



Til Kulturdepartementet
postmottak@kud.dep.no

Oslo, 25. nov. 2022

Tvergas innspill til gjennomgang av spillemiddelordningen

Tverga vil først og fremst takke for invitasjonen til å komme med våre innspill til gjennomgangen av spillemiddelordningen.

Vi er heldige her til lands, med en så raus tilskuddsordning som bidrar til å skape mye aktivitet og moro. Samtidig ser vi at det er en ordning med lange historiske røtter, hvor mange av prinsippene for dagens fordeling av midler stammer fra en helt annen tid, med et helt annet samfunnsbilde. Tverga er derfor glade for å se at det nå tas en grundig gjennomgang av hvordan ordningen fungerer, og hvordan den kan forbedres.

Tverga ble i 2018 etablert som Norges ressurscenter for å identifisere behov og utfordringer, og å fremme kunnskap og kompetanse innen egenorganisert idrett og fysisk aktivitet. Vår misjon er å styrke kommuner og frivillige i utviklingen av bærekraftige møteplasser for egenorganisert idrett og fysisk aktivitet. Etter snart fem år sitter vi på unik innsikt i behov, utfordringer og muligheter for både frivillige, kommuner og store deler av den norske befolkningen. Vårt innspill til gjennomgang av spillemiddelordningen vil derfor reflektere hovedessensen av denne innsikten.

Våre innspill er strukturert i tre hoveddeler:

I **første del** beskriver Tverga utfordringsbildet og bakgrunnen for våre innspill.

I **andre del** redegjør vi for våre viktigste anbefalinger rundt prinsipper, prosedyrer, krav og forventninger til spillemiddelordningen.

I **tredje del** kommer vi med forslag til konkrete anleggsprioriteringer basert kunnskap og erfaringer fra prosjekter, rådgivningsarbeid, samarbeid og dialog med våre målgrupper.

Tverga ønsker Kultur- og likestillingsdepartementet lykke til videre med dette viktige arbeidet, og vi vil være positive og tilgjengelige for videre samarbeid rundt dette, dersom det er ønskelig.



Hovedpunkter i innspillet:

- Det må sikres bedre samsvar og samhandling mellom spillemiddelordningen og den nasjonale handlingsplanen for fysisk aktivitet.
- FNs bærekraftsmål må i større grad ligge til grunn for ordningen, og for andre anleggspolitiske føringer på feltet. Det bør innebære en tydelig forventning om en positiv effekt og lønnsomhet i alle anleggsprosjekter som finansieres gjennom ordningen.
- Arbeidet med behovskartlegging og medvirkning må styrkes for å sikre en mer bærekraftig anleggsutvikling og ressursbruk. Det bør vurderes om en del av tilskuddet kan benyttes til det viktige forarbeidet med behovskartlegging og medvirkning.
- Videre anleggsutvikling, satsingsområder og prioriteringer bør i større grad basere seg på forskning, statistikk og undersøkelser om befolkningens aktivitetsmønster, trender, behov, helseprofil og på samfunnets generelle utviklingstrekk.
- Ordningen må i større grad stimulere til at det gjøres reelle prioriteringer mellom ulike anlegg og behov. Det bør ikke lenger være en forutsetning at alle tilskuddsberettigede aktører som ønsker tilskudd skal få det.
- Fylkeskommunens rolle som en regional utviklingsaktør bør styrkes. Dette bør innebære større innflytelse rundt prioriteringer og beslutninger for bruk av tilskuddsmidler i egen region.
- Det er behov for en større satsing på attraktive møteplasser for egenorganisert idrett og fysisk aktivitet.
- Det er særlig behov for en større satsing på uteområder ved skoler og innendørs flerbruksanlegg for egenorganisert aktivitet.
- Samfunnet utvikler seg fort, så hele ordningen bør evalueres og justeres med forholdsvis jevne mellomrom.

Tverga har følgende innspill til disponering av post 1.1 "idrettsanlegg i kommunene":

Del 1: Hoveddel	Del 2: Programsatsing	Del 3: Nyskapende
Hoveddelen av midlene bør fortsatt tilfalle et bredt spekter av ulike anleggstyper.	Det bør øremerkes midler til anleggstyper som det vurderes særlig viktig å satse mer på.	Det bør øremerkes midler til anleggsprosjekter som har ekstra fokus nyskaping og samarbeid.

Del 1: Utfordringsbildet

Samfunnet har endret seg mye siden forrige gjennomgang av spillemiddelordningen: Vi står overfor langt større utfordringer med klima og miljø. Vi sitter for mye i ro, og folk flest er for lite aktive. Det er større sosiale ulikheter i hvem som deltar i idrett og fysisk aktivitet. Barn og unge fra familier med mye sosiale og økonomiske ressurser deltar mer enn barn og unge fra familier med lave ressurser. Vi ser ulikheter mellom kjønn og etnisitet, der både gutter og etnisk norske deltar i noe større grad enn jenter og mennesker med flerkulturell bakgrunn.

Samtidig viser forskning at en større satsing på egenorganisert idrett og fysisk aktivitet er avgjørende for å sikre et mer mangfoldig aktivitetstilbud som bedre samsvarer med befolkningens aktivitetsbehov. Dette skyldes i stor grad endringer i befolkningens aktivitetsprofil, hvor egenorganisert fysisk aktivitet har vært i stor vekst. Det er derfor mye som tyder på at et større mangfold i anlegg, aktiviteter og tidspunkter for å kunne trene på egne premisser er viktigere enn noen gang.

