



# Innst. S. nr. 314

(2008–2009)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:8 (2008–2009)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Innledning

Det overordnede målet for den statlige idrettspolitikken har siden 1970-tallet vært "idrett for alle", jf. St.meld. nr. 41 (1991–1992) Om idretten og St.meld. nr. 14 (1999–2000) Idrettslivet i endring. Gjennom økonomiske støtteordninger til idrettsformål skal staten bidra til at befolkningen gis mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet. Barn og ungdom skal særlig prioriteres. Størrelsen på den statlige økonomiske støtten til idrettsformål er direkte koblet til overskuddet fra det heleide statlige selskapet Norsk Tipping AS, og støtten fordeles i sin helhet utenfor statsbudsjettet ved kongelig resolusjon. Statens samlede overføringer av spillemidler til idrettsformål har økt nominelt fra i underkant av 700 mill. kroner i 1999 til 1,25 mrd. kroner i 2008.

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

I St.meld. nr. 14 (1999–2000) Idrettslivet i endring ble det vist til at målet om at anleggsutbyggingen

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

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

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

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

## 1.2 Oppsummering av undersøkelsen

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

### 1.2.1 Anleggsdekning

Siden 1999 har det på landsbasis blitt bygget om lag 8 000 nye anlegg for idrett og fysisk aktivitet. De mindre kostnadskrevenende nærmiljøanleggene står for den største veksten, men det har også vært en økning i antall større anlegg som flerbrukshaller og fotballanlegg. Ved utgangen av 2008 var det ca. 50 000 åpne idrettsanlegg i Norge.

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

#### SVØMMEBASSENGER

Svømming er utbredt og bedrives i stor grad i uorganisert form. Blant annet på denne bakgrunnen er svømmebassenger en prioritert anleggstype i idrettspolitikken. Når man tar utgangspunkt i det totale antallet svømmebassenger som finnes ut fra Kultur- og kirkedepartementets register, økte antallet bassenger fra 1 034 i 1999 til 1 040 bassenger ved utgangen av 2007. På grunn av befolkningsveksten i den samme perioden har det likevel vært en nedgang i svømmehalldekningen på landsbasis fra 1999 til 2007. I 1999 var det i gjennomsnitt 4 273 innbyggere per svømmehall på landsbasis, mens det var 4 492 innbyggere per svømmehall i 2007.

Undersøkelsen viser at blant fylkene var det Oslo som hadde den laveste dekningen i antall svømmebassenger per innbygger både i 1999 og i 2007, med henholdsvis 11 629 og 12 469 innbyggere per svømmehall. Finnmark hadde den beste dekningen både i 1999 og i 2007 med i overkant av 1 600 innbyggere per svømmehall i begge årene.

Blant storbyene er det Trondheim, med over 16 000 innbyggere per svømmehall, som har den laveste dekningen av svømmehaller. Trondheim er imidlertid den eneste storbyen med en positiv utvik-

ling i svømmehalldekningen, med en bedring på 11 prosent i perioden 1999–2007. Oslo, Bergen og Stavanger har hatt en negativ utvikling i dekningen av svømmehaller i forhold til befolkningstallet. I landets øvrige kommuner er det også store variasjoner i dekningen av svømmehaller.

Undersøkelsen viser også at statusen for de 1 040 svømmebassengene som er registrert på landsbasis ved utgangen av 2007, varierer. Flere bassenger i departementets register er i praksis ikke åpne for allmennheten, og har heller ikke mottatt tilskudd. Dette gjelder for eksempel hotellbassenger og institusjonsbassenger.

Flere av de registrerte svømmebassengene er små og lite egnet til svømming, og noen har blitt stengt uten at det framgår av registeret. For de øvrige registrerte svømmebassengene som var egnet til svømmeformål, viser undersøkelsen at nærmere 200 svømmebassenger hadde redusert driftstid. Tallene for 2008 var omtrent på samme nivå som for 2007. Kultur- og kirkedepartementet opplyser til Riksrevisjonen at redusert driftstid etter departementets vurdering kan dekke allmenne behov for opplæring og svømmeaktiviteter i mindre kommuner.

