

Bernard Enjolras  
Statlig idrettspolitikk  
i Norge og Frankrike

C + 48, 325

C + 48, 26

© ISF 2003  
Rapport 2003:8

Institutt for samfunnsforskning  
Munthes gate 31  
Postboks 3233 Elisenberg  
0208 Oslo  
[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

ISBN: 82-7763-183-9  
ISSN: 0333-3671

---

# Innhold

Innhold.....	3
Forord .....	5
Innledning .....	7
Begrunnelser for idrettspolitik	8
Rapportens hensikt .....	9
1 Den norske modellen .....	11
Historisk bakgrunn for statlig idrettspolitik	11
Institusjonell kontekst.....	12
Statlig politikk .....	13
Finansiering .....	14
Toppidretten.....	17
Diskusjon .....	18
2 Den franske modellen .....	19
Historisk bakgrunn for statlig idrettspolitik	20
Institusjonell kontekst.....	21
Statlig politikk .....	22
Finansiering .....	23
Toppidretten.....	25
Diskusjon .....	26
3 Norge og Frankrike: forskjellige systemer - felles utfordringer .	29
Norge og Frankrike.....	29
Felles utfordringer .....	33
Diskusjon .....	39
Litteratur .....	41



---

## Forord

I denne rapporten sammenlikner jeg de institusjonelle rammene for idrettspolitikken i Norge med tilsvarende i Frankrike. Det er særlig forholdet mellom den frivillige organiserte idretten og staten som står i fokus. Norge og Frankrike representerer ulike *styringsregimer*, ulike måter staten forholder seg til idretten på. Dette gjør en komparativ analyse fruktbar. Data og informasjoner i beskrivelsen skrives fra ulike kilder. For norske forhold har jeg brukt både kvalitative og kvantitative data som er samlet inn i arbeidet med prosjektet *Offentlig politikk og frivillig organisering i idretten*. Når det gjelder Frankrike har jeg i tillegg til skriftlige kilder gjennomført dybdeintervju av ledere i det franske idrettsdepartementet. Den analytiske rammen henter sin inspirasjon fra det som kalles *institusjonell analyse* og har som utgangspunkt at institusjonelle forhold oppstår som resultat av gjentatt samhandling mellom deltakende aktører (Powell & DiMaggio, 1991). Handlingsmønstre oppstår som kompromisser mellom ulike aktørers interesser og måter å forholde seg til verden på. Den komparative analysen dreier seg om å tydeliggjøre disse institusjonelle kompromissene (Lamont & Thévenot, 2000).

Jeg ønsker å takke Michele Toussaint i det franske idrettsdepartementet og Hilde Jæger i det norske Kultur- og kirke departementet for deres hjelp. En spesiell takk til Håkon Lorentzen og til Ragnhild Holmen Waldahl ved Institutt for samfunnsforskning for deres hjelp, støtte og innspill.

Oslo, august 2003

Bernard Enjolras



---

## Innledning

I moderne samfunn er det vanlig å skille mellom *staten* og *sivilsamfunnet*. Sivilsamfunnet omfatter de arenaer av sosialt liv som er ordnet som private og frivillige ordninger mellom individer, utenfor statens kontroll. Likevel er det sivile samfunnet ikke helt uavhengig av staten. På alle felt hvor en finner frivillige organisasjoner er også staten involvert, om enn i ulikt omfang. Ser en ulike land i sammenheng, varierer arbeidsfordelingen mellom stat og frivillige organisasjoner betydelig (Salamon & Anheier 1994). Den varierer ikke bare mellom land, men også innenfor hvert enkelt land finner en sektorielle variasjoner. Det mest undersøkte området i et komparativt perspektiv er *velferdsfeltet* (Kuhle & Selle 1992, Salamon & Anheier 1998). Her blir forholdet mellom stat og frivillige organisasjoner sammenliknet ut i fra to hovedtypologier: den ene (Kuhle & Selle, 1992) klassifiserer landene ut fra *graden av integrasjon* mellom stat og organisasjoner. I den andre (Salamon & Anheier, 1998) skilles det mellom fire politiske *regimer* som fortolker og håndterer sivilsamfunnets sammenslutninger på ulike måter. Disse typologiene er relevante for å sammenlikne nasjonale institusjonelle forhold mellom stat og frivillige organisasjoner innenfor velferdsfeltet, men er ikke nødvendigvis gyldige for andre felter enn velferd.

Sammenliknet med andre europeiske land har Norge et mindre frivillig *velferdsfelt* (helse, sosiale tjenester, utdanning), men større sivilt felt for *kultur* og *idrett* (Sivesind mf. 2002). Dette tyder på at forholdet mellom staten og frivillige organisasjoner i Norge er særpreget og differensiert. I Norge har staten ansvar for en større del av velferdstjenestene enn i resten av Europa, mens den norske stat i mindre grad er involvert i idrett og kultur. Det er også slik at statens grad av involvering, bruk av virkemidler og styring varierer fra felt til felt. Med andre ord er relasjonene mellom stat og organisasjoner ikke det samme for helse- og idrettsfeltet.

For idretten i Europa kan en skille mellom to idealtypiske modeller for forholdet mellom stat og organisasjoner, nemlig den *liberalistiske* og den *intervensjonistiske* (European Community 1999). Idrettens organisering i Norge faller inn under den liberalistiske modellen. I denne sees idrett som uttrykk for borgernes frie initiativ. Idretten utvikler og styrer seg selv, og staten interve-

nerer ikke gjennom lovgivning, men støtter den med økonomiske tilskudd og finansiering av idrettsanlegg. Staten sikrer her både materielle rammer for idrettsaktiviteter og selve idrettsbevegelsen. Norge, Sverige, Storbritannia og Nederland er eksempler på land der idretten er organisert etter den liberalistiske modellen.

I den *intervensjonistiske modellen* blir idretten oppfattet som et offentlig ansvar, og staten er i større grad involvert i utvikling, administrasjon og lovgivning. Frankrike, Spania og Portugal er eksempler på land der idrett er regulert på denne måten. I Hellas, Portugal og Spania er retten til å drive idrett grunnlovfestet.

I den liberalistiske modellen kan idretten oppfattes som en *privat regjering* (Selznick 1969) dvs. en privat gruppe som utøver funksjoner som ellers ligger til staten og som fungerer uavhengig av den. Staten lar en forening utøve regjeringsfunksjoner når (i) medlemmer lett kan melde seg ut og har tilgjengelig alternative muligheter, (ii) innside kunnskap er nødvendig for å avgjøre en konflikt, (iii) medlemmene er sterkt engasjert i forhold til organisasjonsformål og (iv) staten er enig i å bevare frihet og autonomi i denne sfæren (Selznick 1969).

Imidlertid innebærer ikke den liberalistiske modellen at staten ikke påvirker idretten. Staten kan bidra til å skaffe idrettsanlegg, finansiere idrettsaktiviteter, generere insentiver, f.eks. gjennom skatter og avgifter, og kan fastsette regler som regulerer idrettslige aktiviteter, organisasjoner og arrangementer. I tillegg, i en tid hvor idrettens kommersialisering er økende, kan staten spille en avgjørende rolle i håndhevelsen av eiendomsrettigheter dvs. bestemmelser om eierskap og kontroll over eiendom, produksjonsmidler mm.

## Begrunnelser for idrettspolitikk

I alle land bygger statlige relasjoner til idretten på betraktninger om idrettens samfunnsmessige betydning (European Council, 1995). Et sentralt argument er at idretten har *egenverdi* som er knyttet til selve aktiviteten og til glede og mestring. I tillegg har idretten *nytteverdi*. Den forbedrer befolkningens helse, den utgjør en sektor av økonomien som generer og produserer tjenester, og den bidrar til barn og unges sosialisering.

*Helse* er vanligvis definert som en menneskelig tilstand med fysiske, sosiale og psykologiske dimensjoner. Hver enkelt dimensjon kan framstilles som et kontinuum med positive og negative poler. Positiv helse er assosiert med evnen til å nyte livet og til å tåle utfordringer. Negativ helse er assosiert med sykdom og for tidlig død. Forskning viser at tilpasset og regelmessig fysisk aktivitet har en positiv innflytelse på helse (European Council 1995).

Idrettens *økonomiske* nytte tar forskjellige former. Idrettslige aktiviteter er fra et økonomisk perspektiv en form for forbruk og bidrar dermed til det totale



forbruket. Idretten har også økonomisk betydning for idrettsindustrien, den legger grunnlag for produksjon av goder og tjenester som er relatert til idrettslige aktiviteter som utstyr, sponsor, massemedia, reklame osv.

Med *sosialisering* menes gjerne en prosess hvor individer tilegner seg ferdigheter, holdninger, verdier og adferd som setter dem i stand til å være 'gagnlige' samfunnsborgere. Sammen med andre sivile aktiviteter blir idretten ofte beskrevet som en sosialiseringsarena, på linje med familie, utdanning og massemedia. Siden idrettslige aktiviteter påvirker både kropp og sjel, skjer sosialiseringen både gjennom kroppslige uttrykk og gjennom den sosiale konteksten hver enkelte idrettsaktivitet skaper.

I alle europeiske land, uavhengig av om de praktiserer den liberalistiske eller den intervensjonistiske modellen, oppstår det *samarbeidsformer* mellom stat og organisert idrett. Innholdet i dette samarbeidet avhenger av bakenforliggende forståelser av hvor autonom idretten bør være, hvilket ansvar staten bør ha på dette feltet, og hvilke virkemidler som ansees som adekvate.

## Rapportens hensikt

Hensikten med denne rapporten er som nevnt å sammenlikne offentlig idrettspolitikk i Norge og Frankrike. To problemstillinger står sentralt. For det første innebærer forholdet mellom stat og frivillig organisert idrett en spenning mellom *to former for legitimitet* og mellom to forskjellige grunnleggende prinsipper for koordinering av sosiale aktører. Statens legitimitet er forankret i dens evne til å realisere de folkevalgtes beslutninger og til å håndheve et vedtatt lovverk. Den frivillige idrettsbevegelsens legitimitet er forankret i det enkelte individs selvstendige engasjement som er tuftet på autonomi, selvbestemmelse og gjensidighet.

I de to første delene av rapporten beskrives de to modellene, med spesiell vekt på de forskjellene i relasjoner mellom stat og idrett som de skaper. En hensikt er her å vise at de løsningene som framkommer bidrar til å løse konflikter som kan oppstå.

Den andre problemstillingen som vil bli belyst, er hvordan man innenfor de to modellene tilpasser seg de endringene den alminnelige samfunnsutviklingen skaper, og som også påvirker idretten. Fører disse endringene til en form for konvergens mellom styringsregimene eller bidrar samfunnsutviklingene til en økende divergens mellom styringsregimene? Den tredje delen av rapporten sammenlikner på en systematisk måte de to modellene og undersøker hvordan de tilpasser seg de felles samfunnsendringene de er konfrontert med.



## Den norske modellen

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

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

For å redegjøre for den norske modellen skal jeg først beskrive den historiske bakgrunn for statlig idrettspolitikk, deretter gi en kort presentasjon av (i) den institusjonelle konteksten, (ii) den statlige politikken, (iii) finansieringen og (iv) de institusjonelle løsningene for toppidretten. Til slutt skal jeg drøfte noen problemstillinger som er knyttet til den nasjonale modellen.

### Historisk bakgrunn for statlig idrettspolitikk

Det var først like etter 2. verdenskrig staten begynte å spille en aktiv rolle på idrettsfeltet. Med opprettelsen av *Statens idrettskontor* i 1946 og innføringen av tippeloven i 1948 fikk staten de nødvendige forutsetningene for å gjennomføre en statlig idrettspolitikk (Goksøyr, 1996). Utviklingen av norsk idrettspolitikk mellom 1945 og 1965 har vært avgjørende for utviklingen av det insti-

tusjonelle landskapet som fortsatt kjennetegner idrettsfeltet. Perioden kan inndeles i tre faser (Olstad & Tønnesson, 1986). Årene 1945-1952 var en tid med mange nyskapninger, som etableringen av tipping og av Statens idrettskontor. Strid mellom Statens idrettskontor og NIF om bruk og fordeling av hva tippemidler og statsbidrag preget perioden 1952-1959. Den tredje perioden ble roligere, selv om motsetningene mellom NIF og staten fremdeles var sterk. Til tross for disse har forholdet mellom stat og idrettsbevegelse vært, og er fortsatt, preget av en form for korporativt, institusjonelt samarbeid.