Når vi ser på aktivitetsprofilen driver 79,4 prosent av befolkningen over 16 år med egenorganisert idrett og fysisk aktivitet (Levekårsundersøkelsen, SSB, 2021). Til sammenligning er det 8,9 prosent av befolkningen over 16 år som driver fysisk aktivitet og idrett i et idrettslag. Ungdata 2022 viser at omtrent like mange ungdommer trener på egenhånd som i idrettslag, og at de oftere enn før velger andre aktiviteter enn den organiserte idretten. De aller fleste barn og unge i alderen 6–15 år driver med egenorganisert aktivitet på nærmiljøanlegg og uteområder på skoler, og ved andre møteplasser i sine nærmiljøer.

Det er derfor avgjørende at det tilrettelegges bedre for nye trender og behov som har vokst frem de seneste årene, slik at anleggsmassen blir bedre tilpasset befolkningens reelle aktivitetsprofil.

Fjærtøft-utvalget

Allerede i 2015 pekte Fjærtøft-utvalget på en rekke utfordringer i idrettspolitikken, og kom med flere anbefalinger og strategier som kan bidra til å løse utfordringene i fremtiden. Daværende kulturminister ble anbefalt å utarbeide en statlig overordnet politikk som stimulerer til mer behovsprøving og et større mangfold i anlegg for å kunne nå statens mål om idrett og fysisk aktivitet for alle. Mer konkret ble det løftet frem behov og anbefalinger om å:



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

Virkemiddelbruk

De siste årene har det blitt satt rekorder i både investeringer, søknadssum og tildelinger. Hovedvekten av disse summene går til tradisjonelle anlegg for organisert idrett. Dette til tross for at andelen som driver med egenorganisert fysisk aktivitet anses for å være langt høyere. Det bygges også større, dyrere og flere anlegg enn noen gang, og det økende etterslepet må ses som en konsekvens av dette.

Tverga mener det er viktig å gjøre noe med dagens etterslep, men vi tror ikke løsningen på dette er å bevilge mer midler. Skal vi løse dagens utfordringer uten å falle tilbake i samme situasjon må rotårsakene til "hvordan vi kom hit" først og fremst identifiseres, og dernest forebygges. Det vil kunne innebære at det må tenkes nytt rundt hvordan vi kan utnytte den rammen vi har i dag "med fellesskapets midler" på en best mulig måte.

I følge rapporten til Oslo Economics (2020) kan en stadig økning av tilskuddsmidlene for å hente inn etterslepet, føre til at det ikke realiseres vesentlig flere anlegg, bare at en større andel av anleggene er finansiert av staten. Tvert imot er det mange argumenter som trekker i retning av at det vil være uheldig å øke tilskuddspotten. Rapporten som er utarbeidet av Oslo Economics drar fram flere tankevekkende poenger om dagens ordning og virkemiddelbruk.

En raus ordning sammenlignet med våre naboland

Sammenlignet med våre naboland i Norden, har vi i Norge en svært raus og forutsigbar tilskuddsordning. Ingen av de andre landene har statlige tilskudd til anlegg som er på et nivå i nærheten av den norske tilskuddsordningen. Til tross for dette har de god anleggsdekning, med gode forutsetninger for å drive idrett og fysisk aktivitet.

I våre naboland finansieres anleggene i større grad av kommunene selv. Samtidig er det lite som tyder på at kommuneøkonomien deres er bedre enn i Norge. Når de må bære en langt større del av kostnadene selv, er det nærliggende å tro at det kan føre til grundigere behovsvurderinger og tøffere prioriteringer mellom anlegg og behov. I følge rapporten kan forskjellene fra våre naboland være med på å underbygge en hypotese om at "statlige



tilskudd i stor grad fortrenger andre midler, og i mindre grad bidrar til at flere anlegg realiseres”.

Kost/nytte-perspektivet

Videre antyder rapporten at det trolig realiseres anlegg gjennom tilskuddsordningen som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og peker videre på at slike søknader i et samfunnsøkonomisk perspektiv, ikke bør motta tilskudd. Og videre at *”omfanget av aktivitet målt opp mot kostnaden ved anlegget bør alltid vurderes dersom de riktige anleggene skal prioriteres først”.*

Det synes også som at ordningen bidrar til realisering både av anlegg som ellers ikke ville vært realisert og anlegg som kunne realiseres uten tilskudd. Noe av midlene vil derfor virke som en ren subsidie, og ikke virke utløsende på anlegg som ellers ikke ville blitt realisert. Det er derfor ikke gitt at tilskuddsmidlene bør være tilstrekkelige til at alle søknader får tilskudd.

Det er gjort en rekke beregninger på samfunnsgevinsten ved økt fysisk aktivitet. I en rapport utført av Vista Analyse for Norges Idrettsforbund (NIF) kommer det fram at bygging av anlegg er svært lønnsomt for samfunnet. Rapporten konkluderer med at det er en klar sammenheng mellom investeringer i anlegg og fysisk aktivitet, der funnene tilsier at fysisk aktivitet gir store samfunnsmessige gevinster, i form av økt arbeidsinnsats og bedre helse. Det konkluderes videre med at hver krone investert gir samfunnet tre kroner tilbake.

Beregninger gjort av Helsedirektoratet viser imidlertid at for hver krone investert i forebyggende folkehelsearbeid gir samfunnet 14 kroner tilbake (H.dir, 2022). Det kan derfor tyde på at den potensielle gevinsten ved anleggsbygging kunne ha vært langt høyere, dersom vi bygger anlegg som samsvarer bedre med befolkningens aktivitetsprofil, og som i større grad bidrar til å motvirke sosial ulikhet i helse. Da bør også fokuset være på å bruke midlene best mulig, og ikke på å bruke mest mulig midler.

Generelt god dekningsgrad

I følge rapporten tyder mye på at ordningen også treffer bedre for ressurssterke kommuner og idretter. Et eksempel på det er at fotballanlegg fortsatt tar en stor del av tilskudds-potten, til tross for at både fylkeskommuner og kommuner mener dekningsgraden er god. Det kan derfor tyde på at ordningen i stor grad treffer de mest aktive, og at deler av potten kunne ha kommet både søkere og brukere med større behov til gode.