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

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

Undersøkelsen viser også at utformingen av tilskuddsordningen gjør at kommuneøkonomien er sentral i forklaringen på at svømmehallsituasjonen ikke er bedret siden 1999. Tilskuddssystemet, som fordrer at søkeren må bidra med en betydelig del av midlene, fører til at det er kommuner med høye frie inntekter som søker om mest og tildeles mest tilskudd til byg-

ging og rehabilitering av idrettsanlegg. Kommuner med høye frie inntekter har også den beste anleggsdekningen. Den storstilte utbyggingen av svømmebassenger på 1950 og 1960-tallet har medført at det finnes mange små svømmeanlegg med behov for rehabilitering. I sum reduserer dette mulighetene for kommunene med lavere frie inntekter til å bygge nye, kostnadskrevende svømmebassenger.

#### FLERBRUKSHALLER

Undersøkelsen viser at antall flerbrukshaller har økt fra 640 til 800 i perioden 1999–2007. Økningen har medført at deknningen av flerbrukshaller i forhold til befolkningsmengden er styrket i de fleste fylker. På landsbasis var det i 2007 i underkant av 6 000 innbyggere per flerbrukshall mot nærmere 7 000 innbyggere i 1999.

Det er imidlertid fortsatt store variasjoner i deknningen av flerbrukshaller mellom fylkene og kommunene. Hordaland har hatt den største økningen blant fylkene; der har antall flerbrukshaller nesten blitt doblet siden 1999. Til tross for bedringen i deknningen i Oslo siden 1999 er Oslo fremdeles fylket med den laveste deknningen. Den høyeste deknningen i 2007 har Finnmark. Reiseavstandene i Finnmark kan imidlertid være betydelige, noe som kan svekke betydningen av god anleggsdekning. Vest-Agder, Telemark og Aust-Agder har også en relativt god dekning.

I de øvrige storbyene er deknningen av flerbrukshaller bedre enn i Oslo. Både i Bergen og i Stavanger har deknningen i flerbrukshaller blitt betydelig bedre siden 1999, og er nær nivået for landsgjennomsnittet. I landets øvrige kommuner er det også store variasjoner i deknningen av flerbrukshaller. Rundt 100 kommuner hadde ingen flerbrukshall ved utgangen av 2007. Enkelte flerbrukshaller er imidlertid svært store, og derfor kan kommuner med svært mange innbyggere per flerbrukshall likevel ha bedre dekning enn for eksempel Oslo. Undersøkelsen viser at i ca. 65 prosent av kommunene har barn og unge i alderen 6–19 år meget godt eller godt tilbud om treningstid i flerbrukshall. I ca. 20 prosent av kommunene har uorganiserte som driver egenaktivitet, meget god eller god tilgang til å trene i flerbrukshall. I 40 prosent av kommunene får uorganiserte lite eller intet tilbud om trening i flerbrukshall. Det er et klart mål i idrettspolitikken at flerbrukshaller i større grad burde være åpne for egenorganisert aktivitet. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder i hvilken grad funksjonshemmede får tilbud om treningstid i en flerbrukshall.

#### FOTBALLANLEGG

Fotball er den største særvidretten i Norge, og den utøves av mange, både i organisert og i uorganisert

form. Undersøkelsen viser at antall fotballanlegg har økt fra 4 236 i 1999 til 4 507 i 2007, hvilket tilsvarer en vekst på ca. 6 prosent. Utviklingen innen fotballanlegg har i større grad skjedd gjennom å oppgradere og gjøre om grusbaner og gressbaner til kunstgressbaner. Begrunnelsen for denne satsingen er at kunstgressbaner har en vesentlig høyere brukstid i løpet av en sesong enn naturgressbaner. Antall kunstgressbaner i 1999 var 85, mens det i 2007 var over 500 slike baner.

På landsbasis har deknningen av fotballbaner vært stabil, ved at deknningen er endret fra 1 043 til 1 039 innbyggere per fotballbane. Den sterke veksten i antall kunstgressbaner medfører imidlertid at brukskapasiteten er blitt vesentlig styrket. Undersøkelsen viser at det er vedvarende variasjoner i deknningen av fotballanlegg i forhold til befolkningsmengden mellom fylker og kommuner. Oslo og Hordaland har fortsatt den laveste deknningen blant fylkene. Både Oslo og Hordaland kan imidlertid vise til en sterk økning i dekning i fotballbaner generelt og antall kunstgressbaner spesielt. Den høyeste deknningen av fotballbaner i 2007 fantes i Hedmark og Nord-Trøndelag.