Som påpekt i boken «Kropp, kultur og tippekamp» (Goksøyr, 1996) har *korporativisme* vært et grunnleggende utviklingstrekk i det norske samfunnet, og slik sammenveving har også gjort seg gjeldende på idrettsfeltet. Et kjennetegn på korporativisme er at en sterk organisasjon får monopol på å organisere og representere interesser på feltet. Statens involvering i idretten skjedde i en periode hvor korporative bånd oppsto på nesten alle samfunnsområder.

I 1948 ble loven om å tillate veddemål om idrettskamper, den såkalte *Tippeloven* innført. Tippeoverskuddene ble fordelt mellom idrett og forskning etter en fordelingsnøkkel. Helt fra 1950 arbeidet NIF for å få større innflytelse over fordelingen av tippemidlene. NIF ønsket at idrettsstyret fikk innstillende myndighet når det gjaldt fordelingen av tippemidler. I dag har NIF stor frihet til å disponere sin del av spillemidlene. Før 2000 ble NIF tildelt midler gjennom et stort rammetilskudd og flere øremerkede poster. Kulturdepartementet har nylig etablert en ny struktur for overføring av spillemidler til NIF.

## Institusjonell kontekst

Interessekonflikter mellom staten og NIF rundt spørsmål som spillemidlene gjenspeiler den tvetydigheten som preger idrettens organisering i Norge. På den ene side kan NIF sees som en 'privat regjering' for idretten. På den annen side er NIF en interesseorganisasjon som representerer idretten i et korporativt system og som er avhengig av statlig finansiering.

For å få gjennomført den statlige idrettspolitikken er departementet avhengig av samarbeid med NIF og underliggende organisasjonsledd. Men norsk idrett har en kompleks organisasjonsstruktur som ikke alltid har klare beslutnings- og ansvarslinjer. Paraplyorganisasjonen *Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité* er en kompleks enhet med ca 1,8 millioner medlemskap og 12200 idrettslag. NIF er et pyramidalt system, ordet i to linjer. En *særforbundslinje* bestående av særkretser og særforbund og den såkalte *NIF-linjen* bestående av idrettsråd og idrettskretser. Nederst i pyramiden finner en *idrettslagene* som inngår i begge linjene, og på toppen NIF som samler begge linjene. I 2003 består NIF av 56 særforbund, 380 idrettsråd og 19 idrettskretser. I tillegg organiserer NIF *Idrettens Studieforbund* (ISF). Særforbundene, idrettskretsene og ISF er selvstendige juridiske enheter. Ansvarsfordelingen

mellom de to organisasjonslinjene går ut på at NIF-linjen skal arbeide strategisk og ha et hovedansvar for rammebetingelsene for norsk idrett. Særforbundslinjen skal ha ansvaret for aktivitetsutviklingen i enkeltidretter og for å utvikle egne idrettspolitiske mål. ISF skal være den samlede enhet for all fellesidrettslig utdanning.

Interessekonflikten mellom staten og NIF kom tydelig til syne i Stortingsmelding nr 41 (1991-1992) *Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse*, som var den første rene stortingsmelding om idrett. På den ene siden stod en gruppering innefor Arbeiderpartiet med støtte i NIF som gjerne ville beholde idretten som en «uavhengig, frivillig bevegelse». På den andre siden stod Arbeiderpartiregjeringens egen fagavdeling i Kulturdepartementet. Striden dreide seg om hvor stor grad av statlig styring en skal tolerere overfor en frivillig bevegelse. I hvor stor grad skulle staten bruke den økonomiske makt som kontrollen over tippemidlene ga? Ved at staten truet med å styre bevilgningene til idretten i større grad enn før, utfordret en samtidig NIFs posisjon som uavhengig, frivillig bevegelse. Motsetninger mellom en frivillig bevegelse som oppfatter seg selv som uavhengig, men som er økonomisk avhengig av staten og på den andre siden *staten* som ønsker å bestemme hva offentlige midler skal brukes til, har preget idrettspolitikken siden starten av.

## Statlig politikk

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

Det overordnede målet for idrettspolitikken kan formuleres gjennom visjonen *idrett og fysisk aktivitet for alle*. Departementet begrunner statlig støtte til idrettsformål med at idretten både har en egen- og en nytteverdi som i tillegg til å tilfredsstille individenes behov også har samfunnsmessig betydning. Idrettens egenverdi inkluderer den opplevelsen selve utøvelsen av aktiviteten gir (glede og mestring), og den sosiale dimensjonen av idrettslige aktiviteter siden utøvelsen av idrett ofte er ensbetydende med deltakelse i et fellesskap (sosiale fellesskap i lokalmiljø). Idrettens nytteverdi er knyttet til dens helse-

messige effekt ved at den bidrar til forebygging av helseproblemer, utvikling av barns motoriske ferdigheter, og til utvikling av godt oppvekstmiljø.

Med denne meldingen avgrensner departementet det idrettspolitiske feltet. Det som er relevant for den offentlige politikken er *frivillig og egenorganisert fysisk aktivitet*, mens den fortjenestebaserte idretten er utelukket. Departementet begrunner det statlige engasjementet på idrettsfeltet med dens evne til å realisere samfunnsmessige mål. Avgrensningen av feltet og de grunnleggende motivene for statlig intervensjon danner til sammen rammene for den statlige politikken.

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

Ved siden av disse målene peker meldingen ut tre målgrupper for den offentlige idrettspolitikken. Den første målgruppen består av *barn* i aldersgruppen 6 til 12 år. Meldingen slår fast at 'barns muligheter for allsidig idrett og fysisk aktivitet bør sikres. Anlegg i lokalmiljøet som stimulerer og tilfredsstiller barns behov for fysisk aktivitet i organiserte og egenorganiserte former, skal prioriteres.' Den andre målgruppen er ungdom i alderen 13 til 19 år. Her skal det '...utvikles anlegg som tilfredsstiller ungdommens behov for variert og utfordrende fysisk aktivitet. Ungdom må gis mulighet til å medvirke i de prosesser hvor aktiviteter og anlegg utformes. Anleggene bør fungere som gode sosiale møteplasser i lokalsamfunn'. Den siste målgruppen er de *funksjonshemmede*. Meldingen legger til grunn at funksjonshemmedes behov for fysisk aktivitet i hovedsak vil være ivaretatt gjennom Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund som mottar offentlig støtte.

## Finansiering

Midlene til å iverksette den statlige politikken kommer fra spilleinntekter. Spillemidlene brukes både til støtte for idrettsorganisasjonene og anleggsformål. Spillemidler til anlegg er administrert av departementet, som selv behandler søknader fra kommunene og idrettsorganisasjonen. Midler til organisasjonene overføres til NIF som har stor frihet ved fordeling av disse til un-

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

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

I 2001 iverksatte NIF som nevnt et nytt system for fordeling av spillemidler til særforbund og kretser. Den tidligere modellen for rammetilskudd som ble innført i 1995 baserte seg på *faktiske forhold* (størrelse, utbredelse, utdanning og økonomi), *egenart* (kompleksitet, medlemsstruktur og markedsverdi) og *idrettspolitiske kriterier* (idrettstingets prioriterte områder). Modellen krevde stor kunnskap om hvert enkelt særforbund og ble kun benyttet fullt ut ved tildeling i ett år.

Etter dette har det bare vært enkelte små justeringer særforbundene imellom. De siste årene har det kun vært prosentvis økning/reduksjon. Årsaken til at NIF iverksatte en ny modell var, i tillegg til nye krav fra departementet, kompleksiteten i den gamle modellen. Hensikten var å finne en matematisk modell hvor man lett kunne regne seg frem til hva hvert enkelt særforbund skulle ha. Ifølge NIF vil den nye modellen være 'levende', i den forstand at fordelingen enkelt kan forandres, særlig når det gjelder vektningen mellom *aktivitet* og *grunntilskudd*. Med det nye systemet får Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund, Norges Bedriftidrettsforbund, Norske Studenters Idrettsforbund samt de forbund som ikke lenger tilfredsstiller kravene til å være særforbund, skjønsmessige tilskudd.

Den nye modellen kan sees som et forsøk på å realisere to mål samtidig. På den ene siden å fordele spillemidler etter objektive kriterier som tilfredsstiller politiske relevante mål, og dermed opprettholde maktbalansen, mellom a) særforbund og b) mellom forbund og kretser. Modellen innebærer at særforbundene og kretsene får hvert sitt fordelingssystem.

Det nye overføringssystemet for *særforbund* er delt i grunntilskudd og aktivitetstilskudd. *Grunntilskuddet* tildeles alle godkjente særforbund likt. I

tillegg kan forbundene få et nasjonalt og et internasjonalt *grentillegg*. For å få nasjonalt grentillegg må særforbundet administrere flere idrettsgrener som hver for seg oppfyller minstekravene til et særforbund, som er 1500 medlemmer, 20 klubber og aktivitet i 7 fylker. Det internasjonale grentillegget blir tildelt når godkjente nasjonale tilleggsgrener er tilsluttet hvert sitt internasjonale særforbund. *Aktivitetstilskuddet* utgjør en bonus for forbund med mange medlemmer og gir et insentiv til å rekruttere nye medlemmer, spesielt ungdom. Medlemmer må være aktive, og definisjonen på dette er at en driver regelmessig trening eller konkurranse i regi av idrettslag<sup>1</sup>. Tilskudd til kretsene inndeles i to hovedkriterier, grunntilskudd og aktivitetstilskudd. Dermed bruker systemet en begrepslikhet med overføringssystemet gjeldende for særforbund<sup>2</sup>.

Det nye systemet gir i liten grad insentiver til organisasjonene for å iverksette departementets politiske mål og innebærer heller ingen rapporteringskrav om måloppnåelse. Tilskuddssystemet til særforbund der aktivitetstilskuddet tilpasses antall medlemmer gir insentiver til å utvikle forbundenes breddetilbud. Men siden forbundene får like store grunntilskudd vil effekten av aktivitetstilskuddet være marginal. Tilskuddssystemet til kretsene gir ingen positive insentiver til å oppnå politisk overordnede mål, og kan i verste fall gi negative insentiv-virkninger, fordi kretser som har høyere kostnader får forholdsvis mer enn de som har lavere. Dette kan føre til at kretser i for stor grad blir tilbuds- og i mindre grad etterspørselsorienterte, noe som betyr at lagene har liten mulighet for innflytelse på de tilbudene de får fra kretsene. I tillegg innebærer dette systemet ingen effektivitets insentiver. Jo større kostnader desto mer støtte.

