

Rapport 9:2020

Evaluering av tilskuddsordningen *Inkludering i idrettslag*



Linn Synnøve Skutlaberg
Tyra Ekhaugen
Karianne Åsheim
Synne Sætrang
Malin Dahle

Linn Synnøve Skutlaberg

Tyra Ekhaugen

Karianne Åsheim

Synne Sætrang

Malin Dahle

EVALUERING AV TILSKUDDSORDNINGEN INKLUDERING I IDRETTSLAG

Ideas2evidence rapport 9/2020



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2020

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Oslo, juli 2020

ISBN 978-82-93181-90-3

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av ideas2evidence i samarbeid med Tyra Ekhaugen på oppdrag fra Kulturdepartementet.

Rapporten presenterer resultatene fra en evaluering av tilskuddsordningen *Inkludering i idrettslag*. Ordningen retter seg mot idrettslag i utvalgte kommuner som trenger støtte for å motvirke økonomiske og kulturelle barrierer som kan forhindre barn og ungdoms deltakelse i organisert idrettsaktivitet.

Evalueringen vurderer tilskuddsordningens måloppnåelse, og diskuterer om ordningen er utformet og forvaltet på en hensiktsmessig måte. I dette inngår også vurderinger og innspill til alternative måter å innrette ordningen på. Evalueringen skal inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget for en ny melding til Stortinget om idrettspolitikken.

Vi vil takke alle som har stilt til intervju og delt av sine kunnskaper og erfaringer. Vi vil også takke Kulturdepartementet for et godt samarbeid.

Oslo,

Juli, 2020

Innhold

Forord.....	5
Kapittel 1: Om ordningen, evalueringen og hovedfunnene.....	7
1.1 Om evalueringsoppdraget.....	7
Problemstillinger	9
Datakilder og metoder	10
1.2 Rapportens oppbygning	12
1.3 Oppsummering av hovedfunn og konklusjoner	13
Kapittel 2: Forankring, bakgrunn og kontekst.....	16
2.1 Idrettspolitikken mål.....	16
2.2 Idrett og inkludering	17
2.3 Idrettspolitikken er også frivillighetspolitikk	17
2.4 Inkludering i idrettslag - opprinnelse og utvikling	18
Ordningen får sin nåværende form.....	19
2.5 Ett av flere idretts- og inkluderingspolitiske virkemiddel	20
2.6 Hva vet vi om barn og unges deltakelse i organisert idrett?	21
2.7 Hvilke faktorer hindrer deltakelse?	22
Kapittel 3: Utforming.....	24
3.1 Mål og målforståelse.....	24
NIF.....	25
Forvaltningsenhetene	26
3.2 Tildelingskriterier	27
Inngangskriterier	27
Hva tilskuddet kan brukes til	30
3.3 Finansiering og bevilgning.....	35
Kommunale bidrag.....	36
Hvordan har den økte bevilgningen blitt fordelt?	37
3.4 Oppsummerende drøfting	38
Kapittel 4: Forvaltning	40

4.1 Forvaltningsmodell.....	40
Begrunnelser for å ha flere forvaltningsmodeller	42
Prinsipielle og praktiske forskjeller mellom modellene	43
Samspill mellom aktørene i tilskuddsstien	43
4.2 NIFs forvaltning av tilskuddet.....	44
Søknadsbehandling	44
Rapportering	45
NIFs øvrige arbeid med inkludering og mangfold.....	46
Forvaltningsenhetenes vurderinger av NIFs rolle.....	46
4.3 Organisering og praksis hos forvaltningsenhetene	48
4.4 Oppsummerende drøfting	51
Kapittel 5: Aktiviteter og deltakelse	54
5.1 Hva har støtten gått til?	54
5.2 Hvilke tiltak har idrettslagene iverksatt?.....	56
5.3 Utgifter.....	58
5.4 Hvem deltar i inkluderingstiltakene?	59
5.5 Oppsummerende drøfting	61
Kapittel 6: Resultater og effekter	64
6.1 Måloppnåelse	64
6.2 Nye medlemskap.....	65
6.3 Har tiltakene virkninger for laget og lokalmiljøet?	66
Hva kjennetegner de gode tiltakene og virkemidlene?.....	67
6.4 Hva viser dybdestudiene om virkninger lokalt?	68
Er det forskjell i inkluderingsarbeidet før og etter tilskudd?	74
Er det forskjell på idrettsrådenes inkluderingsinnsats med og uten tilskudd?	75
Er det forskjell på inkluderingsarbeid i idrettslag med og uten tilskudd?	76
6.5 Oppsummerende drøfting	78
Kapittel 7: Vurderinger og tiltak.....	80
7.1 Måloppnåelse	80
Hva utgjør god måloppnåelse, og hvordan kan den evalueres?.....	80

Treffsikkerhet	81
Hvilke resultater og effekter har ordningen?	83
Addisjonalitet: Er det tilskuddet som gir de ønskede resultatene og effektene?.....	84
7.2 Er ordningen effektivt utformet og forvaltet?.....	85
Målforståelse	86
Tildelingskriterier	87
Bevilgning.....	88
Forvaltningsmodell.....	88
Rapporteringsrutiner.....	89
7.3 Oppsummert om måloppnåelse og effektivitet	90
7.4 Overordnet vurdering	90
Litteratur	92

Kapittel 1: Om ordningen, evalueringen og hovedfunnene

Inkludering i idrettslag er en søkbar tilskuddsordning rettet mot idrettslag som trenger støtte for å motvirke økonomiske og kulturelle barrierer som kan forhindre barn og ungdoms deltakelse i organisert idrettsaktivitet. Tilskuddet skal brukes til tiltak med fysisk aktivitet. Ordningens målgruppe er barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år) med innvandrerbakgrunn og barn og ungdom fra familier med lav betalingsevne. Det er en særlig prioritet å nå jenter med innvandrerbakgrunn. Formålet med ordningen er å inkludere disse barna og ungdommene inn i lages ordinære aktivitetstilbud. Ordningen retter seg mot idrettslag i utsatte bydeler i Oslo, i randkommuner utenfor Oslo og i kommunene Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Tromsø, Kristiansand, Fredrikstad, Sarpsborg, Haugesund, Bodø, Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord og Sandnes.

Ordningen er et virkemiddel for å nå idrettspolitikkenes overordnede mål, om *idrett og fysisk aktivitet for alle*. Midlene i ordningen kommer fra spilleoverskuddet fra Norsk Tipping, og det er Kulturdepartementet som avgjør størrelsen på bevilgningen og forvalter ordningen. Det at ordningen ikke finansieres over statsbudsjettet betyr blant annet at ordningen ikke styres av reglementet for økonomistyring i staten. Kulturdepartementet forvalter likevel midlene i tråd med dette regelverket, så langt som råd.¹ Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (heretter NIF) er den eneste organisasjonen som kan søke midler fra ordningen. Tilskuddet skal imidlertid etter søknad videreformidles til idrettslag, via idrettsråd i en del kommuner og via idrettskretser i andre kommuner.

1.1 Om evalueringsoppdraget

Evalueringen tar for seg ordningens virke i 2013-2019, og det overordnede formålet har vært å vurdere måloppnåelsen av *Inkludering i idrettslag* i denne perioden. Ordningens innretning i denne perioden ble i all hovedsak utformet under en større omlegging av ordningen i 2005-2006. De tre viktigste endringene i perioden 2013-2019 har vært en betydelig økning i bevilgningen, fra 9,5 millioner kroner i 2013 til 18 millioner kroner i 2019; at ordningens geografiske nedslagsfelt ble utvidet med en rekke nye kommuner i 2015 og 2016; og at det i 2019 ble tydeliggjort at kun ti prosent av tilskuddsmidlene skal kunne gå til administrasjon.

Oppdraget omfatter en vurdering av ordningens måloppnåelse, og hvorvidt tilskuddsordningens utforming og forvaltning i perioden har bidratt til å nå målene på beste vis. Evalueringskriteriene er dermed ordningens *måloppnåelse* og *effektivitet*.

Evalueringen tar utgangspunkt i tilnærmingen som beskrives i veileder om evaluering av tilskuddsordninger (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring [DFØ], 2007). Her forstås tilskuddsordninger som et virkemiddel som skal bidra til å skape resultater av samfunnsmessig verdi som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. Hvor godt tilskuddsordningen fungerer, handler dermed om *hvilke* resultater og effekter ordningen skaper, hvorvidt disse resultatene og effektene *er i*

¹ Det framgår av tildelingsbrevet for 2019.

tråd med målet med ordningen, og hvorvidt det er tilskuddet og ikke andre forhold som har skapt resultatene og effektene (DFØ, 2007).

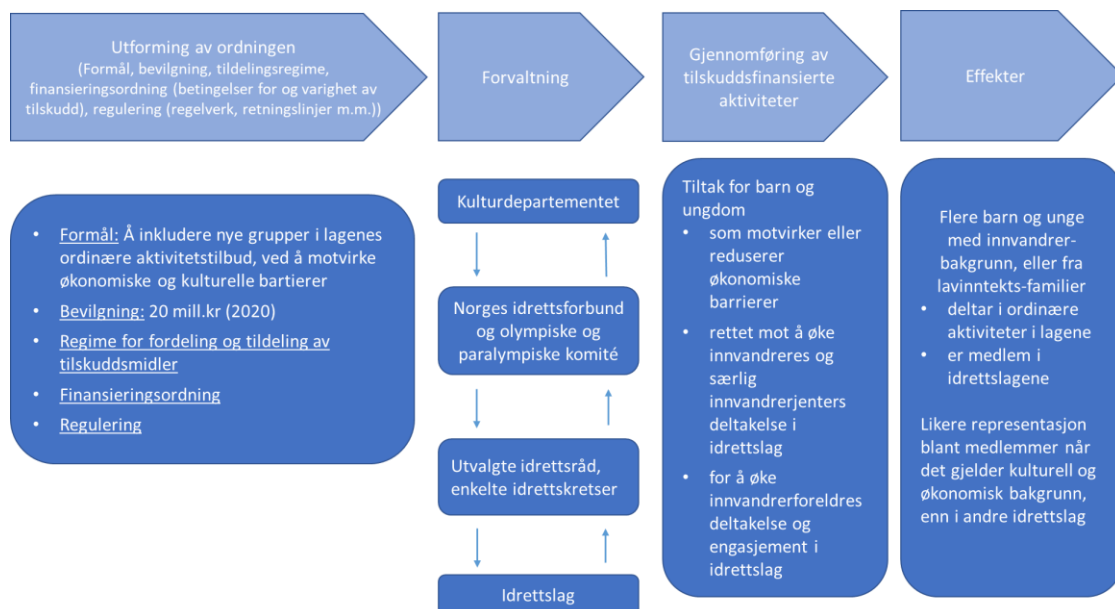
Det første steget i en tilskuddsevaluering er å forsøke å forstå hvilket samfunnsproblem eller samfunnsmessige verdi ordningen er rettet mot, og hvordan ordningen er ment å virke for å kunne løse problemet og styrke de verdiene man ønsker. Hva må skje – steg for steg, for at det å dele ut pengebeløp til idrettslag bidrar til at flere barn og unge blir inkludert i lagenes ordinære aktivitetstilbud? Hvilke insentiver og kontrollmekanismer kan iverksettes for å øke sjansene for at idrettslagene gjør de riktige tingene for å nå målet?