Undersøkelsene som er gjort i rapporten viser ellers til at både kommuner og fylkeskommuner mener det generelt sett ikke er et skrikende behov for flere anlegg i kommune-Norge. Et av få unntak er nærmiljøanlegg som fremheves av de fleste kommuner og fylkeskommuner som den anleggstypen som har dårligst dekning sammenlignet med behovet.

Tverga erfarer at mange sammenligner anlegg for organisert idrett og egenorganisert aktivitet og setter disse opp mot hverandre, hvor det argumenteres for at det bygges flere anlegg for egenorganisert aktivitet. Det er viktig å huske på at nærmiljøanlegg som er den anleggstypen det bygges flest av, har til hensikt å treffe bredt og skal plasseres der folk bor og oppholder seg i det daglige. Det er derfor helt avgjørende at det faktisk realiseres langt flere nærmiljøanlegg, enn ordinære anlegg som i større grad bør plasseres nær kollektivknutepunkter.

Vi mener videre det kan være uheldig med et for stort fokus på å realisere mest mulig anlegg med mest mulig i statlig tilskudd, noe vi erfarer at det ofte er. I et mer samfunnsøkonomisk- og bærekraftsperspektiv, må vi begynne å snakke mer om hvordan vi kan utnytte ressursene smartere og bedre. Det bør innebære å legge mer vekt på hvordan vi kommer frem til som hva det er størst behov for, våge å prioritere bort det det er mindre behov for, og samtidig ha mer fokus på hvordan de behovsvurderte anleggene realiseres på en best mulig måte.

Del 2: Tverga`s overordnede innspill

En mer bærekraftig tilskuddsordning

Det er lite bærekraftig å realisere anlegg som ikke treffer viktige behov og målgrupper, hvis det ikke holdes vedlike, eller hvis det har unødvendige negative innvirkninger på klima og miljø.

Høsten 2015 vedtok FNs medlemsland 17 mål for en bærekraftig utvikling frem mot 2030. Bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng. Skal vi lykkes med å nå de ulike målene må alle politikkområder, inkludert idretts- og anleggspolitikken ta dette på alvor. Tverga mener bærekraftsmålene må ligge til grunn for hvordan spillemiddelordningen innrettes med ulike incentiver, føringer, krav og forventninger.



Følgende mål bør vektlegges:

3) God helse og livskvalitet, 4) God utdanning, 5) Likestilling mellom kjønnene, 10) Mindre ulikhet, 11) Bærekraftige byer og lokalsamfunn, 12) Ansvarlig forbruk og produksjon, 13) Stoppe klimaendringene, og 17) Samarbeid for å nå målene.

Tverga mener spillemiddelordningen må innrettes på en slik måte at den i størst mulig grad bidrar til å sikre måloppnåelsen om en mer bærekraftig samfunnsutvikling.

#3 God helse og livskvalitet

Den økende fysiske inaktiviteten vi ser både nasjonalt og globalt er en del av en trend som stadig beveger seg i feil retning. Endringer i samfunnet, både strukturelle og individuelle, skaper samfunn med stadig økende fysisk inaktivitet. Dette har store konsekvenser for dårlig helse og tidlig død uansett årsak. Det har oppstått en felles global forståelse for hvilken forebyggende og helsefremmende effekt regelmessig fysisk aktivitet har på ulike ikke-smittsomme sykdommer.

God helse og livskvalitet kan defineres som grunnleggende forutsetninger for innbyggernes muligheter til å nå sitt fulle potensiale. Ikke minst for å kunne bidra til positiv utvikling i samfunnet. Både miljø, økonomi og sosiale forhold påvirker hvordan helsen vår er, og disse aspektene ivaretas i dette bærekraftsmålet.

Sosial bærekraft

Skal vi lykkes med å nå målet om god helse og livskvalitet, må vi tilrettelegge for mer inkluderende og aktive nærmiljøer som har utspring fra menneskelige og lokale behov. Videre må vi velge de gode løsningene som bidrar til å redusere sosiale forskjeller, men som samtidig tar hensyn til klima- og miljøutfordringer.

Det å finne seg til rette i et miljø, ha et sted å møte andre, bli inspirert og føle tilhørighet viser seg å være betydningsfullt. Dette kan løses ved å tilrettelegge for flere moderne og attraktive aktivitetsarenaer tilrettelagt for sambruk og flerbruk, på tvers av aktiviteter og målgrupper. Ved tilrettelegging og utforming av inkluderende aktivitetsarenaer må man prioritere det målgruppene har behov for. Samtidig bør det designes for god tilgang, tilgjengelighet, trivsel og ønsket atferd, blant annet gjennom god belysning, sosiale soner, universell utforming, samt vurdere tilgangen på utstyr.

Tverga foreslår at man har ekstra fokus på inkludering av inaktive og de som oftest faller utenfor de tradisjonelle aktivitetsarenaene. Det er til enhver tid over 200.000 unge mellom 13 og 18 år som ikke finner seg til rette i den tradisjonelle idretten og blant disse finnes det



ekstra mange jenter, mennesker med minoritetsbakgrunn, og mennesker med nedsatt funksjonsnivå.

Spillemiddelordningen må ha som mål å styrke tilgangen til sosiale bærekraftige møteplasser for idrett og fysisk aktivitet som er tilgjengelig og åpne for alle, trygge, universelle, aldersvennlige og kjønnsnøytrale.

Miljømessig bærekraft

Det er behov for mer kunnskap og kompetanse innen miljømessig bærekraft i utvikling og bygging av anlegg for fysisk aktivitet. Det er satt tydelige mål for reduksjon av klimagassutslipp, og det må i langt større grad sørges for at også anlegg for idrett og fysisk aktivitet bidrar til å holde klimagassutslippene lavest mulig.