1. Systemet innebærer vektning mellom de ulike aldersgruppene: 0-5 år, 6-12 år, 13-19 år, 20-25 år og fra 25 år og oppover og nedtrapping ved økende antall medlemmer. (Først multipliseres alle aktive med respektive aldersgruppers vekt tall for å finne særforbundets vektete aktivitetssum. Deretter finner man kvadratrotten av denne summen. Det gir særforbundets vekt tall i totalfordelingen). Forholdet mellom grunntilskudd og aktivitetstilskudd er 3 til 4. Nasjonalt grentillegg tilsvarer ett halvt grunntilskudd. Internasjonalt grentillegg tilsvarer et halvt grunntilskudd på toppen av nasjonalt grentillegg. Vekting mellom aldersgruppene er 0-2-10-2-1.
2. I modellen bygges tildelingskriterier for både grunn- og aktivitetstilskudd på tre begreper, hvor forskjellen mellom kretsene blir veldig markante. Dette er geografi, størrelse og marked. Geografi betyr at på alle tildelingsposter som innebærer reiseaktivitet bruker man en multiplikasjonsfaktor som ivaretar de til dels store geografiske forskjellene mellom fylkene. Forslag til multiplikasjonsfaktor tar utgangspunkt i fylkenes størrelse. Størrelsesbegrepet kommer først og fremst til syne ved fordeling av midler til organisasjonsomsorg og idrettspolitiske mål. Modellen forsøker å ta markedsmessige hensyn der hvor det er åpenbart at kostnader til f. eks en lovpålagt oppgave vil være høyere i et pressområde enn ellers i landet. Et eksempel på dette er lønn til organisasjonssjef som åpenbart vil variere med markedsforshold, og nivå på arbeidsgiveravgift.



Overføringssystemet preges altså av en spenning mellom NIFs ansvar for fordeling av spillemidler og rapportering på den ene siden, og behovet for å opprettholde maktbalansen innenfor NIF på den annen. Målstyring av statlige overføringer krever at NIF sentralt kan stille krav til forbund og kretser. Men forbund og kretser formulerer sine *egne* krav og interesser. Det oppstår dermed en *prioriteringskollisjon* mellom statlige forventninger på den ene siden, og idrettens egne ambisjoner på den annen. Midt i kollisjonspunktet befinner NIF seg, som på sin side ikke makter å utvikle et målstyrt rapporteringssystem for fordelingen av spillemidler. Dette henger også sammen med at få forbund og kretser er i stand til å presentere målbare strategiske mål for sine aktiviteter. Både for NIF og for departementet blir det derfor vanskelig å undersøke hva spillemidler faktisk er benyttet til.

## Toppidretten

Satsning på toppidrett i Norge foregår som et samarbeid mellom særforbund og Olympiatoppen. Etter dårlige resultater både i OL i Los Angeles og Sarajevo i 1984 ble P-88 etablert av NIF og Norges Olympiske Komité (NOK). Dette var et toppidrettsprosjekt underlagt NOKs sekretariat. P-88s hovedoppgave var å bedre rammebetingelsene for norsk toppidrett. Etter evalueringen i 1989 besluttet man å videreføre arbeidet under navnet *Olympiatoppen*. Den nye toppidrettssatsningen fikk eget styre og samarbeidet med NIF, NOK og næringslivet.

Etter Idrettstinget i 1990 fikk NOK det operative ansvaret for toppidretten i Norge. Sentralt stod utvikling av toppidrett i særforbundene og å stille krav til forbundenes toppsatsning gjennom økonomiske bevilgninger. Ett år senere ble Olympiatoppens styre avviklet, og Olympiatoppen ble slått sammen med NOKs øvrige virksomhet og underlagt NOKs styre. Norges Olympiske Komité sitt øverste organ var særforbundene i plenum. På Idrettstinget i 1996 ble det vedtatt å slå sammen Norges Idrettsforbund og Norges Olympiske Komité til en organisasjon: Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF). Etter sammenslåingen i 1996 er Olympiatoppen nå navnet på NIFs toppidrettsorgan.

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

idrett. I samspillet mellom Olympiatoppen og særforbundene må forutsetningen være at Olympiatoppen skal være ønsket inn i samarbeidet av forbundet. Olympiatoppen har imidlertid på sin side anledning til å stille krav og forutsetninger i forhold til den økonomi som bevilges til forbundene.

## Diskusjon

Den institusjonelle strukturen, og arbeidsfordelingen mellom staten og idrettsbevegelsen som danner rammene for norsk idrettspolitikk er resultat av en historisk utvikling. Et av de mest pregende prinsipper som kjennetegner den institusjonelle konteksten for idrettspolitikk i Norge, er idrettsbevegelsens *uavhengighet*. Idrettens nasjonalledd er avhengige av statlig finansiering og en stor andel av anleggsmassen er offentlig eid og finansiert. Allikevel er idrettens uavhengighet lagt til grunn både av staten og av NIF som utgangspunkt for dannelse og iverksettelse av idrettspolitikk. Dette prinsippet gir til det sentrale leddet i NIF en betydelig *styringsmakt* overfor hele idretten som kan virke problematisk. Sett fra et sivilsamfunnsperspektiv kan NIFs styringsmakt overfor lokale lag og forbund kollidere med de demokratiske prinsippene som kjennetegner sivile sammenslutninger. Demokratiet innefor sivile sammenslutninger forutsetter en «bottom-up» logikk dvs. at toppens maktlegitimitet kommer fra medlemmer på grasrota. Dette er logikken som kjennetegner idrettstingets prosess, selv om de som egentlig er medlemmer, lagene, ikke er direkte representert og har veldig liten innflytelse gjennom tinget. Samtidig har NIF sentralt en betydelig makt som kommer fra administrering og fordeling av spillemidler. Men i fravær av et rapporteringssystem som muliggjør at medlemmene utøver en reell kontroll overfor alle organisasjonsleddene kan demokratiet ikke fungere som det skal.

Sett fra et offentlig perspektiv er NIFs autonomi og manglende gjennom-siktighet når det gjelder bruk av offentlige ressurser i strid med kravene om demokratisk kontroll av offentlige penger. Denne institusjonelle konteksten for norsk idrettspolitikk innebærer dermed en latent legitimitetskonflikt mellom staten og idrettsbevegelsen. Denne konflikten og maktbalansen den skaper, gjør at idrettspolitikken ikke blir optimal- sett ut fra statens ståsted. Denne problemstillingen vil jeg forfølge senere i dette prosjektet.

---

## Den franske modellen

I Frankrike foregår idrettslige aktiviteter innenfor 170 000 lokale frivillige organisasjoner som er drevet av rundt 1 500 000 frivillige. Lokale klubber er organisert gjennom 90 særforbund, dvs. at som i Norge er lokale klubber medlemmer av ett eller flere særforbund som er relatert til idrettsgrener. Særforbundene har et regionalt og et lokalt ledd. Alle særforbund er medlemmer av den franske Olympiske Komité som representerer den samlede franske idretten. Idrettens organisering gjenspeiler statens organisering med tre nivåer: nasjonalt, regionalt og lokalt. Idrettsdepartementet har en administrasjon i hvert fylke (21 Directions Regionales) og i hver lokal enhet (99 Direction Departementales).

Den franske modellen for idretten er basert på følgende prinsipper:

- *Frivillighet*: flertallet av idrettslige aktiviteter er organisert av frivillige som gjør en innsats utenfor sine profesjonelle aktiviteter.
- *Hierarki*: idrettslige aktiviteter er utviklet innenfor frivillig organiserte klubber som er organisert på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå av nasjonale forbund. Forbundene er organisert innenfor den franske Olympiske Komité.
- *Statlig styring*: staten har en ledende rolle og delegerer til forbundene offentlige oppgaver (missions de service public).

I redegjørelsen av den franske modellen skal jeg følge den samme kronologien som ble fulgt for den norske. Først skal jeg beskrive den historiske bakgrunnen for statlig idrettspolitikk, deretter gi en kort presentasjon av (i) den institusjonelle konteksten, (ii) den statlige politikken, (iii) finansieringen og (iv) de institusjonelle løsningene for toppidretten. Til slutt skal jeg drøfte noen problemstillinger som er knyttet til den nasjonale modellen.

## Historisk bakgrunn for statlig idrettspolitikk

Det nåværende lovgrunnlaget for statlig regulering av idretten i Frankrike ble skapt mellom 1936 og 1946. Statens involvering begynner i 1936 med den første sosialistiske regjeringen (Front populaire) som etablerte en statsråd for idrett og fritid. Før 1936 var ikke staten involvert i idrett. Idretten var frivillig organisert innenfor klubber og forbund som begynte å utvikle seg i slutten av det 19. århundret og som vokste kraftig etter 1920. Den moderne idretten spredte seg fra England til kontinentet og Frankrike. Den utviklet seg i et land preget av den tradisjonelle (tyske) gymnastikken (Arnaud, 1995). De første grenene som ble populære i Frankrike var roing, sykling og rugby. I 1889 ble den første frivillige organisasjonen stiftet av Pierre de Coubertin: *l'Union des sociétés françaises de sport athlétique (USFSA)*. I begynnelsen av det forrige århundret gjenspeilet idrettens organisering Frankrikes religiøse og politiske skillelinjer. I 1903 ble den katolske idrettsorganisasjonen stiftet (*Fédération gymnastique et sportive des patronage de France*) og i 1907 den sosialistiske idrettsorganisasjonen (*Fédération sportive athlétique socialiste*). Etter den første verdenskrig organiserte idrettsgrenene seg i spesialiserte forbund uten noen form for samarbeid. Før 1940 ble idretten frivillig organisert og var uavhengig av staten. Med det nasjonalistiske regime under krigen (regime de Vichy) ble idretten gitt et ambisiøst formål, nemlig å '... å regenerere den franske rasen og de franske verdier' (Arnaud, 2000: 47). I 1940 innførte en ny lovgivning (charte des sports) for første gang et *formynderskapsforhold* mellom staten og idretten dvs. at idretten ikke lenger er en uavhengig bevegelse men et statlig ansvar som er delvis delegert til den frivillige organiserte idretten. Etter krigen ble det dobbelte institusjonelle systemet -på den ene side forbundene med sine regionale og lokale enheter, på den andre side statens med sine regionale og lokale administrasjoner- stiftet. En forordning fra 1945 instituerte en «offentlig tjenestedelegasjon» (*délégation de service public*) til forbundene. Denne disposisjonen som er forankret i fransk offentlig rett, gjør det mulig for staten å delegerer offentlig ansvar og oppgaver til en privat aktør. Med begrepet offentlig tjenestedelegasjon, som er et særtrekk ved fransk rett, blir en privat aktør en forlengelse av staten. Idrettslig aktivitet blir organisert i regi av private organisasjoner som mottar offentlige finansiering og er forpliktet til å følge de samme reglene som offentlig forvaltning. Med denne institusjonelle konstruksjonen blir monoopolet for å organisere idretten et statlig ansvar som er delegert til forbundene som agerer som statens representanter. Med de Gaulles tilbakekomst til makten i 1958 ble statens rolle innenfor idretten enda mer tydelig. Idrettens administrasjon strukturerer seg i denne perioden og utvikler et system for idrettens finansiering.

## Institusjonell kontekst

I Frankrike, som i andre europeiske land, har idretten utviklet seg som privat og *frivillig* organisert aktivitet, og den nåværende organisatoriske strukturen har dermed rot i idrettens historie. Den frivillig organiserte delen av idretten følger det pyramidale og føderale systemet. I bunnen finner man de frivillige klubbene som siden slutten av det 19. århundret har vært det grunnleggende elementet for hele organisasjonen. Klubbene er organisert som frivillige organisasjoner under loven om assosiasjoner fra 1901 som gir dem en stor frihet. Imidlertid må en klubb være medlem av ett eller flere forbund for å kunne delta i idrettslige konkurranser. Medlemskap i et forbund er også nødvendig for å få statens «godkjennelse» (*agrément*) og dermed offentlige finansiering. Forbundene har et monopol når det gjelder organisering av idrettslige konkurranser. Men dette monopolet er altså delegert av staten. Dermed må et forbund være «godkjent» av staten noe som innebærer en del forpliktelser og begrensninger. Forbundenes interne reglement må følge en lovfestet mal og tilfredsstillende statens krav når det gjelder rapportering og kontroll. Til tross for den statlige styringen er forbundenes ledelse autonome og valgt av medlemmene (klubber) ifølge demokratiske prosedyrer.

Den franske modellen for idretten er basert på *statens overlegenhet*. Det franske systemet kan oppfattes som en blanding av på den ene side det «engelske/liberal» systemet hvor idretten er oppfattet som en privat aktivitet, og på den annen side det «sovjetiske/statlige» systemet hvor idretten er organisert innenfor statlige institusjoner.