Videre må det undersøkes empirisk om ordningen virker slik den forventes å virke. Kanskje fungerer den bedre enn forventet, fordi den skaper flere eller andre aktiviteter enn forventet, men som likevel bidrar til målene? I evalueringssjargongen omtales dette som *utilsiktede effekter*. Disse kan enten være positive, dvs. bidra til å øke måloppnåelsen, eller negative, ved å redusere virkningen av tilskuddet.

Dersom ordningen ikke fungerer som forventet, må undersøkelsen også identifisere muligheter for forbedringer. Kanskje er det bare små justeringer som skal til for å optimalisere ordningen, eller må mye legges om for å sikre en akseptabel måloppnåelse? Kan færre midler til forvaltning bidra til at flere idrettslag får støtte - eller er det nettopp den administrative ressursbruken som gjør at idrettslagene kan oppnå resultater i tråd med målene?

I figur 1.1 gir vi en enkel og skjematisk framstilling av hvordan *Inkludering i idrettslag* er ment å virke. I de lyseblå boksene øverst i figuren, illustrerer vi den generiske logikken i enhver tilskuddsordning, mens vi har fylt ut flere detaljer fra ordningen *Inkludering i idrettslag* i de mørkeblå boksene under. Figuren leses fra venstre mot høyre, og vi forklarer hvert ledd under figuren.

Figur 1.1: Resultatkjede



I den første kolonnen (til venstre) har vi tatt med fem av de seks elementene som karakteriserer en tilskuddsordning: Et *formål*, en *bevilgning*, et *regime for fordeling og tildeling* av tilskuddsmidlene, en

finansieringsordning, og en *regulering* (det vil si regelverk, retningslinjer, kontrakter m.m. som regulerer roller, ansvar, aktiviteter m.m.). Vi tar for oss sentrale elementer og diskusjoner knyttet til ordningens utforming i kapittel 3.

Det sjettede elementet som tilskuddsordninger består av, *forvaltningsmodellen*, presenteres i kolonne to i figur 1.1. Det framgår at tilskuddsstien² består av mange aktører som involveres fra det tidspunkt Kulturdepartementet bevilger midler, til idrettslagene får utbetalt støtte til sine aktiviteter. Forvaltningsmodellen og hvordan ordningen administreres er et eget tema i evalueringen, og belyses i kapittel 4. Den tredje kolonnen gjengir hva tilskuddet hovedsakelig kan brukes til. Vi presenterer funn om hvordan aktivitetene i ordningen har utviklet seg i perioden i kapittel 5. Den fjerde kolonnen i figur 1.1 oppsummerer det vi oppfatter som de forventede effektene for ordningen. I rapporten redegjøres det for dette i kapittel 6.

Problemstillinger

Evalueringen svarer overordnet sett på seks konkrete problemstillinger, som kan knyttes til de to evalueringskriteriene måloppnåelse og effektivitet. De overordnede diskusjoner, vurderinger og anbefalinger knyttet til disse problemstillingene presenteres i kapittel 7. De tre første problemstillingene handler om **måloppnåelse**:

- ◆ Hvilke effekter har tilskuddsordningen på deltakelsen fra målgruppene?
- ◆ Når departementet målet med tilskuddsordningen?
- ◆ Hva kjennetegner tiltakene som synes å være mest vellykket?

Spørsmålene handler om ordningen er treffsikker, om målene nås, og hvilken kunnskap en har som kan ytterligere øke måloppnåelsen. I arbeidet med å belyse ordningens måloppnåelse, diskuteres empirien om resultater og effekter opp imot følgende evalueringsspørsmål:

1. **Når tilskuddsmidlene fram til de barna og ungdommene man vil at de skal nå fram til?** Dette dreier seg om ordningens treffsikkerhet. Fordeles midlene, via idrettsråd/-kretser og idrettslag på en måte som til slutt treffer barna og ungdommene i målgruppen? God treffsikkerhet er helt avgjørende for god måloppnåelse, siden tilskuddsmidlene ellers vil bli brukt på andre enn de som er i målgruppen.
2. **Fører tilskuddsmidlene til at det faktisk settes i gang aktiviteter som gir de ønskede resultatene og effektene for målgruppen?** Dette dreier seg dels om hvilke aktiviteter som settes i gang, og dels om hvordan de gjennomføres. Hva kjennetegner tiltak som er særlig vellykkede? Her tar vi også for oss resultater og effekter på systemnivå, som hvordan det enkelte idrettslag arbeider med inkludering.
3. **Er det tilskuddet som gir de ønskede resultatene og effektene, eller ville de blitt realisert uansett?** Både idrettsråd og idrettslag mottar midler fra andre kilder enn denne ordningen, og det gjennomføres også atskillig inkluderingsarbeid uten særskilt finansiering. Hvor avgjørende er akkurat disse midlene for måloppnåelsen?

² I veilederen om forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner omtales veien fra departement til den tilskuddsmottaker som faktisk anvender pengene som tilskuddsstien (Kulturdepartementet, 2017b).

4. **Har tilskuddsordningen utilsiktede effekter, og i så fall hvilke?** Utilsiktede effekter kan være både positive og negative, og gjelde for både idrettsråd/-kretser, idrettslag og brukere.

Evalueringskriteriet **effektivitet** kan handle om to forhold: *Styringseffektivitet* angir om tilskuddsordningen er utformet og forvaltet slik at den når målet mest mulig effektivt, og uten å for eksempel gi opphav til lekkasjer (tilskuddsmidler på avveie) eller uheldige atferdsendringer hos mottakerne. *Kostnadseffektivitet* handler om administrasjonen av ordningen i alle ledd (inkludert mottakernes arbeid med søknad og rapportering): Ordningen er kostnadseffektiv dersom det ikke er mulig å kutte i administrasjonen uten at dette går utover måloppnåelsen.

De tre problemstillingene som handler om hvorvidt ordningens utforming og forvaltning er effektiv, er formulert slik:

- ◆ Hvordan administrerer idrettsrådene oppgaven med fordeling av midler til idrettslag i sin kommune?
- ◆ Er utformingen av tilskuddsordningen hensiktsmessig for å nå målene?
- ◆ Er det alternative innretninger av tilskuddsordningen som kan styrke måloppnåelsen og skape forenkling for idrettslagene, -rådene og/eller -kretsene?

For å vurdere om *Inkludering i idrettslag* er en effektiv ordning, ser vi på funnene om ordningens utforming og forvaltning i lys av funnene om resultater og effekter. Diskusjonene tar også hensyn til den mer overordnede konteksten ordningen står i. Det gjelder på den ene siden de idrettspolitiske og frivillighetspolitiske prinsippene som ordningen formes av, men det handler også om det finnes andre finansieringsordninger og virkemidler som rettes mot økt inkludering av barn og unge i idrettslagene.

Datakilder og metoder

Evalueringsens datagrunnlag kombinerer intervjuer med alle aktørene i forvaltningen av tilskuddet, analyser av tilskuddsdokumentasjon samt intervjuer/samtaler med idrettslag og idrettsråd innenfor og utenfor ordningen.

Intervjuer med aktører i tilskuddstien

Vi har gjennomført semi-strukturerte telefonintervjuer med samtlige aktører i tilskuddsforvaltningen slik den ser ut i 2020, herunder

- ◆ representant for tilskuddsgiver og -forvalter, Kulturdepartementet
- ◆ representanter for NIF
- ◆ representanter for samtlige idrettsråd og idrettskretser som forvalter ordningen i 2020 (det inkluderer representant for Viken idrettskrets på vegne av arbeidet i tidligere Akershus idrettskrets, og representant for Vestfold og Telemark idrettskrets på vegne av tidligere Vestfold idrettskrets og Telemark idrettskrets)

Analyser av tilskuddsdokumentasjon

Vi har benyttet oss av et omfattende dokumentmateriale, herunder tilskuddsrapportering fra alle nivåer i tilskuddstien for evalueringsperioden. Materialet er gjort tilgjengelig dels fra oppdragsgiver og dels fra NIF. Tilskuddsrapporteringen gir overordnet informasjon om hva tilskuddene er brukt til,

hvordan tilskuddsmottakerne har jobbet, og hvilke resultater dette har ført til. Datamaterialet er mer detaljert, utfyllende og resultatorientert for de siste årene av perioden enn tidligere, noe som skyldes en betydelig omlegging av rapporteringskrav og rutiner i 2017-2018. Vår vurdering er at datamaterialet likevel tegner et tilfredsstillende bilde også av de tidlige årene i perioden.

Kvaliteten på datamaterialet fra sluttmottakerne i tilskuddsstien, idrettslagene, er varierende. Det skyldes dels at ikke alle har avgitt rapport, og blant de som har avgitt rapport, har en del valgt å avstå fra å svare på alle spørsmål de er blitt stilt. Den varierende kvaliteten skyldes også måten spørreskjemaet fra NIF er utformet på, både i valg av spørsmålsformuleringer og svarskalaer, og i måten spørreskjemaet er satt opp rent teknisk i den elektroniske rapporteringsløsningen som er brukt.

Vi har valgt å bruke data fra NIFs tilskuddsrapporter til Kulturdepartementet som hovedkilde for informasjon om aktivitet og måloppnåelse i ordningen, supplert med rapporteringsdata fra idrettslag for 2019. Sistnevnte kilde gir mer detaljert informasjon, men mangler data fra et betydelig antall idrettslag. For to idrettskretser, er det ingen idrettslag som har rapportert.

Kvaliteten på idrettslagenes rapporteringsdata for 2018 har vært for dårlig til at vi har ønsket å bruke denne til annet enn å vurdere utvalg av caseenheter, særlig siden vi har antatt at det vil være små forskjeller mellom 2018 og 2019 i overordnede trender. Den største utfordringen med rapporteringene fra idrettslagene i 2018, er at flertallet av spørsmålene har åpne svarkategorier hvor det er vanskelig å sammenligne på tvers av rapportør.

