idrettspolitikk* fra 2003, som tyder på at Østfold, Troms og Nordland hadde henholdsvis 27, 25 og 35 flerbrukshaller i 1999 og ikke 35, 31 og 40 flerbrukshaller som lagt til grunn i St.meld. nr. 14 (1999–2000).

### 4.2.1 Total anleggsdekning i fylkene

Anleggsdekning kan måles på ulike måter. Ved å tildele en firedel av spillemidlene til idrettsanlegg benytter Kultur- og kirkedepartementet en vektor.<sup>11</sup> Denne vektoren er et uttrykk for den totale anleggsdekningen<sup>12</sup> i fylkene. Vektoren er bygget opp ved å vekte eller gi en score til hvert anlegg knyttet til aktivitetsprofil, kostnad og tilskuddsatser.<sup>13</sup> I tabell 1, neste side, er anleggsdekningen uttrykt ved denne vektoren regnet ut for hvert fylke for årene 2001 og 2007.<sup>14</sup> I tabellen presenteres også den prosentvise utviklingen for hvert fylke i anleggsdekningen fra 2001–2007. Lav vektor innebærer en relativt bedre dekning, mens en høyere vektor indikerer en relativt dårligere dekning.<sup>15</sup> Gitt veksten i antall anlegg på landsbasis fra 1999 viser tabellen at alle fylkene har hatt en bedring i den totale anleggsdekningen siden 2001. Tabellen viser også at det fortsatt er variasjoner i anleggssituasjon mellom fylkene.

Tabellen viser at Sogn og Fjordane er det fylket som samlet har den høyeste dekningen både i 2001 og 2007 med henholdsvis 33 og 27 anleggsvekt per person, mens Oslo er det fylket som har den laveste dekningen for begge årene med 170 og 145 anleggsvekt per person. Dette innebærer at det i Oslo var 145 personer som delte på hver anleggsvekt, mens det i Sogn og Fjordane var 27 personer per anleggsvekt i 2007. Med 18 prosent styrking av anleggsdekningen fra 2001 til 2007 har Sogn og Fjordane dessuten hatt en relativt sterkere økning i anleggsdekningen enn Oslo. Foruten Sogn og Fjordane øverst og Oslo lavest hadde Nord-Trøndelag, Oppland, Hedmark, Møre og Romsdal og Aust-Agder en relativt høy anleggsdekning i 2001 og 2007, mens Vestfold, Østfold og Akershus hadde en relativt lavere dekning både i 2001 og 2007. Hordaland er det fylket som har hatt den sterkeste positive økningen i anleggsdekning med 29 prosent etterfulgt av Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland med en forbedring på henholdsvis 24 og 23 prosent fra 2001 til 2007. Sør-Trøndelag er det fylket som har hatt den svakeste økningen med 9 prosent etterfulgt av

- 11) En nærmere beskrivelse av tildelingskriteriene er gitt i kapittel 4.5.1.
- 12) Kultur- og kirkedepartementet benytter betegnelsen anleggsfordeling.
- 13) Hvert anlegg blir gitt en score/poengsum mellom én og åtte, der åtte gis til store anlegg som ishall, fridrettshall, treningshall (50 x 70 m) og golfbane 18 hull, og scoren én gis til små anlegg som turkart, tennisbane og ballbinge. Denne poengsummen blir deretter summert og delt på befolkningstallet i hvert fylke. *Finansieringen av statlig idrettspolitikk* (2003), side 49.
- 14) Det foreligger ikke sammenlignbare verdier for de fylkesvise vektorene tidligere enn 2001.
- 15) Dette skyldes at vektoren deler anleggssummen på antall innbyggere. Med andre ord indikerer en relativt lav vektor at det er færre personer som må dele på den totale anleggsmassen i fylket, mens en relativt høy vektor innebærer at flere personer må dele på fylkets samlede anleggsmasse.

**Tabell 1 Fylkesvis oversikt over den totale anleggsdekningen etter Kultur- og kirkedepartementets vektor for 2001 og 2007. Lav vektor indikerer god dekning**

Fylke	2001	2007	2001–2007
	Anleggsfordeling	Anleggsfordeling	Prosent endring
Østfold	82	72	12
Akershus	81	70	14
Oslo	170	145	15
Hedmark	36	32	12
Oppland	36	32	12
Buskerud	51	42	17
Vestfold	81	73	10
Telemark	48	40	16
Aust-Agder	47	36	24
Vest-Agder	49	38	23
Rogaland	84	65	23
Hordaland	92	65	29
Sogn og Fjordane	33	27	18
Møre og Romsdal	38	32	15
Sør-Trøndelag	63	58	9
Nord-Trøndelag	35	31	11
Nordland	50	40	19
Troms	52	46	12
Finnmark	50	43	14

Kilde: Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister 2001 og 2007

Vestfold med 10 og Nord-Trøndelag med 11 prosent økning. Målt etter vektoren har Nord-Trøndelag imidlertid den nest høyeste anleggsdekningen på landsbasis etter Sogn og Fjordane.

#### 4.2.2 Total anleggsdekning i kommunene

Anleggssituasjonen i den enkelte kommune vil kunne avvike fra den generelle situasjonen i det enkelte fylke. For å vurdere utviklingen i anleggssituasjonen i den enkelte kommune er vektorverdien til kommunene utregnet for 2003 og 2007.<sup>16</sup> Utregningen viser en positiv utvikling i anleggsdekningen i de aller fleste kommunene på landsbasis fra 2003 til 2007. Drøye 40 kommuner har hatt en negativ utvikling fra 2003. Enkelte anlegg i disse kommunene kan ha blitt stengt i den aktuelle perioden, men en del av den negative utviklingen skyldes også feilregistreringer i Kultur- og kirkedepartementets register i 2003.<sup>17</sup> Den negative utviklingen kan i enkelte kommuner også forklares med at befolkningsveksten har vært sterkere enn anleggsutbyggingen.

Tabell 1 viser altså at det er variasjon i anleggsdekningen mellom fylkene. Variasjonskoeffisi-

ent<sup>18</sup> er et statistisk mål som kan belyse hvor stor variasjon det er mellom kommunene i anleggsdekningen. En variasjonskoeffisient nær 0 innebærer at det ikke er noen variasjon mellom kommunene. Variasjonskoeffisienten i 2003 og 2007 var på henholdsvis 0,64 og 0,63. Tallene viser at det er relativt store forskjeller i anleggsdekningen mellom kommunene, og at forskjellene er nær uendret fra 2003 til 2007.

For å vurdere i hvilke kommuner anleggssituasjonen har blitt styrket, er det foretatt en sammenligning av anleggssituasjonen i den enkelte kommune for 2003 og 2007. Kommunene er delt inn i fire grupper (kvartiler<sup>19</sup>) der kommuner med høyest anleggsdekning er plassert i første kvartil (= kvartil 1). Kommuner med lavest dekning er plassert i fjerde kvartil. Kommuner med nest høyest og nest lavest dekning er plassert i henholdsvis andre og tredje kvartil. Kvartilplassering i 2003 er deretter sammenlignet med kvartilplasseringen i 2007. Resultatene er presentert i tabell 2 og viser gjennomgående at kommuner med best dekning i 2003 også hadde den beste

16) Det foreligger ikke sammenlignbare data for anleggssituasjonen på kommunenivå lenger tilbake enn til 2003.

17) Se kapittel 4.7 for nærmere redegjørelse.

18) 
$$\text{Variasjonskoeffisient} = \frac{\text{gjennomsnittet}}{\text{standardavviket}}$$

19) En sortert liste med målinger som er delt i fire. Verdier til målingene trekkes ut mellom hver firedel av listen.

dekningen i 2007, og tilsvarende at kommuner med lavest dekning i 2003 fortsatt hadde den laveste dekningen i 2007. Det er med andre ord stor grad av stabilitet i anleggsdekningen.

**Tabell 2** Kvartilvis inndeling og utvikling for kommunene i anleggsdekningen i 2003 og 2007

Kvartil	2007				
	1	2	3	4	Sum
2003					
1	96	12	0	0	108
2	11	81	15	0	107
3	0	14	85	10	109
4	0	0	9	98	107
	107	107	109	108	431

Kilde: Bearbejdet statistikk fra Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister

Tabellen viser at 360 (summen av de uthevede tallene i tabellen), eller 83,5 prosent, av kommunene befant seg i samme kvartil i 2007 som i 2003. Blant de 108 kommunene med høyest anleggsdekning i 2003 var 96 av dem også blant kommunene med høyest dekning i 2007 (96 kommuner befant seg i kvartil 1 både i 2003 og i 2007). De øvrige 12 kommunene med høyeste dekning i 2003 var blant kommunene med nest høyest dekning i 2007 (12 kommuner i kvartil 1 i 2003 var i kvartil 2 i 2007). Blant de 107 kommunene som hadde lavest dekning i 2003, var det fortsatt 98 som også hadde den laveste dekningen i 2007. Kommunene i kvartil 2 og 3 viser i all vesentlighet den samme utviklingen. Selv om de fleste kommunene har styrket anleggssituasjonen fra 2003 til 2007, viser tabellen at det ikke har skjedd en endring kommunene imellom.

Kultur- og kirkedepartementets vektor skal gi et samlet uttrykk for anleggssituasjonen i forhold til befolkningstallet i fylkene og i kommunene. Vektoren viser imidlertid ikke sammensetningen av eller hvor god dekning fylkene og enkeltkommuner har av ulike typer idrettsanlegg. Det er derfor nødvendig å belyse mer spesifikt hvordan dekningen er for de enkelte anleggstypene for å gi et mer helhetlig bilde av anleggsdekningen.

### 4.3 Anleggsdekningen for prioriterte anlegg

I det følgende presenteres dekningen av idrettsanleggene svømmebasseng, flerbrukshall og fotballanlegg. Disse anleggstypene aktiviserer svært mange av dem som driver idrett i Norge, og derfor blir de også trukket fram av Kultur- og kirkedepartementet som prioriterte anleggstyper.<sup>20</sup> Øvrige anleggstyper vil bli kort omtalt i kapittel 4.4.

tementet som prioriterte anleggstyper.<sup>20</sup> Øvrige anleggstyper vil bli kort omtalt i kapittel 4.4.

#### 4.3.1 Svømmebasseng

Svømming er en aktivitet som har stor oppslutning, og som i stor grad bedrives i uorganisert form. I Levekårsundersøkelsen fra 2004, der det ble spurt om hvilke treningsaktiviteter man hadde deltatt på det siste året, svarte 85 prosent at de hadde svømt. Til sammenligning var for eksempel tallet for fotball 65 prosent.<sup>21</sup> Blant annet på bakgrunn av dette ville Kultur- og kirkedepartementet prioritere svømmebassenger ved å øke stønadssatsene til bygging og rehabilitering av svømmebasseng.<sup>22</sup>

Ifølge tall fra Kultur- og kirkedepartementet var det 1034 svømmebassenger i Norge i 1999, mens tallet i 2007 var 1040 – noe som utgjør en netto tilvekst på 6 bassenger. I samme tidsrom har befolkningen på landsbasis økt med ca. 260 000 innbyggere.<sup>23</sup> Dette innebærer at dekningen av svømmehaller i forhold til folketallet har blitt redusert fra 1999 til 2007. I tillegg viser en gjennomgang av anleggsregisteret at antall svømmebassenger som er åpne og tilgjengelige, og som kan brukes til svømming, er langt lavere enn 1040 basseng. Dette omtales nærmere under "Reell svømmehalldekning" på s. 30.



Foto: Ingram

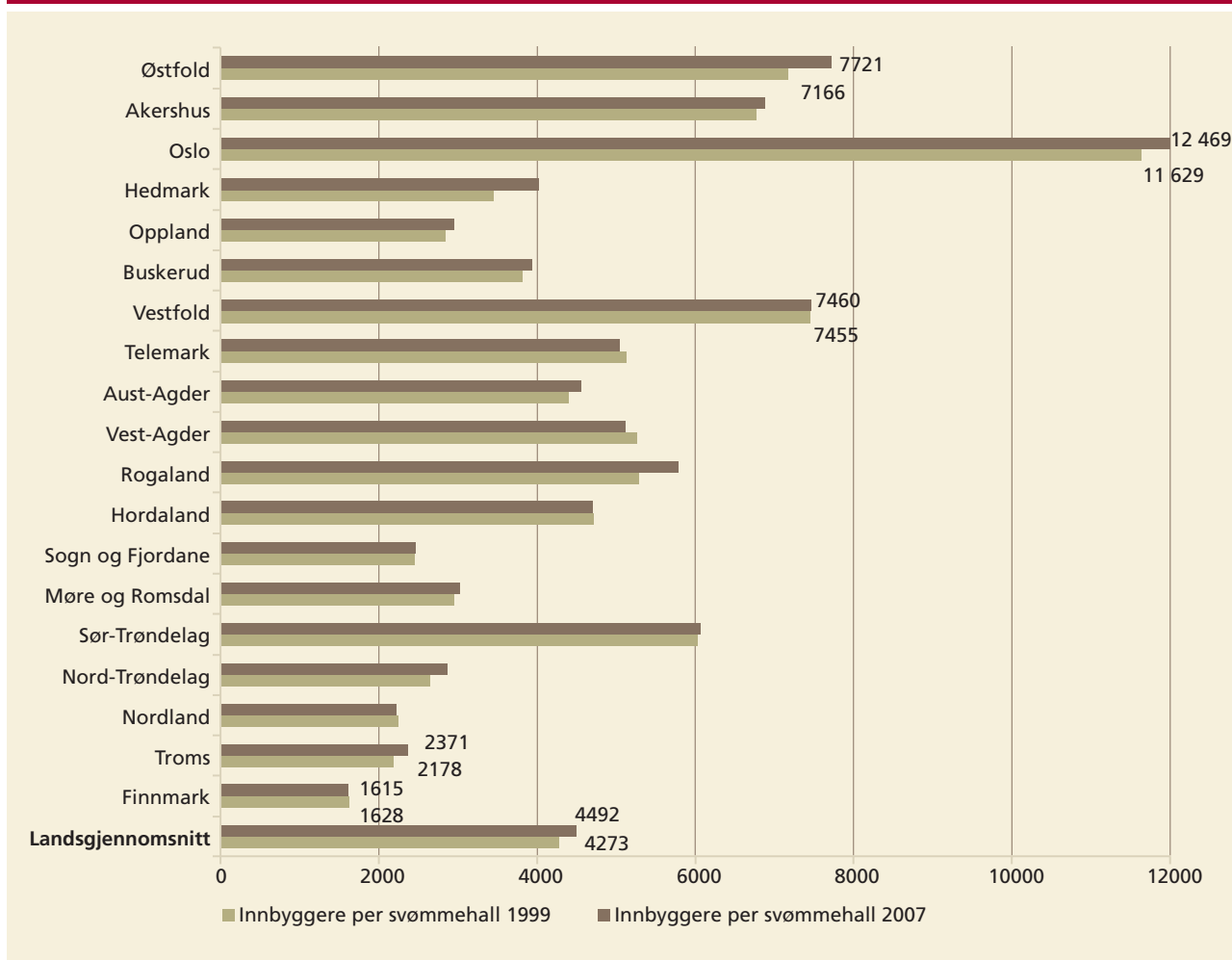
20) Jf. St.meld. nr. 14 (1999–2000), der flerbrukshall, fotballanlegg, tur-løype, turvei og tursti, svømmebasseng, åpne isflater / kunstisflater og sosiale rom blir definert som prioriterte anlegg (side 45 og 46).

21) Kilde: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>.

22) Jf. St.meld. nr. 14 (1999–2000). I praksis innebærer dette at det ved bygging av svømmeanlegg ytes høyere maksimaltilskuddssatser enn for de fleste øvrige anlegg, jf. Kultur- og kirkedepartementets bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet.

23) I St.meld. nr. 14 (1999–2000) la departementet til grunn at befolkningen på landsbasis var 4 418 446 i 1999. Ifølge Statistisk sentralbyrå var det 4 445 329 innbyggere i 1999.

Figur 2 Antall innbyggere per svømmehall – fylkesvis og landsgjennomsnitt i 1999 og 2007



Kilde: Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister 1999 og 2007

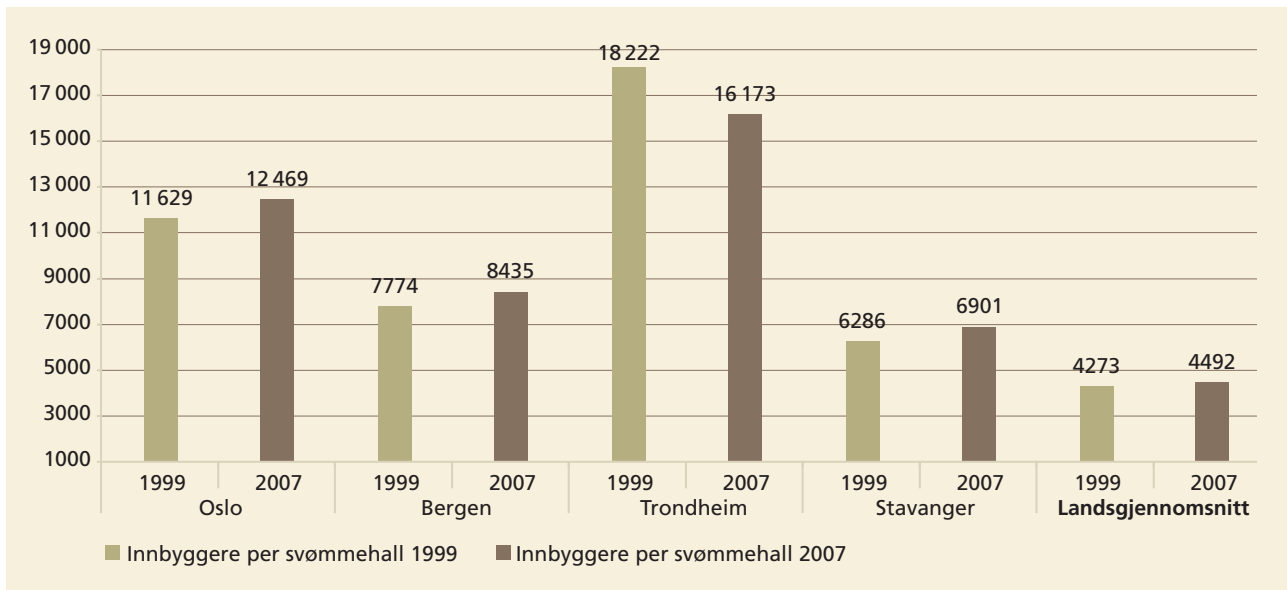
Men først, for å kunne sammenligne svømmehallsituasjonen slik den ble presentert i St.meld. nr. 14 (1999–2000) med situasjonen i 2007, er det tatt et uttrekk fra Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister for de to årene. Dette er presentert i figur 2 med antall innbyggere per svømmebasseng fylkesvis og for landsgjennomsnittet for årene 1999 og 2007.

Figur 2 viser at det har vært en generell nedgang i svømmehalldekningen på landsbasis fra 1999 til 2007. På landsbasis var det 4273 innbyggere som delte på én svømmehall i 1999, mens det i 2007 var 4492 innbyggere per svømmehall, noe som utgjør en nedgang på 5 prosent. Oslo er det fylket som har den laveste dekningen både i 1999 og 2007 med henholdsvis 11 629 og 12 469 innbyggere per svømmehall. Finnmark er det fylket som har den høyeste dekningen både i 1999 og 2007 med henholdsvis 1628 og 1615 innbyggere per svømmehall. Hedmark er det fylket som har hatt den sterkeste nedgangen i dekningen med 16 prosent. Dette skyldes at flere svømmebassenger i fylket har blitt stengt fram til 2007. Øvrige fylker

med en viss reduksjon er Rogaland, Nord-Trøndelag, Troms, Østfold og Oslo med en nedgang på 7–9 prosent. Nedgangen skyldes ikke nødvendigvis at svømmebassenger er nedlagt. En viktig årsak er at det er funnet sted en befolkningsvekst uten at antall bassenger har økt i den samme perioden. Vest-Agder har en viss styrking i dekningen med en økning på 3 prosent, etterfulgt av Finnmark og Nordland med en økning på 1 prosent hver.

Svømmebassengene varierer i størrelse. Enkelte bassenger er bare noen få meter i lengde, mens andre er 50 meter lange og 25 meter brede. De fleste bassengene på landsbasis er rundt 12,5 meter. Et annet uttrykk for svømmehalldekning er derfor kvadratmeter svømmeplate fordelt på befolkningen. Tallene i departementets anleggsregister viser imidlertid at målt i svømmeplate er variasjonen mellom fylkene nesten den samme som målt i antall bassenger per innbygger. Finnmark har for eksempel sju ganger mer svømmeplate per innbygger enn det Oslo har. Blant de øvrige fylkene er det også en nær sammenheng

Figur 3 Antall innbyggere per svømmehall – storbyer, samt landsgjennomsnittet, i 1999 og 2007



Kilde: Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister 1999 og 2007

mellom antall svømmebassenger og kvadratmeter vannflate.

### Svømmehalldekningen i storbyer

St.meld. nr. 14 (1999–2000) viste at det spesielt var en underdekning av sentrale anleggstyper i storbyene. Figur 3 viser hvordan anleggsdekningen for svømmehaller i storbyer og landsgjennomsnittet har utviklet seg fra 1999 til 2007.

Figur 3 viser at de fire storbyene fortsatt har en dekning av svømmehaller som ligger under landsgjennomsnittet. Trondheim har den laveste dekningen med 16 173 innbyggere per svømmehall i 2007. Deretter følger henholdsvis Oslo, Bergen og Stavanger. Det er imidlertid bare Trondheim som har hatt en positiv utvikling i anleggsdekningen med en bedring på 11 prosent. Oslo, Bergen og Stavanger har hatt en negativ utvikling i dekningen av svømmehaller i forhold til befolkningsmengden på 7–10 prosent siden 1999. Nedgangen skyldes ikke at svømmebassenger har blitt stengt i den aktuelle perioden, men at befolkningsveksten har vært større enn veksten i antall bassenger.<sup>24</sup> Kultur- og kirkedepartementet opplyste i intervju at økt tilflytting til byene parallelt med mangelen på nye svømmehaller har ført til at dekningsgraden for svømmehaller har blitt for lav i pressområdene.

24) Oslo har ett basseng mer i 2007 sammenlignet med 1999, mens antall bassenger i Stavanger og Bergen er uendret fra 1999 til 2007. Et nytt 50-metersbasseng til over 700 mill. kroner er planlagt i Bergen, og forventet byggestart per januar 2009 var 2009/2010. Anlegget har mottatt ekstra spillemiddeltilskudd fra Kultur- og kirkedepartementet gjennom programsatsningsmidler. Se kapittel 4.5.3 "Nærmere om tildelingen av midler til kommunene" – *Anleggspolitisk program*.

Også blant de øvrige kommunene rundt i landet er det til dels store forskjeller i anleggsdekningen av svømmehaller. Dessuten var det ca. 25 kommuner som ikke hadde svømmehall ved utgangen av 2007. Bortsett fra de kommunene som ikke har svømmehall, er hovedtendensen at folkerike kommuner har lavere dekning enn kommuner med få innbyggere. Spredningen i svømmehalldekningen rundt i kommunene varierer fra ca. 500 innbyggere per svømmehall til over 20 000.

### Ingen utjevning

I tillegg til reduksjonen i dekning av svømmehaller i forhold til folketallet fra 1999 til 2007, er det heller ingen tegn til utjevning i dekningen av svømmehaller mellom kommunene. Dette kan blant annet uttrykkes gjennom standardavviket som er et mål på spredning.<sup>25</sup> En eventuell nedgang i standardavviket fra 2003<sup>26</sup> til 2007 kunne indikere at tilskuddsordningen hadde bidratt til målsettingen om utjevning. Standardavviket har ikke gått ned og er omtrent på det samme nivået med 3530 innbyggere per svømmehall i 2003 mot 3531 innbyggere per svømmehall i 2007. Et stort standardavvik indikerer at det

25) Standardavviket gir et uttrykk for hvor stor avstand det er mellom den enkelte kommune og gjennomsnittet for kommunene, det vil si variasjonen rundt gjennomsnittet i dekningen av svømmehaller.

26) På grunn av omlegging av anleggsregisteret i 2003 og manglende dokumentasjon er ikke informasjonen i anleggsregisteret på kommunenivå for 2007 sammenlignbar lenger tilbake enn til 2003. Standardavviket for kommunen for 2007 burde ha blitt sammenlignet med standardavviket for 1999 eller 2001 for å få det beste sammenligningsgrunnlaget. Standardavviket på fylkesnivå for dekningen av svømmehall for 1999 og 2007 er noe lavere, men tendensen er den samme som for kommunene med en økning i avviket fra 2456 innbyggere per svømmehall i 1999 til 2596 i 2007.

er stor variasjon rundt gjennomsnittet. I dette tilfellet er det stor variasjon rundt kommunegjennomsnittet for dekning av svømmehaller, og gjennomsnittet for antall svømmebassenger per innbygger sier derfor lite om situasjonen i hver kommune.

### Reell svømmehalldekning

For å ha et sammenligningsgrunnlag for utviklingen i svømmehalldekningen fra 1999 til 2007 er tallene som hittil har blitt presentert for svømmehalldekningen, vært basert på Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister for 1999 og 2007. De fleste idrettsanlegg skal i prinsippet registreres i dette registeret. Dette innebærer at det er registrert svømmebassenger både for 1999 og 2007 som i praksis har begrenset tilgjengelighet for allmennheten. Det dreier seg blant annet om hotellbassenger, institusjonsbassenger og private treningsentre. Dessuten er det oppført bassenger som enten er helt eller delvis stengt eller nedlagt uten at det framgår av registeret. Det skyldes at kommunene ikke alltid oppdaterer informasjonen i registeret etter departementets krav.<sup>27</sup>

Svømmebassengene har dessuten ulike åpningstider og priser som gjør det vanskelig å si noe om den reelle tilgjengeligheten. Det finnes for eksempel svømmebassenger som er 12 meter lange, og som har åpent et par ganger i uken noen måneder i året, mens andre bassenger er 25 meter og har åpent folkebad hver dag året rundt. Blant annet på grunn av dette kartla Kultur- og kirkedepartementet antall svømmebassenger over 12 meter og statusen for disse i hvert fylke for 2007 og 2008. Tabell 3 oppsummerer tall fra departementets undersøkelse. Tabellen viser antall bassenger som er stengt, og antall bassenger som er åpne. Det finnes også bassenger som har hatt redusert drift, eller som har vært delvis stengt. I tillegg er det nærmere 150 bassenger med ukjent status.