Idrettens organiseringsform er fastslått i lovs form. (Loi modifiée du 16 juillet 1984). Idrettslige aktiviteter må organiseres som frivillige organisasjoner og disse frivillige klubbene er forpliktet til å være medlem av et forbund. For å kunne motta offentlig finansiering må klubbene være administrativt godkjent og tillatt (*agrées*) av Idrettsdepartementets administrasjon og må dermed følge et sett av regler om internt demokrati, regnskap publisering og kontroll og likestilling mellom menn og kvinner når det gjelder styreverv. Departementets administrasjon kontrollerer at klubbene respekterer reglene. Den administrative kontrollen gjelder overholdelse av klubbens eller forbundenes interne regelverk med lovfestet regelverket, den administrative og regnskapmessige rapporteringen samt rapportering til bruk for offentlige finansiering. Klubbene og forbundene må produsere og sende til den offentlige administrasjonen en detaljert rapport, og hvis nødvendig kan administrasjonen inspisere klubbene og forbundene.

For profesjonelle klubber, som for eksempel innen fotball, finnes det et sett av spesielle bestemmelser som tillater forskjellige former for idrettslige kommersielle selskap. Kommersielle foretak som tilbyr fysiske aktiviteter, som for eksempel treningsstudioer, blir holdt utenfor den offentlige administrerte idretten og kan dermed ikke motta offentlig støtte.

I likhet med klubbene må forbundene organiseres som *frivillige organisasjoner*. Forbund er uavhengige når det gjelder valg av aktiviteter, men er underlagt Idrettsdepartementets «formynderskap» (tutelle). Forbundenes uavhengighet er dermed under offentlig kontroll. I likhet med klubbene gjelder departementets godkjenning og kontroll også for forbundene. I tillegg til denne formen for godkjenning kan forbundene bli delegert *offentlige oppgaver* (mission de service public). I dette tilfellet må forbundet følge et strengt internt reglement og få sin aktivitet kontrollert av departementet. Prinsippet som begrunner denne prosedyren hvor forbundene blir delegert offentlige oppgaver, er at idretten er et offentlig (statlig) ansvar. Forbundene får et monopol på organisering av idrettslige konkurranser som i utgangspunkt er oppfattet som et offentlig ansvar. Dermed fullfører forbundene administrative prerogativer og må følge offentligrettslige regler. Også *Den Olympiske Komité* (CNOS) får sin rolle fastlagt gjennom lovverket. Loven gir den Olympiske Komité monopol på å organisere og representere den franske delegasjonen til OL.

## Statlig politikk

Fransk idrettspolitik, slik den fremstår i Idrettsdepartements budsjett for 2003, legger tre hovedmål til grunn:

- Bedring av *sikkerhet* og *helse* i idretten. Dette innebærer for det første økt støtte til tiltak som bidrar til å forbedre publikums sikkerhet i, og rundt idrettslige arrangement. For det andre er tiltak rettet mot doping og tiltak som tar sikte på å redusere helserisikoer knyttet til idretten (for eksempel spiseforstyrrelser) prioritert.
- *Idrett for alle* og idrett som sosial integreringsarena. Tiltak som bidrar til bedre tilgang til idrettslige aktiviteter for befolkningen er prioritert.
- Utvikling av *toppidrettslige prestasjoner* gjennom tiltak som vil bidra til å øke antallet franske medaljer i internasjonale konkurranser, og særlig i OL.

For å oppnå disse målene har Idrettsdepartementet tre hovedinstrumenter:

### *Idrettsbillett (coupon sport)*

Idrettsbillett er en form for økonomisk hjelp til ungdom mellom 10 og 18 år som skal gjøre det lettere for dem å delta i organiserte idrettslige aktiviteter. Siden klubbkontingent kan være en årsak til at ungdom ikke deltar, hjelper departementet disse ungdommene gjennom idrettsbilletten. Den økonomiske støtten gis ungdom som kommer fra familier med lav inntekt og er be-

hovsprøvd. I 2002 har 275 000 ungdommer fått denne støtten. En idrettsbillett har en verdi av € 16 og kan bare brukes for å betale kontingent til en klubb. Antallet billetter en ungdom får er avhengig av den individuelle økonomien og av hvilken idrett vedkommende praktiserer, siden noen idretter er mer kostbare enn andre.

#### *Plan for jobbutvikling i idretten (plan sport emploi)*

Hensikten er her å utvikle sysselsettingen innenfor idretten og å profesjonalisere idrettens ledelse. Gjennom sine lokale administrasjoner gir departementet økonomisk støtte til de klubbene som skaper/skaffer en ny leder eller trenerjobb. Den økonomiske støtten går over fem år og er degressiv. Det første året får klubben 9000 €, 6000 € det andre året, 4000 € det tredje året, 2000 € det fjerde året og 1000 € det siste året.

#### *Det nasjonale fondet for idrettens utvikling (Fonds national de développement du sport)*

Offentlige tildelinger til friville organisasjoner foregår gjennom dette fondet (se nærmere beskrivelse i neste punkt). Den nasjonale delen av fondet brukes til å finansiere de nasjonale forbundene, mens den regionale delen går til regionale forbund, lokale klubber og anlegg. Støtten til frivillige organisasjoner utmåles gjennom flere årlige avtaler mellom administrasjon og frivillige organisasjoner (nasjonale forbund, regionale forbund, klubber). I 2003 hadde fondet tre hovedmål:

- støtte til lokale klubbers utvikling gjennom tiltak som finansierer klubbens aktiviteter, som er rettet mot integrering av funksjonshemmede, antidoping og helseforebyggende tiltak. Opplæring av frivillige og profesjonalisering av klubbene kommer også inn under dette målet
- vedlikehold av lokale anlegg
- støtte til forbundenes toppidrettsstrategi

## Finansiering

Den offentlige støtten til den organiserte idretten tar to former: *finansiell støtte* og *offentlige ansatte* som jobber for forbundene. Siden 1979 har idretten for det meste vært offentlig finansiert gjennom det nasjonale *fondet for idrettens utvikling* (FNDS). Dette fondet er en spesiell post i statsbudsjettet og får inntekter fra tippingens overskudd. Dette betyr at som i Norge kommer ikke disse midlene over statsbudsjettet og følger dermed ikke de vanlige budsjettmessige prosedyrene. I 2002 var fondets utbetalinger € 205,8 millioner. Fondet er delt i en nasjonal del og en regional del. På begge nivåer er utgiftene bestemt av et råd hvor det sitter representanter fra staten og idretten. På nasjonalt nivå

er fondet administrert av fondets nasjonale råd, med statsråden som leder. På regionalt nivå er rådets leder fylkesmannen (Prefet). For det meste er den nasjonale delen brukt for å støtte toppidretten, mens den regionale delen er brukt for å støtte breddeidretten. Fondet finansierer fem formål: *toppidrett* (€ 37 millioner i 2002), *støtte til forbund* (€ 0,10 millioner), *breddeidrett* (€ 121,71 millioner), *nasjonale anlegg* (€ 15 millioner) og *lokale anlegg* (€ 32 millioner). Både det nasjonale og de regionale rådene fordeler midlene til forbundene (nasjonale ledd og regionale og lokale ledd) og til frivillige klubber ifølge prioriteringer og direktiver som er bestemt av departementet. Støtten til forbundene (nasjonale og regionale) foregår gjennom avtaler mellom departementet og forbundene som presiserer forbundenes formål for utviklingen av topp- og breddeidrett.

I Frankrike er *offentlig ansatte* viktige for administrasjonen av den frivillige organiserte idretten. Idrettsdepartementet har 1500 ansatte (cadres techniques de l'Etat) som er funksjonærer og som jobber for forbundene, enten som teknisk ledere for forbundet eller som trener for det nasjonale laget. Den offentlige støtten til forbundene foregår gjennom en *toårlig avtale* mellom departementet og hvert enkelt forbund. I en slik avtale må forbundene definere sine mål og strategier som må samsvare med statens mål. For å få den offentlige støtten må et forbund søke og rapportere bruken av offentlige midler. Forbundenes søknad for perioden 2001-2003 inneholder tre elementer:

1. tilstanden for forbundet etter forrige OL periode (1997-2000)

Denne delen av søknaden er tenkt som en kvantitativ og kvalitativ analyse av forbundets strategi, kultur og aktivitet i løpet av perioden. Denne analysen må føre til en prospektiv refleksjon (dvs. å tenke fremover og å forutse mulige utviklinger) over forbundets idrettslige politikk og må bygge på evalueringsindikatorer som skal dekke de følgende områdene: toppidrettsprestasjon, konkurranseorganisering, utdanning, profesjonalisering, kommunikasjon og promosjon, likestilling, helse, anti-doping.

2. forbundets strategi for neste OL periode (2001-2004)

I denne delen må hvert enkelt forbund beskrive sin strategi for den neste OL perioden. For hvert satsingsområde må forbundet definere sine utviklingsprioriteter, sine mål, og virkemidlene som skal brukes for å oppnå målene.



### 3. prosjekt som skulle gjennomføres i løpet av 2001-2002

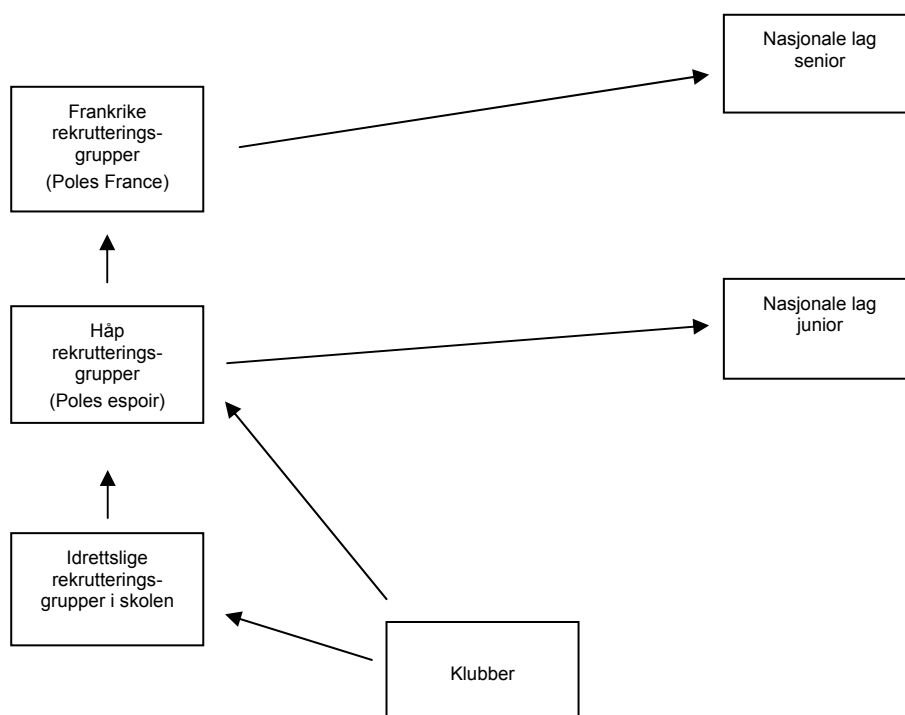
Forbundets strategi skal operasjonaliseres i form av prosjekter som også skal beskrives. For hvert prosjekt skal forbundet identifisere prosjektets mål, tiltak, evalueringskriterier og gi et detaljert budsjett. Prosjektene klassifiseres i tre hovedkategorier: toppidrettsprestasjon, organisering og utvikling.

Alle forbund som mottar en offentlig støtte større enn 125000 €. og som har et budsjett større enn 625000 €. er forpliktet til å ha et analytisk regnskapssystem, dvs. å kunne rapportere inntekter og utgifter for hver enkelte tiltak eller prosjekt. Forbundene må rapportere årlig pengeforbruk for hvert prosjekt ved å fylle ut et omfattende rapporteringsskjema som er gjort tilgjengelig elektronisk.