Casestudier

I evalueringen har vi gjennomført casestudier av seks idrettslag som har fått tilskudd gjennom ordningen. Casestudiene er basert på intervjuundersøkelser med ledere og trenere i de utvalgte idrettslagene. Valg av idrettslag som har fått tilskudd, ble gjort på bakgrunn av idrettslagenes egen rapportering i 2018 og 2019. Utvalget omfatter idrettslag som alle har rapportert et høyt antall deltakere som går over i ordinære aktiviteter, men som representerer ulike typer tiltak, ulik kjønns- og aldersfordeling blant deltakere, og ulik fartstid i ordningen. Hensikten med å utelukkende velge idrettslag som hadde fått mange deltakere over i ordinære aktiviteter var å sikre oss et variert utvalg som kunne belyse ordningens merverdi for å få barn og unge i målgruppa over i aktivitet (omtalt som *addisjonalitet* i evalueringsmetodikken).

Formålet med casestudiene var å lære både om idrettslagets ordinære virksomhet, hvilke inkluderingstiltak laget hadde iverksatt, hvordan det hadde fungert og hva de hadde oppnådd. Samtidig ønsket vi å få et innblikk i hvorvidt tiltaket påvirket den øvrige aktiviteten i laget. I hvert lag ønsket vi derfor å snakke med tre typer informanter:

- ◆ Leder
- ◆ Den i klubben som hadde mest å gjøre med inkluderingstiltaket de hadde fått støtte til.
- ◆ Én trener som i mindre grad hadde med inkluderingstiltaket å gjøre, men som gjerne hadde noen fra målgruppen i sitt lag.

I noen av klubbene var det av ulike grunner vanskelig å fylle alle tre informantrollene. Vi har dermed endt opp med alt fra én til tre informanter per lag, og totalt 12 informanter.

Intervjuer/samtaler med idrettsråd og idrettslag utenfor ordningen

I tillegg til casestudier med idrettslag som har fått tilskudd, har vi gjennomført intervju med ledere i tre idrettslag og to idrettsråd i kommuner utenfor ordningen. Formålet var å undersøke om idrettsklubber uten tilskudd jobber annerledes med inkludering enn klubber med tilskudd. Klubber i og utenfor ordningen fikk derfor spørsmål om de opplever et behov for å satse på inkludering, hvilke tiltak de eventuelt har iverksatt, og hva det har ført til, både for målgruppa og for laget.

For å komme i kontakt med aktuelle idrettslag i kommuner utenfor ordningen, identifiserte vi først kommuner med stor barnebefolkning, høy innvanderandel og/eller høy andel barnefattigdom som ligger utenfor ordningen. Deretter kontaktet vi enten idrettsråd eller en kommunal ansatt med lokal frivillighet som arbeidsfelt, for å få tips om idrettslag som enten har inkluderingstiltak, eller som har medlemmer i målgruppene i sine aktiviteter. To av disse idrettsrådene hadde selv så mye interessant å fortelle at vi har gjort notater av samtalen, og brukt dette som en del av informasjonsgrunnlaget i evalueringen. I tillegg intervjuet vi leder og i ett tilfelle også trener i til sammen tre idrettslag. Samlet sett har vi seks informanter fra idrettsråd og idrettslag som ikke har anledning til å søke midler fra ordningen.

1.2 Rapportens oppbygning

Kapittel 1 presenterer hovedelementene som kjennetegner *Inkludering i idrettslag*, samt evalueringsoppdraget.

Kapittel 2 redegjør for hvilken bakgrunn og forankring *Inkludering i idrettslag* har, hvilke andre virkemidler som retter seg mot inkluderingsarbeid i idrettslag, og hvilke samfunnsmessige behov og utfordringer ordningen skal bidra til å løse.

Kapittel 3 diskuterer noen av de sentrale elementene i ordningens utforming, og vi har lagt særlig vekt på de elementene som har endret seg i perioden 2013-2019.

Kapittel 4 tar for seg hvordan forvaltningsmodellen fungerer samt funn om hvordan aktører på ulike nivåer administrerer ordningen.

Kapittel 5 gir et innblikk i omfang og type aktiviteter som ordningen har utløst i de kommunene som ordningen rettes mot.

Kapittel 6 beskriver og diskuterer funn om ordningens resultater og effekter, herunder ordningens utløsende effekt (addisjonalitet).

Kapittel 7 samler trådene og diskuterer evalueringens problemstillinger og evalueringsspørsmål ut ifra funn og sentrale prinsipper.

1.3 Oppsummering av hovedfunn og konklusjoner

Aktiviteter, resultater og effekter

- ◆ Det finnes i liten grad historiske data på antall deltakere og hvor mange nye medlemmer fra målgruppene som rekrutteres fra tiltakene. I 2019 deltok over 26.000 barn og ungdom i tilskuddsfinansierte aktiviteter, mens i underkant av 4000 barn og ungdom i målgruppa ble medlemmer i idrettslag.
- ◆ Bevilgningen til ordningen er doblet i perioden 2013-2019. I samme periode har antallet idrettslag som får støtte bare har økt med 25 pst. Mens det har vært en jevn økning i idrettslag med tilskudd i enkelte kommuner, har antallet tildelinger svingt betydelig i andre kommuner og -kretser. Funnet kan indikere at ordningens treffsikkerhet ikke er god nok, og potensialet i ordningen ikke er godt nok utnyttet.
- ◆ Tilskuddet finansierer ulike tiltak og aktiviteter som bidrar til inkludering av målgruppene i bred forstand. Idrettslag, idrettsråd og -kretser mener tilskuddet er viktig. Samlet sett vurderer idrettslagene at tilskuddet i større grad har positiv påvirkning på lokalmiljøet og for enkeltpersoner, enn at idrettslaget får flere medlemmer eller at flere foreldre blir engasjerte.
- ◆ Tilskuddet har varierende utløsende effekt i idrettslagene. Mens noen bruker tilskuddet på nye lavterskeltiltak de ellers ikke ville ha etablert, bruker andre det på formål de likevel ville støttet, som å dekke kontingenter eller å delfinansiere inkluderende tiltak som de også får støtte til fra andre finansieringskilder.
- ◆ Det finnes både idrettslag og idrettsråd utenfor ordningen som jobber like systematisk og inkluderende som lag og råd innenfor ordningen.

Ordningens nedslagsfelt - inngangskriterier

- ◆ Kommunene som ordningen rettes mot, kjennetegnes av å ha størst barnebefolkning i landet. Andel innvandrerbefolkning og andel familier på varig lavinntekt varierer mer. Det er mange kommuner utenfor ordningen med like stor eller høyere innvandrerbefolkning og andel familier på varig lavinntekt, som kommuner i ordningen.

Kriterier for bruk av tilskuddet

- ◆ Kravene om at tilskuddet skal gå til aktivitet i idrettslag ble presisert i 2019, ved å innføre en begrensning på at inntil ti prosent av midlene kan brukes på administrasjon og aktiviteter i regi av forvaltningsenhetene. Presiseringen har ført til kutt i stillinger og reduksjon i oppgaver blant enkelte idrettsråd, samt sterke reaksjoner fra en del idrettsråd. Reaksjonene handler om at mange idrettsråd har brukt mer midler foregående år og mener det øker måloppnåelsen, og at begrensningen medfører at tiltak med honorert aktivitetsguider ikke kan finansieres gjennom

ordningen. Presiseringen har også medført likere praksis mellom forvaltningsenhetene i hvor mye midler som brukes på administrasjon.

Forvaltning

- ◆ Ordningen har en kompleks forvaltningsmodell med tre nivåer. Tilskuddet forvaltes av idrettsråd i noen kommuner, og av idrettskretser i andre. Evalueringen identifiserer tre varianter av modellen. Det er mange aktører involvert i forvaltning av midlene, og de formelle prosessene krever mye kontakt mellom nivåene.
- ◆ Det er nødvendig med et bredt og målrettet informasjonsarbeid, og i en del tilfeller målrettede oppfordringer, for å få idrettslag til å søke om tilskudd. Formelle krav, så som omfattende rapportering, kan virke negativt på motivasjonen til å søke tilskudd.
- ◆ Evalueringen viser at aktørene har ulik målforståelse, og det fører til varierende vurderinger og praksis for bruk og utmåling av midlene. Ikke alle tiltak som det gis støtte til, er innrettet for å skape varig tilhørighet til organisert idrett. Disse tiltakene har imidlertid målsettinger og virkninger som er relevante i et bredt inkluderingsperspektiv. Disse ulikhetene kan bidra til å forklare at det skapes ulike typer resultater i ordningen, og at måloppnåelsen på noen parametere er varierende.

Vurderinger

- ◆ Målene er godt utformet for å bidra til et bredt inkluderingsarbeid. Dersom forvaltningsenhetene skal gi ytterligere prioritet til mål om varig deltakelse og økt antall medlemmer i målgruppene, bør det imidlertid tydeliggjøres. Aktuelle tiltak er å etablere tydelige kriterier for måloppnåelse, gi tydeligere signaler, og stimulere til felles faglige diskusjoner for å styrke en felles forståelse og praksis mellom forvaltningsenhetene.
- ◆ Inngangskriteriene kan utformes på et mer prinsipielt grunnlag, der størrelse på målgruppene i kommunene tillegges mer vekt. Samtidig bør en unngå konsentrasjon av, og konkurranse mellom, forholdsvis like finansieringsordninger rettet mot de samme målgruppene i samme kommune. Det kan vurderes å stille krav til kommunene om å bidra med å finansiere administrativ kapasitet i idrettsrådet, både for å sikre at tilskuddet går til aktivitet i regi av idrettslag og for å stimulere til mer samarbeid lokalt.
- ◆ Evalueringen viser at idrettslagene har behov for målrettet informasjon om tilskuddet, og at forvaltningsenhetene vurderer tett oppfølging av lagene som nødvendig for å sikre høy kvalitet i arbeidet. Vi mener derfor det er hensiktsmessig å videreføre en forvaltningsmodell der ansvaret legges så nært lagene og lokalsamfunnet som mulig. Ansvaret bør imidlertid skjøttes av organer med ansatte. Dette tilsier at inneværende forvaltningsmodell videreføres. Variasjoner i de ulike variantene bør imidlertid reduseres for å sikre en mest mulig effektiv og lik forvaltning.
- ◆ Det er positivt at rapporteringssystemet er videreutviklet de siste årene, for det gir god styringsinformasjon til alle nivåer i tilskuddsstien. Rapporteringskravene til idrettslag bør imidlertid

reduseres, og det bør gjøres ytterligere tiltak for å kvalitetssikre rapporteringsskjemaer og elektronisk rapporteringsløsning.

Kapittel 2: Forankring, bakgrunn og kontekst

I dette kapittelet beskriver vi ordningens idrettspolitiske forankring, og viser hvordan ordningen kan forstås også i et frivillighets- og inkluderingspolitisk perspektiv. Vi ser også nærmere på hvordan ordningen har utviklet seg, og hvilke andre ordninger den virker sammen med. Til sist oppsummerer vi noe av den kunnskapen som finnes om barn og unges deltakelse i idrett og hvilke forhold som hindrer eller begrenser deltakelse. Denne kunnskapen er relevant for å forstå ordningens berettigelse.