I tillegg til i Oslo har deknningen av fotballbaner blitt styrket i alle de øvrige storbyene, men deknningen er fortsatt lavere enn landsgjennomsnittet. Trondheim har den høyeste deknningen, mens Bergen hadde den laveste deknningen.

Undersøkelsen viser at i over 80 prosent av kommunene har barn og ungdom god eller meget god tilgang til å trene på fotballbaner. Til sammenligning var tallet for svømmehaller og flerbrukshaller for den samme gruppen henholdsvis 50 og 65 prosent. Tilgjengelighet til anlegg kan også måles gjennom boavstand til de ulike idrettsanleggene. Ca. 70 prosent av befolkningen bor innen 4 kilometer fra en idrettsplass, fotballbane eller et stadion. Tilsvarende tall for svømmebassenger var i overkant av 40 prosent og for haller ca. 55 prosent. For dem som spiller fotball, er tilgangen til anlegg følgelig bedre enn for dem som driver idrett og fysisk aktivitet i svømmehall og flerbrukshall.

#### ØVRIGE PRIORITERTE ANLEGG

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

Klimatiske og geografiske forhold vil påvirke muligheten som befolkningen i ulike deler av landet har til å benytte naturen til idrett og fysisk aktivitet.

Store arealer som kan benyttes til mosjon, vil ikke være registrert som friluftsanlegg i anleggsregisteret. Undersøkelsen viser at antall friluftslivsanlegg på landsbasis har økt fra i overkant av 5 700 anlegg i 2001 til over 6 700 anlegg i 2007. Turstier, turløyper og turveier utgjør om lag 70 prosent av økningen. Møre og Romsdal har flest friluftsanlegg med over 1 000 anlegg, mens Finnmark har færrest med 35 anlegg. Målt etter antall innbyggere per anlegg er det Oslo som har lavest dekning av friluftsanlegg. Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal har høyest dekning.

Nærmiljøanlegg er også en prioritert og separat søknadsgruppe innenfor spillemiddelordningen. Nærmiljøanleggene er primært innrettet mot barn og unge for egenorganisert fysisk aktivitet, og gjerne lokalisert ved eller i nærheten av skoler. Undersøkelsen viser at antall nærmiljøanlegg har økt fra ca. 8 500 i 1999 til nærmere 13 500 i 2007, og følgelig er det innen denne kategorien hvor økningen i antall anlegg har vært størst i perioden 1999–2007. Ballbinger er en type nærmiljøanlegg som har hatt en særlig vekst i perioden. Undersøkelsen viser at Norges Fotballforbund har spilt en aktiv rolle i denne utviklingen. Oslo og Finnmark har færrest nærmiljøanlegg per innbygger.

### 1.2.2 Tildelingen av tilskudd

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

Undersøkelsen viser at samlet søknadsbeløp om tilskudd til idrettsanlegg har økt nominelt fra ca. 700 mill. kroner i 1999 til over 2,5 mrd. kroner i 2008. Det beløpet som staten har kunnet avsette som tilskudd fra spillemiddeloverskuddet fra Norsk Tipping AS, har imidlertid kun økt fra 300 mill. kroner i 1999

til 650 mill. kroner i 2008. Resultatet er en reduksjon i den samlede beløpsmessige innvilgelsesandelen fra rundt 44 prosent i 1999 til ca. 25 prosent i 2008. Det innebærer at det etter tildelingen i 2008 har oppstått en differanse på nærmere to milliarder kroner mellom godkjent søknadssum og tildelte tilskudd.

Antall søknader om tilskudd til idrettsanlegg har økt fra i overkant av 1 800 i 1999 til i underkant av 3 000 søknader i 2008. Andelen søknader som har blitt innvilget, har for nærmiljøanleggene blitt redusert fra 93 prosent i 1999 til 53 prosent i 2007. For ordinære anlegg har andelen sunket fra 60 prosent i 1999 til 34 prosent i 2007.

### NÆRMERE OM TILDELINGEN AV SPILLEMIDLER TIL FYLKENE

Kriteriene som departementet legger til grunn for rammetildelingen av tilskudd til fylkene, ble endret fra og med 2001. De gjeldende kriteriene skal være bedre innrettet med tanke på de målene som gjelder på anleggsområdet, og de skal jevne ut de store forskjellene som fylkene mottok i tilskudd per innbygger før endringen av tilskuddskriteriene. For de ordinære anleggene beregnes rammetilskuddet etter kriteriene godkjent søknadssum (50 prosent), antall innbyggere (25 prosent) og anleggsmasse (25 prosent).