## Toppidretten

*Toppidrett* er en statlig oppgave i Frankrike. Staten delegerer denne oppgaven til forbundene og støtter dem med penger og humankapital. Departementets støtte er gitt innenfor rammen av en flerårlig avtale mellom forbundet og departementet. Denne avtalen (convention d'objectif) inneholder forbundets strategi både når det gjelder utvikling og idrettslige resultater.

Et nasjonalt system, likt for hver idrettsgren, muliggjør seleksjon og trening av topputøvere (se figuren nedenfor). Klubbene finner fram til unge talenter som, avhengig av ferdigheter, enten følger et idrettsfaglig spor innefor skolesystemet eller blir integrert i en «håp pol». Polene er administrert av forbundet og det finnes vanligvis en pol per fylke for en idrettsgren. En pol organiserer utøvernes intensiv trening og legger til rette i samarbeid med skolen, universitetet eller arbeidsmarkedsetaten for å tilby utøverne tilpasset studie eller jobb muligheter. De beste utøverne får tilgang til «Frankrikes poler» og er integrert i det nasjonale lag innenfor hvert forbund. Departementets administrasjon hjelper også til med å finne av studietilbudet og jobb muligheter. Departementet betaler halv lønn til arbeidsgivere som ansetter en toppidrettutøver og som tillater vedkommende å trene halv tid.



## Diskusjon

Den franske idrettspolitikken bygger på oppfatninger som deles av de involverte aktørene og danner de institusjonelle rammene for politikkdannelse og implementering. Det mest fremtredende prinsippet er oppfatningen av statens rolle som garantist for den «*allmenne interesse*». Denne oppfatningen er forankret i Rousseaus forståelse av det direkte demokratiet som preget den franske revolusjonen (Jacobinisme) og som fortsatt preger de politiske partiene i Frankrike. Denne forståelsen innebærer skepsis til alle grupperinger som målbærer direkte bånd mellom individ og stat, og som kan hindre at folkets suverenitet kommer til uttrykk. Frivillige organisasjoner kan dermed mistenkes for å representere særinteresser på bekostning av allmenneinteressen. Sett fra denne synsvinkelen er staten et uttrykk for folkets vilje og garantist for allmenneinteressen. Denne oppfatningen er delt av den frivillige idrettsbevegelsen og er i liten grad utfordret i det franske samfunnet.

Til tross for denne ideologien spiller frivillige organisasjoner en viktig rolle i det franske samfunnet og for implementeringen av offentlig politikk. Men dette ideologiske særtrekket fører til at den frivillige sektoren er vel ut-

viklet i Frankrike, mens den samtidig har *begrenset autonomi* på grunn av statens styring. Dette fører til en form for blanding eller sammenveving mellom den sivile og den offentlige sfæren, et system med fordeler og ulemper. Den frivillige idrettsbevegelsen får både offentlig finansiell støtte og legitimitet på grunn av den statlige intervensjonismen, og får anledning til å delta i politikkdannelse og påvirker offentlig politikk. Likevel gjenspeiler ikke nødvendigvis den offentlige politikken idrettsbevegelsens behov og den statlige styringen kan begrense det frivillige initiativet og det sivile engasjementet.

Frihetsinnskrenkningen er blitt forsterket med innføring av tiltak mot arbeidsløshet som tilbyr finansielle insitamenter til klubbene og forbundene som øker sin profesjonalitet. Profesjonaliseringen av idretten innebærer to risikoer. Den første er at frivillig innflytelse innenfor organisasjonen svekkes, og det andre består i at den administrative rasjonalitet, som kjennetegner staten, invaderer idrettsbevegelsen.



---

## Norge og Frankrike: forskjellige systemer - felles utfordringer

Idrettens organisering og idrettspolitik i Norge og Frankrike er preget av forskjellige institusjonelle konstruksjoner. Nedenfor skal jeg først presentere en systematisk gjennomgang av *likheter* og *forskjeller* som kjennetegner styringsregimene i Norge og Frankrike. I denne analysen vil forholdet mellom politikkdannelse og -implementering på den ene siden og den institusjonelle konteksten på den annen bli forstått som resultat av en *interaktiv* prosess. Den institusjonelle konteksten påvirker hvordan politikken utformes og iverksettes, samtidig som politikken og dens iverksettelse virker tilbake på de institusjonelle rammene.

For det andre skal jeg undersøke hvordan hvert styringsregime tilpasser seg til den allmenne samfunnsutviklingen. I komparativ forskning har spørsmålet om systemisk *konvergens* mellom nasjonale institusjonelle systemer funnet en ny interesse på grunn av globalisering (Mabbett & Bolderson, 1999). Skjematisk formulert slår konvergenstesen fast at i en globalisert verden vil markedskrefter føre til at nasjonal politikk i større grad blir lik hverandre. En kan hevde at denne tesen undervurderer betydningen til, og uavhengigheten av nasjonal politikk og institusjoner. Globalisering har ikke nødvendigvis en homogeniserende virkning og det kan tenkes at den fører til det motsatte, nemlig at de nasjonale politikkene og institusjonene differensieres. Mot slutten av denne rapporten skal jeg forsøke med utgangspunkt norske og franske case å vurdere om *konvergens* eller *divergens* tesen er relevant for idretten.

### Norge og Frankrike

Politikkdannelse og politisk implementering innebærer at ulike aktører deler oppfatning av hvilke problemstillinger som er relevante, hvilke mål som er ønskelige å oppnå, og hvilke politiske instrumenter som er egnet for å oppnå målene. Slike felles oppfatninger muliggjør gjensidig forståelse og koordine-

ring. Den sosiale virkeligheten kan oppfattes som en sosial konstruksjon dvs. at sosial virkelighet ikke er gitt på forhånd, men er resultat av sosial interaksjon. Prosesser hvor sosiale handlinger blir gjentatt og hvor en felles betydning dannes for en selv og for andre gjennom sosiale interaksjon, er kalt *institusjonalisering* (Meyer & Rowan, 1977). Den institusjonelle arkitekturen som preger forholdet mellom stat og frivillig organisert idrett i Norge og Frankrike kan sees som *institusjonelle kompromisser*<sup>3</sup> som muliggjør å løse spenningen mellom to forskjellige legitimitets prinsipper: statens på en side og den frivillige idrettens på den andre.

Hovedmålet ved komparative forskning består i å finne variabler som gjør det mulig å sammenlikne nasjonale systemer. (Przeworski and Teune, 1970). For å gjøre nasjonale systemer sammenlinkbare må man definere konsepter som kan fange opp nasjonale forskjeller men som samtidig innebærer noen felles elementer som muliggjør å tenke nasjonale variasjoner innenfor en forent ramme.

Ved å kontrastere den franske og den norske modellen for idrettsorganisering er det mulig å tydeliggjøre forskjellene mellom en liberalistisk og en intervensjonistisk måte å håndtere idretten på. Nasjonale utforminger av forholdet stat/idrett kan undersøkes ved hjelp av fire dimensjoner:

1. ansvarsdeling mellom offentlige og frivillige aktører
2. finansieringskilder og mekanismer
3. styringsvirkemidler brukt av de offentlige myndigheter
4. «rasjonaliserte myter»<sup>4</sup> dvs. den felles virkelighetsforståelser som danner grunnlag for aktørenes samhandling

---

3. Denne analysen bygger på to typer organisasjonsteori. Den første er ressursavhengighets teorien (Pfeffer & Salancik, 1978). I følge denne teorien er ingen organisasjoner selvforsynende og må derfor involvere seg med sine omgivelser for å kunne skaffe seg ressurser. Hvor viktige og knappe disse ressursene er, vil bestemme organisasjonens grad av avhengighet. Organisasjonens strategi og struktur er oppfattet som resultater av ledernes aktive handlinger for å skaffe de nødvendige ressurser.

Den andre teorien er institusjonell teori (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983). DiMaggio & Powell (1983) Her understrekes at organisasjoner ikke bare konkurrerer om ressurser, men også om institusjonell legitimitet. De sees åpne systemer påvirkes av sine omgivelser, ikke bare i de økonomiske, men også kulturelle og sosiale rammer. Konvensjonell tro (rasjonelle myter) bidrar til å skape sosialt og kulturelt press som tvinger organisasjoner til å være konforme med omgivelsene. Omgivelsene sees institusjonelle felt (institutional fields) som består av andre lignende organisasjoner, sentrale leverandører og pengeklender, kunder og reguleringsmyndigheter.

4. Begrepet «rasjonaliserte myter» ble introdusert av Meyer & Rowan (1977). Begrepet «myte» peker ofte på en falske eller usanne oppfatninger av virkeligheten. Likevel er myter ikke nødvendigvis usanne. Det som gjør at en myte kan være oppfattet som usann er at den er tatt for gitt, og ikke blir konfrontert med virkeligheten. En myte er også en fortelling som

I skjematisk form kan likheter og forskjeller mellom de to landene fremstilles slik:

Dimensjoner	Norge	Frankrike
Ansvarsfordeling mellom offentlige og frivillige aktører	Staten har ansvar for overordnede mål og finansiering; den frivillige organiserte idretten har stor frihet for å definere og implementere sin politikk	Staten har ansvar for idretten og «delegerer» delvis dette ansvaret til den frivillige organiserte idretten
Finansieringskilder og mekanismer	Spillemidler	Spillemidler + departementets eget budsjett
Styringsvirkemidler brukt av de offentlige myndigheter	Avtale om overordnede mål og få rapporteringskrav	Detaljert avtale om mål og strategi + detaljert rapporteringskrav
«Rasjonaliserte myter»	Idrettens uavhengighet	Staten som garantist for den allmenne interesse

*Ansvarsfordeling* mellom staten og den frivillige idrettsbevegelsen er ulik i Norge og Frankrike. Mens statens rolle er i Norge begrenset til *politikkdannelse og finansiering*, spiller staten i Frankrike en større rolle i *politikkimplementering*. Denne forskjellen kommer til uttrykk på flere måter. I Frankrike ligger ansvaret for idretten hos staten og den frivillige idretten er underordnet staten. I Norge er de to partnere i større grad på like fot, og idrettspolitikken er i større grad enn i Frankrike resultat av forhandlinger mellom staten og den frivillige idretten. Et annet trekk er at den franske idrettsadministrasjon er mer utviklet enn i Norge. Idrettens departement har i Frankrike både departements status og en regional og lokal administrasjon som iverksetter den statlige politikken. I Norge er Kulturdepartements idrettsavdeling underlagt Kirke og kulturdepartement og har ikke noe administrativt apparat på regionalt og lokalt plan for å implementere sin politikk. NIF erstatter det manglende administrative apparatet og fungerer delvis som en offentlig idrettsadministrasjon. En tredje forskjell er at i Frankrike er idretten regulert av offentlige lover og bestemmelser mens i Norge har NIF et internt «privat» rettssystem og spiller en lovgiverrolle.

---

har flere meninger, og minst en skjult mening. En myte har også som grunnleggende funksjon at den instituerer fellesskap; grupper, religioner osv.

Disse tre meninger er viktige i denne sammenhengen. Rasjonaliserte myter kan være sanne eller usanne, men blir tatt for gitt, ubestridte og ureflekterte. Rasjonaliserte myter har flere meninger, de har også en skjult eller ikke tydelig mening. Rasjonaliserte myter er også instituerende, de er grunnlaget som muliggjør for aktørene å dele en felles forståelse av virkeligheten. At for eksempel «den frivillige idrettens autonomi» kan analyseres som en rasjonalisert myte innebærer ikke at aktørene ikke er autonome (selv om det vil være legitime å stille et spørsmål om graden av autonomi), men at etter hvert blir ideen en selvfølgelighet som alle tar for gitt, som er instituerende for forholdet mellom staten og den frivillige sektoren og for den frivillige sektorens selvforståelse.