[Undersøkelser utført av SINTEF](#) viser at rehabilitering av anlegg kan gi mindre utslipp sammenlignet med bygging av nye anlegg. Dette må også spillemiddelordningen ta inn over seg, og i større grad stimulere og motivere til rehabilitering og gjenbruk av eksisterende anlegg og bygg.

Sammenhengende grønnstrukturer nær der folk bor og oppholder seg bør tas vare på. Arealpress og nedbygging av viktige natur- og friluftslivsarealer i nærmiljøet er bekymringsfullt og uheldig for både folkehelsen, naturmangfoldet og klimaet. Dette er viktige kartlegginger og vurderinger som bør gjøres når nye anlegg skal bygges.

Spillemidler er det viktigste virkemiddelet i anleggsutviklingen, og de fleste anlegg for idrett og fysisk aktivitet er statlig delfinansiert. Samtidig har nasjonale myndigheter et viktig ansvar i å følge opp FN-bærekraftsmål.

Gjennom spillemiddelordningen bør statlige myndigheter sette tydeligere krav eller forventninger til hvordan klima og miljø skal ivaretas i anleggsutviklingen. Ordningen bør innrettes på en måte som stimulerer søkere til å prioritere utslippsreducerende tiltak i utviklingen av anlegg for idrett og fysisk aktivitet.

Bedre samhandling med nasjonale planer

Skal vi lykkes med en mer aktivitetsvennlig anleggsutvikling, må spillemiddelordningen i større grad sees i sammenheng med andre meldinger og handlingsplaner, og andre føringer i arealpolitikken, samferdselspolitikken og helsepolitikken. Målet må være å få en helhetlig politikk for fysisk aktivitet i samfunnet.

Siden det først og fremst er spillemiddelordningen som styrer anleggsutviklingen er det vesentlig at ordningen samsvarer godt med overordnede politiske mål og føringer.

Dersom det fokuseres for mye på å bygge mest mulig anlegg, med lav grad av reelle prioriteringer, kan det resultere i at den konkrete politikktutforming på nasjonalt nivå i liten grad gjenspeiles i anleggsutviklingen lokalt.

Skolene er et konkret eksempel som både forskning og den nasjonale politikken fremhever som særlig viktig, men hvor ordningen i beskjeden grad bidrar til å svare ut dette. Det gjelder særlig for uteområdene, men også innendørsanlegg som samlokaliseres med skolene. Det bygges klart flest innendørsanlegg som imøtekommer konkurranseidrettens behov, til tross for at hovedfokus i kroppsøvingsfaget er på livslang bevegelsesglede og utvikling av motoriske ferdigheter.

Nasjonal handlingsplan for fysisk aktivitet

I tråd med at vi generelt sett er for lite fysisk aktive og bruker for mye tid i ro, opprettet også regjeringen en ny nasjonal handlingsplan i 2020, *Sammen om aktive liv*, for å ta grep om viktigheten av å skape mer aktivitetsvennlige samfunn i Norge. Fysisk aktivitet er viktig for å oppnå flere av FNs bærekraftsmål, som sammen med ovennevnte globale anbefalinger, danner grunnlaget for handlingsplanen. Forskning viser at aktivitetsvennlige nærmiljøer kan bidra til bedre forutsetninger for både fysiske og sosiale liv, som videre gagnar både den globale og nasjonale samfunnsøkonomien.

Skal vi lykkes med å nå de nasjonale målene innen fysisk aktivitet, er det derfor avgjørende at dette gjenspeiles i anleggspolitikken, der hvor virkemiddelbruken er størst. Siden handlingsplanen er tverrdepartemental, har det enkelte departement ansvar for oppfølging innen eget politikkområde, jf. sektoransvarsprinsippet.

Tverga mener spillemiddelordningen i større grad må vektlegge globale og nasjonale mål og anbefalinger for fysisk aktivitet. Ordningen bør innrettes på en måte som øker sannsynligheten for måloppnåelse.

En kunnskapsbasert tilnærming

Tilskudd til anlegg for fysisk aktivitet og idrett er statens viktigste virkemiddel for fysisk aktivitet (Meld.St.26, (2011–2012)). Kulturdepartementet understreker at tilskudd til anlegg for fysisk aktivitet kan fremme fysisk aktivitet i befolkningen dersom anleggsmassen speiler befolkningens aktivitetsbehov og -ønsker (Meld.St.26 (2011–2012), s.12). For å sikre at



anleggsmassen speiler befolkningens aktivitetsbehov- og ønsker, er det nødvendig med et godt kunnskapsgrunnlag.

Eksempelvis viser forskning at det er ulike behov mellom kjønn. Mange av dagens anlegg for idrett og fysisk aktivitet brukes og appellerer mer til gutter enn til jenter (Limstrand og Rehrer (2008), Blomdahl (2012), GAME & Lokale og Anlægsfonden (2020)). Jenter foretrekker andre typer anlegg enn tradisjonelle idrettsanlegg (Pawlowski et al., 2019), og er mer opptatt av det sosiale rundt en aktivitet enn selve aktiviteten i seg selv (Blatchford et al., 2003). Spillemiddelordningen bør i større grad møte jenters behov for å fremme fysisk aktivitet i hele befolkningen.

Tverga erfarer også at mange søkere og utbyggere hopper raskt på løsning og fokuserer mye på tradisjonelle anleggstyper og ferdigprodukter. Våre erfaringer tilsier at de ikke bruker nok tid, har tilstrekkelig kompetanse, eller avsetter nok ressurser til det viktige forarbeidet med utredning, kartlegging og medvirkning. Videre har mange av anleggstypene et design og en utforming som stammer fra en helt annen tid, og er ikke alltid godt nok vurdert opp imot lokale forhold og behov. Dette bidrar til at det trolig realiseres flere anlegg som til dels er utdaterte, sett i lys av nye trender og behov som har vokst frem.