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

Undersøkelsen viser at det etter endringene i tildelingskriteriene fra 2001 fortsatt er store forskjeller i hva fylkene mottar, målt i tilskudd per innbygger. Finnmark mottok mest tilskudd per innbygger med 1 700 kroner totalt i perioden 2001–2007. Østfold, Oslo og Akershus mottok minst tilskudd med ca. 650 kroner per innbygger i den samme perioden. Forskjellene er imidlertid blitt mindre etter omleggingen av tildelingskriteriene.

Undersøkelsen viser også at det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder i hvor stor grad godkjente søknader får tilsagn om midler. Østfold og Oslo har fått tilsagn om mest tilskudd sammenlignet med godkjent søknadssum.

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

øvrige fylker på grunn av fylkets lave anleggsdekning, i tillegg til at Oslo er det mest folkerike fylket i landet.

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

#### TILSKUDD I KOMMUNENE

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

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

For å sikre at utbyggingen av idrettsanlegg skjer på bakgrunn av klare behovsvurderinger og gjennom en sterk kommunal styring, er det en sentral forutsetning for å kunne søke om spillemidler til idrettsanlegg at det foreligger en kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet. Anlegg det søkes om midler til, må i tillegg være innarbeidet i kommunens planverk.

Undersøkelsen viser at nesten alle landets kommuner har utarbeidet en plan for fysisk aktivitet. De fleste planene inneholder også analyser av hvilke idrettsanlegg som kommunene har behov for på kort og lang sikt. Undersøkelsen viser at planene i varierende grad fungerer som styringsverktøy for kommunene, og at det er et særlig behov for å samordne kommunenes planer for idrett og fysisk aktivitet med øvrige kommunale planer. Det er ikke alltid sammenheng mellom de behovsvurderingene som foretas, og

de idrettsanleggene som faktisk blir bygget. Det vises i denne forbindelse til at idrettsanlegg kan bli tatt inn i de kommunale planene kun fordi de har finansieringen på plass.

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

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

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

#### 1.2.3 Styring og kontroll med tilskuddsmidlene

Kultur- og kirkedepartementet stiller en rekke krav til kommunenes og fylkeskommunenes gjennomføring av tilskuddsordningen. Undersøkelsen viser at kommunene og fylkeskommunene i all hovedsak oppfatter kravene til departementet som klare og entydige. I tillegg til kravene som stilles til kommunenes planer for idrett og fysisk aktivitet, stilles det også flere krav til søknadene om tilskudd.

Kommunene har ansvaret for å saksbehandle alle søknadene og påse at de er fullstendige med alle vedlegg før de oversendes fylkeskommunen. Fylkeskommunene har ansvaret for å kontrollere og kvalitetssikre de kommunale søknadene og oversender

årlig en liste med alle godkjente søknader til Kultur- og kirkedepartementet. Undersøkelsen viser at fylkeskommunene legger til grunn Kultur- og kirkedepartementets bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet i dette kontroll- og kvalitets-sikringsarbeidet. Det avdekkes enkelte feil og mangler i søknadene som oversendes fra kommunene til fylkeskommunene, men flere av feilene og manglene blir utbedret før oversendelsesfristen til departementet.

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

Kultur- og kirkedepartementet angir også en del krav til hvordan kommunene og fylkeskommunene skal kontrollere bruken av tilskuddsmidlene. Undersøkelsen viser at kommunene og fylkeskommunene i stor grad følger opp bruken av midlene som forutsatt og sikrer at tilskuddene blir brukt etter forutsetningene for tildelingen. Det er imidlertid fortsatt rom for å styrke kontrollarbeidet.

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

#### ANLEGGREGISTERET

Ved utgangen av 2007 overtok kommunene ansvaret fra fylkeskommunene for å registrere og oppdatere informasjonen i Kultur- og kirkedepartementets anleggsregister. Registerets pålitelighet synes å ha blitt bedre siden 1999, og undersøkelsen viser at registeret i all hovedsak gir et dekkende uttrykk for anleggssituasjonen på landsbasis. Særlig på bakgrunn av at informasjonen i registeret utgjør en del av grunnlaget for å beregne rammetilskuddene til fylkene, er det fortsatt behov for å kvalitetssikre at informasjonen i registeret er mest mulig korrekt. Undersøkelsen viser at registeret ikke alltid er oppda-

tert med idrettsanlegg som er åpne og stengte, og at idrettsanlegg kan være dobbeltregistrert. Undersøkelsen viser at departementet kan bidra med så vel å kvalitetssikre allerede registrerte opplysninger som å hjelpe med bedre brukeropplæring og veiledning. Kommunenes egne rutiner kan også være mangelfulle.