Tabell 3 viser at det i 2007 var 925 svømmebassenger i landet totalt. Til sammenligning var det oppført 1040 bassenger i departementets anleggsregister, det vil si 115 flere bassenger enn i figur 2. Hovedårsaken til dette avviket er at departementet bare har oppført bassenger med en mini-

**Tabell 3 Antall svømmebassenger fra 12,5 meter – status åpent eller stengt. Fylkesvis for 2007**

	Antall svømmeanlegg	Stengte bassenger	Åpne bassenger*
Østfold	34	0	25
Akershus	64	4	41
Oslo	27	2	22
Hedmark	42	0	22
Oppland	53	4	30
Buskerud	52	0	38
Vestfold	30	1	24
Telemark	34	6	23
Aust-Agder	22	3	14
Vest-Agder	29	1	14
Rogaland	65	4	44
Hordaland	87	4	56
Sogn og Fjordane	42	6	32
Møre og Romsdal	71	2	15
Sør-Trøndelag	42	4	19
Nord-Trøndelag	40	6	19
Nordland	92	14	48
Troms	58	4	17
Finnmark	41	2	22
<b>Totalt</b>	<b>925</b>	<b>67</b>	<b>525</b>

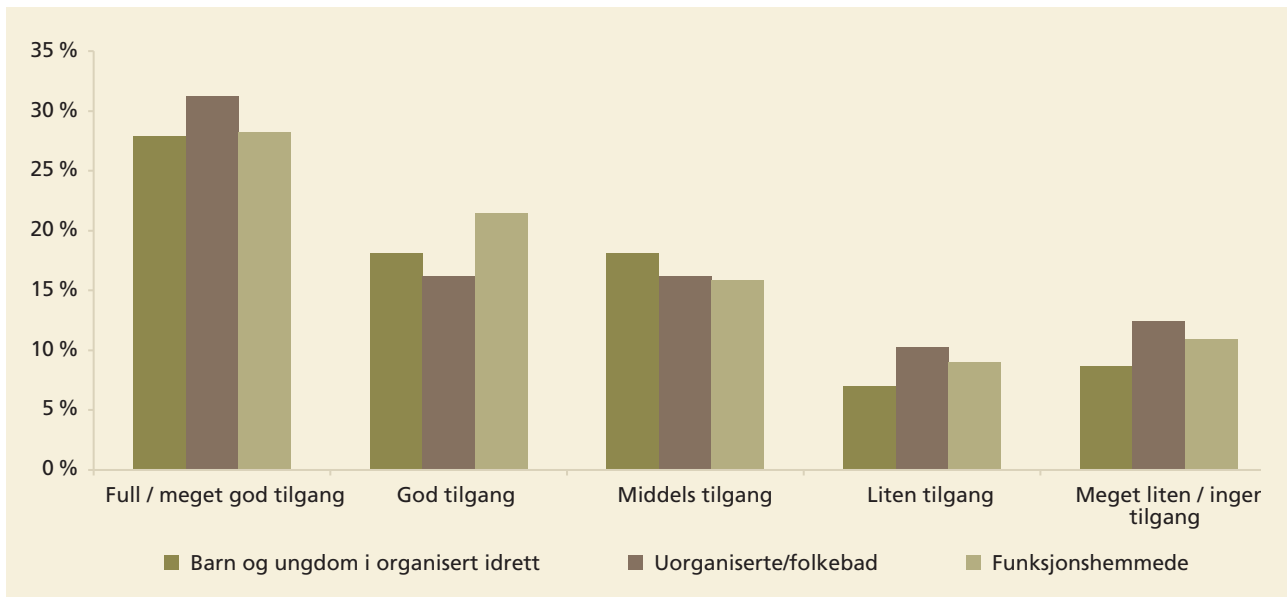
Kilde: Kultur- og kirkedepartementet

\*Åpent minimum ni måneder av det foregående året.

27) Se kapittel 4.7 "Anleggsregisterets pålitelighet" for nærmere redegjørelse.



**Figur 4 Tilgang til svømmehall for henholdsvis barn og ungdom (6–19 år) i organisert idrett, uorganiserte og funksjonshemmede**



Kilde: Spørreundersøkelse til alle landets kommuner, n = 266

mumslengde på 12,5 meter. Dette innebærer at alle fylkene bortsett fra Østfold har lavere svømmebassengdekning enn det som framgår av anleggsregisteret og av figur 2. Avviket er størst i Oslo, der antall svømmebassenger er redusert med nesten 40 prosent.

Tabellen viser i tillegg at 525 bassenger rundt i landet var bekreftet åpne hele året<sup>28</sup> – det vil si om lag halvparten av bassengene som er oppført i anleggsregisteret. 173 av bassengene hadde vært delvis åpne, det vil si åpent mellom tre og ni måneder i løpet av 2007.<sup>29</sup> Tallene for 2008 viser at antall bassenger over 12,5 meter har sunket til 911, og at antall bekreftede åpne bassenger har gått ned fra 525 til 504.

Situasjonen for svømmehalldekningen har ikke bedret seg siden idrettsmeldingen i 1999. Det har verken vært en økning i antall svømmehaller eller en utjevning i dekningen mellom fylker, byer eller kommuner.

28) "Åpent" er av Kultur- og kirke departementet definert som åpent minimum ni måneder av det foregående året. 130 av bassengene hadde "redusert drift", definert som åpne mellom seks og ni måneder av det foregående året, mens 43 bassenger var "delvis stengt", definert som åpne tre til seks måneder av det foregående året. I tillegg var det 13 bassenger som hadde hatt åpent mindre enn tre måneder.

29) De respektive eierne har blitt bedt om å redegjøre for statusen for de 925 oppførte bassengene i departementets oversikt. Til sammen er det gjort rede for 778 eller 84 prosent av bassengene. Statusen for de øvrige 147 bassengene, der ingen har svart på undersøkelsen, er ukjent. Svarene fra bassengeierne viser at 67 bassenger var bekreftet stengt i 2007.

### Svømmehallenes bruk og tilgjengelighet

Sentralt i idrettspolitikken er at alle skal få mulighet til å kunne drive idrett og fysisk aktivitet. Barn og unge er likevel trukket fram som en særlig sentral gruppe. Samtidig blir det vektlagt at funksjonshemmede og uorganiserte også skal gis tilbud om å trene i idrettsanlegg. Kommunene har blitt spurt i hvilken grad ulike grupper i samfunnet får tilbud om treningstid i svømmebasseng. Svarene for barn og unge i organisert idrett, uorganiserte og funksjonshemmede er oppsummert i figur 4.

Figuren viser at nærmere 50 prosent av kommunene mener at alle de tre gruppene barn og unge i alderen 6–19 år, uorganiserte og funksjonshem-



Foto: Scanpix

**Tabell 4 Andel av befolkningen som har under henholdsvis 4 og 25 km til svømmehall eller basseng, 1997, 2001, 2004 og 2007, i prosent**

Avstand	Under 4 km				Under 25 km			
	1997	2001	2004	2007	1997	2001	2004	2007
År								
Aldersgruppen 16–79 år	51	50	45	41	90	91	89	88
Aldersgruppen 6–15 år			43	42			91	89

Kilde: Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelser  
(Det foreligger ikke data for aldersgruppen 6–15 år for 1997 og 2001.)  
For antall personer som har svart på Levekårsundersøkelsen, se vedlegg 1.

mede har meget god eller god treningstilgang til svømmebasseng. Rundt 15 prosent av kommunene svarer at det gis liten eller ingen tilgang til svømmebasseng til barn og unge. Samtidig svarte om lag 20 prosent av kommunene at det tilbys lite eller ingen treningstid til funksjonshemmede og uorganiserte gjennom eksempelvis folkebad.

Det ble også stilt spørsmål om kommunene kunne tilby svømmeopplæring til alle skolebarn etter kravene fra Utdanningsdirektoratet. Om lag 76 prosent av kommunene opplyste at de tilbyr barn svømmeopplæring etter kravene, mens 5 prosent av kommunene svarte at det ikke gis et slikt tilbud. Nærmere 20 prosent av kommunene var imidlertid ikke sikre på om alle skolebarn gis svømmeopplæring etter kravene fra Utdanningsdirektoratet. Kommunene som ikke tilbyr svømmeopplæring etter kravene, opplyste blant annet at svak kommunal økonomi, ubrukelige bassenger og mangel på svømmebassenger var årsaken til det mangelfulle tilbudet til skolebarn i kommunen. I denne sammenhengen skal det bemerkes at Kultur- og kirke departementet ikke har ansvaret for svømmeopplæringen til skolebarn. Departementet opplyser at sambruk og samlokalisering er formålstjenlig, men at kravene fra Utdanningsdirektoratet ikke kan styre i hvilken grad departementet tildeler spillemidler til svømmeanlegg.

#### Avstand

Tilgjengelighet til anlegg har, som det ble redegjort for innledningsvis, også med avstand til anlegg å gjøre. En kommune kan ha god deknning av anlegg, men på grunn av lange reiseavstander kan anleggene for enkelte innbyggere være mindre tilgjengelige. Tabell 4 viser andelen av befolkningen i aldersgruppene<sup>30</sup> 16–79 år og 6–15 år på landsbasis som bor henholdsvis under 4 km og under 25 km fra svømmehall eller basseng i 1997, 2001, 2004 og 2007.

Tabellen viser at andelen av befolkningen i alderen 16–79 år som oppgir å ha under 4 km reisevei til svømmehall eller basseng, har sunket fra 51 prosent til 41 prosent fra 1997 til 2007. Tabellen viser også en mindre nedgang i andelen av befolkningen som opplyser at avstanden er under 25 km. I underkant av 90 prosent av befolkningen har en avstand på under 25 km til svømmehall eller basseng.

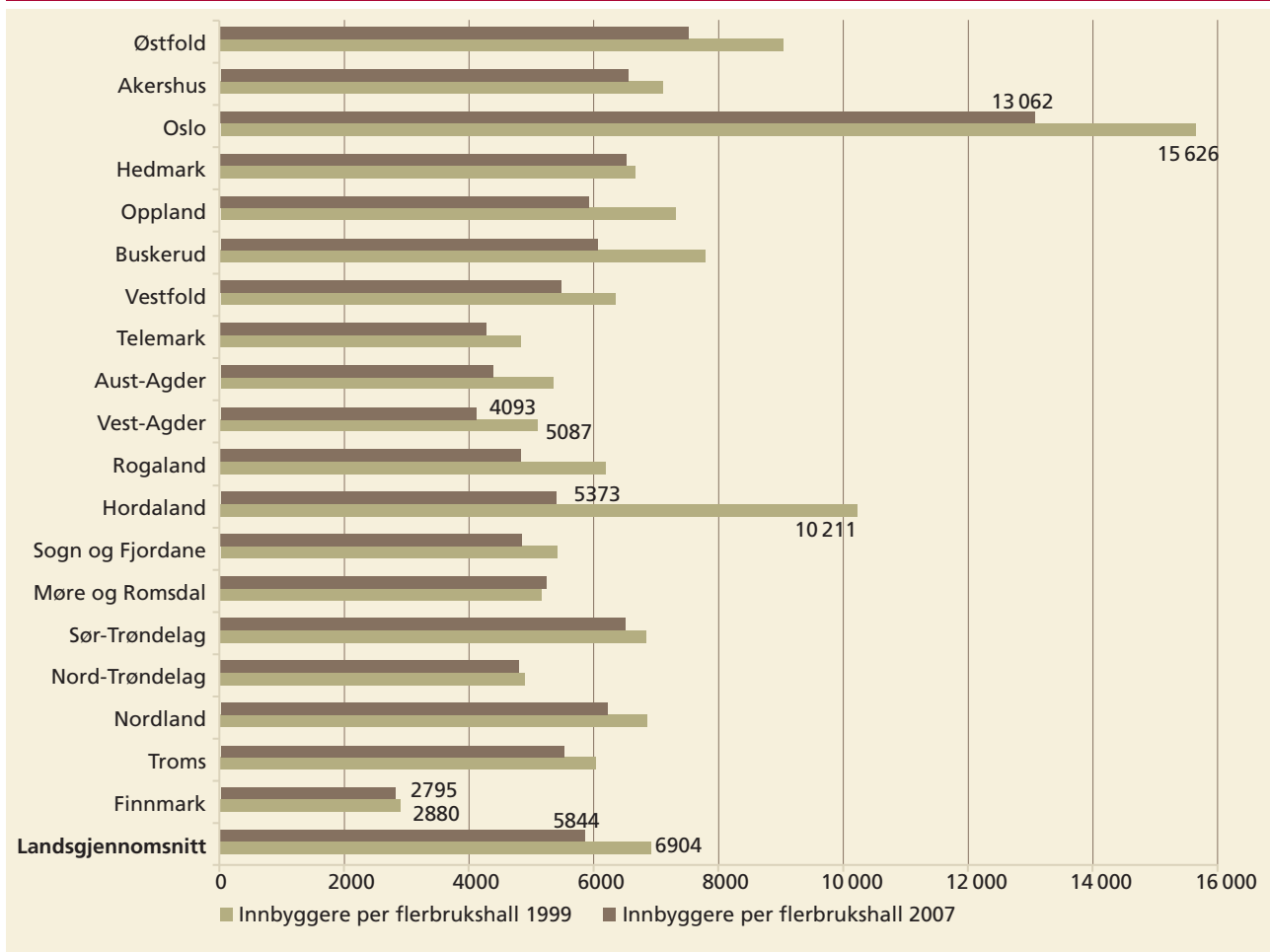
I tettbygde<sup>31</sup> strøk er det en noe større andel av befolkningen som opplyser at de bor nærmere enn 4 km fra nærmeste svømmehall eller basseng enn på landsbasis. I spredtbygde strøk var andelen 17 prosent. Nedgangen i andelen av befolkningen som bor under 4 km fra svømmehall eller basseng, gjelder både i tettbygde og spredtbygde strøk. Levekårsundersøkelsene viser dermed samme tendens som vist i figur 2 og 3 – det har ikke vært en styrking av svømmehalltilstanden siden 1999.

Kultur- og kirke departementet peker i intervju på at utformingen av tilskuddsordningen gjør at kommuneøkonomien er sentral i forklaringen på at svømmehallsituasjonen ikke har blitt bedre siden 1999. Departementet vil likevel peke på at det finnes flere svømmeanlegg i Norge enn for eksempel i Sverige. Økt tilflytting til byene kombinert med fraflyttingen fra distriktene har etter departementets vurdering ført til at dekningsgraden har blitt for lav i pressområdene. Samtidig har det høye antallet eksisterende anlegg gitt begrenset incitament til å bygge nye anlegg. Ifølge departementet er det på grunn av en stortilt utbygging på 1950- og 60-tallet mange, små (12,5 meter) og eldre svømmeanlegg i Norge per 2008. Mange svømmeanlegg har blitt for gamle, og på grunn av størrelsen heller å betrakte som svømmeopplæringsanlegg enn anlegg som egner seg til svømmeidrett. Utbygging av svømmeanlegg er svært kostbart – i størrelsesorden 100–400 mill. kroner per anlegg.

30) Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelse benytter andre aldersgrupper enn det Kultur- og kirke departementet gjør.

31) Inkluderer alle gruppene: tettbygde strøk over 100 000 innbyggere, tettbygde strøk mellom 20 000 og 99 000 innbyggere og tettbygde strøk under 20 000 innbyggere.

Figur 5 Antall innbyggere per flerbrukshall – fylkesvis og landsgjennomsnitt i 1999 og 2007



Kilde: Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister 1999 og 2007

På spørsmål om hva fylkeskommunene anser som årsak til at svømmehalldekningen ikke er bedre, svarer flere av fylkeskommunene at kombinasjonen av kommunal økonomi og høye kostnader forbundet med investeringer, i tillegg til dyr drift av svømmebassenger, er årsakene til at svømmebassengdekningen ikke er bedre. Enkelte fylkeskommuner opplyser også at de har prioritert rehabilitering av eksisterende svømmehaller framfor å bygge nye. Fylkeskommunene opplyser blant annet at det er fremmet ulike tiltak for å få til en satsning på svømmehaller: som blant annet å informere kommunene om muligheten for 20 prosent høyere tilskudd ved bygging av interkommunale anlegg – der to eller flere kommuner bygger et fellesanlegg –, sette svømmehaller øverst på den fylkeskommunale prioriteringslisten og generelt sette temaet på dagsorden for både administrasjon og politikere i eget fylke.

#### 4.3.2 Flerbrukshall

Flerbrukshall er en høyt prioritert anleggstype på grunn av sitt store brukspotensial og mulighet til

å drive egenaktivitet.<sup>32</sup> Flerbrukshaller benyttes i all hovedsak av de tradisjonelle hallidrettene som håndball, basketball, volleyball, innebandy, turn og til dels fotball. Ved utgangen av 2007 var det registrert 800 åpne flerbrukshaller i Norge, mens tilsvarende tall i 1999 var 640, noe som gir en økning på 25 prosent. Rundt 100 kommuner hadde ingen flerbrukshall i 2007, mens i 2003 var det 120 kommuner som ikke hadde flerbrukshall.<sup>33</sup> I motsetning til svømmeanleggene benyttes flerbrukshallene i større grad av den organiserte idretten. Ofte er det skolen som benytter hallene på dagtid, mens idrettslag er de største brukergruppene etter skoletid. Brukerundersøkelser viser også at det i stor grad er barn og unge i den organiserte idretten som er brukere om ettermiddagen og på kveldstid.<sup>34</sup>

Basert på tall fra Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister viser figur 5 antall innbyggere per flerbrukshall fylkesvis og for landsgjennomsnittet

32) Jf. for eksempel Innst. S. nr. 147 (2000–2001).

33) Det foreligger ikke tall på kommunenivå over antall flerbrukshaller før 2003.

34) St.meld. nr. 14 (1999–2000) side 45 og *Finansiering av statlig idrettspolitikk* (2003) side 42.



Foto: ScandinavianStockPhoto

for årene 1999 og 2007. Figuren viser at veksten på 160 flerbrukshaller har gitt en bedring i de fleste fylkene i dekkningen av flerbrukshall fra 1999 og til 2007.

Figuren viser at landgjennomsnittet har gått fra 6904 til 5844 innbyggere per flerbrukshall, noe som utgjør en forbedring på 15 prosent på landsbasis. Det er dermed færre innbyggere som må dele en flerbrukshall i 2007 enn det var i 1999. Den største økningen har funnet sted i Hordaland, som nesten har hatt en fordobling av antall flerbrukshaller siden 1999. I 1999 var det 10 211 innbyggere per flerbrukshall i Hordaland, mens det i 2007 var 5373 innbyggere per flerbrukshall. Andre fylker som har hatt en relativt sterk økning

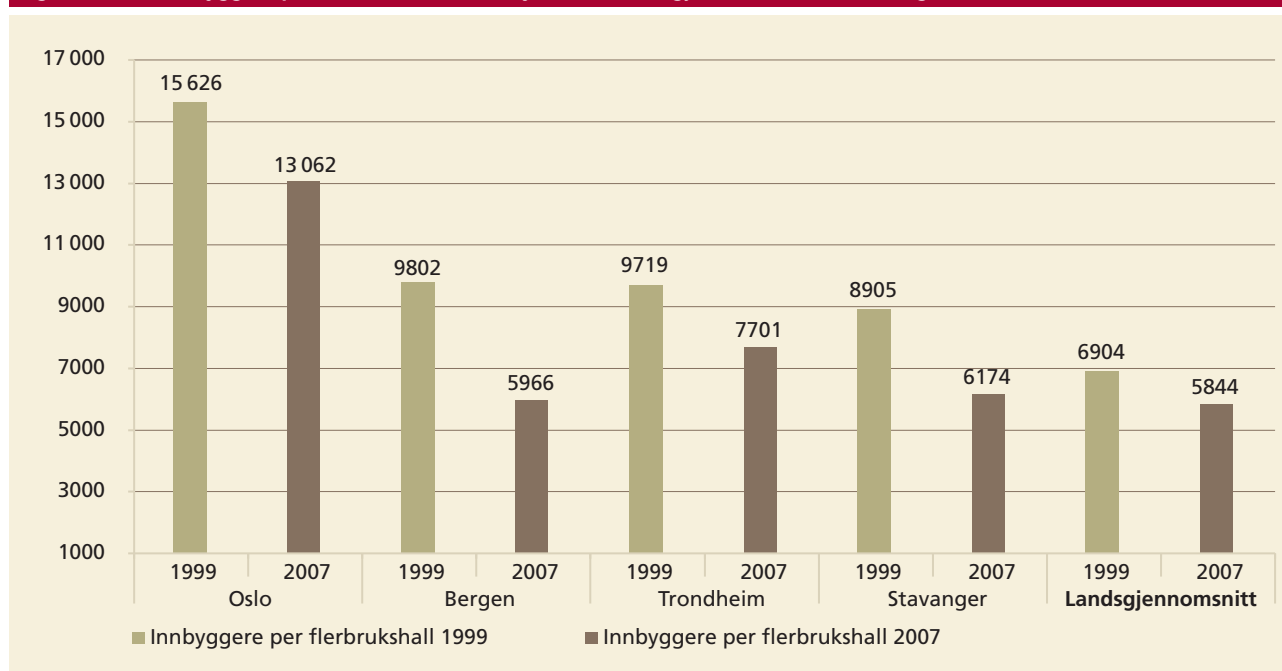
i anleggsdekningen av flerbrukshaller, er Rogaland, Buskerud, Vest-Agder, Oppland, Aust-Agder og Oslo. Disse fylkene har alle hatt en økning på mellom 16 og 22 prosent. Til tross for en bedring av anleggsdekningen i Oslo siden 1999, er Oslo fremdeles det fylket med den laveste dekkningen med 13 062 innbyggere per flerbrukshall i 2007.<sup>35</sup> Østfold har nest laveste dekning med 7501 innbyggere per flerbrukshall. Den høyeste dekkningen i 2007 har Finnmark med 2795 innbyggere per flerbrukshall. Finnmark fylkeskommune påpeker imidlertid at det generelt er betydelige reiseavstander i fylket. Vest-Agder, Telemark og Aust-Agder har også relativt god dekning med i overkant av 4000 innbyggere per flerbrukshall.

Størrelsen på flerbrukshallene varierer, men om lag 80 prosent av hallene på landsbasis har en størrelse på minst 20 x 40 meter. Basert på departementets anleggsregister er kvadratmeter flerbrukshall utregnet og summert for alle fylker. Per innbygger har Finnmark størst og Oslo lavest dekning også etter kvadratmeter flerbrukshall. For de øvrige fylkene er det også stort sammenfall mellom antall anlegg og totalt antall tilgjengelige kvadratmeter flerbrukshall per innbygger.

#### Flerbrukshalldekningen i storbyer

St.meld. nr. 14 (1999–2000) understreket behovet for å styrke flerbrukshallsituasjonen i de store byene. Figur 6 viser, basert på departementets

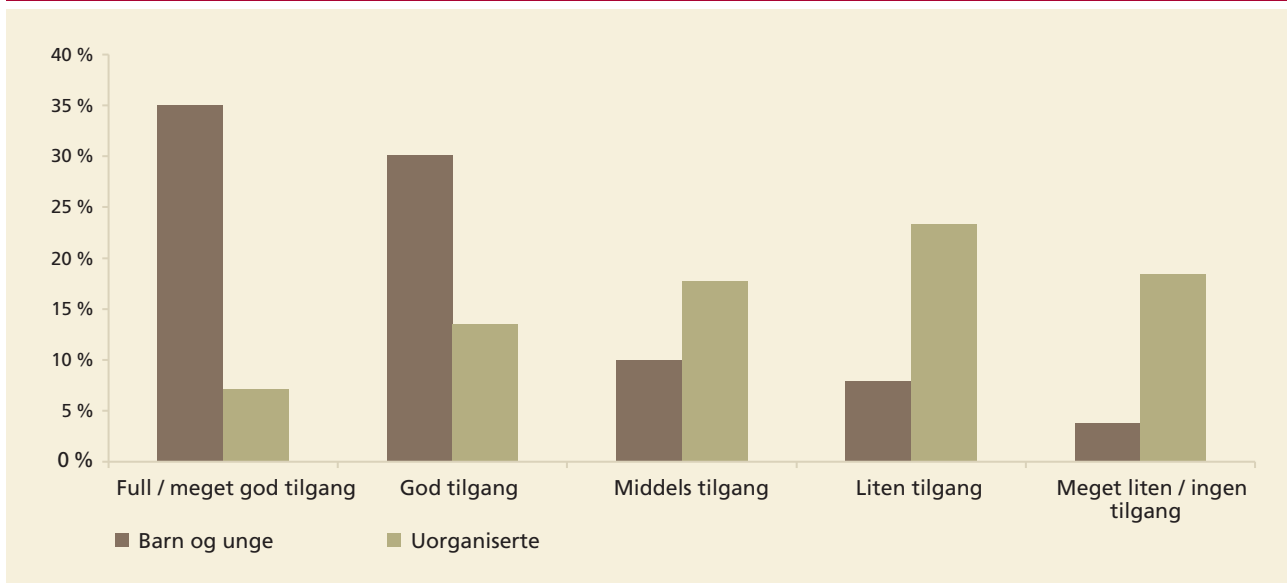
Figur 6 Antall innbyggere per flerbrukshall – storbyer, samt landsgjennomsnittet, i 1999 og 2007



Kilde: Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister 1999 og 2007

35) Se nedenfor for nærmere omtale av flerbrukshaller i Oslo.

Figur 7 Tilgang til treningstid i flerbrukshall for henholdsvis barn og unge (6–19 år) og uorganiserte



Kilde: Spørreundersøkelse til alle landets kommuner, n = 266

anleggsregister, hvordan anleggsdekningen for flerbrukshaller i storbyer har utviklet seg fra 1999 til 2007.

For alle de fire storbyene har det skjedd en økning i dekningen av flerbrukshall siden 1999. Bergen har hatt den sterkeste utviklingen i dekningen av flerbrukshall fra 9802 innbyggere per flerbrukshall i 1999 til 5966 i 2007. Dette utgjør en økning på 39 prosent, og gjør at Bergen har en dekningsgrad omtrent på linje med landsgjennomsnittet. En betydelig del av den positive utviklingen for flerbrukshaller i Hordaland, jf. figur 5, har dermed funnet sted i Bergen.<sup>36</sup> Stavanger, Trondheim og Oslo har fra 1999 til 2007 hatt en økning i dekningen av flerbrukshaller per innbygger på henholdsvis 31, 21 og 16 prosent. Oslo er den byen som har den laveste dekningen med hensyn til antall innbyggere per flerbrukshall både i 1999 og 2007, og Oslo kommune ved idrettsetaten framholdt i intervju at byen har en underdekning av flerbrukshaller. Kommunen opplyste i intervju at den har et pågående hallprosjekt i 2005–2012 der det er planlagt å bygge åtte nye flerbrukshaller.<sup>37</sup> En realisering av alle de åtte hallene vil, gitt dagens befolkningensmengde, gi en dekning i Oslo på ca. 11 000 innbyggere per flerbrukshall. Departementet bidrar med ekstra spillemidler til kommunen for å bygge disse flerbrukshallene.<sup>38</sup>

36) Flerbrukshaller gir høye vektorpoeng, og dermed er veksten i antall flerbrukshaller også med på å forklare Hordalands økning på 29 prosent i den totale anleggsdekningen fra 2001 til 2007, jf. tabell 1.

37) To av disse hallene var finansiert per 3. juni 2008.

38) Jf. kapittel 4.5.3 "Nærmere om tildelingen av midler til kommunene" – *Anleggspolitisk program*.

For de øvrige kommunene rundt i landet er det i likhet med svømmehalldekningen også forskjeller i anleggsdekningen av flerbrukshaller. I de kommunene som har flerbrukshall, er også hovedtendensen at kommuner med få innbyggere har en bedre dekning enn folkerike kommuner. I enkelte mindre kommuner er det under 500 innbyggere som deler på en flerbrukshall, mens i andre kommuner er det over 25 000 innbyggere per flerbrukshall. I de sistnevnte kommunene er hallene imidlertid langt større enn gjennomsnittet og målt i tilgjengelige kvadratmeter hall er situasjonen for disse kommunene bedre enn for eksempel i Oslo.

#### Utjevning

Økningen i antall flerbrukshaller kan ha bidratt til en utjevning i dekningen av flerbrukshaller mellom kommunene. Standardavviket har gått ned fra 3914 innbyggere per flerbrukshall i 2003 til 3313 innbyggere per flerbrukshall i 2007. Med andre ord har skjevhetene mellom kommunene med hensyn til dekningen av flerbrukshaller blitt mindre.

#### Flerbrukshallenes bruk og tilgjengelighet

Kommunene har også blitt spurt om i hvilken grad ulike grupper i samfunnet får tilbud om treningstid i flerbrukshallene. I idrettsmeldingen ble det påpekt at flerbrukshaller i større grad bør være åpne for egenorganisert idrett. Svarene for barn og unge i organisert idrett i alderen 6–19 år og uorganiserte i alle aldersgrupper er oppsummert i figur 7.

**Tabell 5 Andel av befolkningen som har under henholdsvis 4 og 25 km til idrettshall. 1997, 2001, 2004 og 2007, i prosent**

Avstand	Under 4 km				Under 25 km			
	1997	2001	2004	2007	1997	2001	2004	2007
År								
Aldersgruppen 16–79 år	54	58	55	55	85	91	90	90
Aldersgruppen 6–15 år			59	57			93	92

Kilde: Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelser  
For antall personer som har svart, se vedlegg 1.

Figur 7 viser at ca. 65 prosent av kommunene opplyser at barn og unge i alderen 6–19 år har meget godt eller godt tilbud om treningstid i flerbrukshall. Til sammenligning opplyser ca. 20 prosent av kommunene at uorganiserte som driver egenaktivitet, har en tilsvarende mulighet til å trene i flerbrukshall. Samtidig opplyser 40 prosent av kommunene at uorganiserte får lite eller ikke noe tilbud om trening i flerbrukshall.