Samtidig ser vi at tilskuddssatsene i dagens ordning i stor grad styres av kostnadsutviklingen. Dette har nok videre favorisert de mest omfattende anleggene, og antageligvis de mest ressurssterke søkerne. Rapporten fra Oslo Economics slår fast at det kan være svært effektivt å forskjellsbehandle anleggstyper med maksandeler og makssatser.

Vi mener det er behov for en mer kunnskapsstyrt anleggsutvikling, som baserer seg mer på kunnskap om aktivitetsnivå, om nye aktivitetstrender, hvilke faktorer som har betydning for bruken av anlegg, hvilke målgrupper de ulike anleggene treffer, den faktiske bruken av anlegg og om hvordan befolkningen ønsker å være aktive.

Tverga oppfordrer til at prioriterte anleggstyper og tilhørende tilskuddssatser i større grad baserer seg på kunnskap om behov, og i mindre grad på kostnadsutviklingen.

Behovsvurderinger og medvirkning

Dersom målsettingen fra nasjonalt hold skal være "idrett og fysisk aktivitet for alle", er det viktig at anleggsmassen tilpasses best mulig befolkningens aktivitetsprofil. Det innebærer at vi må bygge de anleggene det er størst behov for, og som flest mulig tar i bruk. For å



sikre dette er det avgjørende at det gjøres gode, lokale prosesser med behovskartlegginger og medvirkning for å fange opp et størst mulig mangfold av behov.

De siste fem årene har vi erfart at det er stor mangel på kompetanse og ressurser ved etablering av nye anlegg og møteplasser. Derfor er det viktig å se på hvilke konkrete tiltak og virkemidler som kan styrke dette arbeidet. Gjennom vårt innovasjonsprosjekt "En morsom omvei" har Tverga sammen med 6-10 utvalgte kommuner gått grundig inn tidligfase prosesser med medvirkning og behovskartlegging. Gjennom dette arbeidet har vi tilegnet oss mye erfaringer og kunnskap, og ikke minst sett viktigheten av å jobbe grundig med dette i anleggsprosjekter. Den "gode prosessen" ble derfor tema på vår årlige TvergaKonferanse i 2022. Videre har vi gjennomført temasamlinger med 165 deltakende kommuner, fordelt på syv fylker. Hovedfokus var da på tidligfase med vekt på behovskartlegging og medvirkning. Evalueringen fra totalt 287 deltakere viser at majoriteten mente dette var veldig relevant.

Det er for Tverga helt åpenbart at gode behovsvurderinger bør være grunnleggende prinsipper for ordningen, slik også rapporten både fra Oslo Economics og Fjertoft-utvalget antyder. Nå er tiden inne for at det sørges for en tilskuddsordning som ikke bare omtaler viktigheten av dette, men som faktisk bidrar til at det i praksis gjennomføres.

Tverga vet at flere fylkeskommuner jobber med å utvikle egne skjemaer for behovs- og bærekraftsvurdering for sine søkere. Det bør vurderes om dette skal være et krav eller en forventning til alle fylkeskommuner, eller hvorvidt det bør utarbeides et standardisert og elektronisk skjema gjennom ordningen. Det bør minimum være krav om å dokumentere slike vurderinger for alle anleggsprosjekter over en gitt størrelse. Trøndelag og Viken fylkeskommune har for eksempel utviklet egne sjekklister for behovs- og bærekraftsvurdering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet. Trøndelag sin sjekkliste finnes [her](#). Viken sin sjekkliste finnes på [denne nettsiden](#).

Tverga oppfordrer Kulturdepartementet til å vurdere hvordan krav, forventninger og incentiver i ordningen innrettes på en slik måte at arbeidet med lokale behovsvurdering og medvirkning styrkes.

Prioriteringer

Som rapporten fra Oslo Economics slår fast bærer ordningen preg av å være en ren administrativ køordning, med begrenset grad av reelle prioriteringer mellom behov. For å løse dagens køordning mener Tverga det i større grad må gjøres prioriteringer i spillemiddelfordelingen.

Som rapporten også antyder forekommer det trolig at det realiseres anlegg hvor aktiviteten ikke står i forhold til kostnadene. Med andre ord, anlegg som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme å realisere. Dette er lite bærekraftig, og slike anlegg bør etter vår oppfatning ikke realiseres ved bruk av statlige midler, men burde vært bortprioritet på et av forvaltningsnivåene i ordningen.

Når vi vet at dagens ordning er langt unna å treffe alle, som er den overordnede målsettingen i idrettspolitikken, så må det fremover sikres at ordningen først og fremst prioriterer de med størst behov, de som ikke er aktive nok fra før, de ressurssvake, de som faller utenfor, og som ikke finner seg til rette.

Fylkeskommunens rolle

Som rapporten fra Oslo Economics hevder er prioriteringer og forskjellsbehandling viktig for å sikre en behovsbasert- og bærekraftig anleggsutvikling. Tverga mener fylkeskommunene som en regional utviklingsaktør har svært gode forutsetninger for å gjøre helhetlige og kloke vurderinger og prioriteringer for sin region. Det bør derfor ses nærmere på hvordan regionenes posisjon som et viktig forvaltningsorgan kan styrkes gjennom ordningen.

Med unntak av bestemmelser for økt tilskudd til utvalgte geografiske områder, er det i all hovedsak en tilskuddsordning som er mer eller mindre lik for alle, uavhengig av hvor i landet man befinner seg. Det er både store geografiske forskjeller i et land som Norge. For eksempel har Oslo et helt annet utfordringsbilde enn Troms og Finnmark. Disse forskjellene bør spillemiddelordningen i større grad kunne ta høyde for fremover.