2.1 Idrettspolitikken mål

Inkludering i idrettslag er et idrettspolitisk virkemiddel som skal bidra til å nå det overordnede målet i idrettspolitikken; *idrett og fysisk aktivitet for alle*. I Stortingsmelding nr. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen* omtales idrett som en kilde til glede, overskudd, fysisk og psykisk mestring, og som et rom for sosiale fellesskap (Kulturdepartementet [KUD], 2012b). Meldingen viser til at trening og fysisk aktivitet i befolkningen generelt er økende. Deltakelse i idrettslag har imidlertid gått ned samtidig som egenorganisert trening er blitt mer utbredt, både blant ungdom og voksne. Meldingen understreker likevel den organiserte idretts betydning, og viser til at det er en idrettspolitisk prioritet å tilrettelegge for organiserte idrettsaktiviteter. Det legges vekt på at det organiserte aktivitetstilbudet skal være for alle, «både de som ønsker å prestere på idrettsbanen og de som primært ønsker å være fysisk aktiv innenfor verdifulle sosiale fellesskap» (KUD, 2012b, s.13). I tillegg skal idrettspolitikken legge rammer for et godt tilrettelagt tilbud for *egenorganisert* fysisk aktivitet. Barne- og ungdomsidretten gis særlig prioritet, noe som blant annet begrunnes med at den skaper grunnlag for livslang glede ved å drive idrett og fysisk aktivitet, at den favner bredt i barnebefolkningen og at den er en av samfunnets viktigste fellesarenaer. Barne- og ungdomsidretten er dessuten viktig for å rekruttere til toppidretten. Også lokale idrettslag prioriteres i meldingen, og det framheves at deres brede oppslutning i barnegruppa er et av sivilsamfunnets viktigste bidrag til gode og trygge oppvekstvilkår. Barne- og ungdomsidretten synes altså å være en grunnleggende byggestein som er viktig for å nå en rekke samfunns mål.

Det overordnede målet om *idrett og fysisk aktivitet for alle* er i meldingen (KUD, 2012b) operasjonalisert i fire mer konkrete målsettinger. To av dem er særlig relevante for ordningen *Inkludering i idrettslag*:

- ◆ Alle skal ha mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet i form av trening og mosjon.
- ◆ Den frivillige, medlemsbaserte idretten skal sikres gode rammevilkår for å gi grunnlag for et omfattende og inkluderende aktivitetstilbud. Det legges særlig vekt på å utvikle attraktive tilbud til barn og ungdom.

Den første målsettingen understreker at idrettspolitikken retter seg mot *hele befolkningen*. Den andre målsettingen understreker at organisert idrett, frivillig drevet idrett og barne- og ungdomsidretten er en idrettspolitisk prioritet.

2.2 Idrett og inkludering

Sivilsamfunnets og nærmiljøets betydning for inkludering og integrering har fått stadig mer oppmerksomhet de siste tiårene. Tanken er at frivillige lag og foreninger kan spille en viktig rolle for inkludering ved å legge til rette for samhandling mellom mennesker på tvers av etnisitet og sosioøkonomiske forskjeller. En rekke forskere har pekt på den positive betydningen deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter kan ha for inkludering. Blant annet indikerer forskningsfunn at nabolag preget av høy grad av organisasjonsdeltakelse har høyere sosial mobilitet enn andre. Dersom også barn og unge fra familier med lavere sosialøkonomisk status deltar i organiserte fritidsaktiviteter, antas det å ha en sosialt utjevne effekt. Flere studier peker dessuten på at fritidsaktiviteter kan spille en stor rolle for integreringen, fordi det gir tilhørighet og tilgang på nettverk og uformelle normer (se bl.a. Strand og Kindt, 2019).

Som Norges største fritidsorganisasjon for barn og unge spiller NIF dermed en viktig rolle i inkluderingsarbeidet: Gjennom deltakelse i organisert idrett kan majoritet og minoritet møtes ansikt til ansikt i en felles aktivitet, noe som kan bidra til å bygge tillit både på individnivå og mellom befolkningsgrupper (jf. Putnam, 2000, referert i Strand og Kindt, 2019).

Når idretten løftes fram som en viktig inkluderingsarena, har dette sammenheng med idrettens brede nedslagsfelt og mangfold av aktiviteter (Ødegård, Bakken og Strandbu, 2016). Idretten er dessuten ikke bare viktig for inkludering av barn og unge med minoritetsbakgrunn, men også for deres foreldre. Idretten kan fungere som sosial møteplass for både barn og ungdom og dugnadsaktive foreldre. Når barn av foreldre med lavinntekt eller med innvandrerbakgrunn er underrepresenterte i idretten, betyr det også at deres foreldre står utenfor en viktig arena for dannelsen av fellesskap og nettverk (Ødegård et al., 2016).

2.3 Idrettspolitik er også frivillighetspolitikk

Målsettingen i Stortingsmelding 26 (KUD, 2012b) om at den frivillige, medlemsbaserte idretten skal sikres gode rammevilkår for å gi grunnlag for et omfattende og inkluderende aktivitetstilbud, synliggjør også at idrettspolitikken formes av frivillighetspolitikken. Det henger sammen med at NIF er den største frivillige organisasjonen i Norge, og at de lokale idrettslagene i stor utstrekning drives med frivillig arbeid. Forskning viser også at idretten er den arenaen hvor foreldrefrivilligheten er definitivt størst (se bl.a. Folkestad, Christensen, Strømsnes og Selle, 2015).

I frivillighetspolitikken uttrykkes det anerkjennelse for frivillighetens verdi som samfunnsbygger. Det er en sentral målsetting å legge til rette for en frivillig sektor som vokser fram nedenfra, slik at den er mest mulig fri fra politisk styring. Det skal bidra til å opprettholde og utvikle et omfattende, godt og lokalt tilpasset aktivitetstilbud der folk bor (Kulturdepartementet, 2018b).

Andre sentrale prinsipper i frivillighetspolitikken er medvirkning og selvstendighet for frivillige organisasjoner, og at samspeillet mellom myndighetene og frivillig sektor skal kjennetegnes av enkle regler og mindre byråkrati. Det medfører at tilskuddsordninger rettet mot frivillig sektor skal utformes og forvaltes etter litt andre prinsipper enn den ville vært gjort om det var kommuner eller andre offentlige instanser tilskuddet var rettet mot.

2.4 Inkludering i idrettslag - opprinnelse og utvikling

Inkludering i idrettslag har sin opprinnelse i den aller første stortingsmeldingen om idrett, Stortingsmelding nr. 41 (1991-1992) *Idretten – folkebevegelse og folkeforlystelse* (Kulturdepartementet, 1992). Et av temaene i stortingsmeldingen var utfordringene for idretten i Oslo, Bergen og Trondheim, og hvordan byene jobbet med disse. Svak dekning av idrettsanlegg med nødvendig standard til befolkningen ble trukket fram som én utfordring. I tillegg ble det pekt på at det i en del bydeler var mange inaktive, noe som blant annet gjenspeilet seg i at deltakelsen i de lokale idrettslagene var lav. De tre storbyene samarbeidet med idrettens egne lokale organer i arbeidet med å tilrettelegge for at flere kunne delta i idrettsaktivitet. Det var særlig inaktive grupper med særskilte behov innsatsen ble rettet mot. Alle de tre byene prioriterte imidlertid tiltak for vanskeligstilte barn og unge, men mens Oslo la særlig vekt på innvandrere, var det de arbeidsledige som hadde størst oppmerksomhet i Bergen og Trondheim. I stortingsmeldingen ble det gitt uttrykk for at det var behov for mer midler til tiltak og koordinering i arbeidet, og det ble tatt til orde for å sette av en andel av spillemidlene til tiltak i idrettsorganisasjonenes regi. Midlene skulle brukes på opplegg utarbeidet av den lokale idretten i samarbeid med kommunale myndigheter, og NIF skulle være en koordinerende instans.

Det såkalte *Storbyprosjektet*, en av forløperne til *Inkludering i idrettslag* ble startet våren 1993. Det skulle i utgangspunktet vare i fem år, men i 1996 ble det besluttet å forlenge prosjektet med ytterligere tre år. I 1997 ble det iverksatt en evaluering av *Storbyprosjektet*, og Stortingsmelding nr. 14 *Idrettslivet i endring* (Kulturdepartementet, 1999) gjengir evalueringens hovedkonklusjoner. Det ble blant annet konkludert med at idrett og sportslige aktiviteter kan virke integrerende, men at det forutsatte videreutvikling av «upretensjose mosjonsaktiviteter», og en nedtoning av den «prestasjonsorientering og konkurranseånd som tradisjonell idrettsvirksomhet kan sies å domineres av». Det ble videre slått fast at dersom idretten på grasrotnivå skal kunne påta seg den sosialpolitiske rollen som ordningen legger opp til, og evne å gi et tilbud til flest mulig barn og unge, er det deltakelse i seg selv og det sosiale utbyttet som må være målet, ikke idrettslige resultater. Denne stortingsmeldingen pekte videre på at *Storbyprosjektet* hadde ført til mer aktivitet for målgruppa og at det var utviklet gode strategier for samarbeid og kobling av ressurser med lokale offentlige etater og institusjoner. Departementet ville derfor fortsette «denne spesielle satsingen». Samtidig ble det understreket at «en sammen med NIF og de lokale myndighetene, aktivt søker permanente løsninger med lokal forankring for de aktuelle målgruppene» (KUD, 1999, s. 75).

I 2001 endret ordningen navn til *Fysisk aktivitet og sosial integrasjon – idretten som samarbeidspart*. Målet var å skape lokal tilhørighet og sosial integrasjon gjennom tilbud om idrett og fysisk aktivitet, og målgruppene var barn og ungdom som var inaktive, barn og ungdom med problematferd og innvandrere. Det ble operasjonalisert egne mål om at flere barn og ungdom med innvandrerbakgrunn, og da særlig jenter, skulle med i ordinær idrettsaktivitet. Man ville dessuten utvikle idretts- og aktivitetstiltak i flerkulturelle miljøer og øke innvandrerforeldrenes deltakelse (Nødland og Vassenden, 2011).

I 2004 ble ordningen evaluert igjen. Denne evalueringen konkluderte med at målet om aktivisering og inkludering av fysisk inaktive og vanskeligstilte grupper sannsynligvis var blitt realisert. Det hadde imidlertid skjedd ved at offentlige ansatte dels hadde overtatt både organisering og annen innsats som tradisjonelt sett var noe idrettslagene, i praksis foreldrene, ellers ville ha gjort med frivillig innsats.