Etter Kultur- og kirkedepartementets oppfatning gir undersøkelsen i stor grad en omfattende og god beskrivelse av ordningen med tilskudd til idrettsanlegg og oppfølgingen av denne. Departementet understreker at det i vurderingen av målene for idrettspolitikken er viktig å ta hensyn til forutsetningene og rammene som den statlige tilskuddsordningen opererer innenfor. Ifølge departementet er det blant annet viktig å understreke at finansiering og bygging av idrettsanlegg primært er et kommunalt ansvar, og at det statlige tilskuddet kun er en toppfinansiering. Videre viser departementet til at det er overskuddet fra Norsk Tipping AS som er styrende for ressurstilgangen. Departementet peker videre på at Stortinget har uttalt et tydelig mål om utjevning av anleggsdekningen på sikt, men at dette ikke er formulert som en absolutt forutsetning for det statlige tilskuddet til idrettsanlegg.

#### 1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen peker på at det fortsatt er betydelige forskjeller i anleggsdekningen mellom både fylker og kommuner. I de store byene er også anleggsdekningen lavere enn landsgjennomsnittet. Forskjellene er så vidt betydelige at det er grunn til å stille spørsmål om det er i overensstemmelse med Stortingets forutsetning om at statens støtte til idrett skal gi hele befolkningen mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet.

Undersøkelsen viser at måloppnåelsen er særlig mangelfull for svømmeanleggene. I tillegg er antall svømmebassenger som er åpne og tilgjengelige for befolkningen, og som faktisk kan benyttes til svømming, langt lavere enn det som framgår av den offisielle statistikken. Særlig uheldig er det når kommuner ikke kan tilby barn svømmeopplæring som forutsatt i Utdanningsdirektoratets læreplan. Riksrevisjonen er innforstått med at Kultur- og kirkedepartementet ikke har ansvaret for å sikre barn forskriftsmessig svømmeopplæring, og at det er kommunene som har et ansvar for å finansiere og bygge idrettsanlegg. Det er imidlertid viktig at den offentlige organiseringen av tjenestetilbudet ikke blir til hinder for at befolkningen får tilgang til svømmeanlegg.

Undersøkelsen viser at måloppnåelsen for flerbrukshaller og fotballbaner har vært bedre enn for svømmehallene. Antall flerbrukshaller har økt siden 1999, og anleggsdekningen er blitt bedre. Det er imidlertid vedvarende forskjeller i dekningen av

denne typen anlegg, og Riksrevisjonen registrerer at deknningen av haller i Oslo fortsatt er svært lav sammenlignet med landsgjennomsnittet. Selv om det i Oslo og andre tettbygde strøk ofte er kortere reiseavstand til anlegg enn det er i andre deler av landet, er det uheldig at disse forskjellene opprettholdes.

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

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

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

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

Riksrevisjonen ser det for øvrig som positivt at styringen av spillemidlene i hovedsak synes å fungere etter forutsetningene. Kultur- og kirkedepartementet har utarbeidet detaljerte krav til forvaltningen av søknadene og til kommunens kontroll av ferdigstilte anlegg. Kommunene følger i all hovedsak disse

retningslinjene. Undersøkelsen viser likevel at det er avvik i enkelte av de undersøkte søknadene som er blitt godkjent av fylkeskommunene. Det er også avvik i etterlevelsen av de kravene som departementet stiller til kontroll av ferdigstilte anlegg. Riksrevisjonen forutsetter at kravene etterleves. Riksrevisjonen er imidlertid enig med Kultur- og kirkedepartementet i at dersom noen av kravene ikke er hensiktsmessige, bør de justeres.

#### 1.4 Kultur- og kirkedepartementets svar

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

"(...)