Tverga anbefaler at den enkelte fylkeskommune kan sette egne begrensninger og satser, basert på en helhetlig vurdering i fylket. Det bør etter vår oppfatning heller ikke være slik at alle tilskuddsberettigede aktører med en godkjent anleggstype skal kunne få tilskudd. Dette er viktige prioriteringer og beslutninger som vi mener fylkeskommunene kan håndtere godt.

Del 3: Konkrete anleggsprioriteringer

Gjeldende idrettsmelding (St.Meld 26) viser til at det er mange som driver med fysisk aktivitet på egenhånd. Tilrettelegging for «egenorganisert fysisk aktivitet og friluftsliv» er derfor fremhevet som et eget satsingsområde.

I meldingen står det også at *“ en del anleggstyper som har stort brukspotensial, og som egner seg godt for egenorganisert aktivitet, har mottatt en relativt beskjeden andel av spillemidlene”*. Videre poengteres det at dette er et resultat av kommunale og fylkeskommunale prioriteringer, og må derfor ses som et uttrykk for lokale behov. Når vi vet at de aller fleste driver med en form for egenorganisert aktivitet, kan det tyde på at det er de mest aktive og ressurssterke som i størst grad får gjennomslag for sine behov. Tverga mener derfor det bør ses nærmere på hvordan et større mangfold i aktivitetsbehov kan fanges opp gjennom ordningen.

Om idrettsmodellens mål om «idrett og fysisk aktivitet for alle» har lyktes er omdiskutert i litteraturen (Breivik & Rafoss, 2017; Rafoss & Tangen, 2017; Tangen, 2003). Idrettspolitikken har tidligere blitt kritisert for å ha hatt for stort fokus på utbyggingen av tradisjonelle idrettsanlegg (Rafoss & Tangen, 2017). Ifølge Rafoss og Tangen (2017) har denne satsingen ikke nødvendigvis lyktes til å aktivisere flere i hele befolkningen.

Dagens bestemmelser for de fleste anleggstyper er i stor grad tilpasset den organiserte idretten. Særforbundene bestemmer kravene for utforming av disse anleggene, som først og fremst er tilpasset konkurranseidrett for voksne. Skolens behov og egenorganisert fysisk aktivitet er i liten grad hensyntatt. Det kan argumenteres for at en større fleksibilitet i utformingen kan sikre større brukspotensial og at skoler og egenorganiserte miljøer kan få dekket sine behov.

Da hovedmålgruppen for anlegg som oftest er barn og unge, og av begge kjønn, kan det også argumenteres for at utformingen i større grad bør skje på barn og unges premisser. Barn og unges fysiske egenskaper er lavere enn hos voksne og anlegg kan derfor bygges mindre uten at det går utover den idrettsfunksjonelle kvaliteten. Det kan også gi positive effekter på bygge- og driftsbudsjettet, klimagassutslipp og naturinngrep.



En økende anerkjennelse av egenorganisert idrett og fysisk aktivitet som en sentral del av norsk idrettspolitikkk må få større konsekvenser for hvordan ressursene skal fordeles og komme enda flere til gode. Basert på hva vi i dag har av forskningsbasert kunnskap om aktivitetsmønsteret i befolkningen mener Tverga at spillemiddelordningen i enda større grad må prioritere anlegg for egenorganisert idrett og fysisk aktivitet, både innendørs og utendørs.

Prioriterte anleggstyper

Gjennom dialog og veiledning med kommuner, egenorganiserte miljøer og idrettslag i over 350 anleggsprosjekter sitter Tverga på unik kunnskap om hvilke utfordringer og anleggsbehov vi har i Norge. Basert på denne innsikten mener Tverga at spillemiddelordningen i større grad må stimulere til en økt satsing på følgende aktivitetsområder og anleggstyper.

Skolen – den viktigste hverdagsarenaen for barn og unge

Skoler er arenaer der alle barn og unge oppholder seg store deler av dagen i oppveksten og har fått økende betydning, både i undervisningssammenheng og i fritiden. Som en av de viktigste sosiale møteplassene i nærmiljøet er skolen viktig kilde til fysisk aktivitet, der god tilrettelegging vil øke det fysiske aktivitetsnivået til barn og unge. Både Fjertoft-utvalget og gjeldende stortingsmelding (Meld.St.26, 2011-2012), påpeker at gode flerbruksløsninger og samlokalisering i tilknytning til skoler gir særlig god utnyttelsesgrad av anleggene.

Tverga mener flere åpne, tilgjengelige og godt utformede aktivitetsanlegg ved skoler med innbydende aktiviteter og sosiale rom vil kunne ha stor betydning for aktivitetsnivået til barn og unge, og andre som bor i lokalmiljøet. Forskere fra NMBU har studert hvordan uteområdene i norske skoler kan bidra til å motvirke den stadig økende inaktiviteten, og skape god helse og trivsel. Det har resultert i oppdaterte anbefalinger for uteområdenes innhold og størrelse. Variert terreng bidrar til lek, mangfoldig bruk, fysisk aktivitet og motorisk utvikling. Forskerne anbefaler samtidig å begrense omfanget av store flater med få alternativer for bruk, slik som fotballbaner (NMBU, 2019).

Det eksisterer fortsatt mange tradisjonelle gymsaler ved norske skoler. Mange er designet i en tid hvor kroppsøving var forbeholdt gutter, og med mye fokus på idrettsprestasjon og ferdigheter. I dag handler kroppsøvfaget i mye større grad om motivere og stimulere til livslang bevegelsesglede. En sentral endring i den nye læreplanen (Kunnskapsløftet 2020) er at idrettsaktiviteter ikke lenger er et eget hovedområde, og kompetansemålene inneholder færre begreper med direkte tilknytning til idretten. Begreper som «lagidrett» og



«individuell idrett» er nå fjernet. Det er derfor viktig å vurdere hvor godt helårsanleggene som plasseres i tilknytning til skolene er tilpasset kroppsøvningsfaget, samt også hvorvidt de med størst behov for helårsanlegg på fritiden får dekket sine behov i disse anleggene.