For øvrige brukere av flerbrukshaller, som funksjonshemmede og bedriftsidretten, fordeler svarene fra kommunene seg jevnt over hele skalaen fra full tilgang til ingen tilgang. Det innebærer for eksempel at ca. 15 prosent av kommunene opplyser at funksjonshemmede gis et meget godt tilbud om å trene i flerbrukshall, at 23 prosent opplyser at de gis et godt tilbud, og at noe over 10 prosent av kommunene opplyser at denne gruppen i meget liten grad får tilbud om å trene i flerbrukshall.

Om lag 25 prosent av kommunene opplyser at de eksisterende idrettsanleggene, deriblant flerbrukshaller, kan utnyttes bedre. Enkelte kommuner bemerker at det kan være ledig kapasitet i hallene på fredag ettermiddag, og at hallene kan utnyttes bedre hvis man i større grad deler opp hallene i mindre aktivitetsflater.

Tilgjengelighet til anlegg har, som det ble redegjort for innledningsvis, også med geografisk avstand til anlegg å gjøre. Tabell 5 viser andelen av befolkningen i aldersgruppene<sup>39</sup> 16–79 år og 6–15 år på landsbasis som har henholdsvis under 4 km og 25 km til en idrettshall i 1997, 2001, 2004 og 2007.

Tabellen viser at 55 prosent av befolkningen i aldersgruppen 16–79 år har under 4 km reisevei til en idrettshall i 2007. Dette er stabilt sammenholdt med situasjonen i 1997, da tallet var 54 prosent. Sammenlignet med svømming opplyser en større andel av befolkningen å bo under 4 km

fra en idrettshall, jf. tabell 4. Samtidig opplyser ca. 90 prosent av befolkningen å bo under 25 km fra en idrettshall, noe som er omtrent det samme som for svømmehaller og bassenger.

#### 4.3.3 Fotballanlegg

Fotball er den største særvidretten i Norge og utøves av mange, både i organisert og i uorganisert form.<sup>40</sup> Ifølge Levekårsundersøkelsen fra 2004 hadde 65 prosent av befolkningen spilt fotball det siste året.<sup>41</sup>

Antall fotballanlegg har økt fra 4236 i 1999 til 4507 i 2007, noe som tilsvarer en vekst på ca. 6 prosent.<sup>42</sup> Til sammenligning var veksten for flerbrukshaller i samme periode 25 prosent. Utviklingen innen fotballanlegg har i stor grad skjedd gjennom å oppgradere og omgjøre grus- og gressbaner til kunstgressbaner. Antall kunstgressbaner i 1999 var 85, mens det i 2007 hadde steget til 509 – en økning på ca. 500 prosent.<sup>43</sup> Begrunnelsen for denne satsningen er at en kunstgressbane har en brukstid på 720 timer i løpet av en sesong, mens en naturgressbane har en brukstid på 200 timer. Det ble pekt på at grusbaner også har en høy brukstid sammenlignet med naturgress. På bakgrunn av dette ville departementet heve stønadssatsen for bygging av kunstgressbaner og grusbaner.<sup>44</sup> Tall fra departementet viser imidlertid at nedbyggingen av grusbaner har vært større enn for gressbaner fra 2003 til 2007.

Basert på tall fra anleggsregisteret viser figur 8 antall innbyggere per fotballbane fylkesvis og for

40) Norges Fotballforbund hadde i 2007 ca. 371 000 medlemmer, av disse var over 107 000 jenter/kvinner, jf. idrettsregistreringen for 2007 – Norges Fotballforbunds hjemmeside: [www.fotball.no](http://www.fotball.no) (<http://www.fotball.no/t2.aspx?p=53334&cat=51832>).

41) Kilde: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>.

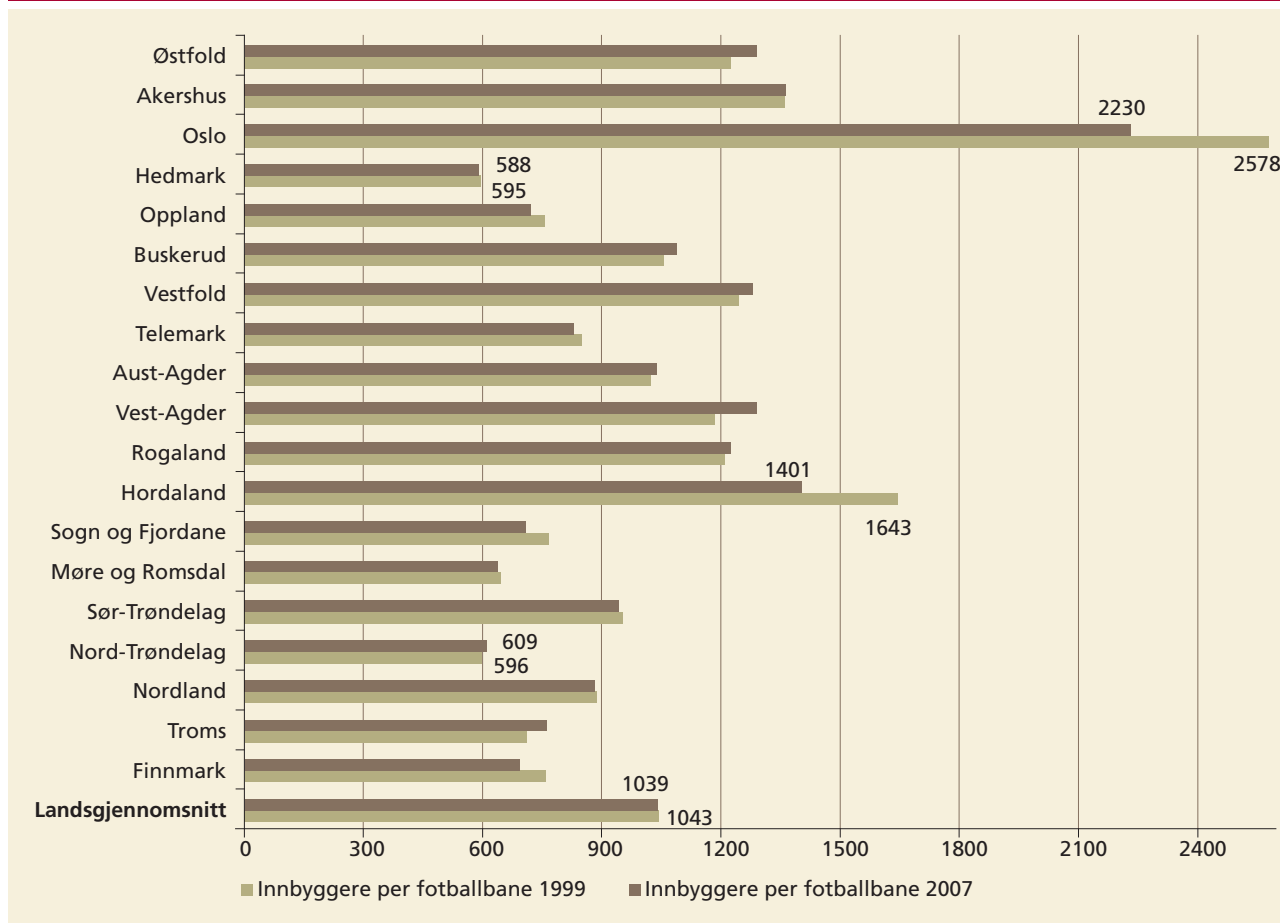
42) Ikke alle fotballanlegg er inkludert i kategorien fotballanlegg. Dette er fordi anleggstypene 281 (fotball ubestemt for eksempel lysanlegg), 377 (minihall 40 x 20 m), 420 (storhall 100 x 60 m) og 432 (treningshall 70 x 50 m) ikke var medregnet i St.meld. nr. 14 (1999–2000). For å få et riktig sammenligningsgrunnlag er disse anleggstypene også utelatt ved utregning av innbyggere per fotballbane for 2007. Summen av disse anleggene utgjorde 107 anlegg av totalt 4614 fotballanlegg i 2007.

43) Departementets anleggsregister for 1999 og 2007.

44) Ifølge St.meld. nr. 14 (1999–2000) side 45 skulle stønadssatsene for grusbaner også heves, mens *Finansiering av statlig idrettspolitikk* (2003) side 37 bare nevner satsningen på kunstgressbaner.

39) Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelse benytter andre aldersgrupper enn det Kultur- og kirkedepartementet gjør.

Figur 8 Antall innbyggere per fotballbane – fylkesvis og landsgjennomsnitt i 1999 og 2007



Kilde: Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister 1999 og 2007

landsgjennomsnittet for årene 1999 og 2007. Figuren viser at dekkningen av fotballbaner på landsbasis har vært stabilt ved at dekkningen er styrket fra 1043 til 1039 innbyggere per fotballbane.

Figuren viser at Oslo har den laveste dekkningen av fylkene med 2230 innbygger per fotballbane i 2007, etterfulgt av Hordaland og Akershus med en dekkning på henholdsvis 1401 og 1361 innbyggere per fotballbane. Den høyeste dekkningen av fotballbaner i 2007 finnes i fylkene Hedmark og Nord-Trøndelag med henholdsvis 588 og 609 innbyggere per fotballbane. Målt etter banenes totale brukskapasitet kan ulike utbygningsgrad av kunstgressbaner utjevne noen av disse variasjonene. I flere fylker kan den ulike utbygningsgraden imidlertid bidra til å forsterke henholdsvis lav og høy dekkning av fotballbaner. Enkelte fylker med høy dekkning av fotballbaner kan ha en høy dekkning av kunstgressbaner. Motsatt kan fylker med lav dekkning også ha en lav dekkning av kunstgressbaner. Den sterkeste økningen i dekkningen av fotballbaner har skjedd i Hordaland og Oslo, som har hatt en økning på henholdsvis 15 og 13 prosent i dekkningen av fotballbaner i

forhold til befolkningstallet. Til sammenligning var økningen for landsgjennomsnittet 0,4 prosent.<sup>45</sup> Lav dekkning av fotballbaner i Hordaland kan delvis veies opp mot at fylket har relativt flere kunstgressbaner enn de øvrige fylkene. Vest-Agder, Troms og Østfold har hatt



Foto: Scanpix

45) På grunn av befolkningsveksten vil ikke endringen i antall fotballanlegg være den samme som endringen i antall innbyggere per fotballanlegg.



Foto: ScandinavianStockPhoto

en negativ utvikling i dekning per innbygger på henholdsvis 9, 7 og 5 prosent. Bare Troms har hatt en faktisk nedgang i antall fotballbaner. Den negative utviklingen i anleggsdekningen i de øvrige fylkene skyldes en relativt sterkere vekst i befolkningsmengden.

#### Fotballbanedekningen i storbyer

Figur 9 viser hvordan utviklingen i dekningen av fotballbaner har vært for de fire storbyene fra 1999 til 2007. Figuren viser at dekningen av fotballbaner har blitt styrket i alle de største byene,

men at de fortsatt har en lavere dekning enn landsgjennomsnittet.

Figur 9 viser at Trondheim har den høyeste dekningen med 1570 innbyggere per fotballbane, mens Bergen har den laveste dekningen med 2398 innbyggere per fotballbane. Bergen har imidlertid hatt den sterkeste økningen med 18 prosent siden 1999, etterfulgt av Oslo, som har hatt en økning på 13 prosent. I Oslo varierer dekningen av fotballbaner også mellom bydelene. Gjennomgående er det færre innbyggere som deler på en fotballbane i de ytre østlige bydelene, der det er 1000–3000 innbyggere per fotballanlegg, sammenlignet med de ytre vestlige bydelene, der det er 2000–7000 innbyggere per fotballbane. I de indre bydelene er dekningen lavere både i øst og i vest.

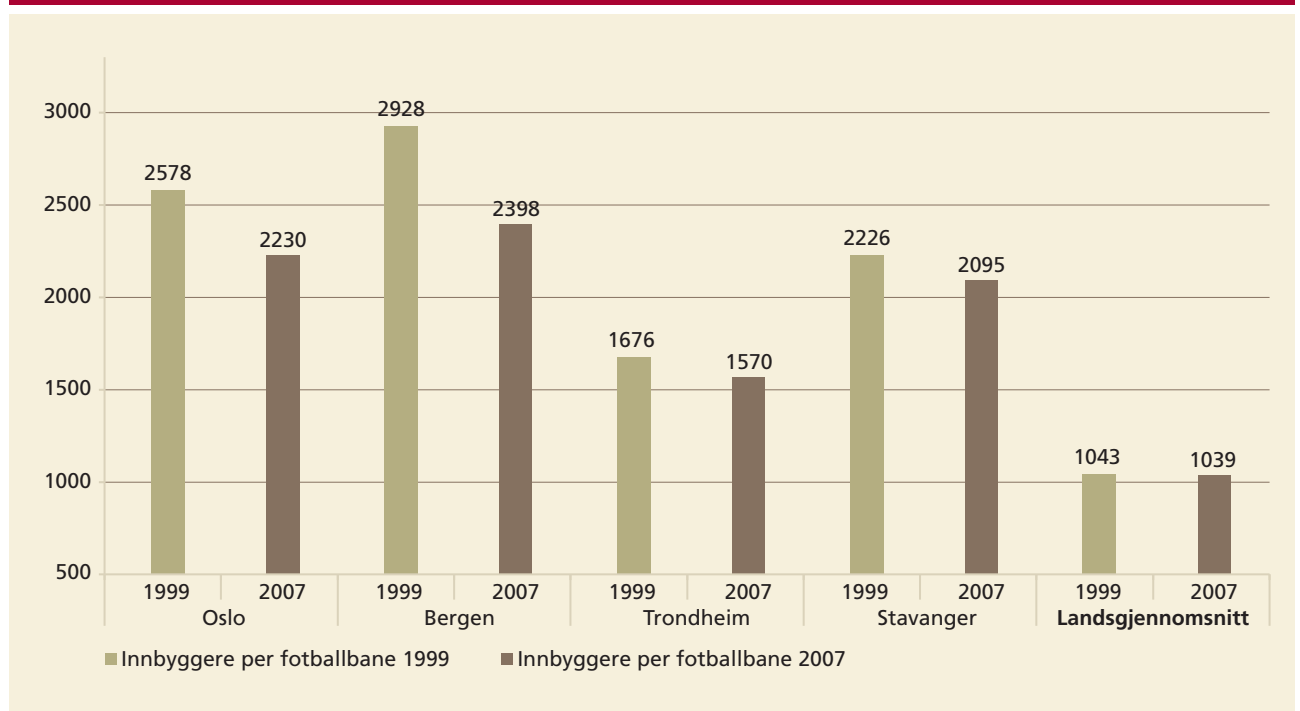
#### Utjevning

Når det gjelder spredningen for dekningen av innbyggere per fotballanlegg mellom kommunene, er den mindre enn tilsvarende for svømme- og flerbrukshaller. Dette er i stor grad en følge av at den totale dekningen av fotballanlegg er langt høyere. Spredningen i dekningen mellom kommunene, målt ved standardavviket, har vært på omtrent samme nivå fra 2003 til 2007.

#### Fotballbanenes bruk og tilgjengelighet

Kommunene har også blitt spurt om i hvilken grad ulike grupper i samfunnet får tilbud om

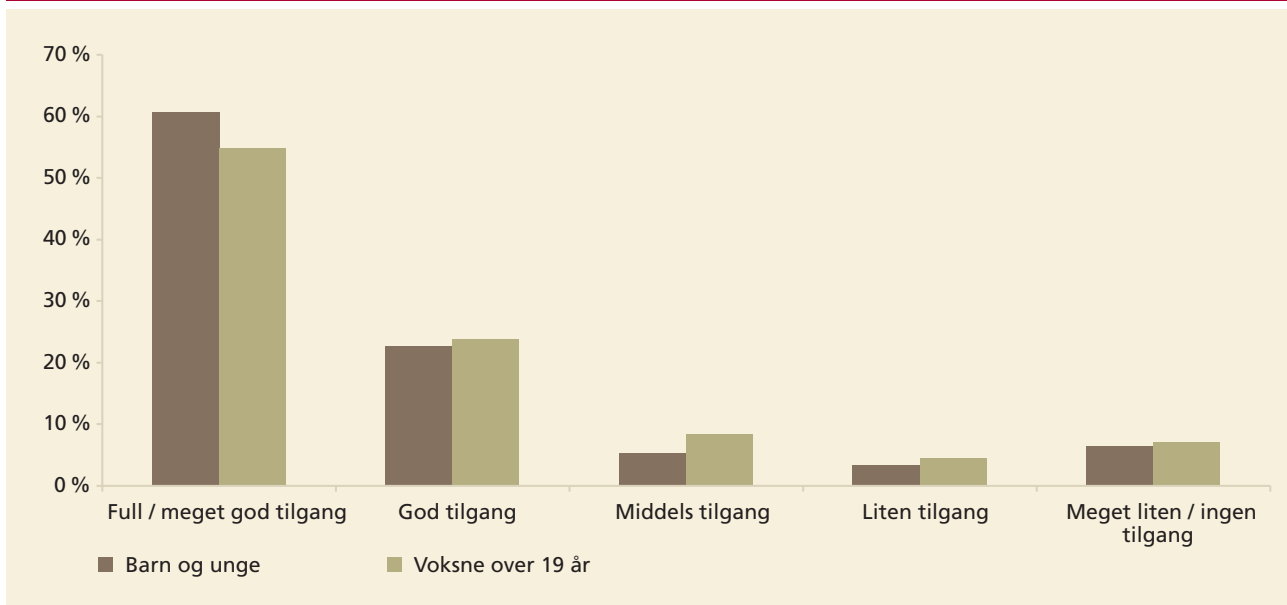
Figur 9 Antall innbyggere per fotballbane – storbyer, samt landsgjennomsnittet, i 1999 og 2007



Kilde: Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister 1999 og 2007



**Figur 10 Tilgang til fotballanlegg for henholdsvis barn/unge (6–19 år) og voksne. Organisert idrett**



Kilde: Spørreundersøkelse til alle landets kommuner, n = 266

treningstid på fotballbanene. Svarene for barn og unge i organisert idrett i alderen 6–19 år og voksne i organisert idrett er oppsummert i figur 10.

Figuren viser at over 80 prosent av de kommunene som svarte, opplyser at barn og ungdom har god eller meget god tilgang til å trene på fotballbaner. Til sammenligning var tallet for svømmehaller og flerbrukshaller for den samme gruppen henholdsvis på 50 og 65 prosent. Figuren viser at også voksne i organisert idrett har god eller meget god tilgang til fotballanlegg i de aller fleste kommunene. For øvrige brukergrupper, som funksjonshemmede og uorganiserte, fordeler svarene fra kommunene seg jevnt på skalaen (ca. 20 prosent av svarene i hver svarkategori på en fempunktsskala) fra full tilgang til ingen tilgang.

Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelser inneholder også spørsmål om avstand til blant annet fotballbane. Svarene er gjengitt i tabell 6. Den viser at ca. 70 prosent av de spurte opplyser at de bor under 4 km fra nærmeste idrettsplass, fotballbane eller stadion i alle Levekårsundersøkelsene. Til sammenligning var den samme

andelen for svømmehaller og flerbrukshaller på henholdsvis 41 og 55 prosent. Dette er for øvrig i tråd med både tallene fra departementets anleggsregister, som viser at det finnes langt flere fotballanlegg enn svømme- og flerbrukshaller, og spørreundersøkelsen, som viser at flere aktive barn og unge som spiller fotball, har et bedre treningstilbud enn dem som svømmer og benytter flerbrukshall. Tabellen viser også at rundt 95 prosent av befolkningen bor mindre enn 25 km fra en idrettsplass, fotballbane eller stadion.

#### 4.4 Øvrige prioriterte anlegg

I tillegg til svømmebasseng, flerbrukshaller og fotballanlegg ble anlegg til friluftsliv og isflater trukket fram som prioriterte anlegg i St.meld. nr. 14 (1999–2000). I tillegg ble nærmiljøanlegg som en separat gruppe også trukket fram som et satsningsområde.

##### 4.4.1 Friluftsliv

Brukerundersøkelser som Levekårsundersøkelsen til Statistisk sentralbyrå (2007) viser at turgåing

**Tabell 6 Andel av befolkningen som har under henholdsvis 4 og 25 km til idrettsplass, fotballbane eller stadion. 1997, 2001, 2004 og 2007, i prosent**

Avstand	Under 4 km				Under 25 km			
	1997	2001	2004	2007	1997	2001	2004	2007
Aldersgruppen 16–79 år	68	72	69	68	93	96	96	95
Aldersgruppen 6–15 år			76	73			98	98

Kilde: Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelser  
For antall personer som har svart, se vedlegg 1.

**Tabell 7 Antall anlegg i kategorien friluftsliv\* per fylke i 2001 og 2007 samt dekingen i forhold til befolkningens mengde i 2007**

Fylke	2001	2007	Innbyggere per friluftslivsanlegg i 2007
Østfold	243	262	1002
Akershus	262	323	1576
Oslo	128	171	3208
Hedmark	279	301	627
Oppland	391	417	439
Buskerud	447	470	527
Vestfold	175	212	1056
Telemark	191	211	788
Aust-Agder	188	232	452
Vest-Agder	444	498	329
Rogaland	462	569	711
Hordaland	420	546	836
Sogn og Fjordane	391	454	233
Møre og Romsdal	918	1022	240
Sør-Trøndelag	186	252	1106
Nord-Trøndelag	57	101	1278
Nordland	436	507	464
Troms	125	159	969
Finmark	19	35	2076
<b>Totalt</b>	<b>5762</b>	<b>6742</b>	<b>694</b>

Kilde: Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister 2001 og 2007

\*Inneholder hele kategorien, dvs. mer enn de tre prioriterte typene turløype, turvei og tursti. Om lag 1000 av anleggene er også definert under anleggsklassen nærmiljøanlegg.

er den mest populære mosjonsaktiviteten i befolkningen. Nærmere 80 prosent har gått en tur i løpet av de siste månedene. Andre populære aktiviteter som kan foregå i friområder, er ski,

sykling og jogging. På bakgrunn av dette ble også friluftsliv trukket fram som en prioritert anleggs-kategori. I tillegg til den statlige støtten gjennom kommunene avsetter departementet en separat ramme til friluftsliv i fjellet. Tilskudd til anlegg for friluftsliv i fjellet ytes via Den Norske Turistforening og andre foreninger med tilsvarende formål. Særlig prioritert innen friluftsliv er turløyper, turstier og turveier.

Klimatiske og geografiske forhold vil påvirke den muligheten befolkningen i ulike deler av landet har til å benytte naturen til idrett og fysisk aktivitet. Store arealer som kan benyttes til mosjon, vil ikke være registrert som friluftsanlegg i anleggsregisteret. Tabell 7 viser antall friluftslivsanlegg for 2001 og 2007 samt dekingen i forhold til befolkningens mengde i 2007.

Tabellen viser at antall friluftslivsanlegg har økt fra i overkant av 5700 anlegg i 2001 til over 6700 anlegg i 2007. De prioriterte turstiene, turløypene og turveiene utgjør om lag 70 prosent av økningen. Tabellen viser også at antall friluftslivsanlegg har økt i alle fylker. Tabellen viser at Møre og Romsdal har flest friluftslivsanlegg med over 1000 anlegg, mens Finnmark har færrest med 35 anlegg. Målt



Foto: ScandinavianStockPhoto

**Tabell 8 Antall isanlegg per fylke for 2001 og 2007 samt deknings i forhold til befolkningsmengde i 2007**

Fylke	2001	2007	Innbyggere per isanlegg i 2007
Østfold	10	12	21 877
Akershus	22	23	22 138
Oslo	14	21	26 125
Hedmark	17	21	8 985
Oppland	24	28	6 537
Buskerud	8	8	30 957
Vestfold	5	6	37 301
Telemark	4	5	33 234
Aust-Agder	2	4	26 190
Vest-Agder	1	5	32 740
Rogaland	5	5	80 913
Hordaland	4	4	114 178
Sogn og Fjordane	1	3	35 398
Møre og Romsdal	3	4	61 346
Sør-Trøndelag	4	8	34 855
Nord-Trøndelag	2	5	25 814
Nordland	8	9	26 160
Troms	5	5	30 827
Finnmark	1	1	72 665
<b>Totalt</b>	<b>140</b>	<b>177</b>	<b>26 447</b>

Kilde: Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister 2001 og 2007

etter antall innbyggere per anlegg er det Oslo som har lavest dekning av friluftsanlegg med over 3200 personer per anlegg, mens Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal har høyest dekning med rundt 240 innbyggere per anlegg.

#### 4.4.2 Isanlegg

Isanlegg er også en prioritert anleggskategori og omfatter blant annet ishaller og utendørs baner av både naturis og kunstis. Skøyteaktiviteter er et lavterskeltilbud, samtidig som skøyteaktiviteten er relativt lav blant annet som følge av mangel på anlegg. Tabell 8 viser antall isanlegg i 2001 og 2007 og dekning per person i 2007. Tabellen viser at det er få isanlegg på landsbasis, og at dekningsgraden per innbygger varierer betydelig mellom fylkene.

Tabellen viser at antall isanlegg har økt fra 140 i 2001 til 177 anlegg i 2007. Det har vært en økning av antall isanlegg i de fleste fylkene. Det finnes flest anlegg på Østlandet, der det i fylkene Akershus, Oslo, Hedmark og Oppland er over 20 anlegg i hvert fylke. Med ett anlegg har Finnmark færrest isanlegg. I forhold til befolkningen har Hedmark og Oppland høyest dekning med under 10 000 innbyggere per anlegg. Lavest dekning har Hordaland med over

110 000 innbyggere per anlegg. For isanleggene må det også tas hensyn til naturlige og klimatiske variasjoner.



Foto: ScandinavianStockPhoto

**Tabell 9 Antall nærmiljøanlegg per fylke samt dekningen i forhold til befolkningstallet. 2007\***

Fylke	Antall anlegg	Innbyggere per nærmiljøanlegg
Østfold	585	449
Akershus	1120	455
Oslo	663	827
Hedmark	674	280
Oppland	716	256
Buskerud	721	343
Vestfold	488	459
Telemark	490	339
Aust-Agder	515	203
Vest-Agder	793	206
Rogaland	1274	318
Hordaland	1216	376
Sogn og Fjordane	693	153
Møre og Romsdal	862	285
Sør-Trøndelag	659	423
Nord-Trøndelag	637	203
Nordland	732	322
Troms	388	397
Finnmark	95	765
<b>Total og gjennomsnitt</b>	<b>13 321</b>	<b>351</b>

Kilde: Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister 2007

\* Det foreligger ikke nøyaktige tall på antall nærmiljøanlegg i 1999, men basert på tall fra 2003 og tall på sentrale nærmiljøanleggstyper i 2001 – og antall søknader om nærmiljøanlegg – er antallet beregnet til å være omtrent 8500 i 1999

#### 4.4.3 Nærmiljøanlegg

Nærmiljøanlegg er en prioritert og separat søknadsgruppe innenfor spillemiddelordningen. Det har blitt gitt midler til nærmiljøanlegg siden 1993.<sup>46</sup> Nærmiljøanleggene skiller seg fra de fleste andre idrettsanleggene ved at de ikke er tilrettelagt for organisert idrett. De er primært innrettet mot barn og unge for egenorganisert fysisk aktivitet, og skal dermed hovedsakelig lokaliseres nær boområder. Innenfor nærmiljøordningen kan det søkes om spillemidler til flere typer anlegg. Sentrale nærmiljøanlegg er knyttet til ballspill, orientering og ulike aktivitetsanlegg som er lokalisert ved eller i nærheten av skoler. Tabell 9 viser antall nærmiljøanlegg per fylke i 2007 samt dekningen per innbygger.

Antall nærmiljøanlegg har økt fra ca. 8500 i 1999 til nærmere 13 500<sup>47</sup> i 2007, og dermed er det denne kategorien som har hatt den største økningen i antall anlegg i perioden. Oslo og Finnmark har færrest nærmiljøanlegg per innbygger – rundt 800 innbyggere per anlegg. Høyest dekning har Sogn og Fjordane med ca. 150 innbyggere per anlegg.

46) *Finansiering av statlig idrettspolitikk* (2003), side 59.

47) I dette tallet inngår det også om lag 1000 friluftslivs-anlegg som er definert som nærmiljøanlegg.