Forfatterne pekte på at selv om denne måten å iverksette prosjektene på kunne gi måloppnåelse, kunne en problemstilling være at «en i stedet for gradvis å integrere foreldrene inn i norsk idrett, avlærer dem en gang for alle.» (Carlsson og Haaland, referert i Nødland og Vassenden, 2011, s.19).

Ordningen får sin nåværende form

I årene etter evalueringen fra 2004, ble ordningen lagt om. Endringene og virkningene av disse dokumenteres og vurderes i en gjennomgang av ordningen fra 2011 (Nødland og Vassenden, 2011). Det framgår at i 2005 ble målgruppen spisset til barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år) med innvandrerbakgrunn. Det å nå ut til jenter ble vektlagt særskilt, fordi jenter i mindre grad er medlem av idrettslag enn befolkningen generelt. Videre ble det tydeliggjort at tilskuddet skulle brukes på tiltak som innebærer fysisk aktivitet, og ikke utelukkende sosial aktivitet. Departementet signaliserte tydelig at tiltakene skulle skje i regi av idrettslagene, og i minst mulig grad brukes til honorarer og lønnsmidler. Dette ble forankret i den statlige idrettspolitikkenes overordnede målsettinger om å styrke lokal frivillighet.

Nødland og Vassenden (2011) skriver at flere av idrettsrådene reagerte på målgruppeendringen i 2005, og mente den var for smal sett i forhold til hvilke grupper som trengte slik tilrettelegging og hvordan idrettsrådene hadde jobbet så langt. I 2006 ble målgruppen utvidet til barn og unge fra familier med lav betalingsevne, og det ble åpnet for å gi økonomisk støtte til tiltak som reduserer økonomiske barrierer. Tilbud knyttet til foreldredeltakelse ble også tilskuddsberettiget igjen i 2006.

Idrettsrådene var heller ikke begeistret for at tilskuddet ikke lenger skulle kunne brukes til administrasjon, fordi det betydde at idrettsrådene måtte bruke ressurser på å finne driftsmidler fra andre kilder. Likevel oppfattet Nødland og Vassenden (2011) at idrettsrådene tilpasset seg forholdvis raskt, men at de ble mer bevisste på hvilke midler de brukte til hvilke formål og målgrupper.

Bevilgningen lå forholdsvis stabilt dette tiåret. I 2003 var bevilgningen til ordningen på 9 millioner kroner, mens den ble redusert under omleggingen i 2005, til 6,5 millioner kroner. I 2007 og 2008 økte den igjen til 8 millioner kroner.

For å vurdere ordningens måloppnåelse for perioden 2005-2010, undersøkte Nødland og Vassenden (2011) hvordan et utvalg idrettsråd jobbet med ordningen. De identifiserte fire ulike strategier eller modeller for hvordan tilskuddet ble brukt, og de to mest utbredte hovedmodellene ble omtalt som *masseprofilen* og *individprofilen*. Idrettsrådene som jobbet etter *masseprofilen* ville nå målgruppene ved å stimulere idrettslagene til å etablere frie eller åpne lavterskeltilbud for alle, mens idrettsrådene som jobber etter *individprofilen* satset mer på støtte-/miljøtiltak og eventuelt økonomiske tiltak rundt enkeltpersoner i målgruppa. Gjennomgangen konkluderte med at ordningen hadde god måloppnåelse, og det ble begrunnet med at

- ◆ tilskuddet hadde utløst og opprettholdt økt aktivitet og engasjement for inkludering og integrering gjennom idretten, synliggjort gjennom en økning både i antall og bredde i tiltak, og i antall idrettslag gjennom perioden
- ◆ tilskuddet hadde utløst høy deltakelse i lavterskeltilbudene
- ◆ en stor del av idrettsbevegelsen engasjerte seg i problemstillinger knyttet til inkludering og integrering

- ◆ det var større omfang av, og systematikk i inkluderingsarbeidet i kommuner i ordningen, sammenlignet med kommuner utenfor ordningen (dette var synliggjort primært ved at inkluderingsarbeidet i kommuner utenfor ordningen er mer avhengig av ildsjeler)

Samtidig trakk forfatterne fram at deltakelse i ordinære idrettslagstilbud, f.eks. gjennom medlemskap i klubbene, var betydelig mindre utbredt enn deltakelse i lavterskelaktivitetene. De mente også at særlig «[f]rie/åpne lavterskeltilbud samsvarer bare delvis med idrettens identitet og fokus på konkurranse og idrettsprestasjoner.» (Nødland og Vassenden, 2011, s. 6). Dette kan tyde på at selv om tilskuddet utløste mange aktiviteter i en rekke idrettslag, så hadde det bare i begrenset grad innvirkning på det overordnede målet om inkludering i idrettslagenes ordinære aktivitetstilbud.

2.5 Ett av flere idretts- og inkluderingspolitiske virkemiddel

Inkludering i idrettslag er bare ett av flere idrettspolitiske virkemidler som skal bidra til inkludering av barn og unge. Det største og viktigste virkemiddelet for å bidra til et bredt og differensiert idrettstilbud for barn og ungdom, er tilskudd til lokale aktivitetsmidler (heretter omtalt som LAM). Det er en grunnstøtte som alle idrettslag som er medlemmer av NIF får tildelt hvert år, hovedsakelig basert på antall medlemmer i alderen 6-12 år og 13-19 år. De konkrete målene for LAM er

- ◆ å bidra til aktivitet og deltakelse i medlemsbaserte lag og foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom
- ◆ å understøtte den frivillige innsatsen i lagene
- ◆ å bidra til å holde kostnadene ved deltakelse i idrett og fysisk aktivitet nede

Det er idrettsrådene som fordeler LAM-midlene til lag i sin kommune. I 2013 ble det tildelt 164 millioner kroner i tilskudd til lokale idrettslag og -foreninger, og fram til 2019 ble omfanget mer enn doblet, til 372 millioner kroner (Kulturdepartementet, 2012a; Kulturdepartementet, 2019). Idrettsrådene kan i noen grad påvirke hvordan tilskuddet fordeles mellom lagene i kommunen, ut ifra et sett ulike kriterier. Oslo Economics evaluering av LAM i 2018 viste at flere lag enn tidligere, 46 prosent, tildeler midlene kun som ren hodestøtte. Resten benytter noen flere kriterier for å vri litt av midlene mot ønskede formål³ (Oslo Economics, 2018). *Inkludering i idrettslag* kan dermed forstås som en mer målrettet støtte som supplerer LAM-midlene, til idrettslag i kommuner med særlig behov for å dekke utgifter til å redusere økonomiske og kulturelle barrierer.

Selv om *Inkludering i idrettslag* er et idrettspolitisk virkemiddel, kan ordningen også ses i en bredere politisk kontekst. Den ble for eksempel regnet som et virkemiddel i regjeringens forrige strategi mot barnefattigdom for 2015-2017 *Barn som lever i fattigdom* (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015). Ordningen henger også godt sammen med det som i regjeringens integreringsstrategi omtales som «hverdagsintegrering», der deltakelse i frivillige organisasjoner og fellesskap f.eks. knyttet til sport, kultur eller andre aktiviteter nevnes (Kunnskapsdepartementet,

³ 1) Et fast grunnbeløp som innebærer at det ikke gis under et visst minstebeløp selv om antallet medlemmer tilsier et lavere beløp (ren gjennomsnittlig hodestøtte). 2) Prosjektmidler som innebærer at midlene fordeles (eventuelt etter søknad) til ulike tidsbegrensede tiltak, som for eksempel idrettskoler og trenerutvikling. 3) Målretting av midler til særskilte grupper, for eksempel ikke-medlemmer, underrepresenterte grupper eller særskilte idretter.

2018). En analyse av *Inkludering i idrettslag* bør derfor ses i sammenheng med andre økonomiske virkemidler som rettes mot de samme målgruppene og der idrettslag er aktuelle tilskuddsmottakere. De virkemidlene vi kort omtaler her, er ordninger der idrettslag kan søke om tilskudd, og som vi vet at mottaker av tilskudd fra *Inkludering i idrettslag* har fått støtte fra. Det har vi sett enten via offentlige tilskuddsprotokoller fra de enkelte ordningene, eller vi har fått det opplyst gjennom intervjuer gjennomført i evalueringen.

- ◆ *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge* har som mål å motvirke og/eller dempe konsekvensene av fattigdom blant barn og ungdom. Målgruppene er barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer. Ordningen forvaltes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), og i 2019 var det satt av om lag 300 millioner kroner til ordningen. Både offentlige instanser, private aktører og frivillige organisasjoner kan søke om midler. Ordningen er innrettet slik at kommuner/bydeler skal foreta en politisk og administrativ vurdering og rangering av søknader som gjelder tiltak i deres kommune.
- ◆ IMDi og UDI forvalter ordninger til frivillige organisasjoner i lokalsamfunn, hhv. tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner og tilskudd til aktivitet for barn og unge i asylmottak.
- ◆ Bufdir koordinerer en utprøving av *fritidskortordningen*. Ordningen skal være universell og innebærer at alle barn i alderen 6 til fylte 18 år skal få et fritidskort som skal bidra til å dekke deltakeravgift til faste, jevnlig organiserte aktiviteter som gir mulighet for tilhørighet over tid. Samtidig skal det arbeides særskilt med å få utsatte grupper som i utgangspunktet har lav deltakelse, til å benytte kortet.

Inkludering i idrettslag er dermed én av forholdsvis mange finansieringskilder som mer eller mindre retter seg mot samme målgruppe, og som er åpne for idrettslag. Et sentralt perspektiv i evalueringen er om *Inkludering i idrettslag* er godt innrettet for å virke sammen med de øvrige ordningene.