Tverga mener spillemiddelordningen i større grad bør bidra til å stimulere til en helhetlig og styrket satsing på samlokalisering av anlegg for fysisk aktivitet i tilknytning til skolen.

Helårsanlegg for egenorganisert aktivitet

Det bygges mange tradisjonelle innendørs flerbruksanlegg i Norge. Dette er viktige anlegg som skaper mye aktivitet. Samtidig ser vi at innen egenorganisert idrett og fysisk aktivitet, fokuseres det mest på enkeltstående spesialanlegg. Når det gjelder anleggsdekningen innen helårs flerbruksanlegg for egenorganisert aktivitet, så er den svært lav. Når vi vet hvor mange som driver med aktivitet på egenhånd, er behovet utvilsomt stort.

En utfordring er mangel både på kompetanse og eksempler å se til for kommuner og frivillige. Mange ser derfor til prosjekter i andre land som gateidrettshus og motorikkhaller i Danmark. En annen årsak virker å være at dagens spillemiddelordning i liten grad bidrar til realisering av slike anleggstyper, til tross for at anleggsdekningen er lav og behovet er stort. Ved bygging av eksempelvis idrettshaller er det krav om fri aktivitetsflate, og det er dermed ikke mulig å installere faste aktivitetselementer for egenorganisert fysisk aktivitet. Ofte må det gjøres særskilte vurderinger, og vår erfaring er at rammene som blir gitt søkeren ikke rettferdiggjøres sett i sammenheng med arealene, innholdet og det totale aktivitetsbehovet slike anlegg kan dekke. Slik vi ser det bør kommuner i større grad ha mulighet for tilpasning til lokale behov, uten at det skal medføre store reduksjoner i tilskudd fra det offentlige.

Bergen kommune har to allaktivitetshus som beskrives som multisportsanlegg for unge som vil drive med egenorganisert idrett og fysisk aktivitet. Aktivitetshusene er tilrettelagt for tricking og parkour, akrobatikk, dans, skate, klatring, bordtennis og mye mer.

Bergen kommune skriver i sin idrettsplan for perioden 2017–2027:

“For å få økt fysisk aktivitet blant ungdom er det viktig å tilrettelegge for arealer og anlegg som i større grad representerer utradisjonelle aktivitetsflater og tid i eksisterende anlegg. Et positivt bidrag til egenorganisert fysisk aktivitet har blant annet vært Fysak allaktivitetshus på Slettebakken, som har utviklet seg til et av de mest brukte idrettsbyggene i Bergen med svært mange besøkende årlig.”



Bergen kommune har hatt stor suksess med åpningen av den nye Fysak hallen på Melkeplassen, og kan vise til gode besøkstall. I 2019 vedtok bystyret i Bergen å satse videre på flere fysakhaller i andre bydeler.

En ny og forbedret spillemiddelordning bør stimulere til en større satsning på innendørs flerbruksanlegg for egenorganisert idrett og fysisk aktivitet, spesielt rettet mot aldersgruppen 11-30 år.

Forslag til disponering av post 1.1:

I henhold til vårt innspill så langt, har vi følgende forslag til hvordan post 1.1 "idrettsanlegg i kommunene" bør disponeres fremover:

1. Hoveddel

Tverga foreslår at hoveddelen av midlene fortsatt bør tilfalle et bredt spekter av ulike anleggstyper. Vi mener videre at prioriteringer og forskjellsbehandling er viktig for å sikre en behovsbasert- og bærekraftig anleggsutvikling. Vi anbefaler at den enkelte fylkeskommune kan sette egne begrensninger og satser, basert på en helhetlig vurdering i fylket. Det bør etter vår oppfatning heller ikke være en selvfølge at alle som vil ha midler, skal få midler. Dette er viktige prioriteringer og beslutninger som vi mener fylkene kan håndtere godt.

For mindre nærmiljø- og friluftsanlegg som er lite kostnadskrevende og/eller kun tilfaller en aktivitet, bør det vurderes om krav og søknadsprosedyre kan forenkles noe, sammenlignet med flerbruksanlegg og mer kostnadskrevende anlegg.

2. Programsatsing

Videre mener vi det bør avsettes midler til en egen post for viktige programsatsingsområder, for eks. over 5-årsperioder. Dette bør gjelde anleggstyper eller områder det er særlig viktig å satse mer på ut fra befolkningens aktivitetsbehov.

Tverga mener det første og viktigste som bør prioriteres er skolens uteområder, som den viktigste aktivitets- og hverdagsarenaen for barn og unge. Vi har mye kunnskap som underbygger dette behovet, som vi vil sende skriftlig.

3. Nyskapende anlegg

Videre mener Tverga det bør avsettes midler til en "friere" tilskuddspost, til anleggsprosjekter som har ekstra fokus på bærekraft, nytenking, sambruk og samskaping,



og på å treffe nye trender og behov i samfunnet. Det bør være et helhetlig fokus på prosess fra tidligfase, og helt frem til prosjektene evalueres.

Det anbefales å bruke ressurser på å nedsette en selvstendig, tverrfaglig og kompetent gruppe som forvalter og følger opp ordningen og søkerne.

Oppsummering

Oppsummert mener Tverga behovet for en mer fremtidsrettet og bærekraftig virkemiddelbruk aldri har vært større. En ny og forbedret spillemiddelordning som bedre imøtekommer de globale endringene med en systematisk og kunnskapsbasert tilnærming til utfordringsbildet, er viktig for å nå de overordnede målene på feltet. Da er det avgjørende at ordningen også samsvarer med aktuelle og viktige meldinger, handlingsplaner, politikkområder, og ikke minst FN's bærekraftsmål.