Ballbinger er den typen nærmiljøanlegg som har hatt sterkest økning i perioden. I 1999 var det ingen ballbinger, mens antallet har økt til ca. 1000 binger i 2008. Norges Fotballforbund har et mål om at det skal bli 4000 ballbinger på landsbasis. Ifølge Kultur- og kirkedepartementet er Norges Fotballforbund gode til å promotere ballbinger overfor kommunene gjennom forbundets anleggskomiteé. Fotballforbundet driver blant annet oppsøkende virksomhet, og har for eksempel med kjente fotballedere på reiser rundt i kommunene. Etter departementets vurdering bidrar denne virksomheten til at det bygges flere ballbinger enn det ellers ville blitt gjort. Ballbingene som mottar støtte fra spillemidlene, er i henhold til departementets krav og er prioritert i de kommunale planene.

Forbundet har også inngått avtaler om delfinansiering med ulike sponsorer – der Fotballforbundet via sponsorene har bidratt med rundt 35 000 kroner per ballbinger. I tillegg har leverandørene av ballbinger tilpasset kostnadene til tilskuddet man kan få til nærmiljøanlegg. Departementet antar at andre særforbund ønsker tilsvarende ressurser til å drive samme type promoterende virksomhet slik at det kan bli bygget flere anlegg innenfor deres idrett.

**Tabell 10 Andel av befolkningen som har under henholdsvis 4 og 25 km til nærmiljøanlegg. 1997, 2001, 2004 og 2007, i prosent**

Avstand	Under 4 km	Under 25 km
År	2007	2007
Aldersgruppen 16–79 år	56	76
Aldersgruppen 6–15 år	64	83

Kilde: Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelser  
For antall personer som har svart, se vedlegg 1.

Tall fra departementet viser at det blant øvrige nærmiljøanlegg med en større utbredelse har blitt bygget flere sandvolleyballbaner (273 prosent økning), skateboardanlegg (622 prosent økning) og skileikanlegg (436 prosent økning). I tillegg utgjør nærmiljøkart en vesentlig gruppe innenfor nærmiljøanleggene.

#### Nærmiljøanleggenes tilgjengelighet

Nærmiljøanleggene ble inkludert i Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelser fra 2007. Resultatet er oppsummert i tabell 10.

Tabellen viser at en større andel av befolkningen i målgruppen barn og unge har henholdsvis under 4 og 25 km til nærmeste nærmiljøanlegg sammenlignet med den voksne delen av befolkningen. Dette er i tråd med departementets målsetting om at nærmiljøanlegg skal rette seg mot barn og unge, og at de skal bygges nær boområder og i tilknytning til skoler.

#### 4.4.4 Øvrige idrettsanlegg

Sosialt fellesskap ble i idrettsmeldingen trukket fram som en viktig motivasjonsfaktor for idrett og fysisk aktivitet – dette gjelder særlig blant ungdom. Tall fra departementet viser også at det har vært en økning på ca. 1000 anlegg som kan bidra til sosialt fellesskap, som for eksempel klubbhus og kulturbygg, i perioden 1999–2007.

Orienteringskart og hestesportanlegg er også anlegg som utgjør en relativt stor del av den totale anleggsveksten fra 1999 til 2007. Golf utgjør en relativt liten andel av den totale anleggsmassen, men antall golfanlegg har økt fra 70 i 2001 til 140 ved utgangen av 2007.

#### 4.4.5 Nasjonalanlegg

I tillegg til de ordinære anleggene og nærmiljøanleggene finnes det en egen støtteordning for nasjonalanlegg. Ifølge St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* skal disse anleggene tilfredsstillende en rekke krav knyttet til internasjonale mesterskap og konkurranser. Ifølge idrettsmeldingen er slike anlegg kostnadskre-

vende, og det er ønske om å begrense statens omkostninger til disse anleggene.

På bakgrunn av et forslag fra idrettsstyret ble det derfor etablert fem nasjonalanlegg ved at departementet inngikk avtaler med Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, det aktuelle særforbundet og anleggets eier. Avtalene innebærer at anleggene kan søke om dekning av inntil 50 prosent av utgiftene som er forbundet med nye investeringer. Avtalene gjelder for 10 år, og vil bli forhandlet og vurdert videreført når de utløper. De fem nasjonalanleggene er Ullevål stadion (fotball), Holmenkollen (nordiske grener og skiskyting), Vikingskipet (skøyter), Vikersund (skiflyging) og Kvitfjell (alpint).

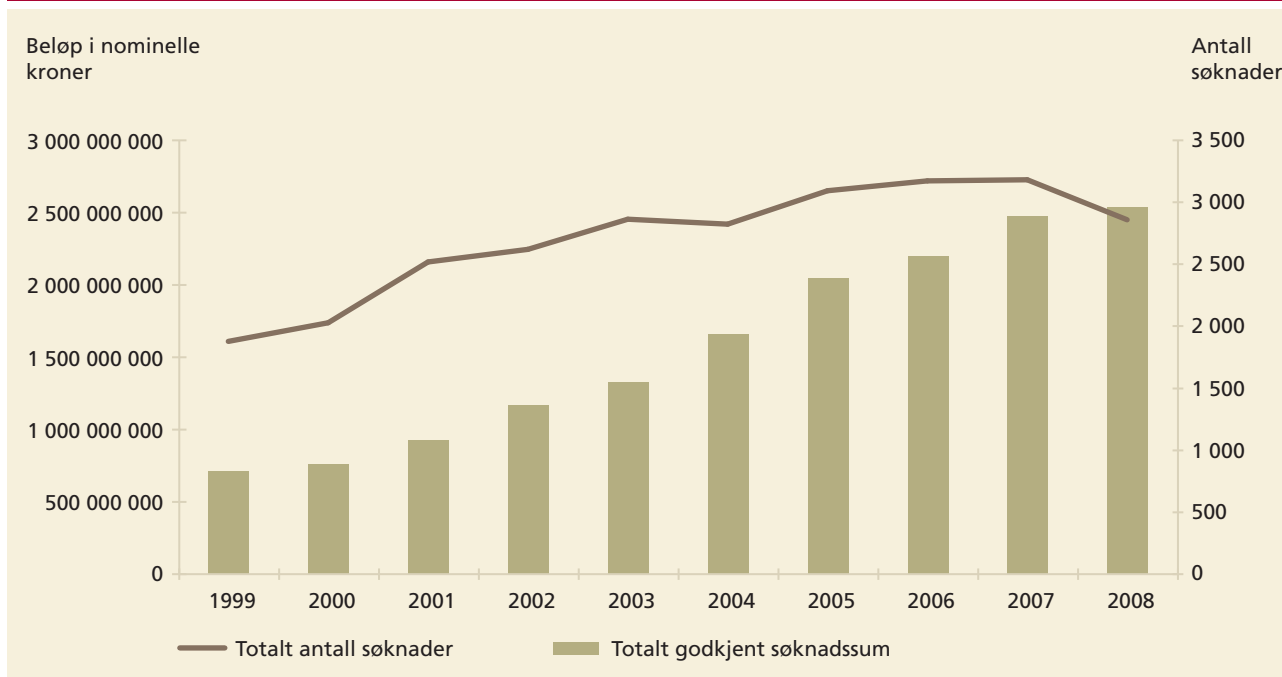
#### 4.4.6 Forvaltningens vurdering av anleggssituasjonen og måloppnåelsen

På spørsmål til kommunene om hvordan de vurderer dagens anleggssituasjon, opplyser et flertall av kommunene (73 prosent) at det etter deres vurdering er mangel på idrettsanlegg i kommunen. Flere av kommunene i både spørreundersøkelsen og de intervjuede kommunene nevner at det særlig er mangel på flerbrukshaller fordi disse er under et stadig press fra ulike brukergrupper. Kommunene nevner i ulik grad at det også er behov for blant annet flere svømmehaller, fotballbaner, motorsportanlegg og skianlegg.

Rundt en tredel av fylkeskommunene vurderer at anleggsdekningen i fylket er god, mens de øvrige fylkeskommunene mener at anleggssituasjonen ikke er tilfredsstillende. Felles for de fleste fylkeskommunene er likevel at det er behov for å styrke anleggssituasjonen i fylket. Blant fylkene er det også flerbrukshaller som trekkes fram blant annet på bakgrunn av at det er et stort press på disse hallene. Enkelte fylkeskommuner peker også på at det store antallet søknader om midler til utbygging av idrettsanlegg vitner om et stort udekket behov for nye anlegg.

I intervju med departementet ble det stilt spørsmål om hvordan departementet vurderer måloppnåelsen for sektoren. Etter departementets syn har

Figur 11 Antall søknader om spillemidler og total godkjent søknadssum per år, 1999–2008



Kilde: Bearbejdet statistikk fra Kultur- og kirke departementets anleggsregister

økningen i anleggsdekningen truffet rimelig riktig i forhold til de målene som er satt. En indikasjon på dette er at også områder med stor befolkningsvekst har hatt en økning i dekningsgrad. Ifølge departementet er det ikke realistisk at alle kommuner skal ha et tilbud innenfor alle typer idrett, men det er et mål at det i hver kommune skal finnes minst ett anlegg som gir mulighet for fysisk aktivitet.

Departementet opplyste også at departementets mulighet til å bidra til måloppnåelse er begrenset av hvordan tilskuddsordningen er utformet. Tilskuddsordningen er en toppfinansiering, som krever at de som søker etter midler, selv må kunne bidra med en stor del av finansieringen for å bygge nye idrettsanlegg. I tillegg utgjør en del av overskuddet til Norsk Tipping AS ressursgrunnlaget for tilskudd til idrettsanlegg. Hadde det vært flere midler tilgjengelig, kunne en ifølge departementet foretatt en enda sterkere prioritering innen anleggsutviklingen.

#### 4.5 Tilskuddstildelingen

I dette kapitlet gis det en framstilling av hvordan den gjeldende tilskuddsordningen fungerer i forhold til de målene som er satt for sektoren.

Statlig støtte til utbygging og rehabilitering av idrettsanlegg kanaliseres gjennom fylkeskommuner og kommuner. Tilskuddsordningen er søknadsbasert, og søknader skal fremmes gjennom kom-

munen der anlegget er planlagt bygd eventuelt rehabilitert. Kommuner og idrettslag/-foreninger utgjør de største søkergruppene. I tillegg kan enkelte definerte sammenslutninger, aksjeselskaper/allmennaksjeselskaper og stiftelser søke om midler.<sup>48</sup> Kommunene oversender en samlet prioritert liste med søknader til fylkeskommunene for behandling og godkjenning. Fylkeskommunen behandler alle søknadene som er oversendt fra kommunene, og oversender Kultur- og kirke departementet en årlig oversikt over de søknadene som har blitt godkjent, med tilhørende godkjente søknadssum.<sup>49</sup> På bakgrunn av dette fastsetter departementet en ramme til fylkene, og fylkeskommunene er ansvarlig for å detaljfordele midlene til kommunene. Spillemidlene fordeles i dag etter søknadsgruppene ordinære anlegg<sup>50</sup> og nærmiljøanlegg.<sup>51</sup>

Figur 11 viser den årlige utviklingen i antall søknader etter spillemidler og den godkjente søknadssummen disse representerer i tidsrommet 1999–2008. Den heltrukne linjen leses mot

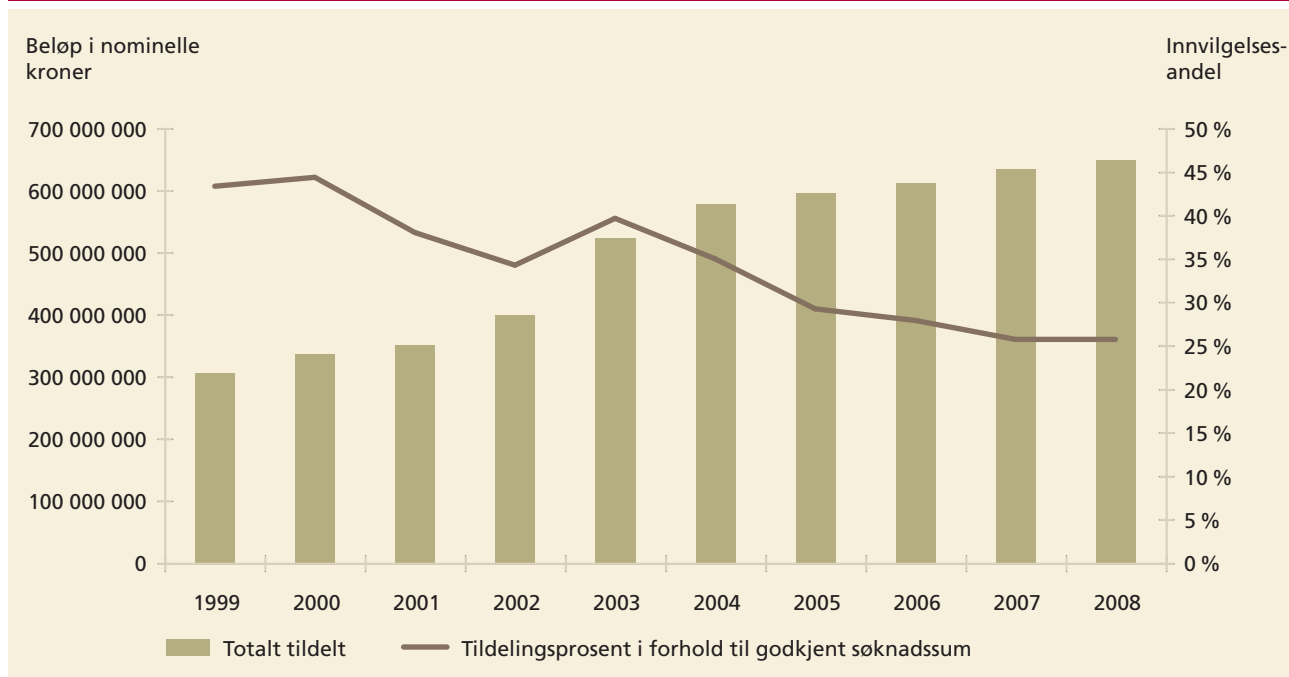
48) Se Kultur- og kirke departementets bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet for en fullstendig oversikt.

49) Se kapittel 4.6.4 for en nærmere redegjørelse om søknadsprosessen. Fylkeskommunen kan også oversende søknader som ikke har blitt godkjent, men da med 0 kroner som søknadsbeløp.

50) Midler til rehabilitering var en egen søknadsgruppe fram til 2003, og ble innlemmet i søknadsgruppen for ordinære anlegg fra 2004.

51) Ifølge tall fra Kultur- og kirke departementet utgjorde over 90 prosent av den totale søknadssummen i perioden 1999–2008 midler til ordinære anlegg. Søknadssummen etter midler til nærmiljøanlegg utgjorde dermed mindre enn 10 prosent av den totale søknadssummen, men utgjorde rundt en tredel av det totale antallet søknader i den samme perioden. Andelen søknader og godkjent søknadssum for nærmiljøanlegg har blitt redusert i de senere årene. I 2008 utgjorde andelen søknader til nærmiljøanlegg 26 prosent av den totale søknadsmassen og 5 prosent av totalt godkjent søknadssum.

Figur 12 Totalt tildelt beløp og innvilgelsesandelen i forhold til godkjent søknadssum per år, 1999–2008



Kilde: Bearbejdet statistikk fra Kultur- og kirke departementets anleggsregister

sekundæraksen (høyre y-akse), og søylene leses mot primæraksen (venstre y-akse).

Figuren viser en økning i antall søknader fra i overkant av 1800 i 1999 til i underkant av 3000 søknader i 2008. Total godkjent søknadssum har i samme tidsrom økt nominelt fra ca. 700 mill. kroner til over 2,5 mrd. kroner.<sup>52</sup>

#### Tildelinger og innvilgelser på landsbasis

Tilskuddene som staten yter, er lavere enn de godkjente søknadssummene. Dette er framstilt i figur 12, som viser totalbeløpet som årlig har blitt tildelt fylkeskommunene (jf. søylene mot venstre y-akse), og den totale andelen som årlig har blitt utbetalt i forhold til totalt godkjent søknadssum (jf. heltrukket linje mot høyre y-akse) i 1999–2008.

Figuren viser at rammeoverføringene til fylkeskommunene gradvis har økt nominelt fra 300 mill. kroner i 1999, til 650 mill. kroner i 2008.<sup>53</sup> Figuren viser også at den totale innvilgelsesprosenten er redusert fra rundt 44 prosent i 1999 og 2000, til ca. 25 prosent i 2007 og 2008. Nedgangen i innvilgelsesandelen skyldes at økningen i den totale søknadssummen om spillemidler har vært høyere enn økningen i overskuddet i Norsk Tipping AS. Dermed har også avsetningen fra spillemiddeloverskuddet til tilskudd til idrettsanlegg økt mindre enn økningen i godkjente søk-

nadssummer. Dette innebærer at det etter tildelingen i 2008 har oppstått en differanse på nærmere 2 mrd. kroner mellom godkjent søknadssum og tildelte tilskudd.<sup>54</sup> En annen følge av dette er at det i gjennomsnitt vil ta fire år før en søknad har blitt godkjent, til det gis tilsagn om midler. Det store avviket mellom godkjent søknadssum og tildelt beløp er etter departementets syn en faktor som er med på å begrense muligheten til å styre utviklingen innen anleggssektoren i forhold til målene på området.

For å illustrere hvilke søknader som blir innvilget, viser figur 13 på neste side den totale andelen godkjente søknader som har fått spillemidler, fordelt på nærmiljøanlegg og ordinære anlegg<sup>55</sup> per år i 1999–2007.

Figuren viser at nesten alle godkjente søknader om spillemidler til nærmiljøanlegg fikk midler i 1999 og 2000. Andelen er redusert til i overkant av 50 prosent i 2007. Figuren viser også at innvilgelsesprosenten for godkjente søknader til ordinære anlegg er redusert fra 60 prosent i 1999 til 34 prosent i 2007. På landsbasis innebærer dette at en godkjent søknad i gjennomsnitt måtte vente i underkant av to år før det ble gitt tilsagn om spillemidler til ordinære anlegg i 1999, mens den gjennomsnittlige ventetiden i 2007 har økt til ca. tre år.

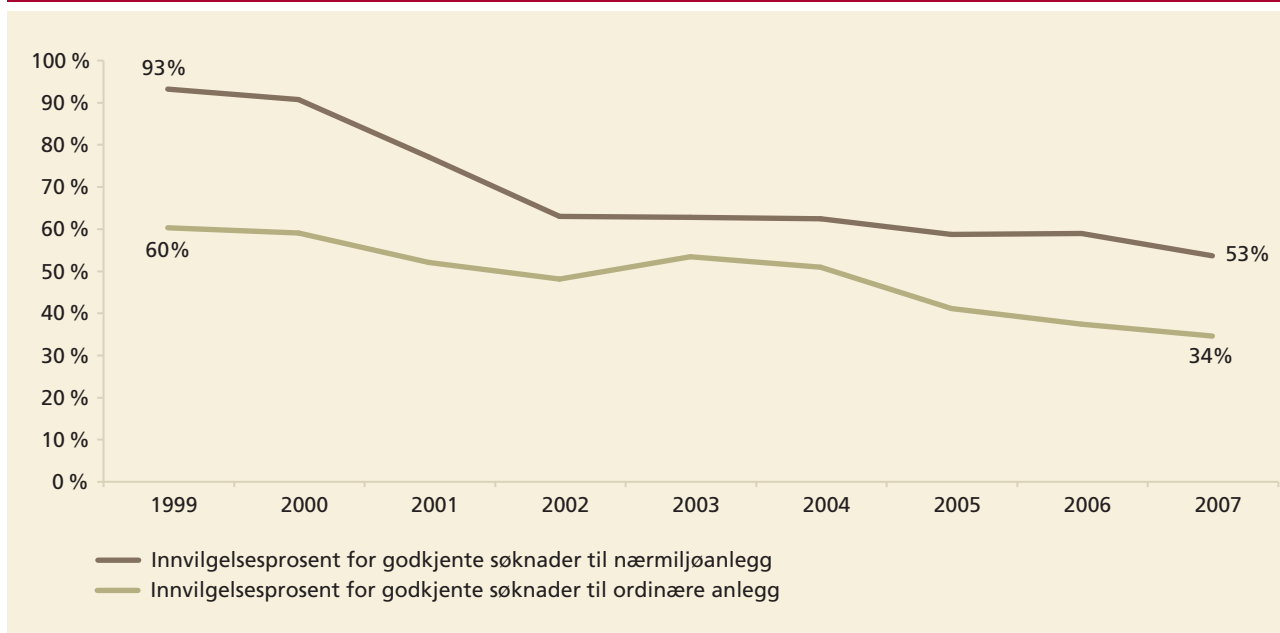
52) Etter konsumprisindeksen vil 700 mill. kroner i midten av 1999 utgjøre om lag 836 mill. kroner i midten av 2008.

53) Justert etter konsumprisindeksen utgjør 300 mill. 1999-kroner ca. 358 mill. kroner i 2008.

54) Godkjente søknader som ikke får tilsagn om tilskudd, må eventuelt framsettes på nytt ved neste års eller en senere tildeling. Årlige etterslep akkumuleres derfor ikke – siste års avvik mellom godkjent søknadssum og tildelt tilskudd representerer det totale etterslepet.

55) I kategorien ordinære anlegg inngår også midler til rehabilitering.

Figur 13 Andelen godkjente søknader som har fått spillemidler, fordelt på de to søknadsgruppene nærmiljøanlegg og ordinære anlegg per år, 1999–2007



En høyere innvilgelsesprosent for antallet søknader sammenlignet med beløpsmessig innvilgelsesprosent (jf. figur 12) innebærer at det er en tendens til at søknader til mindre kostnadskrevenne anlegg prioriteres i større grad enn store, kostnadskrevenne anlegg i den endelige tildelingen til kommunene.<sup>56</sup>

#### 4.5.1 Nærmere om tildelingen av spillemidler til fylker

##### Tildelingskriteriene

Til og med 1995 var det bare den godkjente søknadssummen som ble lagt til grunn ved fordeling av spillemidler til idrettsanlegg. Dette resulterte i at Aust-Agder mottok 110 kroner per innbygger i 1995 mot Oslos 10 kroner per innbygger. Departementet mente at modellen kunne føre til at det ble godkjent flere og større prosjekter enn det det var behov for. Kriteriegrunnlaget ble derfor fra 1996 utvidet til også å inkludere antall innbyggere per fylke, spredt befolkning og anleggsdekning.<sup>57</sup> Omleggingen førte til at forskjellene i tildelingen av spillemidler mellom fylkene ble redusert. Sogn og Fjordane fikk mest med 88 kroner per innbygger, og Oslo fikk minst med 21 kroner per innbygger i 1999. Med en variasjon på over fire ganger mer i tilskudd mellom fylket som mottok mest midler per innbygger, og minst

midler per innbygger, vurderte departementet at forskjellene fortsatt var for store.

På bakgrunn av dette og på grunn av skjevhetene i anleggsdekningen mellom fylkene der særlig befolkningstette områder hadde en relativt lav dekning (jf. kapittel 4.1), ble kriteriene som legges til grunn for å beregne rammetilskuddet til fylkene, endret fra og med 2001. Endringen skulle blant annet sikre en mer rettferdig fordeling av spillemidlene ved at det skulle tas større hensyn til fylker og kommuner med lav anleggsdekning.

##### Tildelingskriterier for ordinære idrettsanlegg fra 2001

For de ordinære anleggene beregnes rammetilskuddet etter kriteriene godkjent søknadssum (50 prosent), antall innbyggere (25 prosent) og anleggsmasse (25 prosent):

##### Godkjent søknadssum

Departementet legger de totale godkjente søknadssommene fra det enkelte fylket til grunn. De søknadssommene som blir godkjent av departementet,<sup>58</sup> summeres fylkesvis og utgjør den totale godkjente søknadssummen på landsbasis. Det enkelte fylkets andel av disse midlene vil være det samme som forholdstallet mellom det enkelte fylkets godkjente søknadssum og den totale godkjente søknadssummen på landsbasis. Fylker med høye godkjente søknadsbeløp vil

56) Kommunene prioriterer hvilke anlegg det skal søkes spillemidler til, og fylkeskommunene følger i stor grad denne prioriteringen i detaljfordelingen av spillemidlene, se kapittel 4.5.3 for nærmere redegjørelse.

57) Kriteriene ble vektet slik: godkjent søknadssum 50 prosent, antall innbyggere i fylket 25 prosent, antall personer som bodde spredt i fylket, 15 prosent og anleggsdekning 10 prosent.

58) Departementet kvalitetssikrer bare de godkjente søknadssommene fra fylkeskommunene – søknadene realitetsbehandles ikke av departementet.



dermed motta mer tilskudd – og det vil derfor kunne være en fordel å søke om mye støtte. Ekstratilskuddene<sup>59</sup> vil være inkludert i de godkjente søknadssummene for prosjektene det gjelder, og inngår i fylkeskommunenes totale godkjente søknadssum.

I 2007 ble det for eksempel avsatt 551 mill. kroner til ordinære anlegg, og av dette ble dermed 275,5 mill. kroner (50 prosent av 551 mill. kroner) fordelt etter godkjent søknad. En fylkeskommune med en godkjent søknadssum som utgjorde 20 prosent av alle fylkeskommunenes totale godkjente søknadssum, ville da motta 55,1 mill. kroner (20 prosent av 275,5 mill. kroner) ut fra dette fordelingskriteriet alene.

#### Antall innbyggere

En firedel av midlene skal fordeles etter den respektive fylkeskommunens prosentvise andel av landets totale befolkning. Til sammen 137,75 mill. kroner ble avsatt til fylkene etter dette kriteriet i 2007 (25 prosent av 551 mill. kroner). For eksempel utgjør Oslos andel av landets befolkning nærmere 12 prosent. Det innebærer at Oslo i 2007 mottok i overkant av ca. 16 mill. kroner ut fra dette fordelingskriteriet alene (11,7 prosent av 137,75 mill. kroner). Med ca. 5 prosent av landets befolkning mottok Nordland til sammenligning ca. 7 mill. kroner etter dette kriteriet.

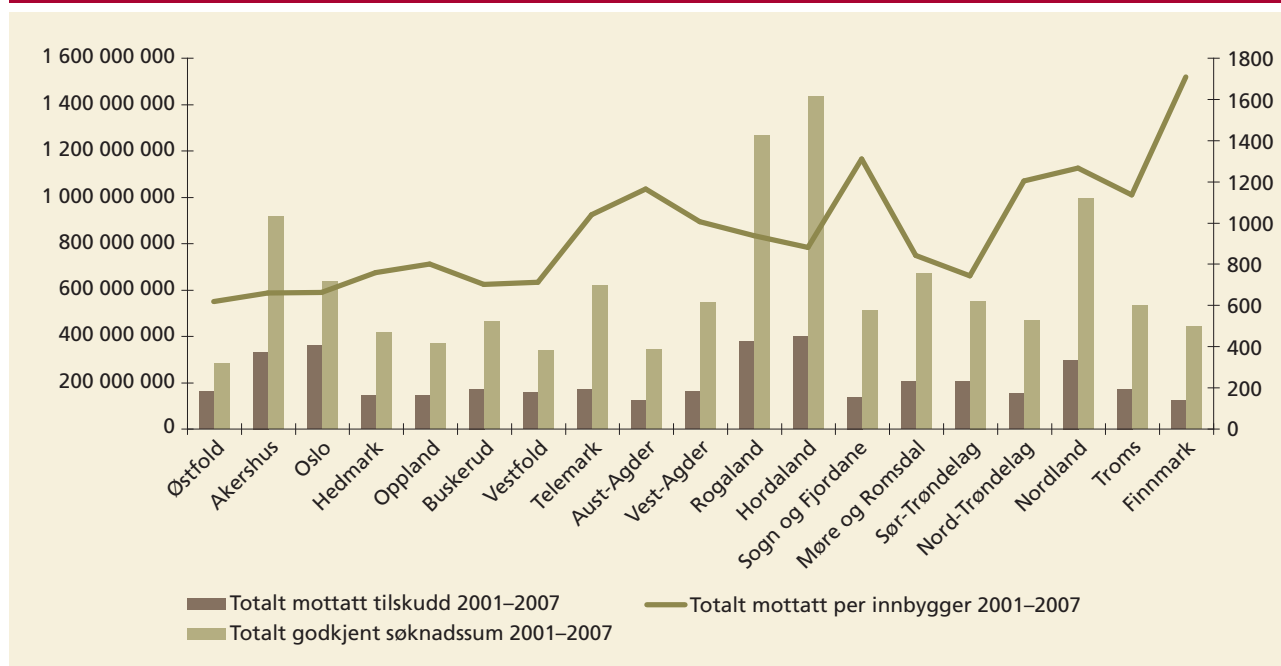
#### Eksisterende anleggsmasse

Den siste firedelen fordeles etter beregnet anleggsfordeling i fylkene uttrykt ved en vektor.<sup>60</sup> Fylkeskommunens andel av dette fordelingskriteriet vil framkomme med samme prosentsats som forholdstallet mellom fylkeskommunens vektorverdi og summen av alle fylkeskommunenes vektorverdier. Fylker med liten anleggsmasse i forhold til befolkningmengden får en høy vektor og en høy andel av midlene sammenlignet med fylker med relativt stor anleggsmasse i forhold til befolkningmengde. Oslo hadde for eksempel en vektorverdi på 145, mens vektorverdien totalt for alle fylkene var 1007. Oslo fikk dermed i overkant av 14 prosent av disse midlene, mens for eksempel Sogn og Fjordane med relativt god dekning, fikk ca. 2,5 prosent av de totale midlene som var avsatt etter eksisterende anleggsmasse.