2.6 Hva vet vi om barn og unges deltakelse i organisert idrett?

Organisert idrett har en svært sterk posisjon blant barn og unge i Norge. Rapporten *Idrettens posisjon i ungdomstiden* viser at hele 93 prosent av de spurte i Ungdata-undersøkelsen har vært med i et idrettslag i løpet av oppveksten (Bakken, 2019). Mens organiserte fritidsaktiviteter har opplevd en langsiktig tilbakegang i deltakelsen blant ungdom, har idretten i stor grad lyktes med å beholde sin oppslutning blant unge over tid.⁴

Allikevel er det noen grupper av barn og unge som er klart underrepresenterte. 15 prosent av ungdommene i gruppen med lavest sosioøkonomisk status oppgir at de aldri har deltatt i organisert idrett, mot tre prosent blant de i gruppen med høyest sosioøkonomisk status (Bakken, 2019). Tilsvarende sammenhenger blir også funnet i en rekke andre studier (se bl.a. Strandbu, Bakken og Sletten, 2017). Også barn og unge med innvandrerbakgrunn er underrepresenterte: 25 prosent av minoritetsungdom har aldri vært med i et idrettslag, mens dette bare gjelder seks prosent av unge med majoritetsbakgrunn. Forskjellen er spesielt stor for jenter: Bakken (2019) finner at 32 prosent av

⁴ <http://www.ungdata.no/Organiserte-fritidsaktiviteter/Organisert-fritid>

jenter med innvandrerforeldre aldri har vært med i et idrettslag, mot seks prosent av jenter med majoritetsbakgrunn. Dette er i tråd med funn fra andre studier, som analyser av data fra undersøkelsen Ung i Oslo gjennomført av Strandbu et al. (2017). For gutter er det også noe forskjell mellom majoritet og minoritet, men den er betydelig mindre. Oppsummert kan man si at idretten, til tross for at det er den fritidsaktiviteten som rekrutterer flest, er den aktiviteten som rekrutterer skjevst (se f.eks. Strand og Kindt, 2019): Det er en overvekt av medlemmer fra sosioøkonomisk ressurssterke familier med etnisk norsk bakgrunn.

Studier av idrettsdeltakelse og trening viser også et annet tydelig mønster: Deltakelsen i idretten synker betydelig fra ungdomsskolealder, og frafallet er særlig stort blant minoritetsjenter (se bl.a. Bakken, 2019 og Solstad og Bakken, 2020). Målet om varig deltagelse i *Inkludering i idrettslag* kan forstås i lys av denne utviklingen.

2.7 Hvilke faktorer hindrer deltagelse?

Skjevhetene vi har omtalt, har delvis økonomiske årsaker. Familier med svak økonomi kan for det første ha utfordringer med å betale utgiftene som følger med deltagelsen i idrettslag. En fersk utredning om kostnader og kostnadsdrivere i barne- og ungdomsidretten finner at foreldrebetaling i gjennomsnitt dekker 48 prosent av kostnadene i barne- og ungdomsidretten. I enkelte idretter, som karate, stup og taekwondo/ITF, er andelen så høy som 80 prosent (Oslo Economics, 2020).

Utredningen avdekket også at det i en betydelig andel idrettslag ikke finnes ordninger som tar sikte på å redusere økonomiske barrierer for å delta i ordinære aktiviteter.

Det viser seg også at kostnadsnivået er betydelig høyere i ungdomsidretten enn i barneidretten, selv om det er variasjoner mellom idrettene (Oslo Economics, 2020). Det henger bl.a. sammen med at ungdomsutøvere må betale lisens, og at de har betydelig større kostnader til utstyr og arrangementer. Det er også slik at kostnadene og andelen foreldrebetaling er høyere i idrettslag i by- og bynære kommuner. Høyest er kostnadsnivået i Oslo og omegn, der det også er en betydelig andel innvandrere og familier med sosioøkonomiske utfordringer. De økonomiske barrierene er med andre ord skjevt fordelt.

Statistisk sett er det en overrepresentasjon av innvandrerfamilier i gruppene med lavere sosioøkonomisk status. Når man skal forklare forskjeller i idrettsdeltakelse blant barn og ungdom med minoritetsbakgrunn, spiller også andre mekanismer inn. Familiens sosioøkonomiske status forklarer mye av forskjellen mellom majoritet og minoritet for guttene, men bare noe av forskjellene for jentene. Andre vanlige barrierer som kan spille inn dreier seg i stor grad om kultur og kjønnsroller: Innvandrerforeldre har gjerne lite kjennskap til norsk idrettstradisjon, som er egalitær og basert på frivillighet og dugnad. Dette kan fungere på en helt annen måte i hjemlandet. Videre kan viktige barrierer være forventninger til jenter: Hvilke aktiviteter som passer seg for en jente, bekledning på idrettsbanen, om det er trygt å sende jenter alene på trening, og prioritering av idrett opp mot andre aktiviteter, som skolearbeid eller forpliktelser i hjemmet. Det er imidlertid viktig å påpeke at deltagelse i organisert idrett og hvilke barrierer som spiller inn kan variere betydelig mellom ulike minoritetsgrupper, for eksempel ut ifra landbakgrunn eller botid i Norge.

Det er også andre forhold enn økonomiske og kulturelle barrierer som kan påvirke deltakelse i idrettslag. Geografisk avstand⁵ og foreldres engasjement er noen faktorer, kvaliteten og bredden i det lokale fritidstilbudet er andre.⁶

⁵ Hjorthol og Nordbakke (2015) viser bl.a. at gjennomsnittlig deltakelse i sports- og treningsaktiviteter øker med kortere avstand.

⁶ Oslo Economics (2019) peker bl.a. på behovet for et diversifisert tilbud som møter ulike ønsker og interesser, og profesjonelle aktører som gjør at foreldre føler seg trygge.

Kapittel 3: Utforming

I dette kapittelet beskriver og drøfter vi de formelle rammene som regulerer ordningen, som det i denne ordningen er Kulturdepartementet som har fastsatt, og hva de har ført til. De elementene vi har valgt å vektlegge i evalueringen er målformuleringen, tildelingskriterier og utviklingen i bevilgning.

3.1 Mål og målforståelse

KUDs veileder om forenkling av statlige tilskuddsordninger til frivillig sektor presenterer et sett med klare kjennetegn ved gode målformuleringer i slike tilskuddsordninger (KUD, 2017b). Kjennetegnene er

- ◆ at de beskriver ønskede resultater, ikke aktiviteter
- ◆ at de er realistiske og troverdige, og samtidig noe å strekke seg etter
- ◆ at de er rettet mot forhold som kan påvirkes eller endres
- ◆ og at det er mulig å etterprøve om målene er nådd

Siden *Inkludering i idrettslag* ikke finansieres over statsbudsjettet og dermed heller ikke reguleres av økonomiregelverket i staten, finnes det ikke noe regelverk for ordningen. Det er de årlige tildelingsbrevene fra KUD til NIF som formidler ordningens mål, krav og betingelser.

I disse tildelingsbrevene formuleres ordningens begrunnelse, mål og målgrupper slik:

Flere av de største byene i landet står overfor spesielle utfordringer knyttet til å rekruttere barn og ungdom til idrettslagene. Det overordnede målet med tilskuddsordningen er å inkludere nye grupper inn i lagenes ordinære aktivitetstilbud, gjennom å motvirke økonomiske og kulturelle barrierer som kan være til hinder for å delta i organisert idrettsaktivitet.

Målgruppen er barn og ungdom som står overfor økonomiske og/eller kulturelle barrierer som kan være til hinder for å delta i organisert idrett. Undersøkelser viser at barn og ungdom med innvandrerbakgrunn, spesielt jenter, i mindre grad er medlemmer av idrettslag enn gjennomsnittet i befolkningen for øvrig. Dette understreker behovet for tiltak rettet spesielt mot denne målgruppen.

Tilskuddet skal benyttes til tiltak rettet mot barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år) med innvandrerbakgrunn – med særlig vekt på jenter, og mot barn og ungdom fra familier med lav betalingsevne.

Målformuleringene er i stor grad i tråd med de kriteriene som nevnes i veilederen for tilskudd til frivillige organisasjoner, og de gir enkel og god informasjon om hva som skal oppnås med ordningen, og for hvem.

Det som ut ifra økonomireglementets krav mangler, er kriterier for måloppnåelse. Hensikten med slike kriterier er å synliggjøre overfor bevilgende myndighet og andre interessenter hvilke indikatorer ordningen vurderes etter. De gir også en utdypende beskrivelse av hva som anses som aller mest sentralt i en mer overordnet målformulering, overfor alle aktørene i og rundt ordningen. Slik sett gir de nyttig og relevant informasjon som kan bidra til økt måloppnåelse.

Selv om denne ordningen ikke har kriterier for måloppnåelse, oppfatter vi at rapporteringskravene som KUD formidler til NIF gjennom tildelingsbrevet spiller noe av den samme funksjonen: de gir tydelige signaler om hva KUD oppfatter som sentralt i målformuleringen. Kravene handler om hvorvidt målgruppene nås (treffsikkerhet), og om tiltakene på sikt virker rekrutterende og fører til medlemsøkning i de involverte lagene (resultater og effekter). Videre bes NIF om en årlig redegjørelse for hvilke tiltak og virkemidler som fungerer. En fortolkning av disse sistnevnte kravene er at KUD ønsker at ordningen bidrar til at kunnskap om gode inkluderingsinnsatser systematiseres, og - kan vi anta - anvendes i det videre arbeidet.

Selv om rapporteringskriteriene gir uttrykk for hvilke konkrete mål tilskuddsmottakere skal konsentrere seg om, oppgir så å si alle våre informanter at det er vanskelig å definere hva som utgjør «god» eller «god nok» måloppnåelse. Hvor stor må økningen i medlemstall for eksempel være for å regnes som god nok måloppnåelse? Slik sett gir ikke tilskuddets utforming eller eier noen holdepunkter for hvordan den kunnskapen som genereres gjennom rapporteringer, evalueringer og andre målinger, skal vurderes.

NIF

NIF har de siste årene jobbet systematisk med å videreutvikle rapporteringssystemet i ordningen, blant annet for å kunne gi mer presis informasjon om hva ordningen skaper i tråd med målene. I forbindelse med evalueringen oppgir NIF at de anser følgende som god måloppnåelse i ordningen:

- ◆ at antall idrettslag som får tildelt midler og antall idrettstilbud de iverksetter øker siden året før
- ◆ at antall deltakere øker år for år
- ◆ at antallet nye medlemmer øker år for år
- ◆ at flesteparten av idrettslag har tilbud om ukentlig aktivitet
- ◆ at flesteparten av idrettslag er fornøyde med antall deltakere og egen måloppnåelse
- ◆ at flesteparten av idrettslag har hatt jenter med innvandrerbakgrunn som målgruppe
- ◆ at flesteparten av idrettslag har hatt ingen eller lav deltakeravgift
- ◆ at flesteparten av idrettslag har klart å fått noen i målgruppen over i varig deltakelse og som medlemmer
- ◆ at flesteparten av idrettslag har andre effekter som bedre omdømme og foreldre som engasjerer seg
- ◆ at idrettslag, idrettsråd og idrettskretser har like svar på hvilke tiltak/virkemidler som fungerer
- ◆ at idrettslag, idrettsråd og idrettskretser har like svar på utfordringer

Disse punktene kan oppsummeres med at god måloppnåelse for NIF handler om **økning** i antall involverte idrettslag, deltakere og medlemmer, om **at mer enn halvparten av idrettslagene** utvikler seg i en mer inkluderende retning, og at **kunnskap** om utfordringer og virkningsfulle tiltak **konsolideres** over tid.