Videre må det være en forutsetning at ordningen i større grad bidra til å styrke arbeidet med behovskartlegging basert på gode medvirkningsprosesser og godt kunnskapsgrunnlag. Dette vil gi søkere og anleggseiere gode forutsetninger for lyktes med å realisere de mest behovsriktige anleggene.

Det bør videre innebære at det ikke skal være noe automatikk i at tilskuddsberettigede søkere skal få midler. Når etterslepet er så stort, er det viktig å nedprioritere anlegg med god anleggsdekning til fordel for anlegg med dårligere dekningsgrad. Her må også behov, lønnsomhet og forventet effekt av tiltakene vurderes bedre. Fylkeskommunens rolle som en viktig utviklingsaktør bør om mulig styrkes og tillegges et større ansvar i arbeidet med prioriteringer. I tillegg er det viktig å fremover satse mer på anlegg som harmonerer særlig godt med befolkningens aktivitetsbehov. Sambruk, flerbruk og mangfold i aktivitet er viktig.

Tverga mener også at deler av tilskuddsordningen bør dreies mer over mot programsatsinger for særlig viktige områder og anleggstyper, som uteområder ved skolene og flere helårstilbud for de som driver med egenorganisert aktivitet. I tillegg bør det avsettes egne midler som også bidrar til at det realiseres flere nyskapende anlegg og områder, både for organisert og egenorganisert aktivitet, og gjerne på tvers av disse aktivitetsformene.



TVERGA

Med vennlig hilsen,
Tverga

Lisa Mari Watson
Daglig leder
lisa@tverga.no
Mob: 924 03 494

Petter Hatlem
Styreleder
styreleder@tverga.no
Mob: 484 00 960

Referanseliste

Bakken, A. (2020). Ungdata 2022. Nasjonale resultater. (NOVA Rapport 5/22).

<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3011548>

Breivik, G. & Rafoss, K. (2017). *Fysisk aktivitet; omfang, tilrettelegging og sosial ulikhet* (IS-0613). Norges idrettshøyskole, Norges artiske universitet.

Blatchford, P. Baines, E.; Pellegrini, A. (2003). *The social context of school playground games: Sex and ethnic differences, and changes over time after entry to junior school.*

Blomdal, U., Eloffsson s. Åkesson, M. (2012) *Spontanidrott för vilka? En studie av kön och nyttjande av planlagda utomhusytor for spontanidrott under sommarhalvåret.* Stockholms universitet.

FN-sambandet (2018) *FNs bærekraftsmål*. FN-sambandet- United Nations Association of Norway. <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>

Halvorsen Thoren, A-k., Grande, T.R., (2019) *Uteområder i norske skoler og barnehager. Hvordan sikre kvalitet i utformingen?* Norges miljø og biovitenskapelig universitet

Helse- og omsorgsdepartementet. (2020). Sammen om aktive liv—Handlingsplan for fysisk aktivitet 2020–2029 (I-1196 B).

Helsedirektoratet. (2022) *Folkehelse i et livsløpsperspektiv - Helsedirektoratets innspill til ny folkehelsemelding*. Helsedirektoratet.
<https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/folkehelse-i-et-livsloppsperspektiv-helsedirektoratets-innspill-til-ny-folkehelsemelding>

Limstrand, T. & Rehner, N. J. (2008). Young people's use of sports facilities: A Norwegian study on physical activity. *Scandinavian Journal of Public Health*, 36(5), 452–459.
<https://doi.org/10.1177/1403494807088455>

Kulturdepartementet. (2022). Bestemmelse om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet.



Regjeringen (2016) Strategiutvalget for idrett: Statlig idrettspolitikk inn i en ny tid (V-0993)
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3ab984dc671847bebe9a1cd2ec11f0ec/statlig-i-drettspolitikk-inn-i-en-ny-tid.-rapport-fra-strategiutvalg-for-idrett.pdf>

Strøm, S., Skulstad, A., Godeseth, S.M. (2022) *Nytten av idrettsanlegg og betydning for fysisk aktivitet*. (Rapport nr. 2022-20) Norges idrettssforbund.
<https://www.idrettsforbundet.no/contentassets/1b115ea54b464213ab98f060cf644205/sam-mendrag-va-rapport-2022-20-nytt-en-av-idrettsanlegg.pdf>

Meld.St.26. (2011). Den norske idrettsmodellen. Kulturdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/aaf9142d54e3444608cc20d4e5fa752e0/no/pdf/s/stm201120120026000dddpdfs.pdf>

Pawlowski C.S.; Ergler, C.; Tjørnhøj-Thomsen, T.; Schipperijn, J.; Troelsen, J. (201):
Designing Activating Schoolyards: Seen from the Girls' Viewpoint. (IS-3508) Public Health.

Pedersen (2020). *VIDENS- & INSPIRATIONSKATAL OG ATTRAKTIVE IDRÆTSFACILITETER FOR PIGER- Game og Lokale & Anlægsfonden*.
https://www.loa-fonden.dk/media/12513/videns-og-inspirationskatalog_gamexloa_final-191120.pdf

Regjeringens idrettsstrategi: Sterkere tilbake – En mer inkluderende idrett (V-1028; s. 36).
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-idrettsstrategi--sterkere-tilbake--en-mer-inkluderende-idrett/id2870227/>

Tangen, J. O. (2003). Tause forventninger og taus kunnskap – en oversett sammenheng mellom idrettsanlegg og deres brukere. 13.

Rafoss, K. & Tangen, J. O. (2017). Den norske idrettsmodellen – i utakt med tiden? Norsk sosiologisk tidsskrift, 1(2), 152–170. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2017-02-04>

Statistisk sentralbyrå (2021) Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2021
<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekars/artikler/levekarsundersokelse-n-2021>