#### Tildelingskriterier for nærmiljøanlegg

Rammen til nærmiljøanlegg fastsettes bare på søknadssum, og departementet fastsetter årlig størrelsen på innvilgelsesprosenten. Ved fordelingen i 2007 ble beløpet til fordeling satt lik halvparten av den totale godkjente søknadssummen på landsbasis. Dette innebærer at alle fylkene fikk halvparten av det de søkte om av spillemidler til nærmiljøanlegg. Det enkelte fylkets andel av landets totale godkjente søknadssum til nærmiljøanlegg vil angi fylkets prosentvise andel av totalrammen som

**Figur 14 Totalt godkjent søknadssum, mottatt tilskudd og mottatt tilskudd per innbygger per fylke for perioden 2001–2007. Beløp i kroner**



Kilde: Bearbeidet statistikk fra Kultur- og kirke departementet

59) Det gis ekstratilskudd til kommuner i Nord-Norge, kommuner med svak økonomi og kommuner med under 2000 innbyggere som ikke har frie inntekter på mer enn 50 prosent av landsgjennomsnittet, jf. revisjonskriteriene.

60) Se kapittel 4.2, der det redegjøres for beregningen av anleggsdeknningen i fylkene, og dessuten tabell 1.

er avsatt til nærmiljøanlegg. Fylker med høy godkjent søknadssum vil derfor motta mer spillemidler enn fylker med lav godkjent søknadssum.

### Tildelingen til fylkene

For å vurdere om omleggingen av tildelingskriteriene har ført til en utjevning i tildelingen av spillemidler til fylkene som forutsatt, er det beregnet hva det enkelte fylket har mottatt per innbygger i perioden 2001–2007. Resultatet er vist i figur 14 på forrige side (jf. heltrukket linje mot høyre y-akse). Figuren viser også totalt godkjent søknadssum og totalt mottatt tilskudd (jf. søylene mot venstre y-akse) per fylke i den samme perioden. Figuren viser at det har vært en utjevning i tilskuddsutbetalingene per innbygger, men at det er store forskjeller i beløpene fylkene søker om, og hva de mottar i tilskudd.

Figuren viser at Finnmark har mottatt det største tilskuddsbeløpet per innbygger med 1700 kroner totalt i perioden 2001–2007. Øvrige fylker som har mottatt relativt større tilskudd per innbygger, er Sogn og Fjordane, Nordland og Nord-Trøndelag, som alle har mottatt 1200–1300 kroner per innbygger i den samme perioden. Figuren viser også at det er Østfold, Oslo og Akershus som har mottatt minst tilskudd per innbygger med ca. 650 kroner per innbygger i perioden.

Målt i mottatt tilskudd per innbygger har det skjedd en utjevning i tilskuddsutbetalingene til fylkene etter omleggingen av kriteriegrunnlaget. Før siste omlegging mottok høyeste mottaksfylke mer enn fire ganger mer tilskudd per innbygger enn det fylket som mottok minst midler per innbygger. Etter omleggingen er dette redusert til under tre ganger mer per innbygger. Registerdata fra departementet viser at variasjonen på tre ganger mer per innbygger mellom høyeste og laveste mottaksfylke også gjelder for det enkelte år i perioden 2001–2007.

Figur 14 viser også at målt i nominelle kroner er det Hordaland som har mottatt mest spillemidler til idrettsanlegg med ca. 400 mill. kroner i totalt tilskudd i perioden 2001–2007. Hordaland er også det fylket med høyest total godkjent søknadssum i den samme perioden, med over 1,4 mrd. kroner. Rogaland, Oslo og Akershus har også mottatt relativt mer i nominelle kroner med 334–378 mill. kroner i den aktuelle perioden. Figuren viser også at disse fylkene har relativt store godkjente søknadssummer. Finnmark og Aust-Agder har mottatt minst tilskudd i nominelle kroner, begge i overkant av 120 mill.

kroner totalt i 2001–2007. Sammenhengen mellom godkjent søknadssum og tildelte tilskudd, målt ved korrelasjonskoeffisienten<sup>61</sup>, er 0,88, og dermed er det en klar sammenheng mellom det enkelte fylkets godkjente søknadssum og størrelsen på rammetilskuddet til det enkelte fylke.

Figur 12 og 13 viste at innvilgelsesprosenten målt i beløp og i forhold til antall søknader har blitt redusert på landsbasis i perioden 1999–2008. Figur 15 viser innvilgelsesprosenten i forhold til godkjent søknadsbeløp og antall godkjente søknader for ordinære anlegg per fylke i 2007. Innvilgelsesandelen i forhold til godkjent søknadssum har for alle fylkene vært høyere eller på samme nivå i perioden 1999–2007 sammenlignet med 2007. Figuren viser at det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder i hvor stor grad godkjente søknader har blitt innvilget tilskudd.

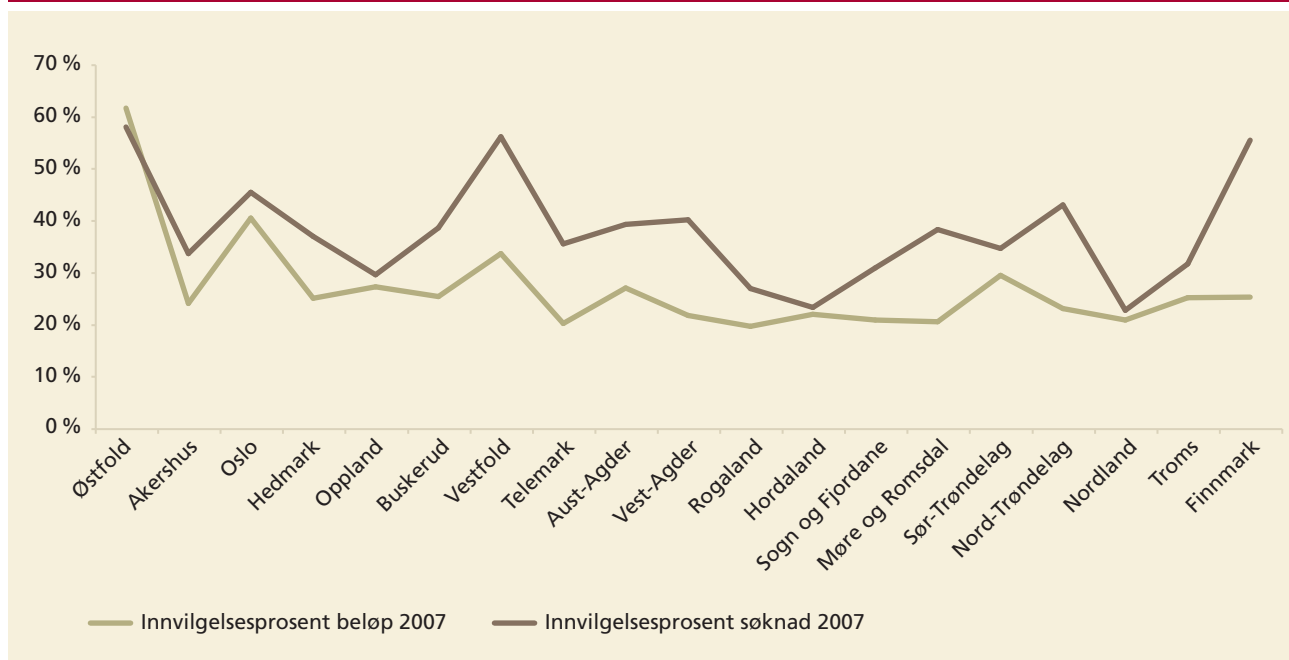
Figuren viser at Østfold, Vestfold og Finnmark har fått innvilget prosentvis flest søknader etter spillemidler til ordinære anlegg i 2007. Alle disse fylkene hadde en innvilgelsesprosent på over 55 i 2007. Ifølge tall fra Kultur- og kirke departementet har de samme fylkene også hatt en relativt høy innvilgelsesprosent i 1999–2007. Fylkene med lavest innvilgelsesprosent etter søknader er Rogaland, Hordaland og Nordland der ca. en firedel av søknadene ble innvilget i 2007. Tall fra departementet viser at disse fylkene også har hatt en relativt lav innvilgelsesprosent i perioden 1999–2007.

Figuren viser også at det er Østfold fylke som fikk tilsagn om mest tilskudd sammenlignet med fylkets godkjente søknadssum. Fylket mottok ca. 60 prosent i forhold til godkjent søknadssum i 2007. Oslo var det fylket som fikk innvilget nest mest med ca. 40 prosent mottatt beløp i forhold til godkjent søknadssum. Tall fra departementet viser også at det er disse to fylkene som i perioden 1999–2007 har hatt den høyeste innvilgelsesprosenten på landsbasis. Blant fylkene med lavest innvilgelsesandel er Telemark, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nordland – alle med en beløpsmessig innvilgelse på rundt 20 prosent.

Årsakene til variasjonene i innvilgelsesandelen kan knyttes til kriteriene som legges til grunn for å beregne størrelsen på rammeoverføringene til fylkene. Østfold søker om minst midler av alle

61) Korrelasjon er et statistisk mål for samvariasjon mellom to variabler. Korrelasjonskoeffisienten kan være mellom -1 og 1. En høy korrelasjonskoeffisient viser at det er en sterk sammenheng mellom de to variablene.

**Figur 15 Innvilgelsesprosent i forhold til godkjent søknadsbeløp og antall godkjente søknader for ordinære anlegg per fylke i 2007**



Kilde: Bearbeidet statistikk fra Kultur- og kirkedepartementet

fylkene og mottar derfor minst midler av alle fylkene ut fra kriteriet godkjent søknadssum. Østfold får imidlertid større uttelling på de øvrige tildelingskriteriene på grunn av relativt lav anleggsdekning<sup>62</sup> og en relativt stor befolkning sammenlignet med øvrige fylker. Oslo får også innvilget et større beløp enn øvrige fylker på grunn av den lave anleggsdekningen i tillegg til å være det mest folkerike fylket i landet.

For flere av fylkene med lav innvilgelsesandel har tildelingskriteriene motsatt effekt – de har god dekning og relativt liten befolkning. Rogaland og Hordaland har også en relativt stor befolkning og en anleggsdekning som er under landsgjennomsnittet. Disse to fylkene har imidlertid søkt om mest midler av samtlige fylker<sup>63</sup> og har også fått tildelt mest midler i absolutte beløp (jf. figur 14), men på grunn av det store avviket mellom godkjent søknadssum og tildelt tilskudd på landsbasis blir dette avviket ekstra utslagsgivende for disse to fylkene.

På spørsmål til fylkeskommunene om hvordan de vurderer Kultur- og kirkedepartementets tildelingskriterier i forhold til målene for anleggspolitikken, er fylkene som har mottatt lite tilskudd sammenlignet med godkjent søknadssum, kritiske til de gjeldende kriteriene. De fleste peker særlig på at

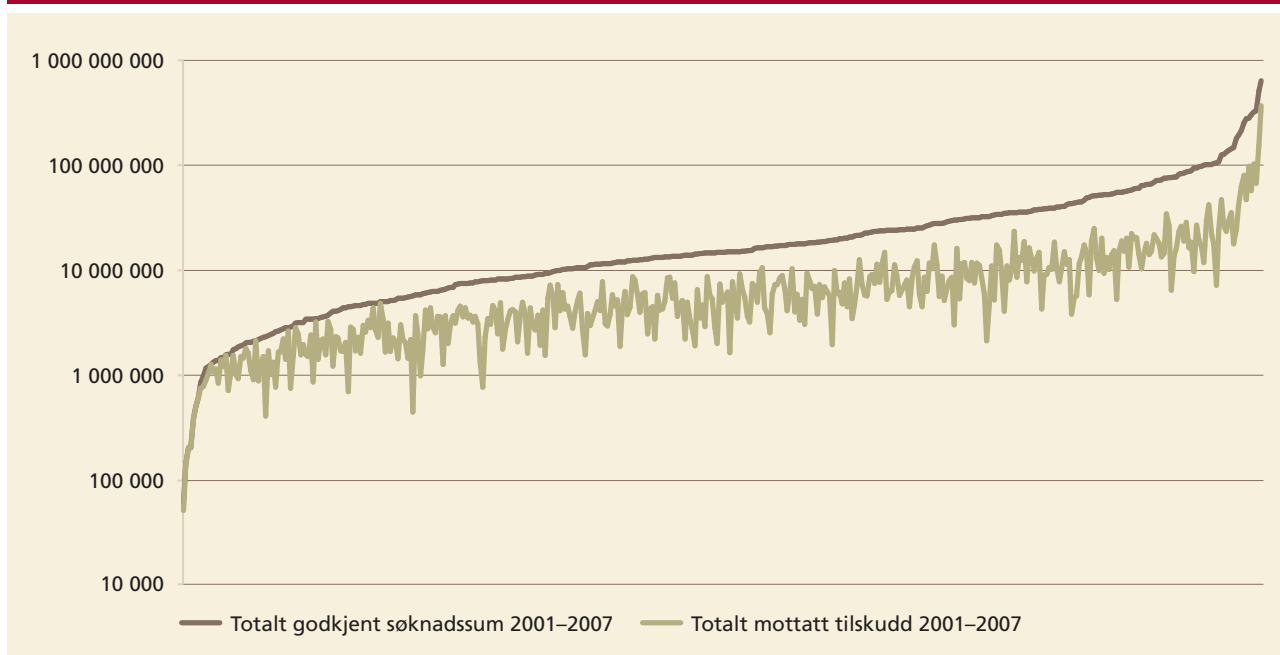
kriteriet gjeldene anleggsmasse i fylket ikke er hensiktsmessig i forhold målene for anleggsutbyggingen. Fylkene peker blant annet på at eksisterende anleggsmasse ikke tar hensyn til kommunenes vurdering av behovet for nye anlegg. En annen faktor er at kriteriet eksisterende anleggsmasse ikke tar hensyn til bosettingsmønsteret i store deler av landet der det er spredt befolkning. Fylkene peker også på at selv om et fylke samlet kan ha en god dekning av flerbrukshaller og svømmehaller, kan det være betydelige reiseavstander til disse anleggene for en større andel av innbyggerne i dette fylket. Flere av fylkene som er negative til dagens tildelingskriterier, ønsker en større vektlegging av godkjent søknadssum blant annet fordi det er et uttrykk for behovet for anlegg i den enkelte kommune. Ett av fylkene som mottar relativt lite tilskudd i forhold til godkjent søknadssum, påpeker imidlertid at det legges for stor vekt på søknadssum fordi det kan føre til at det blir for stort fokus på å få gjennom flest mulig søknader som kan godkjennes, framfor å vektlegge de anleggene det er størst behov for.

De fylkene som mottar relativt mye tilskudd i forhold til godkjent søknadssum, er gjennomgående fornøyd med de gjeldende tildelingskriteriene. Oslo opplyser imidlertid også at det er en avveining mellom byer som Oslo med mange innbyggere per anlegg, men kort avstand til anleggene, i motsetning til kommuner med få personer per anlegg, men lang avstand til anleggene.

62) Se tabell 1 for oversikt over den generelle anleggssituasjonen i det enkelte fylke.

63) Søknadssummen til Hordaland og Rogaland utgjør hver mer enn 10 prosent av den totale søknadssummen på landsbasis i perioden 1999–2007.

Figur 16 Sammenhengen mellom godkjent søknadssum og mottatt tilskudd totalt for alle landets kommuner i perioden 2001–2007. Logaritmisk skala. Beløp i nominelle kroner



#### 4.5.2 Tildelingen av tilskudd til kommunene

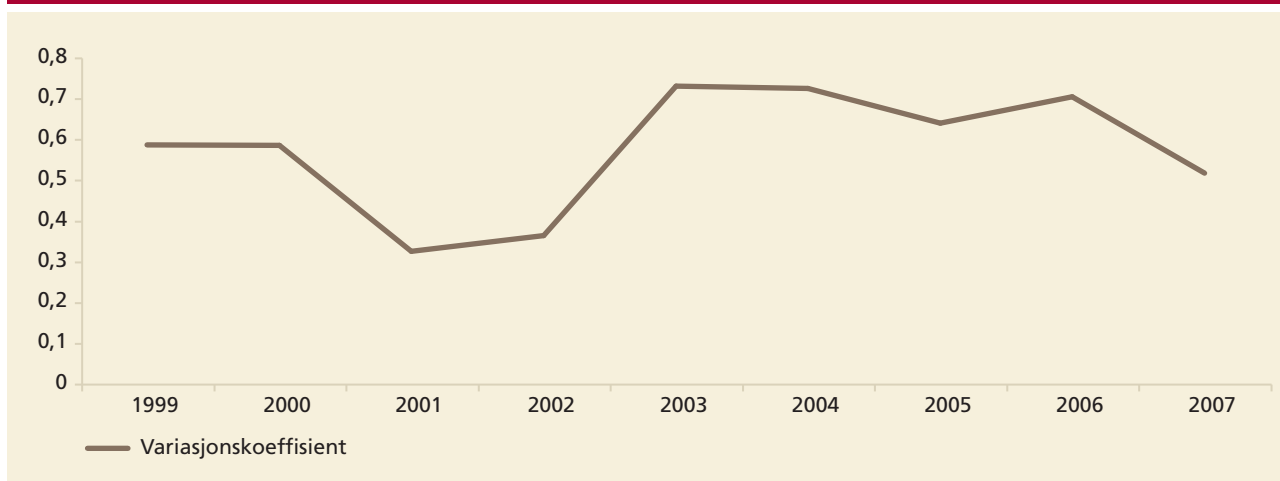
Etter den årlige rammetildelingen til fylkene detaljfordeler fylkene spillemidler til kommunene<sup>64</sup> innen 1. juli. Den endelige tildelingen til søkerne er en politisk beslutning i den enkelte fylkeskommune. Tilskuddsordningen er søknadsbasert, og figur 16 viser sammenhengen mellom godkjent søknadsbeløp og tildelt beløp for kommunene totalt i perioden 2001–2007 i en logaritmisk skala.

Sammenhengen mellom godkjent søknadssum og mottatt tilskudd, målt ved korrelasjonskoeffisienten, er ca. 0,9 – og viser dermed det samme som figuren, at det er en klar positiv samvariasjon mellom disse to størrelsene. Det innebærer at

kommuner som framsetter tilskuddsberettigede søknader med høye søknadssummer, vil motta høye tilskuddsbeløp, og kommuner som søker om lite, vil motta lite støtte.

Selv om det tas hensyn til størrelsen på de ulike kommunene, er det betydelige forskjeller i hva kommunene mottar av tilskudd: Kommunene som har mottatt minst midler, har blitt tildelt rundt 100 kroner per innbygger totalt i perioden 2001–2007. Til sammenligning har kommunene som har mottatt mest, blitt tildelt mellom 10 000 og 20 000 kroner per innbygger i den samme perioden.

Figur 17 Variasjonskoeffisient for tilskudd per innbygger for kommunene per år i perioden 1999–2007



64) I de tilfellene søkeren ikke er kommunene, vil stønadsbeløpet bli kanalisert via kommunen til den enkelte søkeren.

Et annet uttrykk for forskjellene er gitt ved variasjonskoeffisient<sup>65</sup>. Variasjonskoeffisienten er et statistisk mål som kan belyse hvor stor variasjon det er mellom alle landets kommuner når det gjelder hva de har mottatt av tilskudd per innbygger. En variasjonskoeffisient nær null innebærer at det ikke er noen variasjon av betydning mellom kommunene. Figur 17 viser årlig variasjonskoeffisient i perioden 1999–2007.

Figuren viser at variasjonskoeffisienten i 1999 og 2000 var ca. 0,6, noe som indikerer at det var relativt stor variasjon i hvor store tilskudd den enkelte kommune mottok per innbygger de to årene. Kriteriene for tildelingen av rammetilskuddet til fylkene ble endret fra og med 2001 for å jevne ut forskjellene i størrelsen på tilskuddsutbetalingene per innbygger i fylkene. Variasjonskoeffisienten gikk ned til ca. 0,35 i 2001 og 2002, og det var dermed mindre variasjon i tilskuddsutbetalingene per innbygger i kommunene. Figuren viser imidlertid at variasjonskoeffisienten økte igjen til over 0,7, og i 2007 var den på 0,52, noe som er omtrent det samme nivået som i 1999. Av figur 14 framgikk det at variasjonene i tilskuddsutbetalingene per innbygger til fylkene har blitt redusert etter omleggingen av tilskuddskriteriene. Figur 17 viser imidlertid at det i detaljfordelingen til kommunene har vært tilbakevendende store variasjoner i størrelsen på tilskuddsutbetalingene per innbygger i perioden 1999–2007. Oppsummert har det vært en utjev-

ning i størrelsen på tilskuddsutbetalingene mellom fylkene, men det har ikke funnet sted en tilsvarende utjevning på kommunenivå.<sup>66</sup>

Innretningen på tilskuddsordningen som et søknadsbasert system, og den påviste sammenhengen mellom søknadsstørrelse og tildelt tilskudd, tilsier at beløpene kommunene søker etter per innbygger, varierer i samme utstrekning som mottatt tilskudd per innbygger. Årsakene til de store forskjellene mellom kommunene i søknads- sum per innbygger omtales i kapittel 4.5.5.

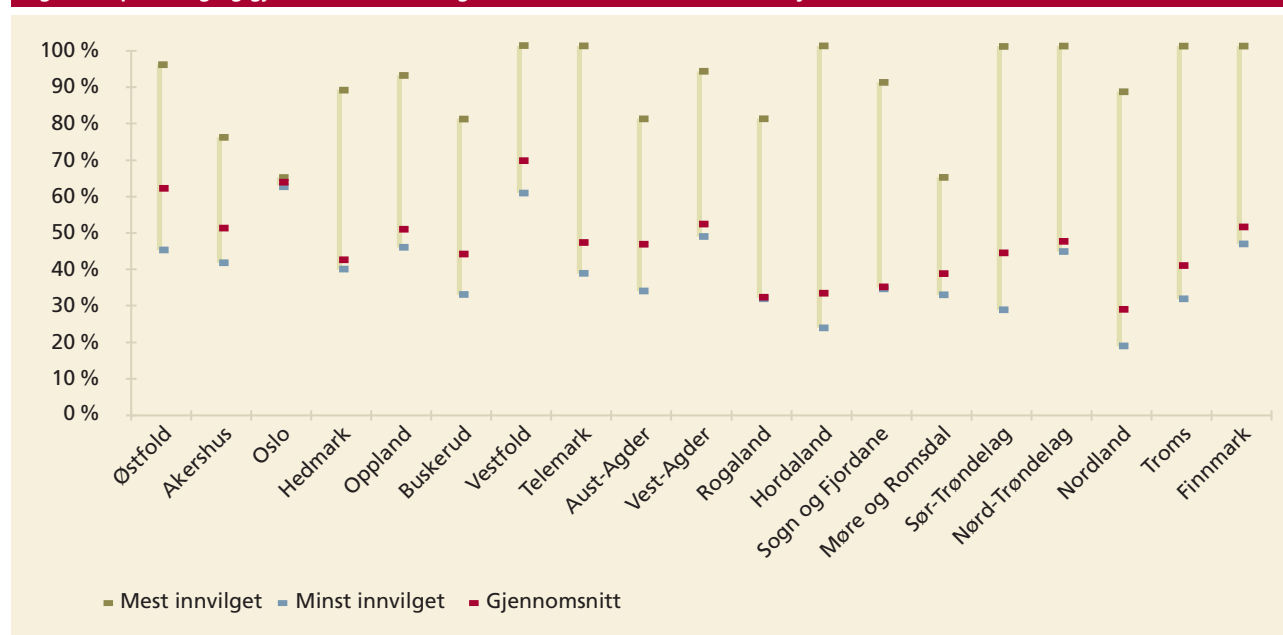
#### 4.5.3 Nærmere om tildelingen av midler til kommunene

Fylkeskommunene er som nevnt tillagt ansvaret for å detaljfordele tilskuddmidler til kommunene. Fylkeskommunene kan dermed også være med på å styre anleggsutviklingen i kommunene i forhold til de sentrale målene som er satt for sektoren.

Dette avsnittet vil i detalj framstille resultatene av denne tildelingen og hvordan tildelingen skjer i praksis. Hovedtrekket er at fylkekommunene legger til grunn de kommunale prioriteringene når de skal tildele midler, og at kommuner som søker, også vil motta midler uavhengig av forskjellene i anleggsdekningen mellom kommunene.

Figur 15 viste at innvilgelsesprosenten for både antall søknader og søknadsbeløp varierer mellom fylkene. Figur 16 viste at selv om det er en klar

Figur 18 Spredning og gjennomsnitt i innvilgelsesandelen innen det enkelte fylke (søknader)



65) 
$$\text{Variasjonskoeffisient} = \frac{\text{gjennomsnittet}}{\text{standardavviket}}$$

66) Beregnet variasjonskoeffisient mellom kommuner i det enkelte fylke viser at det også i det enkelte fylke er store variasjoner i tilskuddsutbetalingene til den enkelte kommune. I gjennomsnitt har variasjonskoeffisienten årlig vært på over 0,55 i alle fylkene i perioden 1999–2007.

sammenheng mellom godkjent søknadssum og tildelt tilskudd, er det for enkelte kommuner et større avvik mellom godkjent søknadssum og tildelt tilskudd. Det innebærer at det også på kommunalt nivå varierer i hvor stor grad kommune får innvilget søknadene om spillemiddeltilskudd. Alle landets kommuner har i løpet av perioden 1999–2007 søkt om spillemidler, og alle kommunene har også mottatt tilskudd. Årlig har mellom 380 og 400 kommuner søkt om midler til idrettsanlegg.

Figur 18 på forrige side viser spredningen i innvilgelsesandel (forholdet mellom antall søknader som har fått tilsagn om midler, og antall godkjente søknader) for kommunene i det enkelte fylke i perioden 2001–2007 uttrykt ved differanselinjer. Jo lengre differanselinjen er i et fylke, jo større er spredningen mellom kommunene når det gjelder i hvilken grad godkjente søknader også har fått tilsagn om midler. Figuren viser også gjennomsnittlig innvilgelsesandel for kommunene i det enkelte fylke uttrykt ved punktmerket på differanselinjen. Oslo vil som selvstendig fylke bare vises med gjennomsnittsverdien.

Figuren viser at andelen godkjente søknader som har fått tilsagn om midler, varierer på landsbasis fra rundt 20 til 100 prosent per kommune. Minst spredning i innvilgelsesandelen mellom kommunene er det i Akershus, Vestfold og Møre og Romsdal. I Møre og Romsdal varierer innvilgelsesandelen fra 33 til 64 prosent. Størst spredning har det vært i Sør-Trøndelag, Nordland og Troms. I Sør-Trøndelag varierer for eksempel innvilgelsesandelen fra 29 til 100 prosent for kommunene.