Forvaltningsenhetene

Alle idrettsrådene og -kretsene er kjent med at det overordnede målet med ordningen er varig deltakelse for målgruppene, og det er noe de er opptatt av. Mange konstaterer likevel at de ikke klarer å tallfeste konkrete resultater i tråd med dette målet, til tross for at tilskuddsrapporteringen i større grad har forsøkt å måle varig deltakelse de siste årene.

Samtidig er det liten tvil om at idrettsråd og -kretser forstår målene og evaluerer suksess på langt flere måter i form av varig deltakelse. Det illustreres bl.a. i sitatet under:

For meg så er det å nå ut til målgruppene, at de deltar. Enten om de går i Åpen Hall eller i organisert aktivitet. Så lenge de har en arena... om de vil være medlem er ikke så farlig, bare de føler seg inkludert. (...) Vi rapporterer inn antall nye medlemmer, og da har vi spurt om de er blitt ordinært medlem eller ikke. Da får vi ett tall på det. Men jeg vil ikke si at ti stykker nødvendigvis er et godt resultat – jeg blir mer lykkelig av at de deltar hver fredag på Åpen hall eller åpne svømmetreninger.

Denne informanten gir klart uttrykk for at det er *deltakelse* fra målgruppene som er god måloppnåelse, ikke nødvendigvis flere medlemskap. Hen er heller ikke sikker på hva antallet nye medlemmer egentlig viser om måloppnåelse. Flere andre informanter reiser tilsvarende spørsmål, om hvorvidt det er mulig å måle måloppnåelse i denne ordningen. De fortalte om ulike tilnærminger til hvordan de går fram for å vurdere måloppnåelsen for de midlene de selv fordeler. De som har vurdert måloppnåelsen aktivt, bruker gjerne en kombinasjon av helhetsinntrykk og enkelthistorier. Helhetsinntrykkene baseres typisk på idrettslagenes skriftlige rapportering og idrettsrådenes/-kretsenes løpende oppfølging av lagenes aktiviteter, i en kombinasjon av tall og kvalitativ informasjon. Enkelthistorier dreier seg om suksess på brukernivå i form av inkludering av enkeltpersoner eller familier. Flere av informantene tenker samfunnsøkonomisk om nytte og kostnader: Det at én ungdom får orden på livet sitt framfor å havne «utpå», kan alene bety at ordningen er en suksess både menneskelig og samfunnsøkonomisk.

Inkludering av barnas foreldre og familier er også et tilbakevendende tema. Dels anses dette som et mål i seg selv, siden driften av idrettslagene er avhengig av at mange nok foreldre bidrar med frivillig arbeid, men også fordi foreldres deltakelse i idrettslagene er et steg på veien mot inkludering i lokalsamfunnet. I tillegg anses inkludering av familiene som viktig for å gjøre barnets deltakelse mer varig. Flere av idrettsrådene/-kretsene ser også hen til andre størrelser når de vurderer måloppnåelsen, så som at mange idrettslag søker om midler. Flere er også opptatt av at de lykkes når idrettslagene utvikler inkluderingstiltak og -prosjekter av høy kvalitet. Informanter som utdyper hva de mener med kvalitet i denne sammenhengen, har stort sett sammenfallende syn om hva det er. Det handler om at prosjekt eller tiltak er planlagte, at det er tydelig hvem som har ansvar for at tiltaket gjennomføres i tråd med målsetting og planer, at det er forankret i styret, at tiltakene varer over noe tid, og at det er vilje til å prøve på nytt om en ikke lykkes med én gang. Idrettsrådene mener også de lykkes godt når det er mange søkere.

Aktørenes synspunkter på målgruppene

Målgruppen oppleves av informantene som tydelig definert, grei å forholde seg til i praksis, og relevant i den forstand at den svarer på reelle behov i samfunnet. Flere av informantene har likevel synspunkter på målgruppene. En erfaring er at barn og unge i familier med svak økonomi *uten* innvandrerbakgrunn oppleves å være vanskeligere å nå enn barn og unge med innvandrerbakgrunn. Barrierene oppleves likevel å være mer enn rent økonomiske: Familiene har ofte også sammensatte utfordringer f.eks. med bolig, helse, og de består gjerne av kun én voksen. Idrettslagene opplever det som krevende å komme i kontakt med barna i slike familier, og å få til varig deltakelse i idretten. Mange oppgir også at det er vanskeligere å nå jenter med innvandrerbakgrunn, og å holde dem i idrettslaget over tid. Enkelte idrettsråd nevner også at målgruppene sammenfaller i stor grad med andre ordninger, både lokalt og nasjonalt.

Samlet sett oppfatter vi at målformuleringen er god og omforent, men vi ser likevel at det er litt ulikt hvordan målet om varig deltakelse vektet.

3.2 Tildelingskriterier

Tildelingskriterier i statlige tilskuddsordninger har tre formål (DFØ, 2017), nemlig

- ◆ å gi grunnlag for å avgrense hvem som er potensielle tilskuddsmottakere/-søkere (inngangskriterier)
- ◆ å gi føringer for hva tilskuddet kan brukes til
- ◆ å gi holdepunkter for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes (beregningsregler)

Tildelingskriterienes funksjon er å øke *treffsikkerheten* i en tilskuddsordning, og logikken går slik: For at tilskuddsmidlene i hvilken som helst tilskuddsordning skal skape måloppnåelse for flest mulig i målgruppa, må de 1) fordeles til de tilskuddsmottakerne som treffer flest i målgruppa med virksomme tiltak, 2) brukes på de mest virksomme tiltak og aktiviteter som faktisk gir måloppnåelse, og 3) med tilskudd som er store nok til å dekke de utgiftene de er ment å dekke, men ikke så store at mottakerne bruker midler på noe som har et annet formål enn det tilskuddet har (omtalt som *lekkasjer*, i evalueringsterminologien) eller aktiviteter som gir såkalte *utilsiktede effekter*.

I dette delkapittelet tar vi for oss de to første punktene i lista over. Vi diskuterer utvalget av kommunene som er inkludert i ordningen, og føringene om hva tilskuddet kan brukes til. Ettersom det ikke foreligger noen beregningsregler i tildelingsbrevet fra KUD, eller i retningslinjene fra NIF, vil det tredje punktet ovenfor ikke omtales ytterligere i dette kapittelet.

Inngangskriterier

Tildelingsbrevene for de siste årene slår fast at tilskudd kan gis til tiltak i regi av idrettslag i utsatte bydeler i Oslo, i såkalte «randkommuner» utenfor Oslo der en relativt stor andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn, og i utsatte bydeler i Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Tromsø, Kristiansand, Fredrikstad, Sarpsborg, Haugesund, Bodø, Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord og Sandnes.

Formelt sett er ordningen utvidet med seks nye kommuner i perioden 2013-2019, ved at Bodø ble innlemmet i 2015, mens Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord og Sandnes ble innlemmet i 2016. Reelt sett har det kommet flere kommuner til i perioden enn disse, ved at formuleringen «randkommuner utenfor Oslo der en relativt stor andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn» ikke har vært nærmere definert. Gjennom evalueringen har vi fra ulike skriftlige kilder og informanter fått oppgitt hvilke kommuner som har vært inne og ute av ordningen på ulike tidspunkt, men disse forklaringene har ikke alltid vært sammenfallende. Det skyldes at Akershus idrettskrets, som forvalter tilskuddet til «randkommunene», i stor grad selv har vurdert hvilke kommuner ordningen burde gjelde for, i samråd med NIF. KUD har vært informert muntlig, men overlatt avgjørelsen til NIF og idrettskretsen. Kretsen selv begrunner de stadige justeringene dels som et svar på endringer i ordningens målgrupper, og dels med en skjønsmessig vurdering ut ifra utviklingen i kommunenes befolknings- og innvandrerandel. I 2016 fikk kretsen i samråd med NIF og KUD anledning til å innvilge søknader fra alle kommuner i fylket, men vi oppfatter at kretsen fremdeles opererer med at noen kommuner er «inne» og andre «ute».

Mens Akershus idrettskrets synes å operere med klare kriterier for hvilke kommuner som er aktuelle for ordningen, og store muligheter for å justere dette fra år til år, ser det ut til å være litt mer varierende hvordan utvelgelsen av de øvrige kommunene i ordningen er besluttet. Ut ifra den informasjonen som er framskaffet i evalueringen, er det NIF som har foreslått nye kommuner for ordningen, og de har fått gjennomslag for sine forslag. Bodø idrettsråd ble første gang foreslått som ny forvaltningsenhet i NIFs søknad om midler i 2015, samme år som rådet ble innlemmet. Begrunnelsen var dels geografisk, nemlig at det mellom Trondheim og Tromsø ikke eksisterte andre forvaltningsenheter innenfor tilskuddsordningen, og at Bodø, med sine 50.000 innbyggere, var å regne som fylkeshovedstad i Nordland. Dessuten hadde kommunen selv tatt initiativ til å få bli med. Vi har ikke funnet tilsvarende begrunnelser for innlemmelsen av Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord og Sandnes i 2016, men oppfatter at det er NIF som har foreslått at disse kommunene innlemmes.

Hva kjennetegner kommunene som er i ordningen?

I evalueringen har vi undersøkt hva som kjennetegner kommunene i ordningen. Vi har tatt utgangspunkt i tildelingsbrevens formulering om at «flere av de største byene i landet står overfor spesielle utfordringer knyttet til å rekruttere barn og ungdom til idrettslagene», og målgruppa for ordningen. På bakgrunn av dette har vi undersøkt kjennetegn ved kommuner innenfor og utenfor ordningen når det gjelder størrelse på barnebefolkningen⁷, innvandrerandel⁸, og andel barn i husholdninger på varig lavinntekt.^{9, 10}

Stor barnebefolkning

Analysene viser at det som i størst grad kjennetegner kommunene i ordningen sammenlignet med kommuner utenfor ordningen, er at de har en **større barnebefolkning**. I 2013 var tolv av de tretten

⁷ Andel innbyggere i alderen 0-19 år.