Ved siden av ulik arbeidsdeling mellom staten og den frivillige idrettsbevegelsen finnes det noen forskjeller når det gjelder *idrettens finansiering*. I begge land består den største finansieringskilden for idretten av spillemidler. Likevel er det franske departementets budsjett en betydelig finansieringskilde i Frankrike, mens den er marginal i Norge. I begge land står spillemidlene utenfor de normale budsjettsprosedyrene som gjelder for bruk av offentlige penger. I Norge foregår fordelingen av spillemidler gjennom en avtale mellom departementet og NIF, hvor NIF har stor frihet og styringsmakt til å fordele disse midlene. I Frankrike er spillemidlene fordelt fra et fond som består av representanter fra forvaltningen og idrettsbevegelsen. Offentlige myndigheter har dermed større styringsmakt over fordelingen av spillemidler enn i Norge. I Frankrike ligger ansvaret for idrettens organisering hos staten. Statens begrunnelse for å intervensere i idretten knytter seg til at idrett har «allmenn interesse», og tilgang til fysisk utøvelse bør derfor være en rettighet for hver enkelt. Både utviklingen av breddeidretten og toppidretten oppfattes derfor som statlige oppgaver. Idrettsforbundene er del av den offentlige politikken og plassert som del av offentlig forvaltning.

Den tredje dimensjonen som skiller de to landene dreier seg om *styringsmidlene* som er tatt i bruk av offentlige myndigheter. I begge land inngår staten avtaler med den frivillige idretten. To trekk ved disse avtalene skiller de to landene. For det første inngår staten i Norge en samlet avtale med NIF, mens i Frankrike inngår hvert enkelt forbund avtale med departementet. Dette gir det norske systemet et sterkere korporativt preg enn i Frankrike. For det andre er prosedyren og rapporteringskravene mye mer detaljert i Frankrike enn i Norge. I tillegg bruker det franske departementet tre styringsmidler som ikke er tatt i bruk i Norge. Den første er et individuelt insentiv som har til hensikt å øke ungdoms deltakelse i organiserte idrettslige aktiviteter. I Norge går støtten til laget som lokale aktivitetsmidler og anleggsstøtte. Den andre er rettet mot jobbutvikling i idretten og innebærer en klar støtte til idrettens profesjonalisering som kan komme på bekostning til frivilligheten. Det tredje virkemidlet består av mulighet for staten til å stille (mise à disposition) offentlige kvalifiserte ansatte til disposisjon for forbundene, som for eksempel nasjonale trenere eller rådgivere. Disse bidrar på den ene siden til å profesjonalisere disse organisasjonene, men letter også den statlige kontrollen.

En annen avgjørende forskjell er at idretten i Frankrike for det meste er regulert av offentlige lover og bestemmelser mens i Norge er idretten sin egen lovgiver, og det meste av dens forhold er regulert av interne «lover». Institusjonelle og historiske forskjeller fører til ulike statlige rapporteringskrav til forbundene. I Frankrike må forbundene legge frem sine strategier, mål og prosjekter, og må også i detalj rapportere om bruken av midlene. I Norge er offentlige midler overført fra staten til NIF som fordeler midlene til forbundene og kretsene uten formelle rapporteringskrav. NIFs årlige søknad inneholder NIFs, forbundenes og kretsenes hovedmål, men uten at disse målene er opera-



sjonalisert og mulig å evaluere. NIFs årlige rapport til staten er mindre detaljert enn tilfellet er for franske forbund, og gjør det ikke mulig å koble tiltak og bruk av midler sammen.

Den siste dimensjonen er de «*rasjonaliserte mytene*» som består av de omforente oppfatninger som involverte aktører deler. Disse mytene danner forklaringsrammen som aktørene bruker for å definere problemsområder, mål og virkemidler. Disse mytene danner også grunnmur som støtter kompromissene mellom motstridende interesser. Både ansvarsfordeling mellom stat og idrett og valg av styringsmidler kan analyseres som en konsekvens av disse mytene, i den forstand at de bidrar til å definere, men også til å begrense det mulige og gjenspeiler en balanse i makt forhold mellom aktørene. I Norge dreier den grunnleggende myten seg om *idrettens uavhengighet*. Alle viktige politiske dokumenter utgitt av departementet eller av NIF innebærer en referanse til idrettens uavhengighet. Den begrunner at staten ikke forvalter spillere midlene selv, ikke bygger ut sin egen administrasjon og heller ikke detaljstyrer midlene til idretten. I Frankrike er ideen om at staten er den eneste garantist for den allmenne interessen grunnlaget for statens styring av den frivillige idretten. Praksisen som er forankret i den franske offentlige rett gjør det mulig for staten å delegere en «offentlig tjenesteoppgave» ut fra prinsippet om allmeninteresse. Mens idrettspolitikken i Norge er preget av en oppfatning av at idretten er uavhengig av staten, er idrettens autonomi begrenset i Frankrike.

I begge land krever idrettspolitikken samarbeid mellom stat og idrett, men maktbalansen mellom de to partnerne er ulik i de to landene. I Frankrike har staten større makt og innflytelse over idretten enn i Norge. Det franske departementet kan dermed bruke «tvangsmessige» politiske instrumenter (coercive instruments), mens det norske departementet bruker andre insentiver for å oppnå sine mål.

## Felles utfordringer

Både i Frankrike og Norge finner man en frivillig idrettsbevegelse som har ansvar for tilrettelegging av fysiske aktiviteter og en statlig politikk med tett samarbeid mellom offentlige myndigheter og idretten.

Men til tross for disse likhetstrekkene har staten ulike roller i de to landene. Mens systemet i Frankrike kan karakteriseres som preget av intervensjonisme, kan ordningen i Norge beskrives som korporativ. Til tross for ulike institusjonelle rammer, er de to landene konfrontert med flere *felles utfordringer*. For det første erfarer begge land idrettens raske samfunnsendringer som rammer den organiserte idretten. For det andre er den føderale strukturen utfordret i både Norge og Frankrike av krefter innenfor og utenfor idretten. For det tredje er idrettens finansieringssystem i endring i begge land. For det fjerde er de to landene konfrontert med en økende kommersialisering av idret-

ten. Til slutt er begge land påvirket av globale trender. Nedenfor omtales hvert av disse trekkene for seg.

*Endrede rammebetingelser.* Både i Frankrike og Norge har idrettens institusjonelle landskap endret seg radikalt i de siste 20 årene. Inntil 1980-tallet var idretten en sak for idrettsbevegelsen, staten og kommunene. Senere har TV – mediet spilt en økende rolle innenfor idretten. Audiovisuelle media (særlig private kanaler) konkurrerer om rettighetene til idrettsbegivenheter, og dette har endret de økonomiske vilkårene for de idrettsgrenene som er mest etterspurt. Samtidig har internasjonale idrettsorganisasjoner (FIFA, IOC, UEFA), som eiere av egne arrangement, fått økt økonomisk og politisk innflytelse (Maguire, 1999). Idrettens økende popularitet har bidratt til å tiltrekke markedsaktører som gjennom sponsing forsøker å assosiere idrettens image til sine produkter (Enjolras, 2002). Blant de nye aktørene hører kommersielle kjeder som tilbyr treningsmuligheter i urbane områder (Bakken Ulseth, 2003). Sist har EU, til tross for at idretten ikke er blant sine reguleringsområder, spilt en økende rolle ved å regulere idretten gjennom intervensjoner knyttet til fri konkurranse og helse (Miege, 2000).

*Føderal struktur.* I Europa er idretten organisert slik at lokale lag og klubber er samlet innenfor forbund som er spesialisert etter idrettsgren, og innenfor regionale kretser som går på tvers av idrettsgrener (Miege, 2000). Forbund og kretser er samlet i nasjonale forbund eller i en paraplyorganisasjon. Et slikt hierarkisk system kan betegnes som føderalt. I Norge, Frankrike og i resten av Europa er idretten organisert på denne måten. Denne strukturen blir nå utfordret i alle land. For toppidretten skjer det en økende kommersialisering, prestasjonsorientering og profesjonalisering. (Bourg, 2000). Breddeidretten er i økende grad blitt differensiert (antallet idrettsgrener øker) og omfanget av uorganiserte aktiviteter øker (Enjolras & Seippel, 2001; INSEP, 2000). Disse endringene fører i begge land til at det stilles spørsmål ved måten idretten bør organiseres på. To spørsmål er særlig aktuelle: Bør en åpne for kommersielt organiserte idrettsaktiviteter, som supplement til den frivillige? Og er det nødvendig å gå fra en sentralisert til en desentralisert organisatorisk modell?

Profesjonalisering og kommersialisering av toppidretten, særlig innenfor lagidretter som fotball, fører til at frivillige klubber forvalter betydelige pengebeløp og er blitt aktører i en konkurransepreget økonomi. I denne konteksten har spørsmålet om hvor godt tilpasset den frivillige organisatoriske formen er for å møte de økonomiske betingelsene som kjennetegner toppidretten, blitt reist i begge land (Institut Montaigne, 2002; NIF, 1997). For noen vil fortjenestebaserte foretak gi bedre mulighet for klubbene til å få kapitalen de trenger og for å markedsføre sine produkter og merkevarer.

I Frankrike har man konkludert (Les Etat generaux du sport 2002) at den frivillige organisatoriske formen<sup>5</sup> er den som best passer til idrettens verdier. Den frivillige organisatoriske formen gjør det også mulig å bevare frivillig innsats og garantere solidaritet, dvs. ressurser til fordeling blant de forskjellige idrettsgrenene. I Norge har både NIF og Kulturdepartementet (St. meld. nr. 14) uttrykt at kommersielle virksomheter ligger utenfor den organiserte idretten og dermed den offentlige støtten. Både NIF og Kulturdepartementet har bekreftet den frivillige organisasjonens sentrale rolle i idretten.

Det andre spørsmålet knyttet til den føderale organiseringsformen dreier seg om nødvendigheten av å gå fra en sentralisert til en desentralisert organisatorisk modell. Den hierarkiske og føderale organisasjonen til idretten er blitt et debatt-tema i begge land. Denne formen for organisering innebærer at klubbene, den grunnleggende enheten, er medlemmer av forbundene. Det er klubbene som er representert i forbundenes styrer og som har demokratiske rettigheter. Et annet trekk ved dette systemet er at hver enkelt idrettsgren har sitt forbund og med økning og differensiering av idrettsgrener øker antallet forbund, med den konsekvens at mange forbund er små.

I begge land har omfanget av uorganiserte idrettslige aktiviteter (utenfor klubbene) vist en betydelig utvikling i de siste årene. Dette har ført til at noen forbund har vært villige til å åpne seg for direkte medlemskap (dvs. gjøre det mulig for individer som ikke er tilknyttet en klubb å bli medlem av forbundet) for å kunne fange opp denne utviklingen.

Et annet utviklingstrekk som er felles i Norge og Frankrike er grasrotas økende skepsis til det hierarkiske systemet (Les Etats généraux du sport, 2002; Brekke, 2003). Klubbene, som i liten grad får fordeler av medlemskap i forbundene og som opplever å ha liten innflytelse i forbundenes beslutninger, er i økende grad involvert i lokale former for samarbeid. Dette fører til en svekkelse av det føderale systemets legitimitet og fører til nye krav om internt demokrati.

Det siste felles utviklingstrekket er en konsekvens av idrettens differensiering. Økning av antallet idrettsgrener innebærer at mange forbund er forholdsvis små og at det sett fra statens ståsted finnes rom for rasjonaliseringsgevinster innenfor det føderale systemet.