Høyest gjennomsnittlig innvilgelsesandel er det blant kommunene i Østfold og Vestfold, der kommunene i gjennomsnitt fikk innvilget henholdsvis 62 og 70 prosent av alle godkjente søknader i perioden 2001–2007. I tillegg har Oslo som både fylke og kommune fått innvilget relativt flere søknader enn de øvrige kommunene på landsbasis. Lavest gjennomsnittlige innvilgelsesandel per kommune er i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Nordland. I disse fylkene har gjennomsnittskommunen fått innvilget mellom 29 og 35 prosent av søknadene. Gjennomgående vil kommuner med relativt få søknader få innvilget relativt flere enn kommuner med mange søknader.

Figur 15 viste innvilgelsesandel totalt per fylke både i forhold til godkjente søknader og godkjent søknadsbeløp. Figuren viste at det var

Østfold og Vestfold som var blant fylkene med høyest innvilgelsesandel totalt for fylkene. Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Nordland var blant de fylkene med lavest innvilgelsesandel i forhold til antall godkjente søknader. Det er dermed en sammenheng mellom fylkets totale innvilgelsesandel og innvilgelsesandelen per kommune.

Sammenhengen mellom total innvilgelsesandel per fylke og per kommune indikerer at fylkeskommunene i liten grad gir avslag på godkjente søknader i noen kommuner til fordel for øvrige kommuner – kommuner som søker, vil også få tilsagn om midler over tid. En annen framstilling som viser at fylkene i liten grad omprioriterer tildelingen av midler til kommunene, er vist i tabell 12. Tabell 12 viser i hvilken grad kommuner som hadde søkt om tilskudd til ordinære anlegg, fikk innvilget én eller flere søknader i 2007.

**Tabell 12 Andel kommuner som fikk tilsagn om midler i 2007**

Fylke	Innvilgelsesandel 2007
Østfold	100 prosent
Akershus	
Oslo*	
Vestfold	
Aust-Agder	
Finnmark	90–99 prosent
Oppland	
Telemark	
Vest-Agder	
Rogaland	80–89 prosent
Hordaland	
Buskerud	
Møre og Romsdal	70–79 prosent
Sør-Trøndelag	
Nord-Trøndelag	
Troms	68 prosent
Hedmark	
Nordland	
Sogn og Fjordane	

\* Oslo vil alltid få innvilget en søknad om tilskudd ved å være både en kommune og et fylke.

Tabellen viser at i seks fylker fikk alle kommunene innvilget minst én av de framsatte søknadene om midler til idrettsanlegg. I fem fylker fikk nesten alle kommunene tilsagn om midler i 2007. Sogn og Fjordane ga tilsagn til færrest kommuner i 2007. Der fikk 68 prosent av kommunene som hadde fått godkjent én eller flere søknader, også tilsagn om midler.

## **Hvordan tildeler fylkene spillemidler til kommunene?**

På spørsmål til fylkeskommunene om hvilke kriterier som legges til grunn for detaljfordelingen av midler til kommunene, opplyser fylkeskommunene gjennomgående at de kommunale prioriteringene legges til grunn i tildelingen av midler så lenge kommunene framsetter tilskuddsberettigede søknader. Fylkeskommunene ønsker ikke å overstyre kommunale beslutninger. På spørsmålet om alle eller de fleste kommunene også i praksis får støtte til søknaden de har gitt førsteprioritet, svarer et tilsvarende flertall, og fylkeskommunene som ble intervjuet, at de alltid eller i de aller fleste tilfellene tildeler tilskudd til disse søknadene. Det blir understreket at kommunenes prioritering mellom spillemiddelsøknadene er et resultat av en grundig politisk prosess, og fylkeskommunene vil derfor legge kommunenes prioritering til grunn for fordelingen av tilskuddene.

Når midlene til fordeling er begrensende, må fylkeskommunene prioritere mellom kommunene, og fylkeskommunene vil da prioritere at flest mulig kommuner, regioner og aktivitetstyper får noe, heller enn å tilgodese ett kostnadskrevenne anlegg med førsteprioritet fra én kommune.

Over 80 prosent av kommunene opplyser at fylkeskommunen ikke har overprøvd kommunens prioriteringer til idrettsanlegg det søkes om midler til. De kommunene som har fått overprøvd sine prioriteringer, opplyser blant annet at mindre kostnadskrevenne anlegg har blitt tildelt midler framfor kostbare anlegg – blant annet som følge av at det ikke har vært tilstrekkelige midler til de mest kostbare anleggene.

Flertallet av fylkeskommunene opplyste at selv om kommunenes egne prioriteringer i all hovedsak legges til grunn ved fordelingen av spillemidler, påvirker fylkeskommunene anleggsutviklingen i kommunene gjennom å gi innspill i den kommunale planprosessen, blant annet med utgangspunkt i fylkeskommunens eget planverk for idrett og fysisk aktivitet.

Alle fylkeskommunene har utarbeidet et eget planverk for idrett og fysisk aktivitet. Plandokumentene kan være fylkesdelplanen med eventuelt eget handlingsprogram eller handlingsplan, eller de kan være innarbeidet i regionale kulturstrategier eller strategisk kulturplan. De fleste fylkeskommunene opplyste at planene legger føringer for hvilke typer anlegg fylket vil satse på, og som kommunene skal planlegge med, og brukes både

ved prioritering mellom spillemiddelsøknader og ved veiledning i kommunal planlegging. Regelmessige møter med kommunene, med veiledning og informasjonsutveksling brukes også aktivt for å bidra til et regionalt perspektiv i anleggsutviklingen, i likhet med samarbeid med idrettskretsene.

Uavhengig av om tildelingen fra departementet er tilstrekkelig til å dekke alle anlegg på første prioritet, framhever tre fylkeskommuner at det i tillegg til de kommunale planene tas regionale hensyn når spillemidlene ble viderefordelt. Regionale hensyn gir i praksis prioritering av enkelte anleggstyper eller områder med lavere anleggstetthet. Disse fylkeskommunene vil ved motstrid la fylkeskommunens vurdering av regionale hensyn gå foran kommunenes prioriteringer av anleggene. Én fylkeskommune oppgir regionale hensyn som eneste grunnlag for fylkeskommunens prioritering mellom anleggene som søker støtte fra spillemidlene. En tredel av fylkeskommunene understreker at det ikke vil bli tildelt støtte fra spillemidlene til anleggstyper man har tilfredsstillende anleggsdekning på allerede.

I kommunenes kommentarer til spørreundersøkelsen beskrives fylkeskommunenes fordeling av spillemidler som ryddig, åpen og geografisk rettferdig. Saksbehandlerne i fylkeskommunene kjenner forholdene i kommunene, og det er god kommunikasjon i prosessen med tildelingen av midlene.

## **Innvilgelsesandel i storbyene i forhold til godkjent søknadssum**

For å sikre en positiv utvikling i anleggsdeknningen i de store byene ble det satt som forutsetning at byene søkte om midler, og at aktuelle fylkeskommuner tok hensyn til storbyenes behov i tildelingen av midler. I tabell 13 på neste side er det gitt en oversikt over innvilgelsesprosenten etter beløp for de store byene totalt i perioden 2001–2007.

Tabellen viser at de store byene har fått tildelt 32 prosent eller mer i forhold til godkjent søknadssum. En forutsetning fra departementet var at de store byene måtte søke om midler, og at de måtte bli prioritert i den fylkeskommunale vurderingen ved tildeling av midler. Oslo mottar bare rammetilskudd fra departementet som et selvstendig fylke. I de øvrige fylkene med store byer viser tabellen at beløpsmessig innvilgelsesandel til de store byene er omtrent på samme nivå som landsgjennomsnittet. Tabellen viser også at målt i til-

**Tabell 13 Innvilgelsesandel etter beløp for storbyene i perioden 2001–2007. Beløp i kroner**

Kommune	Godkjent søknadssum	Tildelt tilskudd	Mottatt tilskudd per person	Innvilgelsesprosent
Oslo	635 928 000	361 658 000	659	57 prosent
Bergen	473 315 000	151 713 000	620	32 prosent
Trondheim	290 559 000	100 817 000	623	35 prosent
Stavanger	270 292 193	96 014 000	818	35 prosent
<b>Landsgjennomsnitt</b>	<b>27 384 632</b>	<b>9 267 000</b>	<b>857</b>	<b>34 prosent</b>

skudd per person fikk storbyene mindre per innbygger sammenlignet med landsgjennomsnittet.

Departementet har imidlertid fra 2003 avsatt en ekstra ramme som går som tilskudd direkte fra departementet til aktuelle søkere i storbyer og øvrige pressområder for å sikre en bedre måloppnåelse i anleggsutviklingen. Disse midlene kommer i tillegg til midlene gjennom den ordinære tildelingen.

#### *Anleggspolitisk program*

Et regjeringsoppnevnt utvalg fikk i oppdrag å vurdere finansieringen av statlig idrettspolitikk som en oppfølging til idrettsmeldingen.<sup>67</sup> Utvalget pekte på at det burde etableres egne tidsavgrensede programmer i tillegg til de ordinære kanalene for spillemidler. Etter utvalgets vurdering ville programsatsningene stimulere til utbygging av anlegg der gjeldende ordninger var begrensede. Utvalget pekte særlig på anleggsutbyggingen i befolkningstette strøk, store og kostnadskrevenne anlegg og mulighet for å stimulere til nytenking i anleggsutviklingen. Departementet støttet utvalgets vurderinger og har fra 2003 avsatt en separat ramme – programsatsningsmidler – som tildeles aktuelle kommuner etter søknad. I perioden 2003–2006 ble det tildelt 234 mill. kroner i programsatsningsmidler til presskommuner. Midlene er blant annet blitt benyttet til svømmeanlegg, flerbrukshaller<sup>68</sup>, isanlegg, rideanlegg, motorsportanlegg og friidrettsanlegg. I tillegg er det gitt støtte til bygging av kunstgressbaner i flere folkerike kommuner på Østlandet og i storbyene.

I programmet for 2007–2010 er det forventet avsatt 250 mill. kroner til tilsvarende formål, hvorav 100 mill. kroner vil være spesifikt rettet mot anlegg i presskommuner. Flere av fylkeskommunene er generelt positive til departementets anleggspolitiske program. Enkelte fylkeskommuner er imidlertid av den oppfatning at

midlene ikke bør gå på bekostning av andre deler av landet. Befolkningstette strøk er allerede prioritert gjennom to av tildelingskriteriene, og det går på bekostning av fylker med mindre og mer spredt befolkning. Disse fylkeskommunene mener derfor at programsatsningsmidlene burde kommet i tillegg til de ordinære midlene i stedet for å redusere totalrammen av midler til ordinære anlegg. Departementet opplyste i intervju at anleggspolitisk program er et sentralt virkemiddel for å sikre en styrking av anleggssituasjonen i storbyene og i fylker med lav anleggsdekning.

#### **4.5.4 Hvilke anleggstyper blir det søkt om midler til?**

I St.meld. nr. 14 (1999–2000) var det, som tidligere påpekt, særlig flerbrukshaller, svømmehaller, fotballbaner og nærmiljøanlegg som var prioriterte anleggs kategorier. Figur 19 viser i hvilken grad kommunene og øvrige søkergrupper har søkt om midler til utbygging av de ulike anleggs kategoriene, og i hvilken grad de har blitt tildelt midler til de ulike anleggs kategoriene. De grønne søylene viser andel godkjent søknadssum per anleggs kategori i forhold til total godkjent søknadssum. De brune søylene viser hvordan tilskuddene har blitt fordelt på de ulike anleggs kategoriene.

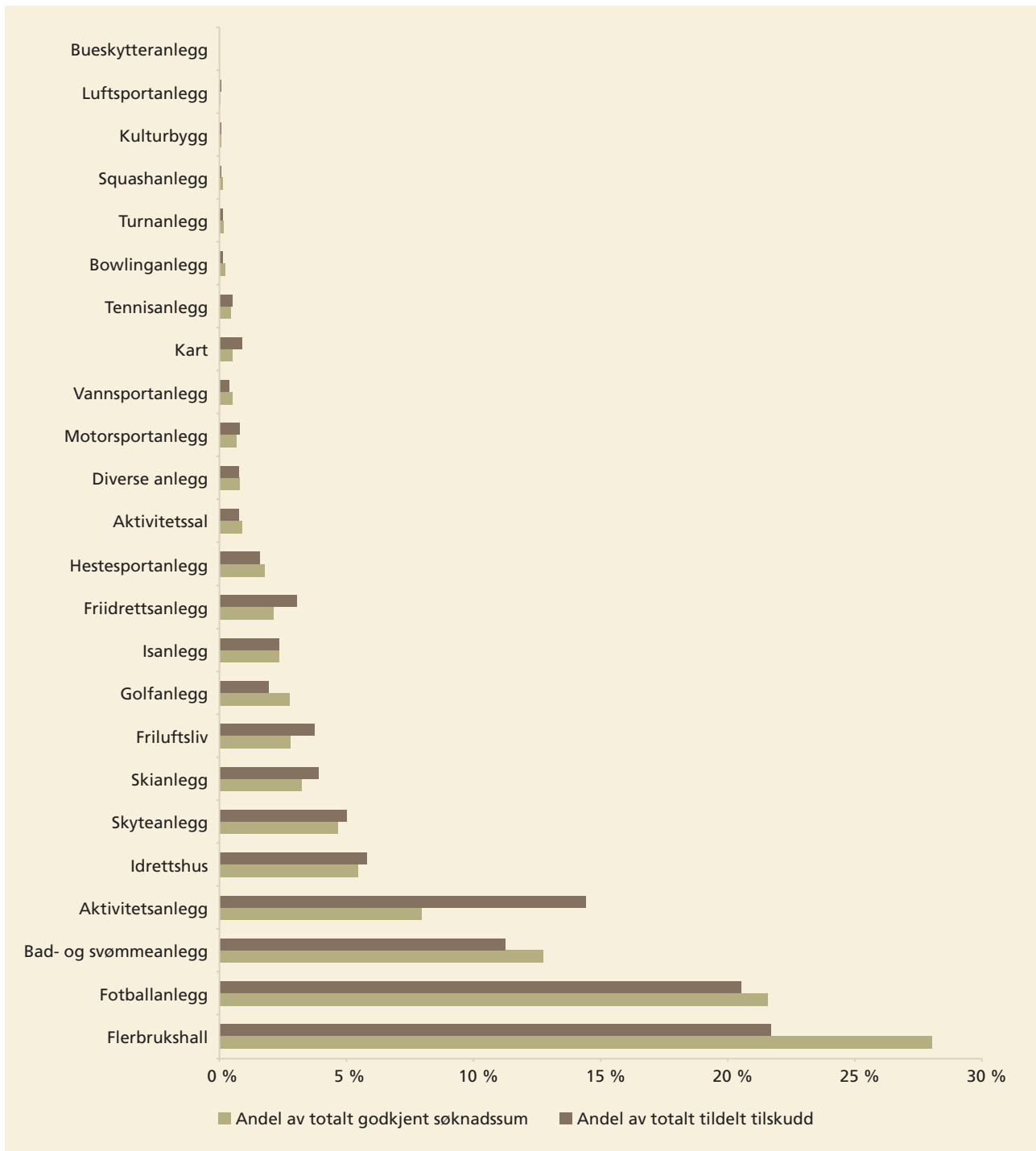
Figuren viser at kommunene og øvrige søkere har søkt etter og mottatt mest midler for de prioriterte anleggs kategoriene. Det har blitt søkt om mest midler til flerbrukshaller, fotballanlegg og bad- og svømmeanlegg. Kommunene har også mottatt mest midler til flerbrukshaller og fotballanlegg. Rundt 1 mrd. kroner er gitt i tilskudd til utbygging og rehabilitering til hver av disse typene anlegg i perioden 2001–2007. Kommunene har imidlertid mottatt mer midler til nærmiljøanlegg (de fleste nærmiljøanleggene er under kategorien aktivitetsanlegg) enn til bad- og svømmeanlegg. Det innebærer i praksis at kommunene har fått godkjent søknadssum til bad- og svømmeanlegg til nærmere 1,7 mrd. kroner i perioden 2001–2007, mens kommunene har mottatt 531 mill. kroner. Til sammen-

67) Oppnevnt ved kgl. res. 4. oktober 2001 – utvalget la fram sin rapport 5. februar 2003.

68) De planlagte åtte nye flerbrukshallene i Oslo har fått tilsagn om programsatsningsmidler.



Figur 19 Andel godkjent søknadssum og andel tildelt tilskudd per anleggskategori totalt i perioden 2001–2007



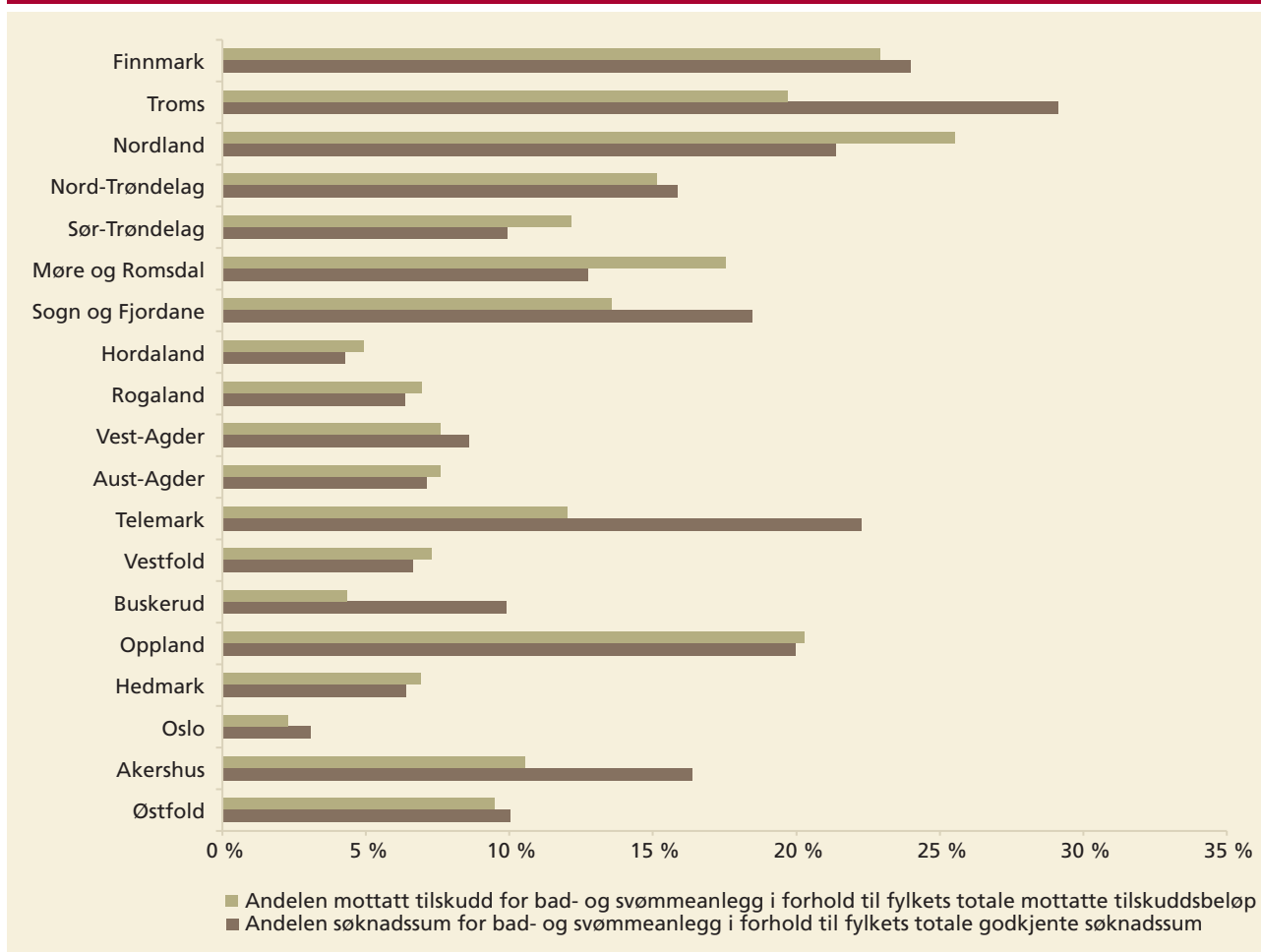
ligning fikk kommunene godkjent søknader til nærmiljøanlegg på ca. 1,2 mrd. kroner og fikk tildelt ca. 780 mill. kroner til utbygging av nærmiljøanlegg. Figuren viser også at i forhold til godkjent søknadssum tildeles det mest midler til nærmiljøanlegg.

På den annen side viser figuren også at kommunene og øvrige søkere har fått godkjent søknader til utbygging av skianlegg og skyteanlegg, som beløpsmessig er høyere enn for de prioriterte friluftslivsanleggene og isanleggene. Kommunene

og de øvrige søkerne har også mottatt mer midler til skianlegg og skyteanlegg enn til isanlegg og friluftslivsanlegg, selv om det tas hensyn til programsatsningsmidler.

Søknadssummene og størrelsene på de mottatte tilskuddene for de ulike anleggskategoriene kan variere mellom fylkene. Figur 20 på neste side viser denne variasjonen for kategorien bad- og svømmeanlegg. Figuren viser at det er kommunene i Nord-Norge – Finnmark, Troms og Nordland – og dessuten kommunene i Oppland og

Figur 20 Andel godkjent søknadssum og andel tildelt tilskudd for bad- og svømmeanlegg per fylke i perioden 2001–2007



Telemark som har søkt om mest midler til bad- og svømmeanlegg i forhold til fylkenes totale søknadssumme. I alle disse fylkene utgjør søknadssummen til bad- og svømmeanlegg 20 prosent eller mer av fylkenes totale godkjente søknadssum. For de fleste av disse fylkene har også rundt 20 prosent av midlene blitt tildelt til bad- og svømmeanlegg. I Telemark er imidlertid andelen ca. 11 prosent.

Med 3 prosent har Oslo søkt om minst midler til bad- og svømmeanlegg i forhold til kommunens/fylkets totale søknadssum. Øvrige fylker med lav søknadsandel til bad- og svømmeanlegg er kommunene i Hordaland og Rogaland. Oslo har i stedet hatt en relativt høyere søknadssum knyttet til friidrettsanlegg og friluftsliv enn kommuner i øvrige fylker. For flerbrukshaller og fotballbaner er andelen søknader jevnt over høyt for alle fylkene. Særlig Vest-Agder, Rogaland og Hordaland har hatt en relativt høy andel av den totale søknadssummen knyttet til flerbrukshaller.<sup>69</sup>

69) Jf. også kapittel 4.3.2 Flerbrukshaller.

#### 4.5.5 Sammenhengen mellom økonomi, tilskudd og anleggsdekning

For å søke om tilskudd til idrettsanlegg kreves det at søkeren stiller med den øvrige nødvendige finansieringen for å realisere utbyggingen eller rehabiliteringen av anlegget. Tabell 14 viser sammenhengen mellom frie inntekter per innbygger i den enkelte kommune og størrelsen godkjent søknadssum per innbygger, mottatt tilskudd per innbygger, anleggsdekning og antall innbyggere. I tabellen er kommunene delt inn i fire grupper (kvartiler), der kommunene med de laveste frie inntektene per innbygger er plassert i første gruppe (svak kommuneøkonomi), kommuner med nest lavest frie inntekter per innbygger er plassert i andre gruppe (medium svak kommuneøkonomi), osv.

Tabellen viser at det er en sammenheng mellom størrelsen på kommunenes frie inntekter, søknadssum og mottatt tilskudd, anleggsdekning og kommunestørrelse. Kommunene med lavest økonomisk evne søker etter mindre tilskudd – de mottar mindre tilskudd og har den laveste anleggsdekningen. Tilsvarende er det kommu-

**Tabell 14 Sammenhengen mellom kommunenes frie inntekter og størrelsen søknadssum, tilskudd, anleggsdekning og antall innbyggere. Gjennomsnittsverdier**

Kommune-økonomi	Frie inntekter per innbygger	Søknadssum per innbygger	Mottatt tilskudd per innbygger	Anleggsdekning*	Antall innbyggere
Svak	23 734	3450	1165	55	18 200
Medium svak	27 050	4033	1581	37	9903
Medium sterk	31 831	4684	1691	32	11 058
Sterk	41 944	6402	2310	29	4225

Kilde: Bearbeidet statistikk fra Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister og Statistisk sentralbyrå

\* Lavere tall indikerer bedre anleggsdekning.

nene med sterkest økonomisk evne som søker etter mest midler – som mottar mest tilskudd, og som har den høyeste anleggsdekningen på landsbasis. Tabellen viser også at kommuner med stor befolkning gjennomgående har lavere anleggsdekning i forhold til kommuner med få innbyggere.

Etter departementets vurdering søker kommuner med høye frie inntekter om tilskudd i større grad enn kommuner med lave frie inntekter, og dermed blir de i større grad også tildelt tilskudd. Departementets inntrykk er at kommunenes økonomi særlig har betydning for om det søkes om tilskudd til utbygging av store, dyre anlegg. For mindre anlegg er det ofte idrettslag som står bak søknadene. Dermed spiller også idrettslagenes økonomi en rolle for utbyggingen av anlegg, og det er ikke nødvendigvis sammenheng mellom kommunens økonomi og idrettslagenes økonomi.

Korrelasjonskoeffisienten mellom frie inntekter per person og totalt godkjent søknadssum per innbygger er på 0,45 – noe som viser at det er en sammenheng mellom disse to variablene, men at det også er andre faktorer som påvirker kommunenes søknadsstørrelser. Utregnet korrelasjonskoeffisient mellom søknadssum og kommuner med

idrettslag som er sentrale i kommunens anleggsutbygging<sup>70</sup>, er ca. 0,15.

Sammenhengen mellom frie inntekter per person og anleggsdekningen er ved korrelasjonskoeffisienten 0,54 – og innebærer at det er en sterkere sammenheng mellom kommunens økonomi og anleggssituasjonen i den enkelte kommune. Sammenhengen mellom mottatt tilskudd og anleggsdekning er 0,32, noe som innebærer at kommunens generelle økonomiske situasjon er viktigere for anleggssituasjonen i kommunen enn tilskuddet kommunen mottar for å bygge og rehabilitere idrettsanlegg.

For å analysere hvordan faktorene kommune-størrelse, kommuneøkonomi, tilskudd og idrettslags initiativ til å investere i idrettsanlegg påvirker anleggsdekningen i kommunene, er det kjørt en regresjonsanalyse. Resultatene er oppsummert i tabell 15. Den viser at det er en klar sammenheng mellom alle de uavhengige variablene og anleggsdekningen, med unntak av variabelen "Mottatt tilskudd per person".<sup>71</sup>

Den avhengige variabelen er definert som anleggsmasse/anleggsdekning per innbygger. Lave verdier på variabelen indikerer god anleggs-

**Tabell 15 Regresjonsanalyse**

	B	Beta
Frie inntekter per person	-0,001**	0,36**
Stor kommune	31,43**	0,20**
Småkommune	-20,51**	0,35**
Idrettslagenes initiativ*	-8,79**	0,16**
Mottatt tilskudd per person	-0,002	0,09

Determinasjonskoeffisienten R<sup>2</sup> = 0,51

N = 266

\*\* p < 0,01

\* Lavere tall indikerer bedre anleggsdekning.

70) Data om idrettslagenes bidrag til utbygging av idrettsanlegg er hentet fra spørreundersøkelsen til alle landets kommuner. De kommunene som svarte at idrettslagene har stått for mer enn halvparten av nye anleggsinvesteringer i løpet av de siste årene, har blitt vurdert til å være sentrale i kommunenes anleggsutvikling.

71) Analysen viser hvordan den avhengige variabelen (anleggsdekning) endrer seg som funksjon av de uavhengige variablene (variabler som er uavhengig av hverandre).

dekning. Dess færre personer som deler på anleggsmassen, dess bedre dekning. For en fullstendig beskrivelse av alle tabellens variabler, se vedlegg 2.

Variablene er sterkt signifikante med unntak av mottatt tilskudd per person. Det er de kommunene med best økonomi, de med færrest innbyggere og de med initiativrike idrettslag som har den beste anleggsdekningen. Mottatt tilskudd per person er ikke signifikant på 0,01-nivå ( $p < 0,01$ ). Det innebærer at man ikke kan fastslå sikkert (med 99 prosent sikkerhet) at tilskudd til idrettsanlegg påvirker anleggsdekningen. Mottatt tilskudd blir signifikant når frie inntekter tas ut av regresjonsanalysen. Det innebærer at økonomisk er det kommunens frie inntekter som er utslagsgivende for anleggsdekningen og ikke de tilskuddene kommunen mottar.