Kommentarer til Riksrevisjonenes bemerkninger:

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

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

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

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

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

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

Riksrevisjonen skriver følgende i sine bemerkninger:

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

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

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

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

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

## 1.5 Riksrevisjonens uttalelse

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

Stortingets klare mål gjennom behandlingen av St.meld. nr. 14 (1999–2000) var at de store forskjellene i anleggsdekningen skulle utjevnes for å ivareta hensynet til at befolkningen skal ha en likestilt tilgang til anlegg uavhengig av bosted. Riksrevisjonen ser positivt på at det er bygget ca. 8 000 nye idrettsanlegg siden 1999, men konstaterer at det fortsatt er betydelige variasjoner i anleggsdekningen mellom fylker og kommuner. Riksrevisjonen merker seg at Kultur- og kirkedepartementet er enig i at det er forskjeller i anleggsdekningen mellom kommuner, og at departementet fortsatt vil prioritere å utjevne disse forskjellene i tråd med Stortingets mål.

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

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

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, konstaterer at idrett og fysisk aktivitet for alle er den overordnede visjonen for den statlige idrettspolitikken, fastsatt av Stor-



tinget. Tilgjengelighet til idrettsanlegg er det viktigste virkemiddelet for at flest mulig skal kunne drive idrett og fysisk aktivitet. Riksrevisjonen legger til grunn at bruken av spillemidler for å finansiere idrettsanlegg er et sentralt virkemiddel for å nå dette målet.

Komiteen er bekymret over at Stortingets klare mål gjennom behandlingen av St.meld. nr. 14 (1999–2000) "Idrettslivet i endring" om at folk skal ha en forholdsmessig lik tilgang til idrettsanlegg uavhengig av bosted, ikke er nådd. Det er fortsatt betydelige forskjeller i deknningen av de fleste idrettsanlegg både mellom fylker og kommuner. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det på landsbasis har vært en nedgang i antall svømmebassenger i forhold til befolkningsmengde fra 1998 til 2008. Dette medfører blant annet at ikke alle kommuner kan tilby barn fullgod svømmeopplæring slik opplæringsloven og læreplanene forutsetter.

Komiteen finner det særlig bekymringsfullt at måloppnåelsen for svømmeanleggene har vært mangelfull, da det å lære å svømme er spesielt viktig for barn og unge. De er den viktigste målgruppen for statlig idrettspolitik, jf. St.meld. nr. 14 (1999–2000). Tilgangen til svømmehaller for barn er også sentralt i forhold til kravet i Utdanningsdirektoratets læreplan om at barn på fjerde årstrinn skal være svømmedyktige.

Komiteen merker seg spesielt utfordringene rundt svømmehaller. Disse anleggene er mye mer enn rene idrettsanlegg og er viktige for hele befolkningen når det gjelder helse og rehabilitering. De er også helt sentrale i opplæringssammenheng. Det er kun en svært liten andel av den tilgjengelige tiden i en svømmehall som brukes til trening og idrettsaktivitet.

Komiteen har også merket seg at antall drukningsulykker har vært urovekkende høyt de siste

årene og ser alvorlig på dette. Det var en stortilt satsing på svømmeanlegg i Norge på 1950- og 60-tallet. Mange av disse anleggene er nå i dårlig forfatning og er heller ikke aktuelle for rehabilitering på grunn av bassenglengde etc. Undersøkelsen viser at blant fylkene hadde Oslo den laveste deknningen i antall svømmebassenger per innbygger både i 1999 og i 2007, mens Finnmark hadde den beste deknningen per innbygger både i 1999 og i 2007. Blant storbyene er det Trondheim som har den laveste deknningen av svømmehaller. Komiteen har merket seg at Oslo, Bergen og Stavanger alle har hatt en negativ utvikling i deknningen av svømmehaller i forhold til befolkningsmengde.

Komiteen vil på bakgrunn av dette be om at Kultur- og kirke departementet foretar en grundig gjennomgang av målsetting og finansiering av anleggene i Norge med utgangspunkt i de skjevheter som er påpekt av Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:8 (2008–2009).

Komiteen ser videre positivt på at det er nedsett en gruppe som skal vurdere kriteriene for fordeling av spillemidler til anlegg i Norge, og forventer at departementet fortsatt vil prioritere å utjevne forskjellene i tråd med Stortingets mål.

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:8 (2008–2009) – om Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 9. juni 2009

**Lodve Solholm**

leder

**Per-Kristian Foss**

ordfører