Når det gjelder den føderale strukturen understreker man i Frankrike at den eneste måten for en idrettsgren å unngå at toppidrett og bredde skiller lag, er å ha en enhetlig politikk innenfor et forbund. Allikevel må det føderale systemet forbedres. Dette innebærer (i) å gruppere nære idrettsgrener innenfor et felles

---

5. Loven (1984, 1992) forplikter klubbene som forvalter «kommerielle eller profesjonelle» aktiviteter til å skape et idrettslig selskap (société à objet sportif). Klubben må allikevel beholde en tredje del av selskapets kapital. Det omstride spørsmålet dreier seg dermed i Frankrike om det vil være relevant å forvandle de profesjonelle klubbene i kommersielle selskaper uten at den frivillige organiserte klubben beholder kontrollen overfor selskapet.

forbund; (ii) å utelukke direkte medlemskap til forbund; og (iii) å forbedre det interne demokratiet ved å gi til klubber et antall stemmer som står i forhold til antallet medlemmer (Les Etats généraux du sport, 2002).

Også i Norge er den føderale strukturen sentral for idrettens organisering. Spørsmålet om *rasjonalisering* av idrettens organisasjoner har blitt aktuelt (Regjeringsoppnevnt utvalg, 2003). Et spørsmål er om det er formålstjenlig å opprettholde to linjer (særforbund og kretser) og om små forbund kan slås sammen. Direkte medlemskap er også et aktuelt tema, særlig etter en prøveordning i Snowboardforbundet (Brekke, 2003). Det siste idrettstinget (2003) har bestemt å ikke tillate direkte-medlemskapet innenfor forbundene. Forsøk for å forbedre idrettens interne demokrati gjennom direktepresentasjon av idrettslag på idrettsting ble forkastet i 2002.

### *Finansiering*

I Norge som i Frankrike, kommer en stor andel av den offentlige finansieringen til idretten fra tippemidler som er utenfor statsbudsjettet. I begge land er dette finansieringssystemet i endring. I Frankrike er idretten finansiert gjennom to hovedskilder: Idrettsdepartementets budsjett (401 millioner € i 2003) og Det nasjonale fondet for idrettens utvikling (FNDS, 218 millioner € i 2003). Toppidretten og nasjonale anlegg utgjør 25 prosent av FNDS budsjett mens breddeidretten og lokale anlegg utgjør 75 prosent. Dette fondet ligger utenfor statsbudsjettet i formen av en spesiell konto dvs. at inntekter og utgifter ikke er bestemt av den nasjonale forsamlingen (Assemblée Nationale). Inntekter er en fast andel (2,9 prosent) av den Franske Tippings (Francaise des jeux) inntekter, og utgifter er bestemt av et råd med statsråden som formann. En reform av budsjettloven som nylig ble vedtatt, innebærer at utgifter til slike spesielle kontoer direkte skal bli relatert med inntekter. Med andre ord vil det være umulig etter 2005 å finansiere idretten med inntekter fra tipping. En mulig løsning vil være at midlene, som så langt er fordelt av FNDS, blir overført til Idrettsdepartementets budsjett. Idrettsbevegelsen er imot en slik løsning på grunn at den vil kunne innebære en risiko for at midlene reduseres i fremtiden. En annen mulig løsning, som får støtte fra idrettsbevegelsen, består i å skape et nytt Direktorat (établissement public) for å administrere og fordele midlene som kommer fra tipping til idretten. Dette direktoratet vil ha et styre som består av representanter fra idrettsbevegelsen og fra departementet, og vil være ledet av idretts statsråd.

I Norge har finansieringss spørsmålet blitt aktuelt ved at Stortinget bestemte at den statlige støtten til frivillige idretts- og kulturformål skal økes betraktelig. Et første tema dreier seg om hvem, NIF eller departementet, som skal ha ansvaret for fordelingen av de nye midlene. Et annet tema, som er uavhengig av om statlige midler øker, men som blir enda mer aktuelt, er konflikten mellom idrettsorganisasjons autonomi kontra statlig styring. Rapporten fra et regjeringsoppnevnt utvalg om finansiering av statlig idrettspolitikk slår fast at

idrettens autonomi innebærer at staten ikke legger for sterke føringer til sine tilskudd (Kultur-og kirkedepartement, 2003). Imidlertid fastslår rapporten at kravet om autonomi ikke kan være absolutt og at søknad og rapporteringssystemet må synliggjøre forholdet mellom mål, virkemidler og resultater i større grad enn i dag.

### *Kommersialisering*

Toppidretten er etter hvert blitt globalisert <sup>6</sup> og media-formidlet <sup>7</sup>. Disse trekkene bidrar til å åpne det nasjonale rommet for internasjonale sponsorer. Idrettens globale marked utgjør årlig 2500 milliarder kr. (Bourg, 2000). Idretten har blitt et utviklingsområde for markedet og markedet en finansiell kilde for idretten. Likevel kan kommersialisering true idrettens verdier og prinsipper (Enjolras, 2002). Idrettens kommersialisering kan skape verdikonflikter mellom idrettspraksiser og markedsutveksling. Markedets verdsetting samsvarer ikke med verdiene som realiseres gjennom idretten, kommersialisering reduserer verdien av handlinger – her idrettsprestasjoner - til bare deres pengemessige verdi og ignorerer deres historiske, artistiske eller sosiale verdier (Real, 1996). En annen konsekvens av kommersialisering er at idrettens demokratiske etikk er i ferd til å bli erstattet av markeds- og underholdnings prinsipper. Dette fenomenet er særlig tydelig i idretter som tennis, golf, og boksing (Sewart, 1987). Idrettens kommersialisering blir også oppfattet som truende for den organiserte idrettens sosialiseringssfunksjon som er knyttet til deltakelse og frivillig innsats (Enjolras & Seippel, 2001, Enjolras, 2001b). I den forstand er idrettens kommersialisering en utfordring for myndighetene og idrettsbevegelsen både i Norge og Frankrike. Utfordringen består i å regulere idrettens økonomi et globalt landskap. Frankrike og Norge deler flere problemstillinger når det gjelder idrettens regulering. Det første er spørsmålet rundt effekten av EU-reguleringer og konkurransepolitikk på nasjonale idretter. En annen problemstilling er spørsmålet om eierskap av TV rettigheter. I hvilken grad må klubbene eie disse rettighetene og i hvilken grad må solidariteten innenfor et forbund virke for å fordele disse inntektene? En tredje problemstilling dreier seg om forholdet mellom frivillige klubber og aksjeselskap og spørsmålet om muligheten for et aksjeselskap til å være medlem av et forbund.

### *Globalisering*

Moderne idrett har utviklet seg innenfor nasjonalstatenes rammer. Ved å være en fredelig måte å føre krig mellom nasjonalstater på, har idretten spilt en viktig rolle i byggingen av nasjonale identiteter. Globalisering utfordrer nasjonale identiteter. Tilstedeværelsen av en global idrett med sine institusjoner,

6. IOC har 197 land som medlemmer.

7. Det var 41 milliarder (kumulert antall) TV tilskuere som så VM i fotball i 1998.

sponsorer, og mediedekning påvirker dynamikken i idrettens kommersialisering både på nasjonalt og lokalt plan. De nasjonale myndighetene og idrettsorganisasjonene mister delvis sin kapasitet/evne til å motvirke kommersialiseringsprosessen som i stadig større grad er global.

Når det gjelder idretten som tilskuerprodukt, kan det hevdes at konsum i mindre og mindre grad er knyttet til, eller avhengig av, det lokale nivået. Et eksempel er fotball. Inntil for få år siden var tilbudet av fotballkamper for norske seere begrenset til «tippekampen», samt det de kunne se lokalt. I dag finnes det et betydelig utvidet medietilbud som gjør det mulig å følge lag fra hele verden, dersom man skulle ønske og ha råd til det. Men også når det gjelder idretter som bedrives lokalt, vil man kunne hevde at de preges av kulturell globalisering. Særlig gjelder dette introduksjon og etablering av nye typer idretter, som for eksempel basketball. Denne idrettsformen har eksistert i Norge i lengre tid, men finner nå nye organiseringsformer etter amerikansk modell gjennom etableringen av «Basketligaen 2000». Snowboard er på sin side et eksempel på en idrett som ikke henter idealene for organisering internasjonalt, men derimot inspirasjon når det gjelder selve aktiviteten, uttrykk og livsform. Det er imidlertid viktig å påpeke at denne inspirasjonen filtreres og finner sin konkrete form lokalt. Et siste eksempel kan hentes fra fitnesskjedene, som henter mange av forbildene for utvalg av aktiviteter og innpakning i USA. Et godt eksempel på dette er S.A.T.S, som jo også gikk fra å være norskeid til å bli kjøpt opp av en amerikansk kjede, og som henter mye inspirasjon fra såkalte «conventions» eller fitness-konferanser i USA.

Idrettens globalisering bidrar til idrettens kommersialisering både for bredde- og toppidrett. *Breddeidrettens* former og setting er i mindre grad enn før bestemt lokalt, men er påvirket av globale utviklingstrender. Individets etterspørsel følger i økende grad globale mønstre. De lokale idrettslagene og idrettsforbundet kan være nødt til å tilpasse sine tilbud til disse mønstrene for å kunne beholde medlemmer. Lokale idrettslag er i Norge og i Frankrike frivillige organisasjoner som er avhengige av medlemmers aktive deltakelse for å skape idrettslige aktiviteter. Utvidelsen av globale mønstre av idrettspraksiser kombinert med økende individualisering kan bidra til at idrettslagenes medlemmer oppfører seg i økende grad som forbrukere og i mindre grad som aktive medlemmer.

Når det gjelder *toppidretten*, har konkurranseforholdene blitt endret under innflytelsene fra globale trekk. Idretten har blitt et medium for identifikasjon. Denne dimensjonen var allerede til stede under lokale stevner, men har blitt forsterket og endret med den økende rollen massemedia spiller på en global skala. Globalisering av mediedekning og kommersiell reklame koblet til idrettsbegivenheter skaper nye inntektsmuligheter for lokale klubber og nasjonale forbund som nå er i stand til å nå et globalt publikum. Klubber eller utøvere som konkurrerer på et internasjonal plan (for eksempel EM) er i økende grad uavhengig av lokalt eller nasjonalt publikum og sponsorer, samtidig som

de får tilgang til et globalt publikum, internasjonale sponsorer og ekstra TV-lisensavgifter. Ved å øke inntektsmulighetene, bidrar globaliseringen til idrettens kommersialisering.

Idrettens globalisering utfordrer i Norge som i Frankrike både den statlige idrettspolitikken og idrettbevegelsen og fører til endringer som i liten grad er under verken staten eller idrettsbevegelsens kontroll. Globalisering fører til at de nasjonale styringssystemene ikke har lenger monopolet for idrettens regulering. De internasjonale forbundene, de internasjonale mediaselskapene og de internasjonale sponsorene har økende innflytelse over nasjonale idretter. Globaliseringsutfordringer krever globale løsninger, noe som innebærer at staten og idrettens bevegelse står samlet på den internasjonale scenen som tilfellet har vært i doping saker med stiftelse av WADA (World Anti-Doping Agency).

## Diskusjon

Norge og Frankrike eksemplifiserer to forskjellige styringsregimer for idretten. I begge land bygger statens intervensjon på at idretten har samfunnsmessige virkninger som er av offentlig interesse. Idretten påvirker befolkningens helsetilstand, den har en sosialiseringssfunksjon og en økonomisk dimensjon. Idrettens samfunnsoppgaver kan ivaretas på ulike måter og kan reguleres gjennom ulike styringsregimer. Slike regimer varierer ut fra (i) hvilke aktører som er involvert i feltet; (ii) hvilke styringsmidler som tas i bruk; (iii) hvilke institusjoner som tas i bruk for å koordinere aktørene; og (iv) hvilke «rasjonelle myter» som danner ideologiske overbygninger for styringsregimene.