#### 4.6 Styringen og kontrollen med tilskuddsmidlene

Kultur- og kirkedepartementet stiller krav til kommunenes og fylkeskommunenes saksbehandling og gjennomføring av tilskuddsordningen. I tillegg til de overordnede kravene som ble gitt i St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* utgir departementet årlig bestemmelser om tilskudd til anlegg og fysisk aktivitet. I dette kapitlet utdypes sentrale sider ved den praktiske gjennomføringen av tilskuddsordningen i forhold til de kravene som departementet stiller. Departementets oppfølging og kontroll med tilskuddene vil også bli utdypet.

##### 4.6.1 Kommunale planer

For å sikre at utbyggingen av idrettsanlegg skjer på bakgrunn av klare behovsvurderinger og gjennom en sterk kommunal styring, stiller Kultur- og kirkedepartementet som forutsetning for å kunne søke om spillemidler til idrettsanlegg, at det foreligger en kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet. Det forutsettes også at anleggene det søkes om midler til, er innarbeidet i kommunens planverk. Planen skal vedtas politisk i den enkelte kommune, og planarbeidet skal skje etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Kultur- og kirkedepartementet har utarbeidet en veileder som hjelpemiddel i den kommunale planprosessen. Veilederen stiller også enkelte krav til innholdet i planverket. Departementet opplyser imidlertid at det ikke stilles strenge krav til utformingen av planene, og at kommunene står fritt til å velge form og organisering.

I spørreundersøkelsen mot kommunene svarte 98,5 prosent at kommunen hadde utarbeidet en plan for idrett og fysisk aktivitet, enten som et selvstendig plandokument eller som en del av en større kommunal plan. Tall fra departementet viser også at de aller fleste kommunene på landsbasis har utarbeidet planer på området. Fylkeskommunene skal godkjenne de kommunale planene.

##### 4.6.2 Planprosessen i kommunene

I St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* blir det lagt vekt på at medvirkning i utarbeidelsen av kommuneplanene er avgjørende for planenes kvalitet og betydning som politisk styringsredskap. Idrettsrådene blir nevnt som særlig sentrale, men også øvrige brukergrupper er aktuelle.<sup>72</sup>

Alle kommunene som deltok i spørreundersøkelsen, opplyste at idrettsråd og/eller klubber og idrettslag gir innspill når kommunen skal utarbeide og oppdatere planene for idrett og fysisk aktivitet. Idrettsråd benyttes i 87 prosent av kommunene, mens klubber og idrettslag gir innspill i 95 prosent av kommunene. I tillegg er det mange kommuner som i ulik grad benytter friluftslivsorganisasjoner (73 prosent) i planprosessen. Enkelte kommuner opplyser også at privatpersoner, skoler og næringsliv, og dessuten ulike sammenslutninger som velforeninger og eldreråd kan være medvirkende i den kommunale planprosessen. Brukerne og særlig idrettsrådet gir også innspill til kommunene ved prioritering mellom spillemiddelsøknader.

I tillegg til brukergruppene er fylkeskommunene etter plan- og bygningsloven pålagt å bistå og rettlede kommunene. Fylkeskommunene arrangerer derfor kurs for kommunene der blant annet kommunal planlegging blir tatt opp. Fylkeskommunene vil i ulik grad også være i dialog med kommunene både i forkant og i utarbeidelsesfasen av kommuneplanene.

Kommunene innarbeider idrett på ulike måter i sitt planverk. Overordnede mål og visjoner for idretten innarbeides for eksempel i kommunens langtidspaner (som regel 12-årige). Kommunene utarbeider også et plandokument for idrett og

72) Jf. også krav til plan- og bygningsloven § 20-5. "Utkast til kommuneplan sendes fylkeskommunen, berørte statlige organer og organisasjoner m.v. som har særlige interesser i planarbeidet." Lovens § 16-1 har også føringer for samråd, offentlighet og informasjon: "Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen."

fysisk aktivitet som har et fireårsperspektiv, enten som et selvstendig dokument eller ved at langtidspanen rulleres hvert fjerde år. I tillegg utarbeider kommunene et forpliktende handlingsprogram som blant annet skal inneholde en oversikt over de anleggene kommunen skal investere i. Handlingsprogrammet gjelder for fire år og rulleres hvert år.

#### 4.6.3 Innholdet i de kommunale planene

##### Behovsanalyser og styring

Kommunens planer skal fungere som et styringsverktøy for å nå kommunenes mål for satsning på idrett og fysisk aktivitet. Det er derfor viktig at kommunene utvikler mål og visjoner på området. Nesten alle kommunene (95 prosent) opplyser at de er enige eller delvis enige i at gjeldende planverk for idrett og fysisk aktivitet inneholder mål for kommunens arbeid for idrett og fysisk aktivitet og mål for anleggsutbygging og sikring av arealer for idrett og friluftsliv. Målene kommunene definerer, spenner i ulik grad fra overordnede og visjonære mål om helse og velvære, til konkrete mål for hvilke anlegg kommunen skal realisere. Over 90 prosent av kommunene er enige eller delvis enige i at kommunenes planer for idrett og fysisk aktivitet fungerer godt som styringsverktøy. Det er imidlertid bare 50 prosent av kommunene som er helt enig i at planene fungerer som et styringsverktøy.

En annen sentral forutsetning i utarbeidelsen av de kommunale planene er at de skal sikre en behovsinnrettet utbygging av idrettsanlegg. Som et ledd i utarbeidelsen av målene for anleggssektoren stilles det derfor krav om at kommunene analyserer behovene for anlegg. Rundt 90 prosent av kommunene opplyser at de er enige eller delvis enige i at deres planer inneholder en analyse av hvilke idrettsanlegg kommunen har behov for på kort og lang sikt. Kommunene oppfatter også i stor grad at behovsvurderingene som utarbeides, fungerer som et godt grunnlag for å kunne prioritere mellom idrettsanlegg som kommunen skal investere i, og som det eventuelt skal fremmes søknader om tilskuddsmidler for. Det er imidlertid 50 prosent som bare er delvis enige i at planene inneholder en analyse av hvilke anlegg kommunen har behov for. Flere av kommunene som ble intervjuet, ga uttrykk for at planene for idrettsområdet ikke hadde lagt vekt på vurderinger av hvilke anlegg det er behov for, i tilstrekkelig grad. To kommuner legger primært vekt på økonomiske hensyn, og det er bare anlegg der finansieringen er på plass, som prioriteres.

Behovsanalysene i kommunene inneholder for eksempel demografiske utviklingstrekk med utvikling av nye boligområder og endringer i befolkningssammensetningen. Analysene inneholder også informasjon om hvordan kommunenes idrettsanlegg benyttes, og hvilken etterspørsel ulike idrettslag og idrettsgrener har for idrettsanlegg i forhold til det tilbudet som eksisterer i kommunen.

Et flertall av kommunene (60 prosent) er enige eller delvis enige i at det ikke alltid er sammenheng mellom behovsvurderingene som foretas, og de idrettsanleggene som faktisk blir bygget. Samtidig opplyser 64 prosent av kommunene at det ikke nødvendigvis er de anleggene det er størst behov for, men de anleggene som har finansiering, som det vil fremmes spillemiddelsøknader for. Det kan eksempelvis være sterke initiativ fra idrettslag og -foreninger som har finansiering til sine prioriterte anlegg. Dette innebærer at det kan være et større behov for andre typer anlegg enn de anleggene det søkes om midler til. Som det framgår av i kapittel 4.5 om tilskudd, er det en tendens til at kommunene realiserer flere mindre kostnadskrevende anlegg enn de store og ressurskrevende anleggene. Flere av fylkeskommunene opplyser også at søknader om tilskudd og bygging av anlegg kan skje på tvers av de viktigste behovene i kommunene. Enkelte fylkeskommuner trekker fram at kombinasjonen av svak kommunal økonomi og kostnadsnivået for å bygge store idrettsanlegg skaper rom for private aktører som indirekte kan styre anleggsutviklingen i kommunene og i regionen. Ifølge én fylkeskommune innebærer dette at det har vært bygget mange ballbinger og kunstgressbaner de siste årene. En annen fylkeskommune uttrykker: "De med de beste lobbyistene, eller kortest vei til ordfører/rådmann, kommer i noen tilfeller for raskt til midlene."

I tillegg er 40 prosent av kommunene også enige eller delvis enige i at idrettsanlegg har blitt inkorporert i kommunale planer utelukkende fordi det har hatt finansieringen på plass. En kommune uttrykker: "Det er ofte lettere å finansiere mindre kostnadskrevende anlegg hvor søker er andre enn kommunen. Kostnadskrevende anlegg i kommunal regi må underlegges kommunal prioritering i konkurranse med andre viktige tiltak."

På spørsmål til fylkeskommunene om kravet om å utarbeide kommunale planer for idrett og fysisk aktivitet har sikret en bedre behovsvurdert anleggsutbygging, er de fleste positive til de

kommunale planene og peker på at plankravene har vært viktige for å få en mer målrettet og styrt utbygging av anlegg i kommunene. Enkelte peker imidlertid på at de som fremmer en søknad med finansieringen i orden, etter hvert vil motta spillemidler, og at dette kan gå på tvers av de mest kritiske behovene for anleggsutbyggingen. Seks av fylkeskommunene som deltok i spørreskjemaundersøkelsen, mener kommunene kan forbedre sine planer ved å styrke kommunikasjonen, både mellom kommunene, og med fylkeskommunen og idretten. Noen fylkeskommuner viser også til at kommunene burde fokusere mer på sammenhengen mellom aktivitetsutviklingen i kommunen og behovet for anlegg. Fylkeskommunen godkjenner de fleste planene, men det kan være behov for justeringer av enkelte planer før en endelig godkjenning fra fylkeskommunen.<sup>73</sup>

Departementet peker også i intervju på at det ikke alltid er samsvar mellom de anleggene som bygges, og de typene anlegg som det er størst behov for. Etter departementets vurdering er imidlertid søknadene blitt bedre begrunnet som et resultat av forutsetningen om at anleggene det søkes om tilskudd til, må være innarbeidet i en kommunal plan som behandles politisk. Departementet opplyser også at behovsvurdering ikke er et entydig begrep, og at kommunene legger ulikt innhold i dette. Det er likevel opp til kommunene å utarbeide planene. Departementet har vurdert muligheten for å veilede kommunene i større grad i behovsvurderingene, men det har vist seg vanskelig å utarbeide en enhetlig veiledning for dette fordi forholdene i kommunene er svært forskjellige.

#### **Øvrige krav til de kommunale planene**

Landets kommuner utarbeider planer innenfor en rekke sektorer, og områder som for eksempel kultur, skole og omsorg vil kunne ha sammenfallende mål med idrettssektoren. Blant annet på grunn av dette stiller departementet krav om at planverket for idrett og fysisk aktivitet redegjør for sammenhengen med andre planer i kommunen. Om lag 80 prosent av kommunene mener at deres planer redegjør for dette, men over tre fire-deler av kommunene mener samtidig at planene for idrett og fysisk aktivitet bør koordineres bedre med øvrige kommunale planer. En av landets største kommuner peker på at mangelfull koordinering med øvrige kommunale sektorer og etater er en av hovedgrunnene til at planverket ikke har

fungert godt nok som styringsverktøy for kommunen.

Manglende involvering av alle relevante offentlige etater kan også medføre at fylkeskommunene underkjenner kommunale planer.

Departementet stiller også krav om at planene skal inneholde drifts- og vedlikeholdskostnader av både eksisterende og planlagte anlegg. Om lag 70 prosent av kommunene opplyser at de har med denne typen beregninger i planverket. Samtidig er 65 prosent av kommunene enige eller delvis enige i at de beregnede drifts- og vedlikeholdskostnadene i kommuneplan og handlingsplan ikke alltid står i forhold til de kostnadene som kommunen i praksis blir pådratt når anlegget er oppført.

#### **4.6.4 Søknader om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet**

Søknadsprosessen og fordelingen av midler ble presentert i kapittel 4.5. I dette kapitlet presenteres de formelle søknadsprosedyrene. For idrettsanlegg som er innarbeidet i en kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet, kan kommunen, idrettslag og foreninger og øvrige definerte søknadsberettigede grupper fremme en søknad om tilskudd fra spillemidlene. Tidligere skulle søknadene om tilskudd oversendes på departementets fastsatte skjema,<sup>74</sup> men fra 2008 skal alle søknader fremmes elektronisk på [www.idrettsanlegg.no](http://www.idrettsanlegg.no).

Kravene som Kultur- og kirke departementet stiller til søknaden, går fram av bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet. På spørsmål til kommunene om departementets krav svarte over 90 prosent at departementets krav knyttet til tilskudd til idrett og fysisk aktivitet er tydelige.

Planene for anlegg det søkes om tilskudd til, må også være idrettsfunksjonelt godkjent av kommunene, og for enkelte definerte anlegg er det departementet som skal godkjenne planene. Forhåndsgodkjenningen av planene skal sikre at anlegg som skal konkurrere om spillemiddelstøtte, har planer som vil gi behovsriktige og idrettsfunksjonelle løsninger.

Kommunene har ansvar for å saksbehandle alle søknadene og se til at de er fullstendige med alle vedlegg før de oversendes fylkeskommunen

73) Nærmere 20 prosent av kommunene opplyser at det har vært behov for å justere på planene etter tilbakemelding fra fylkeskommunen.

74) Det finnes følgende søknadsskjemaer: anlegg for idrett og fysisk aktivitet (V-0079), nærmiljøanlegg (V-0081), nærmiljøanlegg forenklet ordning (V-0902) og anlegg for friluftsliv i fjellet (V-0892).

innen 15. januar hvert år. Fylkeskommunene har ansvaret for å kontrollere og kvalitetssikre de kommunale søknadene og oversende en liste med alle godkjente søknader til Kultur- og kirkedepartementet årlig innen 15. mars.<sup>75</sup> Alle fylkeskommunene opplyser at Kultur- og kirkedepartementets bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet<sup>76</sup> legges til grunn i dette kontroll- og kvalitetssikringsarbeidet. Enkelte fylkeskommuner opplyser at det er utarbeidet sjekklister basert på bestemmelsene som benyttes når søknadene fra kommunene gjennomgås. Fylkeskommunene synes imidlertid å ha ulik tilnærming til den tekniske kontrollen av anleggene i forhold til kostnadene. Enkelte fylkeskommuner leier inn en teknisk konsulent for å kvalitetssikre kostnadsoverslagene, andre fylkeskommuner stiller krav om at kostnadsoverslaget har blitt kvalitetssikret av teknisk etat i kommunen før søknaden kan oversendes fylkeskommunen. Andre fylkeskommuner igjen informerte om at det ikke benyttes teknisk kompetanse i gjennomgangen av spillemiddelsøknadene. Én fylkeskommune opplyste at kontrollen med kostnadsoverslagene ikke var så omfattende som de ønsket at den skulle være.

Et flertall av fylkeskommunene opplyser at kravene som departementet stiller overfor søkere etter spillemiddeltilskudd, er klare og entydige. Enkelte synes imidlertid at regelverket er for omfattende, og at man må bruke skjønn på enkelte områder. Noen fylkeskommuner legger også til at departementet veileder og avklarer eventuelle uklarheter i den løpende dialogen og gjennom departementets årlige samlinger for fylkeskommunenes idrettskonsulenter.

På spørsmål til kommunene og fylkeskommunene om hvilke feil og mangler fylkeskommunene avdekker i søknadene om spillemidler fra kommunene, er det mangel på dokumentasjon og vedlegg som nevnes flest ganger. Konkret er det opplysninger om hvordan man planlegger å finansiere anleggene, som fylkeskommunene ikke alltid har kunnet godkjenne. Fylkeskommunene peker også ofte på mangler ved søkerens overslag over hva det vil koste å bygge eller rehabilitere anlegget. I andre tilfeller mangler det forhåndsgodkjenninger. Søknader kan også inneholde formelle feil som mangel på nødvendige stempler og underskrifter. Flere kommuner og fylkeskommuner opplyser imidlertid at så langt det er mulig, vil eventuelle feil og mangler i søknadene som

regel bli utbedret før oversendelsesfristen til departementet.

### **Saksgjennomgang**

For å vurdere i hvilken grad godkjente søknader fra fylkeskommunene har blitt kvalitetssikret i henhold til departementets krav, er 25 tilfeldig utvalgte saker fra to fylkeskommuner blitt gjennomgått. Søknadene omfatter alt fra mindre nærmiljøanlegg til søknader om tilskudd til flerbruks-hall. Gjennomgangen viser enkelte mindre avvik mellom departementets krav til søknadene og søknader som har blitt godkjent.

#### *Finansieringsplan – dokumentasjon av egenkapital*

Departementet stiller krav om at søkeren legger ved en finansieringsplan som redegjør for og dokumenterer finansiering av anleggets samlede kostnader. Det er blant annet krav om at egenkapitalen bekreftes ved kontoutskrift fra bank eller lignende som viser at beløpet er bundet til byggingen av anlegget.

I under halvparten av de gjennomgåtte søknadene var det lagt ved full dokumentasjon i henhold til kravene til finansieringsplanen. Dokumentasjon av egenkapital som bare redegjorde for deler av egenkapitalen, kontoutskrift der det ikke var mulig å identifisere utsteder, eller uten kontoeier med tilknytning til anleggsprosjektet, ble vurdert som mangelfull dokumentasjon.

Fylkeskommunene som hadde saksbehandlet søknadene som ble gjennomgått, kommenterte blant annet at det ikke lenger er et krav om at det blir opprettet en egen konto forbeholdt utbyggingssprosjektet det søkes om tilskudd til. Under kravene til regnskap og revisjon opplyses det at tilskuddsmottakere utenom kommuner og fylkeskommuner bør benytte en egen bank eller postgirokonto for alle utbetalinger/innbetalinger i forbindelse med anleggsinvesteringen. Både for kommuner og private kan det være vanskelig å innrette seg etter departementets krav om egen byggekonto. Kommunene oppretter ofte bare et eget prosjektnummer i sine regnskaper og foretar avregning, eventuelt forholdsmessig beregning av kostnadene etter at prosjektet er avsluttet. Kommunerevisjonene har så langt godtatt dette i sine revisjonsrapporter. Begge fylkeskommunene minnet også om at selv når det blir opprettet en egen konto for anleggsprosjektet, vil det være mulig å belaste kontoen med utgifter som ikke har tilknytning til prosjektet. Selv om en kontoutskrift viser tilstrekkelig kapital på utskriftsdatoen,

75) Søknader som ikke har blitt godkjent innen fristen, vil bli oversendt departementet med søknadssummen 0 kroner.

76) V-0732. Bestemmelsene oppdateres årlig.

er det først ved revisjonen av sluttregnskapet at det stadfestes at beløpet har blitt brukt til anleggsutbyggingen.

Kravet om at kontoutskrift eller lignende skal vise at beløpet er bundet til byggingen av anlegget, har det derfor i praksis ikke blitt lagt avgjørende vekt på. Fylkeskommunene har heller ikke opplevd at utbyggerne som har fått spillemiddelstøtte, ikke har framskaffet egenkapitalen som ble oppgitt i søknaden.

#### *Finansieringsplan – dokumentasjon av kommunale og fylkeskommunale tilskudd*

Det er også krav til finansieringsplanen om at eventuelle kommunale og/eller fylkeskommunale tilskudd må være bekreftet med kopi av vedtaket. I de gjennomgåtte sakene er det ofte ikke et spesifikt vedtak for den enkelte søknad. Tilsagnet om kommunens støtte må leses i kommunens vedtak i økonomiplan eller lignende. Ved tvil kontakter fylkeskommunen kommunen og får bekreftet vedtaket. I tillegg er vedtakene ofte knyttet til et forbehold om at den kommunale garantien først utløses når anlegget innvilges spillemidler. Det skaper problemer for fylkeskommunen i saksbehandlingen av søknadene, siden departementet krever at midlene er tilgjengelige. Tilsvarende forbehold er ofte innarbeidet i bankenes lånetilsagn. Fylkeskommunene opplyser imidlertid at departementet har akseptert forbehold om at det tildeles støtte fra spillemidlene.

#### *Finansieringsplan – dugnad*

I de tilfellene dugnad utgjør en av komponentene som skal finansiere anlegget det søkes midler til, skal det utarbeides en egen dugnadsoversikt, som del av finansieringsplanen. Verdien av dette dugnadsarbeidet skal være beregnet av en kvalifisert fagperson.

I de gjennomgåtte søknadene var dugnadsinnsats aktuelt ifølge kostnadsoverslagene til nærmere halvparten av søknadene. Det framgår bare i et fåtall av disse at det er fagpersoner som har verdsatt den planlagte dugnadsinnsatsen, for eksempel ved å inkludere den i et pristilbud/kostnadsoverslag fra en entreprenør. Dugnadsoversikten er bare utarbeidet som eget bilag i én søknad.

Begge fylkeskommunene som hadde saksbehandlet søknadene som ble gjennomgått, har ofte sett verdien av dugnadsinnsats innarbeidet i kostnadsoverslag/anbud fra entreprenør. Det er ikke avgjørende at det framgår hvem som har utarbeidet dugnadsoversikten, og hvilken bakgrunn vedkom-

mende har for å gjøre det. Det blir imidlertid forutsatt at utbygger har tilgang på fagkompetanse, eller at verdivurderingen er godkjent av kommuneingeniøren. I de senere årene har det vært vanskelig å få entreprenører eller håndverkere til å utarbeide overslag over verdien av arbeid som skal utføres på dugnad, siden det vil bety at det ikke blir penger å tjene på oppdraget. Dersom omfanget eller verdien av dugnadsinnsatsen avviker fra det som er vanlig for tilsvarende anleggsprosjekter, vil søknaden ikke bli godkjent. Etter departementets vurdering kan det være vanskelig å anslå verdien av dugnadsarbeid, men i prinsippet skal søkerne ta utgangspunkt i hva det ville ha kostet å leie inn en entreprenør til å gjøre jobben.

Begge fylkeskommunene som ble intervjuet, framhever spesielt kontroll av dugnadskomponenten i finansieringsplanen. Den ene fylkeskommunen som ble intervjuet, mener det er mulig å blåse opp søknadssummen med uforholdsmessig høye anslag av verdien på dugnadsinnsatsen. Fylkeskommunen prøver å forhindre det ved å sammenligne med hva dugnadsinnsats har blitt verdsatt med i tilsvarende tidligere søknader, eventuelt hva tilsvarende arbeid ville blitt fakturert av en entreprenør. Den andre fylkeskommunen mener dugnadskomponenten ikke vil kunne blåse opp søknadssummen. I noen tilfeller er ferdigstilte anlegg blitt dyrere enn forutsatt, og anleggseier har forsøkt å øke verdien av dugnadsarbeidet for å få utbetalt et større beløp. Kommunerevisjonen vil imidlertid alltid påpeke en slik endring, og dermed vil fylkeskommunen aldri utbetale ekstra midler.

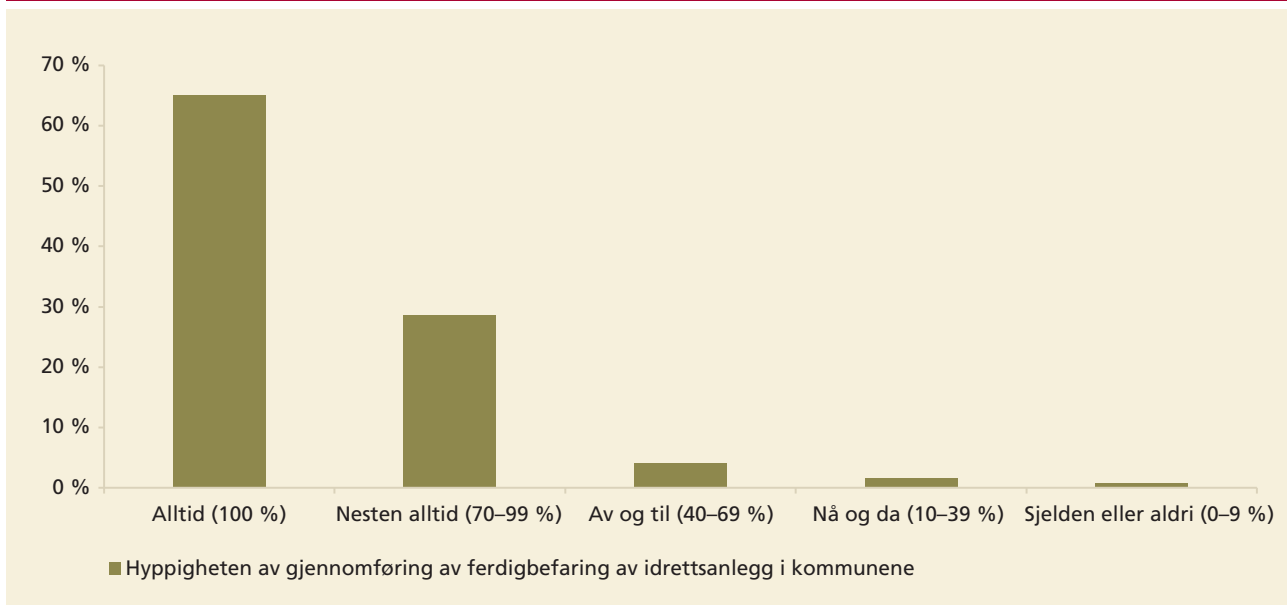
#### **Kultur- og kirkedepartementets oppfølging av søknadene**

Etter at fylkeskommunene har sendt listene med de godkjente søknadene til Kultur- og kirkedepartementet 15. mars, vil departementet fram til 1. mai kvalitetssikre søknadslistene. Søknadene blir ikke videresendt departementet, men i det nye elektroniske søknadssystemet vil departementet ha full tilgang til alle søknadene fra 2008. Departementet tar bare stilling til informasjonen på listen over godkjente søknader. Departementet vil blant annet sikre at søknadssummene er innenfor tilskuddsordningens maksimums- og minimumsgrenser, og at eventuelle ekstratilskudd er korrekt utregnet. Departementet avdekker som regel enkelte feil og mangler i alle fylkeskommunens lister i de årlige gjennomgangene.

Departementet beregner og overfører tilskuddsbeløpet til den enkelte fylkeskommune innen



Figur 21 Kommunenes gjennomføring av ferdigbefaring av idrettsanlegg



Kilde: Spørreundersøkelse til alle landets kommuner, n = 266

1. mai. I den forbindelse utsteder departementet tilskuddsbrev til alle fylkeskommunene med en totalramme for hva fylkeskommunene kan detaljfordele til søkerne. Tilskuddsbrevet inneholder også forutsetninger for hvordan midlene skal anvendes.

Som et ledd i oppfølgingen av tilskuddene gjennomfører departementet årlige befaringer av anlegg. Da gjennomgås alle dokumenter (også søknader), og det kontrolleres at anlegget er bygget i samsvar med planene, at det drives, og at det er aktivitet. Befaringene har til nå avdekket bare mindre avvik, oftest i forbindelse med tilrettelegging for funksjonshemmede. Departementets erfaring er at manglene utbedres når de påpekes. Departementet opplyser også at søknadene som departementet har gjennomgått, i all hovedsak er i henhold til bestemmelsene.

#### 4.6.5 Kontrollen med utbetalingene

Fylkeskommunen detaljfordeler og prioriterer tilskuddsmidlene innen 1. juli. Etter anmodning fra den enkelte tilskuddsmottaker utbetaler fylkeskommunen innvilgede midler til den enkelte kommune. Tilskuddsmottakere som ikke er offentlige, mottar midlene via kommunen. Fylkeskommunen skal holde tilbake et beløp som utgjør minst 15 prosent av tilskuddsbeløpet. Utbetalingen av dette restbeløpet skal skje etter en kommunal bekreftelse på at anlegget er ferdigstilt, og etter at det er framlagt et kontrollert regnskap. Kommunene skal i denne forbindelse ferdigbefare slutførte anlegg. Kommunene skal

attestere at anlegget er fullført etter godkjente planer før regnskapet legges fram for revisor. På spørsmål til kommunene om i hvilken grad idrettsanlegg blir ferdigbefart, fordelte svarene seg som vist i figur 21.

Figuren viser at kommunene i stor grad gjennomfører ferdigbefaring. 65 prosent av kommunene opplyser at de alltid foretar ferdigbefaring, og nærmere 30 prosent av kommunene ferdigbefarer ferdigstilte anlegg i de fleste tilfellene. Samtidig er det enkelte kommuner som i mindre grad foretar ferdigbefaring av anleggene.

Et annet krav departementet stiller ved ferdigstillelse av idrettsanlegget, er at kommunerevisjonen skal kontrollere regnskapene for anlegg med tilskudd over 100 000 kroner. Kommunens ferdigbefaring skal skje før revisjonen av regnskapet. På spørsmål til kommunene om regnskapene kontrolleres av kommunerevisjonen eller tilsvarende, svarte nærmere 90 prosent at anleggene alltid blir regnskapskontrollert. Samtidig svarer i underkant av 10 prosent av kommunene at dette gjøres i 70-99 prosent av tilfellene. I underkant av 3 prosent av kommunene svarte at regnskapene gjennomgås av og til eller sjelden.

35 prosent av kommunene opplyser at kommunerevisjonen har avdekket feil i de kontrollerte anleggsregnskapene. Feil som typisk avdekkes, er mangel på bilag og dokumentasjon og mindre feilføringer. I tillegg kan det være ført utgifter som ikke er stønadsberettiget, avvik mellom

sluttkostnad og budsjetterte kostnader, feil med dugnadsinnsatsen og mangel på separat regnskap og konto for idrettsanlegget.

Fylkeskommunene opplyser gjennomgående at kommunene leverer ferdigattest, regnskap og revisjonsattest som forutsatt. Flere opplyser at de må purre for å motta ferdigattestene, og at disse attestene kan variere i kvalitet.

På spørsmål til fylkeskommunene om innleverte regnskaper blir etterprøvd, svarer ca. halvparten at revisors attest legges til grunn uten nærmere etterprøving. Øvrige fylkeskommuner svarer at en viss etterprøving av regnskapene gjennomføres, for eksempel ved å kontrollere hovedpostene i regnskapet opp mot budsjett, og om det er korrekt skilt mellom tilskuddsberettigede og ikke tilskuddsberettigede kostnader. Fylkeskommunene vil også vektlegge eventuelle bemerkninger fra revisor til anleggsregnskapene.

Fylkeskommunene kan ved for eksempel mislighold kreve tilbake tildelte midler. Gjennomgående opplyser fylkeskommunene at det i liten grad har vært nødvendig å inndra midler på grunn av mislighold. Enkelte fylkeskommuner nevner at det har forekommet i noen tilfeller. Fylkeskommunene inndrar i noe større grad tildelte midler som følge av at ferdigstilte anlegg har blitt rimeligere enn budsjettert.

---

#### 4.7 Anleggsregisterets pålitelighet

Det er tidligere påvist behov for å styrke Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister (jf. blant annet kapittel 4.2). Informasjonen i anleggsregisteret legges til grunn ved tildelingen av 25 prosent av de ordinære tilskuddsmidlene. Informasjonen i registeret må derfor være pålitelig. Anleggsregisteret er i tillegg viktig for departementet, fylkene og kommunene for å ha oversikt over anleggssituasjonen, og som grunnlag for å følge utviklingen av idrettsanlegg i forhold til målene for sektoren. Etter departementets vurdering er registeret i all hovedsak pålitelig, men departementet opplyser også at det fortsatt er behov for å forbedre registreringsarbeidet for å styrke påliteligheten.

Fylkeskommunene hadde ansvaret for å registrere og oppdatere informasjonen i anleggsregisteret fram til november 2007. Fylkeskommunene fikk inn tall og øvrig informasjon fra kommunene som ble registeret. Fra november 2007 er det kommu-

nene som er ansvarlig for å holde anleggsregisteret oppdatert.

Et flertall av kommunene (77 prosent) og fylkeskommunene anser anleggsregisteret for å gi en dekkende oversikt over idrettsanleggene i kommunene. Flere kommuner og fylkeskommuner mener imidlertid at det er nødvendig å øke kvaliteten på informasjonen i registeret. Kommunene nevner blant annet at det er idrettsanlegg som ikke lenger er i bruk, som fortsatt er registrert som åpne og tilgjengelige (51 prosent av kommunene). Registeret er heller ikke alltid oppdatert med idrettsanlegg som er nylig ferdigstilt (44 prosent), og idrettsanlegg kan være dobbeltregistrert (38 prosent).

På spørsmål til kommunene om hvilke tiltak som må gjennomføres for å forbedre informasjonsinnholdet i registeret, svarer flere kommuner (90 prosent) at informasjonen som allerede er i anleggsregisteret, må kvalitetssikres av kommunen. Flere kommuner (85 prosent) mener også at det bør bli enklere å slette feilregistreringer. Kommunene (90 prosent) vil også ha bedre brukeropplæring og veiledning i anleggsregisteret, og mener departementet må gi klarere føringer for hvilke anlegg som skal registreres (75 prosent). Kommunene opplyser også at egne rutiner for registrering og oppdatering av anleggsregisteret bør bli bedre (85 prosent). I forbindelse med dette mener enkelte kommuner at det er avsatt lite ressurser til idrettsektoren.

Departementet ønsker også å styrke kvaliteten på anleggsregisteret, og det ble opplyst i intervju at departementet mener at kommunene bør bli flinkere til å gjøre oppdateringer i registeret, for eksempel ved å varsle om endringer og informere om anlegg som har blitt lagt ned. Departementet planlegger derfor i begynnelsen av 2009 å gå ut med en anbefaling til fylkeskommunene om hvordan de skal arbeide med kommunene for å sikre denne kvalitetshevingen.

## 5 Vurderinger

Idrett og fysisk aktivitet for alle er den overordnede visjonen for den statlige idrettspolitikken som er fastsatt av Stortinget. Tilgjengelighet til idrettsanlegg er det viktigste virkemiddelet for at flest mulig skal få mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet. Spillemidler som søknadsbaserte tilskudd til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg er sentralt for å nå dette målet.

I St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring* ble det påvist store forskjeller mellom fylkene i antall innbyggere per idrettsanlegg – ikke minst i de store byene, der dekningen av viktige idrettsanlegg per innbygger var langt lavere enn landsgjennomsnittet. Et viktig mål for Stortinget har derfor vært å utjevne disse forskjellene for å ivareta hensynet til at befolkningen skal ha en likestilt tilgang på anlegg uavhengig av bosted, jf. Innst. S. nr. 147 (2000–2001). Særlig anleggsdekningen i de største byene skulle styrkes. Utjevningen skulle blant annet skje gjennom en endring i kriteriene som legges til grunn for å beregne rammetilskuddene til fylkene. Endringen besto i at fylker med liten anleggsmasse i forhold til befolkningen skulle motta en større andel av midlene. Samtidig skulle antall innbyggere som bodde spredt i et fylke, ikke lenger inngå som et tildelingskriterium. I tillegg ble det fra 2003 avsatt separate midler til blant annet presskommuner.

Denne undersøkelsen viser at i all hovedsak er forskjellene i anleggsdekningen blitt mindre siden 1999, men at det fremdeles er betydelige forskjeller mellom fylkene. I de store byene er hovedtrekket at anleggsdekningen fortsatt er lavere enn landsgjennomsnittet. Selv om bygging av idrettsanlegg primært er et kommunalt ansvar, er forskjellene i anleggsdekningen fortsatt så store at det er grunn til å spørre om Stortingets forutsetning om utjevning i anleggsdekningen er ivarettatt.

### 5.1 Varierende dekningsgrad for sentrale anlegg

Undersøkelsen viser at det på landsbasis har blitt bygget rundt 8000 nye idrettsanlegg siden 1999. Nærmiljøanleggene står for en vesentlig del av denne økningen. Betydelige midler er også blitt

benyttet til å rehabilitere deler av den eksisterende anleggsmassen. Veksten i antall idrettsanlegg har styrket den totale anleggsdekningen i alle landets fylker og i de fleste kommunene. Undersøkelsen viser imidlertid, som nevnt over, at det er betydelige forskjeller i måloppnåelsen for de sentrale og prioriterte idrettsanleggene.

Særlig mangelfull er måloppnåelsen for svømmeanleggene. Undersøkelsen viser at det har vært en mindre økning i antall svømmebassenger fra 1999, og at det har vært en nedgang i antall svømmebassenger i forhold til befolkningstallet fra 1999 til 2008. Nedgangen i dekningen gjelder for de fleste fylkene. Det har heller ikke vært en utjevning i dekningen, og dekningen av svømmehaller er fortsatt langt lavere i storbyene sammenlignet med landsgjennomsnittet. I tillegg er antall svømmebassenger som er åpne og tilgjengelige for befolkningen, og som faktisk kan benyttes til svømming, langt lavere enn det som framgår av registerdataene til Kultur- og kirkedepartementet. Den manglende måloppnåelsen fører til at svømmehallene har blitt mindre tilgjengelige, og at tilbudet om å trene i svømmehaller er dårligere enn for de øvrige sentrale anleggstypene. Særlig uheldig er det når kommuner ikke kan tilby barn svømmeopplæring som forutsatt i Utdanningsdirektoratets læreplan. På bakgrunn av dette stilles det spørsmål om hvorvidt utviklingen i dekningen av svømmehaller er i henhold til Stortingets ønske om en bedre anleggsdekning, jf. Innst. S. nr. 147 (2000–2001). I forbindelse med dette vises det også til svømmehallenes betydning for å sikre barn en fullgod svømmeopplæring.

Undersøkelsen viser at måloppnåelsen for flerbrukshaller og fotballbaner har vært bedre enn for svømmehaller. Antall flerbrukshaller har økt, noe som har ført til at det på landsbasis er færre personer per flerbrukshall i 2008 enn det var i 1999. Det har generelt vært en utjevning i dekningen av haller på landsbasis, og situasjonen i alle storbyene har også blitt bedre siden 1999. Særlig Bergen har hatt en positiv utvikling, og dekningen av flerbrukshaller er nå omtrent som for landsgjennomsnittet. Dekningen av haller i Oslo er imidlertid fortsatt svært lav sammenlignet med landsgjennomsnittet. Selv om dekningen av

haller har blitt styrket, viser undersøkelsen også at kommunene og fylkeskommunene fortsatt etterlyser flere flerbrukshaller. Hallene benyttes av flere, store idretter, ikke av minst barn og unge, og etterspørselen etter halltid er stor. Mangelen på haller fører også til at uorganiserte ikke synes å få et godt nok tilbud om å trene i haller.

Totalt er det langt flere fotballbaner enn svømmehaller og flerbrukshaller. Dekningen av fotballbaner har også blitt styrket fra 1999 til 2008, og et stort antall baner har i samme periode blitt gjort om til kunstgressbaner. Fotballbaner synes å være relativt godt tilgjengelig for befolkningen, og da særlig for barn og unge. Undersøkelsen viser imidlertid også at deknningen av fotballbaner fortsatt varierer mellom fylkene, og at deknningen i de store byene er langt lavere enn landsgjennomsnittet. I Oslo, Bergen og Stavanger er det over 2000 innbyggere per fotballbane, mens landsgjennomsnitt er på ca. 1000.

For å sikre barn og unges mulighet for allsidig fysisk aktivitet i lokalmiljøene har utbygging av nærmiljøanlegg vært prioritert innen spillemiddelordningen. Nærmiljøanleggene er enkle anlegg eller områder som skal være allment tilgjengelige for egenorganisert aktivitet. Det er bygget rundt 5000 nærmiljøanlegg siden 1999, og de utgjør dermed den sterkeste veksten av idrettsanlegg. Undersøkelsen viser at enkelte typer nærmiljøanlegg har hatt en særlig vekst i den aktuelle perioden. Undersøkelsen viser også at det fortsatt er store forskjeller i deknningen av nærmiljøanlegg mellom fylkene. Sogn og Fjordane har for eksempel fem ganger flere nærmiljøanlegg per innbygger enn det Oslo og Finnmark har.

På bakgrunn av at det fortsatt er store forskjeller mellom fylkene i deknningen av sentrale anlegg og ikke minst på grunn av den svake utviklingen for svømmebassengene, stilles det spørsmål ved om Stortingets forutsetning om at det skal legges til rette for idrett og fysisk aktivitet for alle, er ivarettatt. Oslo har fortsatt en betydelig lavere dekning av de sentrale anleggstypene. Selv om reiseavstanden til idrettsanlegg ofte er mindre i Oslo enn i andre fylker, er det likevel grunn til å stille spørsmål ved om utviklingen i anleggsdeknningen i hovedstaden er i tråd med Stortingets forutsetning. Det var et klart mål om at storbyene etter hvert skulle kunne tilby innbyggerne like god tilgjengelighet til idrettsanlegg som det mindre kommuner kan tilby.

## 5.2 Tilskuddsordningen

Undersøkelsen viser at kommunene årlig får godkjent et langt større søknadsbeløp enn det staten avsetter som tilskudd til idrettsanlegg. Det store avviket viser at det fortsatt er et betydelig behov for flere idrettsanlegg på landsbasis. Kommunene har i meget stor grad prioritert de sentrale anleggene flerbrukshaller, fotballbaner og svømmehaller når det søkes om midler, og derfor blir dette avviket særlig utslagsgivende for disse anleggstypene.

Undersøkelsen viser at den viktigste årsaken til at deknningen av anlegg fortsatt varierer i den påviste størrelsesordenen, er variasjonene i kommunenes frie inntekter. Tilskuddssystemet som krever at søkeren må bidra med en betydelig andel av midlene, fører til at det er kommunene med høye frie inntekter som også søker om mest og tildeles mest tilskudd til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg. Undersøkelsen viser også at det er disse kommunene som har den klart beste anleggsdeknningen. Ekstratilskuddene som ytes gjennom tilskuddsordningen til kommuner med lave frie inntekter, kan ikke være av vesentlig betydning for å utjevne kommunenes økonomiske mulighet til å investere i idrettsanlegg. Øvrige søkergrupper som idrettslag kan også bidra til en positiv utvikling i anleggsdeknningen uavhengig av kommunenes økonomiske stilling. Undersøkelsen viser imidlertid at dette er begrenset i forhold til kommunens økonomiske stilling, og at idrettslagene i større grad bidrar til de mindre kostnadskrevede anleggene.

Forutsetningen om at kommunene må utarbeide planer for idrett og fysisk aktivitet for å kunne søke om spillemidler, skulle sikre en mer behovsinnrettet anleggsutvikling. Undersøkelsen viser at dette kravet har bidratt til en mer behovsvurdert innretning av hvilke anlegg som bygges i kommunene. Undersøkelsen viser samtidig at over 60 prosent av kommunene er enige eller delvis enige i at det ikke nødvendigvis er de anleggene det er størst behov for, men de anleggene som har finansiering, som det blir fremmet søknader om tilskudd til. Det er også kommuner som har innarbeidet idrettsanlegg i de kommunale planene utelukkende fordi de har hatt finansieringen på plass. Det innebærer neppe at det ikke er behov for de anleggene som bygges, men at det i for stor grad bygges anlegg etter kommunenes økonomiske stilling. Den relativt store tildelingen av midler til de mindre kostnadskrevede nærmiljøanleggene og den store veksten i denne typen anlegg sam-

menlignet med øvrige prioriterte anlegg, som bad- og svømmeanlegg, viser dette. Enkelte fylkeskommuner trekker også fram at det i kommuner med mindre god økonomi kan skapes rom for at private aktører indirekte kan styre anleggsutviklingen i kommunene.

Det stilles derfor spørsmål om anleggsutbyggingen i for stor grad skjer etter økonomisk evne og i for liten grad etter de faktiske behovene i kommunene.

---

### 5.3 Styring og oppfølging av midlene

Kultur- og kirkedepartementet har utarbeidet detaljerte krav til den formelle gjennomføringen av tilskuddsordningen i kommunene og fylkeskommunene. Undersøkelsen viser at kommunene i all hovedsak følger retningslinjer og krav når det søkes om midler til idrettsanlegg. Fylkeskommunene avdekker enkelte feil og mangler i søknadene fra kommunene, men disse blir som regel rettet opp før søknadene blir oversendt til departementet. Undersøkelsen viser imidlertid at det er enkelte avvik mellom de søknadene som har blitt godkjent av fylkeskommunene, og de kravene som departementet stiller. Det er blant annet krav om at søkeren kan dokumentere at eventuell egenkapital er bundet til bygging av anlegget. Saksgjennomgangen viser at dette kravet i liten grad følges opp. Det er også enkelte ulikheter mellom fylkeskommunenes tilnærming til kontrollen av søknadene.

Kommunene og fylkeskommunene følger også i stor grad opp bruken av midlene og sikrer at tilskuddene blir brukt i henhold til forutsetningene. Undersøkelsen viser imidlertid også her at enkelte av de kravene som departementet stiller til oppfølging av midlene, ikke alltid følges av kommunene. Det er blant annet krav om at kommunen skal dra på befarings av anlegget så snart det er ferdig. Undersøkelsen viser at det er enkelte kommuner som ikke gjør dette.

Kultur- og kirkedepartementet følger også opp tilskuddene både i den årlige tildelingen og gjennom befaringer. Tross enkelte avvik mellom regelverk og den praktiske gjennomføringen av tilskuddsordningen synes det som om tilskuddene til idrettsanlegg er underlagt et kontrollregime som hindrer at statlige midler benyttes i strid med forutsetningene.

Selv om midlene gjennom tildeling og oppfølging ser ut til å forvaltes tilfredsstillende, stilles det spørsmål ved om kravene departementet har fastsatt, alltid blir fulgt opp. Dersom departementet finner at noen av kravene ikke er hensiktsmessige for den praktiske forvaltningen av midlene, bør kravene justeres.

---

### 5.4 Anleggsregisterets pålitelighet

Undersøkelsen viser at Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister i all hovedsak gir et dekkende bilde av anleggssituasjonen på landsbasis. Registerets pålitelighet synes også å ha blitt bedre siden 1999. Samtidig viser undersøkelsen at det fortsatt er behov for å kvalitetssikre og øke sikkerheten for at informasjonen i registeret skal være korrekt. Siden informasjonen i registeret utgjør en del av grunnlaget for å beregne rammetilskuddene til fylkene, er det avgjørende at informasjonen i registeret er korrekt. Registerets pålitelighet er også viktig for at kommunene, fylkeskommunene og departementet kan benytte det i oppfølgingen og styringen av anleggsområdet. Det forutsettes derfor at departementet fortsetter arbeidet med å kvalitetssikre registeret for å sikre den nødvendige påliteligheten.

## 6 Dokumentoversikt

Sentrale dokumenter som er benyttet i revisjonen:

### Stortingsdokumenter

1. St.meld. nr. 41 (1991–92) *Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse*
2. St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring – Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet*
3. St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*
4. St.meld. nr. 31 (2006–2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*
5. St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*
6. St.prp. nr. 1 (2007–2008) Kultur- og kirkedepartementet
7. Dokument nr. 8:16 (2001–2002) *Forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg og Ulf Erik Knudsen om lov om endring i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill mv. (Etter at det er foretatt fondsavsettelse skal selskapets overskudd fordeles med en halvdel til idrettsformål og en halvdel til kulturformål)*
8. Innst. S. nr. 147 (2000–2001) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om idrettslivet i endring - om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet*
9. Innst. S. nr. 162 (2003–2004) *Innstilling fra sosialkomiteen om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*
10. Innst. S. nr. 104 (2007–2008) *Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen om frivillighet for alle*
11. Innst. O. nr. 44 (2001–2002) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg og Ulf Erik Knudsen om lov om endring i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill mv. (Etter at det er foretatt fondsavsettelse skal selskapets overskudd fordeles med en halvdel til idrettsformål og en halvdel til kulturformål)*
12. Innst. O. nr. 124 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen*

### Øvrige sentrale dokumenter

1. Bevilgningsreglementet av 26. mai 2005
2. Finansiering av statlig idrettspolitik. Rapport fra et regjeringsoppnevnt utvalg, 2003.
3. Bestemmelser. Om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet (V-0732), Kultur- og kirkedepartementet. Årlige oppdateringer

## Vedlegg 1 Antall personer som har svart på Levekårsundersøkelsene

**Tabell 1 Antall personer som har svart for de ulike tilbudene i 1997, 2001, 2004 og 2007, alder 16–79 år**

År	1997	2001	2004	2007
Idrettsplass, fotballbane, stadion	1108	1718	2321	1873
Større utmarksareal*	1282	1724		
Svømmehall eller basseng	1198	1748	2324	1866
Idrettshall	1117	1725	2310	1863
Lysløype	1144	1719	2336	1880
Tilrettelagt badeplass	1241	1730	2350	1864
Park, grøntområde i (by) tettsted*	1212	1703		
Skytebane	1042	1613	2182	1851
Tennisbane	1065	1666	2248	1799
Golfbane	1087	1667	2294	1851
Alpinanlegg	1181	1705	2342	1893
Ishall / kunstfrossen bane				1854
Nærmiljøanlegg				1785

\* "Større utmarksareal for tur- og friluftaktiviteter" ble brukt i 1997-undersøkelsen.

\*\* "Park, grøntområde i by" ble brukt i 1997-undersøkelsen.

**Tabell 2 Antall personer som har svart for de ulike tilbudene i 2004 og 2007, alder 6–15 år**

År	2004	2007
Idrettsplass, fotballbane, stadion	529	992
Svømmehall eller basseng	539	1003
Idrettshall	523	983
Lysløype	532	980
Tilrettelagt badeplass	531	989
Skytebane	491	957
Tennisbane	504	960
Golfbane	511	979
Alpinanlegg	535	997
Ishall / kunstfrossen bane		991
Nærmiljøanlegg		985

## Vedlegg 2 Regresjonsanalyse

### Den avhengige variabelen

Anleggsmasse/anleggsfordeling er en kontinuerlig variabel der anleggsfordelingen i hver kommune er delt på antall innbyggere for året 2007. Dess færre personer som deler på anleggsmassen, dess bedre dekning. Positive koeffisienter innebærer en lavere anleggsdekning, det vil si at flere personer må dele på anleggsmassen. Negative koeffisienter innebærer en høyere dekning og at færre personer deler på anleggsmassen.

### De uavhengige variablene

Variabelen "frie inntekter per person" er en kontinuerlig variabel og er et gjennomsnitt av inntektene per person for årene 2001–2007. Variabelen "Stor kommune" er en dikotom<sup>77</sup> variabel der alle kommunene med over 60 000 innbyggere får verdien 1, mens de andre får verdien 0. "Småkommune" er en dikotom variabel der alle kommuner som har mindre enn 10 000 innbyggere, får verdien 1, mens de andre får verdien 0. Variabelen "privat initiativ" er en dikotom variabel der de kommunene som i Riksrevisjonens spørreundersøkelse svarte at idretten har stått for alle eller inntil om lag halvparten av nyinvesteringene, får verdien 1, mens de som har svart at idretten har stått for få eller mindre enn halvparten av nyinvesteringene, får verdien 0. "Mottatt tilskudd per person" er en kontinuerlig variabel som er summen av mottatt tilskudd delt på antall innbyggere for årene 1999–2007.

Tabellen viser at frie inntekter har en positiv innvirkning på anleggsdekningen. Modellen estimerer at for hver krone i frie inntekter styrkes anleggsdekningen med 0,001 enheter. Tabellen viser også at modellen estimerer at anleggsdekningen vil svekkes med over 32 enheter i kommuner med stor befolkningmengde. Samtidig viser tabellen at anleggsdekningen i kommuner med mindre befolkning vil styrkes med over 20 enheter. Idrettslagenes initiativ påvirker også anleggsdekningen. I de kommunene der idrettslagene har vært sentrale i anleggsutviklingen, styrkes anleggssituasjonen med over 8 enheter. Mottatt tilskudd har også en positiv innvirkning på anleggsdekningen i kommunene, men denne faktoren er ikke signifikant på 0,01-nivå. Den er bare signifikant på 0,1-nivå.

Tabell 1 Regresjonsanalyse

	B	Beta
Frie inntekter per person	-0,001**	0,36**
Stor kommune	31,43**	0,20**
Småkommune	-20,51**	0,35**
Idrettslagenes initiativ	-8,79**	0,16**
Mottatt tilskudd per person	-0,002	0,09

Determinasjonskoeffisienten  $R^2 = 0,51$

N = 261

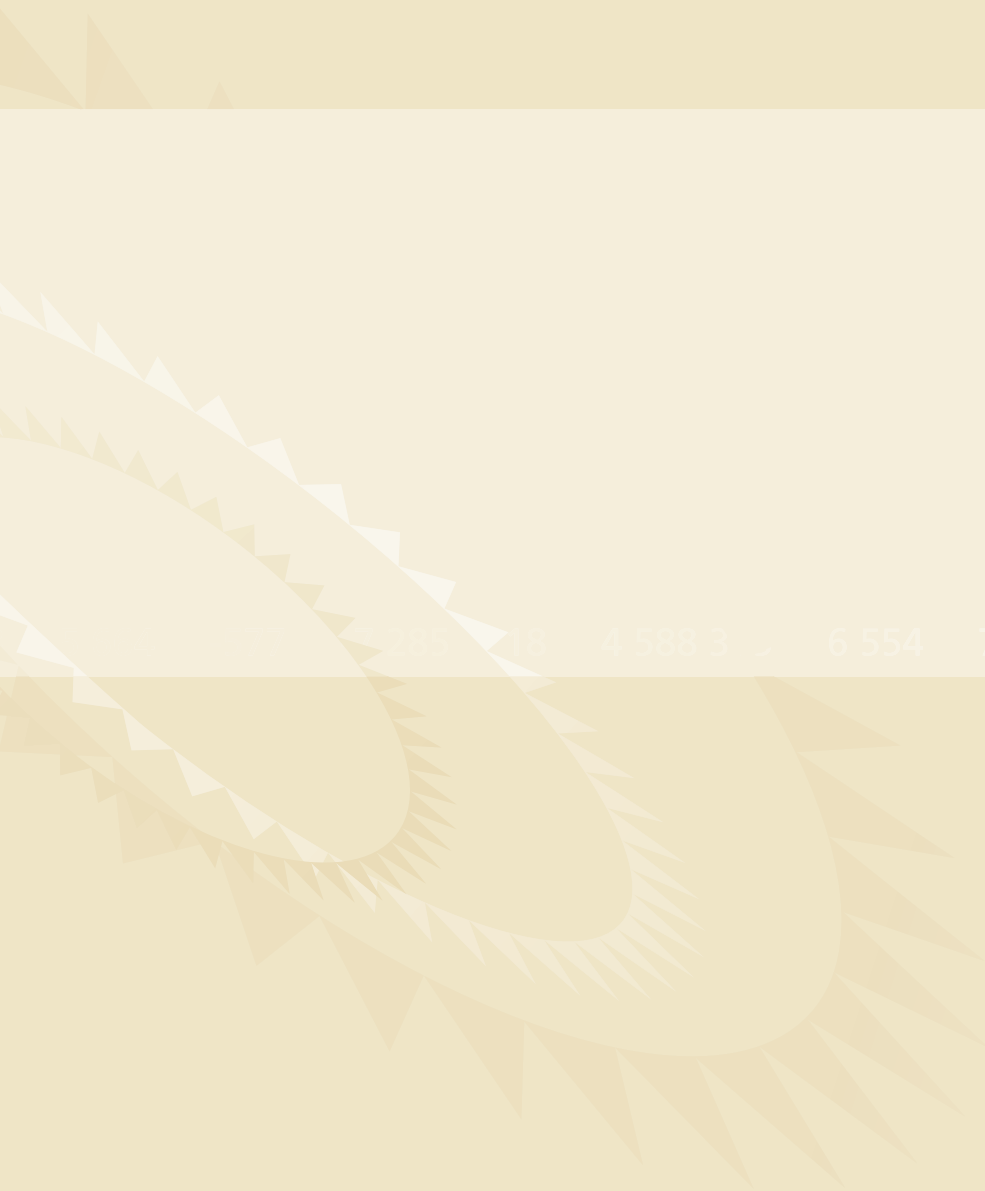
\*\* p < 0,01

77) En dikotom variabel antar én av bare to verdier, for eksempel 0 eller 1, eller ja eller nei.










1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2009



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 78