De to nasjonale styringsregimene kan sees som to måter å løse konflikten mellom ulike *handlingslogikker* (Lamont & Thevenot, 2000). Aktørene har ulike måter å rettferdiggjøre hvordan en handling bidrar til det felles gode på. Bruken av økonomiske, politiske, tekniske og moralske vurderingskriterier varierer. Når det gjelder idretten er to systemer involvert: frivillig koordinering som innebærer selvbestemmelse og uavhengighet for organisasjonene og offentlig styring som innebærer statlig tvang og kontroll. Disse motstridende logikkene finner et kompromiss som gjenspeiles i den institusjonelle konteksten som kjennetegner styringsregimet. Hvert styringsregime kan sees som en institusjonell konstruksjon som artikulere disse motstridende logikkene. Styringsregimenes struktur kan forstås ut fra hvordan de gjør mulig for de motstridende logikkene å bli forent. *Kompromisset* er gjort lettere av rasjonaliserte myter som gir grunnlag for en felles tolkning av virkeligheten. I Norge er ideen om idrettens uavhengighet felles for staten og idrettsbevegelsen og fungerer som et bakteppe som påvirker den offentlige politikken ved å gi en underforstått rollefordeling mellom staten og idrettsbevegelsen. På liknende måte er myten om staten som garantist av den allmenne interessen i Frankrike

felles for staten og idrettsbevegelsen og bidrar til å definere både rollene og de politiske instrumentene som er brukt. Disse mytene er forankret i historien og gjenspeiler hvordan motstridene ideologier, handlingslogikk og maktforhold gradvis fant en likevekt. Disse institusjonelle konstruksjoner er forholdsvis stabile over tid, men samtidig kan man oppleve *endringer*. Det finnes krefter innenfor det politiske systemet og innenfor idretten, både i Norge og Frankrike, som har interesser i at disse institusjonelle kompromisser endrer seg. Det gjenstår å se om disse kreftene er mektige nok for å føre til en radikal endring i styringsregimet. I tillegg til disse indrekraftene, er de to styringsregimene utfordret av trender som ligger utenfor statens og idrettsbevegelsen logikk og kontroll: globalisering og kommersialisering.

Konfrontert med disse utfordringene har Norge og Frankrike fulgt forskjellige spor. I Norge har idrettspolitikken vært rettet mot å opprettholde *idrettens frivillig karakter* ved å orientere den statlige støtten til den frivillige organiserte idretten, ved å innføre en lokal støtteordning til lagene og ved å søke å holde kommersielle krefter utenfor den organiserte idretten. I Frankrike er sammenblanding av kommersielle og frivillige aktører mye mer utviklet enn i Norge, gjennom blant annet lov bestemmelser som muliggjør opprettelse av «idrettslige selskap». I tillegg har i Frankrike den offentlige politikken *profesjonalisering* som klart mål, noe som på sikt kan bidra til å svekke idrettens forankring i frivilligheten.

Idrettens globalisering rammer Frankrike sterkere enn i Norge. Grunnen er at den franske toppidretten i større grad er profesjonalisert og kommersialisert enn den norske. I tillegg er den franske idrettspolitikken mer *elitistisk* enn den norske ved å støtte ordninger som er målrettet mot tidlig seleksjon og spesialisering av unge utøvere og ved å gi forbundene insitamenter for å realisere idrettslige prestasjoner på internasjonalt nivå.

Konfrontert med de samme utfordringene velger de to landene forskjellige politiske løsninger. Dette tyder på at de institusjonelle kompromisser som kjennetegner de to styringsregimene ikke bare har en effekt over politikken implementering men også over politikken dannelse. Med andre ord hvert styringsregime innebærer sin egen logikk både når det gjelder valg av styringsinstrumenter men også valg av politiske mål. Til tross for en økende globalisering og kommersialisering som kunne føre til en økende konvergens av de nasjonale styringssystemene bidrar de nasjonale rasjonaliserte mytene og deres historiske forankring til at de nasjonale styringsregimene *divergerer* i økende grad ved å tilpasse seg til samfunnsutviklings trender.



---

## Litteratur

- Allison, L. (Ed) 1993, *The changing politics of sport*, Manchester, Manchester University Press.
- Archambault, E., 1996, *Le secteur sans but lucratif*. Paris: Economica.
- Arnaud, P. (Ed), 2000, *Le sport en France*. Paris: La Documentation Française.
- Arnaud, P., 1995, *Une histoire du sport*. Paris: La Documentation Française.
- Bakken Ulseth, A.L., 2003, *Treningscentre og idrettslag*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Barreau, G., 2001, Le modèle français du sport. *Revue Française d'Administration Publique*, 97; 15-28.
- Brekke, J.P., 2003, *Utenfor løypa?* Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Bourg, J.F., 2000, L'économie du sport. In Arnaud, P. (Ed), *Le sport en France*. Paris: La Documentation Française.
- Calède, J.P., 2000, *Les politiques sportives en France*. Paris: Economica.
- Coakley, J., 2001, *Sport in society*, New York, Mac Graw Hill.
- DiMaggio, P.J., & Powell, W.W., 1983, The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological review*, 48 (April): 147-60.
- Enjolras, B., 2002, Senmodernitet, identitetsdannelse og idrettens kommersialisering. I Seippel, Ø. (red.), *Idrettens bevegelser*. Oslo: Novus Forlag.
- Enjolras, B., 2001a, Kommersialisering av norske frivillige idrettslag. *Sosiologi i dag*, (31), 1: 71-88.
- Enjolras, B., 2001b, *Community-based economy, market and democracy. The case of Norwegian voluntary sport organizations*. Oslo: Institute for Social Research.
- Enjolras, B., Seippel, Ø., 1999, *Frivillighet, kommersialisering og profesjonalisering : utfordringer i norsk idrett*. Oslo, Institute for Social Research.
- Enjolras, B., Seippel, Ø., 2001, *Norske idrettslag 2000, struktur, økonomi og frivillig innsats*. Oslo: Institute for Social Research.
- Enjolras, B., 2002, Senmodernitet, identitetsdannelse og idrettens kommersialisering, i Ø. Seippel, (Red), *Idrettens bevegelser*. Oslo: Novus Forlag.
- European Community, 1999, *Sport and employment in Europe*. Bruxelles : The European Community.
- European council , 1995, *The significance of sport for society*, Strasbourg, Council of Europe Press.
- Guttman, A., 1978, *From ritual to record, the nature of modern sports*. New York : Columbia University Press.
- Goksøyr, M. (Red), 1996, *Kropp, kultur og tippekamp*, Oslo, Universitetsforlag.
- INSEP, 2000, *Les pratiques sportives en France*. Paris: INSEP.
- Kultur- og kirke departementet, 2003, *Finansieringen av statlig idrettspolitik*, Oslo: Kultur- og kirke departementet.

- Institut Montaigne, 2002, *Le modèle sportif Français: mutation ou crise?* Paris: Institut Montaigne.
- Kuhnle, S. & Selle, P., 1992, *Government and voluntary organizations*. Aldershot: Avebury.
- Lamont, M., & Thévenot, L., (eds), 2000, *Rethinking comparative cultural sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Les Etats Généraux du Sport, 2002, *Imaginons aujourd'hui le sport de demain*. Paris: Ministère des Sports.
- Mabbett, D., Bolderson, H., 1999, Theories and methods in comparative social policy. In J. Clasen (ed) *Comparative social policy: concepts theories and methods*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Maguire, J., 1988, The commercialization of English elite basketball 1972-1988: a figurational perspective. *International Review for the Sociology of Sport* (23) , 4 : 305-322.
- Maguire, J., 1993, Globalization, sport, and national identities : «The empires strike back»? *Society and Leisure* (16), 2 : 293-322.
- Maguire, J., 1994, Sport, identity politics, and globalization : diminishing contrasts and increasing varieties. *Sociology of Sport Journal* (11), 4 : 398-427.
- Maguire, J., 1999, *Global Sport*. Cambridge : Polity Press.
- Meyer, J.W. & Rowan, B., 1977, Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83-2: 340-63.
- Miege, C., 2000, *Les organisations sportives et l'Europe*, Paris, INSEP.
- NIF, 1997, *Rapport fra Norges Idrettsforbunds lagsstrukturvalg*. Oslo: NIF.
- Norberg, J.R., 1998, A mutual dependency : Nordic sports organizations and the state, in Meinander, H. & J.A. Mangan, (Eds), *The Nordic world, sport and society*, London, Frank Cass.
- Olstad, F. & Tønnesson, S. 1986, *Norsk idretts historie*. Oslo: Aschehoug.
- Przeworski, A. and Teune, H. 1970 *The Logic of Comparative Social Inquiry* New York: Wiley.
- Powell, W., DiMaggio, P.J., 1991, *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Real, M.R., 1996, The postmodern Olympics, technology and the commodification of the Olympic movement. *QUEST* (48) : 1, 9-24.
- Salamon, L.M., & Anheier, H.K., 1994, *The emerging sector*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Salamon, L.M., & Anheier, H.K., 1998, Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas*, 9:3, 213-248.
- Selznick, P., 1969, *Law, society and industrial justice*, New York, Russell Sage Foundation.
- Sewart, J.J., 1987, The commodification of sport. *International Review for the Sociology of Sport* (22) , 3 : 171-190.
- Sivesind, K.H., Lorentzen, H., Selle, P., Wollebæk, D., 2002, *The voluntary sector in Norway*. Oslo: Institute for Social Research.
- St. Meld. nr 41 (1991-1992) *Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse*.
- St. Meld. nr.14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring. Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet*.
- Wilson, J., 1994, *Playing by the rules. Sport, society and the state*. Detroit, Wayne State University Press.

# Institutt for samfunnsforskning

## Rapport 2003:8

<i>Forfatter/Author</i> Bernard Enjolras
<i>Tittel/Title</i> Statlig idrettspolitikk i Norge og Frankrike
<i>Sammendrag</i> Hensikten med denne rapporten er å sammenlikne den offentlige idrettspolitikken i Norge og Frankrike ved å fokusere på forholdet mellom staten og den frivillige organiserte idretten. To problemstillinger er særlig aktuelle i denne sammenheng. For det første innebærer forholdet mellom staten og den frivillige organiserte idretten en spenning mellom to former for legitimitet og mellom to forskjellige grunnleggende prinsipper for koordinering av sosiale aktører. På den ene side er statens legitimitet forankret i den allmenne interessen og staten har et monopol over bruk av tvangsmessige midler for å realisere sine mål. På den andre siden er den frivillige idrettsbevegelsens legitimitet forankret i medborgernes selvstendig engasjement som er tuftet på autonomi, selvbestemmelse og gjensidighet. Den institusjonelle arkitekturen som preger forholdet mellom staten og den frivillige organiserte idretten i Norge og Frankrike kan analyseres som to måter å løse denne spenningen dvs. som institusjonelle kompromisser mellom forskjellige handlingslogikker. Ved å sette den franske og den norske modellen for idretts organisering i kontrast er det mulig å tydeliggjøre denne institusjonelle konstruksjonen og kompromissene den inneholder. For de andre er de to organisatoriske modellene resultatet av historiske utviklinger. Til tross for forskjellene er de begge to nødt til å tilpasse seg til endringer som finner sin dynamikk både innefor den organiserte idretten men også som følger mer generelle samfunnstrender.
<i>Emneord</i> Idrett, offentlig politikk, frivillig organisering, komparativ studie
<i>Summary</i> This report compares public policies within sport in Norway and France and focuses on the relationships between the state and the voluntary sector. Two questions are of interest: first the relationship between the state and the voluntary sector generates a tension between two forms of legitimacy and between different foundational principles for the coordination of social life. On one hand the state's legitimacy is anchored in the public interest and the state has a monopoly over the use of coercive means in order to achieve its objectives. On the other hand the sport voluntary sector's legitimacy is based on citizens' autonomous engagement grounded on self decision and reciprocity. The institutional architecture that characterizes the relationships between the state and the voluntary sector in France and Norway can be analyzed as two ways of reducing this tension i.e. as institutional compromises between different logics of action. By setting the two systems in contrast it becomes possible to make visible these institutional compromises. Second, the two institutional models are the result of historical development. In spite of their differences the two systems are obliged to adapt to changes that find their origins within the sport voluntary sector but also that follow more general societal trends.
<i>Index terms</i> Sport, public policy, voluntary organizations, comparative study