⁸ Andel innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

⁹ Indikatoren måler barn 0-17 år i husholdninger med vedvarende lavinntekt (treårsperiode, EU60). Se Bufdir (https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/#/00/omfang#barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt-)

¹⁰ Noen av kommunene i Norge med høyest innvandrerandel, og/eller høyest andel barn i husholdninger på varig lavinntekt, er svært små kommuner og ikke relevante for ordningen. Derfor har vi i våre analyser tatt utgangspunkt i kommuner med minst 6000 innbyggere i alderen 0-19 år i 2019. Eksempler på kommuner med en barnebefolkning på rundt 6000 er f.eks. Lillehammer, Stjørdal, Horten, Molde og Nedre Eiker.

mest barnerike kommunene i Norge med i ordningen.¹¹ Sandnes, som i 2013 var den sjuende mest barnerike kommunen i Norge, var *ikke* var med i ordningen på det tidspunktet. Det var derimot Haugesund, som lå på 27. plass på listen over de mest barnerike kommunene. Nødland og Vassenden (2011, s.22) skriver at noe av begrunnelsen for at Haugesund idrettsråd ble tatt med i ordningen var at rådet «gjennom sportsklubben Vard [har] arbeidet lenge med integrering av flyktninger og innvandrere.» Hvorvidt tanken var at mer støtte gjennom *Inkludering i idrettslag* skulle bidra med mer støtte til arbeidet i Vard, eller om idrettsrådet skulle stimulere nye lag til å jobbe med det samme, vet vi ikke. Men begrunnelsen synes ut ifra den informasjonen vi har, å være lite prinsipiell.

På tross av unntakene Sandnes og Haugesund, virker det likevel som at størrelse på barnebefolkningen var et logisk prinsipp for hvilke kommuner ordningen rettet seg mot *før* utvidelsen med nye kommuner i 2015 og 2016. Da kom det også noen nye barnerike kommuner inn, som nettopp Sandnes, samt Skien og Bodø. De tre andre kommunene som ble innlemmet, Sandefjord, Larvik og Porsgrunn, hadde imidlertid dette året en tilsvarende stor barnebefolkning som en rekke andre kommuner som ikke er en del av ordningen.¹² Prinsippet om at det er kommuner med de største barnebefolkningene ordningen skal rettes mot, er dermed litt mer utvannet mot slutten av perioden enn i de tidligere årene.

Innvandrerandel

Vi finner langt flere variasjoner i andel innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre blant kommunene i ordningen. Av kommunene som var i ordningen i 2013, hadde Tromsø og Trondheim lavest innvandrerandel, med hhv. 10 prosent og 12 prosent. En rekke kommuner utenfor ordningen med høy barnebefolkning, hadde betydelig høyere innvandrerandel enn dette.¹³ Blant kommunene som kom inn i ordningen i 2015 og 2016, varierte innvandrerandelen også: Sandnes (21 prosent), Sandefjord (16 prosent) og Skien (15 prosent) var de mest innvandrerrike «nye» kommunene i 2016, mens Bodø skilte seg ut med klart lavest innvandrerandel av alle kommunene i ordningen, med 9,2 prosent.

I perioden 2013-2019 økte innvandrerandelen i kommuner med høy barnebefolkning, både i og utenfor ordningen. Gjennom de sju årene var veksten særlig stor i noen av de fra før mest innvandrerrike kommunene rundt Oslo. Likevel var det i 2019 fremdeles en rekke kommuner innenfor ordningen som hadde lavere innvandrerandel enn mange kommuner som ikke kunne søke støtte gjennom *Inkludering i idrettslag*. F.eks. hadde kommuner som Ålesund og Halden begge en innvandrerandel på over 15 prosent i 2019, mens Tromsø, Larvik, Porsgrunn og Bodø alle hadde en innvandrerandel lavere enn 15 prosent.

Samlet sett synes det derfor ikke som om kommunenes innvandrerandel begrunner hvilke kommuner som er med i ordningen og ikke. Det er flere eksempler på barnerike og innvandrerrike kommuner der

¹¹ Bærum, Asker og Skedsmo er blant disse 13, og vi antar at de kan ha vært med i 2013.

¹² Karmøy, Ålesund, Arendal, Tønsberg og Askøy hadde flere eller omtrent like stor barnebefolkning som Haugesund og Porsgrunn i 2016. I 2020 har Ålesund, Tønsberg, Moss, Karmøy, Øygarden, Arendal og Indre Østfold en barnebefolkning på over 10.000.

¹³ Moss, Nedre Eiker og Lier hadde alle en innvandrerandel på over 17 prosent i 2013, og over 20 prosent i 2019. Av disse er Nedre Eiker fra og med 2020 innlemmet i ordningen gjennom sammenslåingen til nye Drammen kommune.

idrettslagene ikke har mulighet til å søke støtte gjennom denne ordningen. Disse er i stor grad lokalisert i tidligere Østfold og tidligere Buskerud fylke, og tilhører fra og med 2020 Viken idrettskrets.

Barnefattigdom

Ordningens nedslagsfelt treffer også i varierende grad kommunene med høyest **barnefattigdom**. Her har vi benyttet tall fra Bufdirs monitor for barnefattigdom. Vi har brukt fordeling i andel husholdninger med barn på vedvarende lavinntekt for 2017, som er det siste året monitoren har tall fra på evalueringstidspunktet.¹⁴ Av de barnerike kommunene i ordningen, er det Drammen, Oslo, Skien, Fredrikstad og Sarpsborg som ligger høyest, på godt over 15 prosent. Andre kommuner har tilsvarende høye andeler uten å være i ordningen, f.eks. Askim, Moss, Halden og Kongsvinger. Ikke overraskende er flere av disse de samme kommunene som har høy innvandrерandel, men som er utenfor ordningen. Videre har flere av kommunene i ordningen forholdsvis lave andeler husholdninger med barn på vedvarende lavinntekt.¹⁵

Oppsummert ser det ut til at det er størrelsen på kommuners barnebefolkning som langt på vei begrunner hvilke kommuner som har vært med i ordningen i perioden 2013-2019, og i mindre grad størrelsen på ordningens målgrupper i den enkelte kommune.

Hva tilskuddet kan brukes til

Tildelingsbrevene er gjennom hele perioden tydelig på at tiltakene skal innebære fysisk aktivitet for deltakerne, og at tilskuddet ikke skal benyttes til tiltak eller arrangementer av ren sosial karakter. Videre skal tilskuddet understøtte lagenes primæraktiviteter, og det skal «i minst mulig grad benyttes til å dekke honorarer og lønnsmidler» eller andre tiltak i regi av NIF. Begge disse kriteriene ble innført ved omleggingen av ordningen i 2005-2007, slik vi omtaler i kapittel 2.

Tilskudd til aktivitet

Betingelsen om at midlene skal gå til fysiske, og ikke sosiale aktiviteter, henger sammen med at ordningen er et virkemiddel i idrettspolitikken. Hvis ordningen først og fremst skulle nå sosialpolitiske eller integreringspolitiske mål, ville denne begrensningen være unødvendig: da ville alle typer aktiviteter som bidro til å inkludere målgruppene i et sosialt fellesskap som forebygget utenforskap, bidra til å nå målet. Men når det overordnede formålet er å realisere mål om at «alle skal ha mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet» og at «den frivillige, medlemsbaserte idretten skal sikres gode rammevilkår for å gi grunnlag for et omfattende og inkluderende aktivitetstilbud», virker begrensningen om at midlene skal brukes på fysisk aktivitet, hensiktsmessig. Det skaper sammenheng med de øvrige virkemidlene rettet mot de lokale idrettsklubbene og understreker at inkludering skal være en del av idrettslagenes ordinære virksomhet. Tiltakene skal forsterke snarere enn å forstyrre det idrettslagene vanligvis gjør. I Stortingsmelding 26 uttrykkes dette ved å bekrefte at både idretten og det offentlige er opptatt av å bidra til å løse samfunnsproblemer knyttet til at deler av befolkningen

¹⁴ Merknad: Lavinntekt er definert som en inntekt lavere enn 60 prosent av medianinntekt. Lavinntekten regnes som vedvarende dersom gjennomsnittlig inntekt over en treårsperiode er lavere enn 60 prosent av gjennomsnittsmedian. Inntekten inkluderer også offentlige overføringer som sosialhjelp, og kapitalinntekter som aksjeutbytte. Se Bufdir (https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/#/00/omfang#barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt-)

¹⁵ Bodø, Tromsø, Bærum og Asker har alle mellom seks og sju prosent familier i denne kategorien.

ikke deltar i organisert idrett, men at en ikke kan forvente at lokale idrettslag skal ta på seg samfunnsansvar ut over sine primæroppgaver (KUD, 2012b).

Vi har ikke eksplisitt spurt idrettsråd og -kretser om hvordan betingelsen om at midlene skal gå til fysisk aktivitet oppfattes eller følges opp, men vi oppfatter ikke bestemmelsen som kontroversiell. Enkelte informanter fra idrettsrådene har imidlertid kommentert at bestemmelsen kan virke hemmende for å støtte de idrettslagene som virkelig tar inkludering på alvor og tar et stort samfunnsansvar. Ett av idrettsrådene illustrerer dette ved å fortelle at noen idrettslag gjør mye mer enn å tilby fysisk aktivitet:

De lagene som er i pressområdene, det vil si, de lagene som har lave levekår i området sitt, der har idrettslagene blitt mer enn idrettslag. De har blitt små lokalsamfunn. De har leksehjelp, de kan dra i en klatrepark... de sikrer at barna har en trygg plass å holde til.

Idrettsrådet forteller at de ønsker å støtte dette, fordi de erfarer at det å jobbe bredt med familiene er nøkkelen for å lykkes med varig tilknytning og å engasjere foreldre. De mener at mange klubber har mye igjen for å jobbe med det sosiale rundt selve idrettsaktiviteten – men idrettsrådet oppfatter at de ikke kan bruke tilskudd fra *Inkludering i idrettslag* for å støtte denne typen aktiviteter. En annen informant gir en tilsvarende framstilling:

Kriteriene oppleves som for spisse og smale, og de legger ikke til rette for utvikling. Noen lag kan ha fått på plass aktiviteter som inkluderer foreldre og søsken der de får mat, informasjon og sosialt samvær mens barna deltar i aktiviteten. Men dette får vi ikke bruke midler på.

Begge informantene bak disse sitatene forteller at de enten har brukt kommunale midler for å støtte disse tiltakene, eller så legger de midler fra *Inkludering i idrettslag* og kommunale midler i samme pott og sørger for at midlene går til de formålene som de ulike tilskuddsgiverne er opptatt av. De oppfatter likevel ikke at målene for disse tiltakene og tiltak med fysisk aktivitet er så ulike. Den ene informanten forteller videre at de fikk forhindret kommunens plan om å legge de samme kriteriene til grunn for sine midler som det *Inkludering i idrettslag* gjør, for det ville ha ført til at flere gode og inkluderende tiltak i idrettslagenes regi mistet støtte.

Administrasjon og lønn

Den andre betingelsen knyttet til bruken av midler, handler om at minst mulig av tilskuddet skal gå til administrasjon og lønn. Betingelsen må ses i lys av at idrettspolitikken formes av frivillighetspolitiske prinsipper, og problemstillingen er langt fra ny. Én av hovedinnvendingene i evaluering av ordningen fra 2004 var nettopp at det i stor grad var offentlige ansatte og ikke frivillige som realiserte målene i ordningen (Carlsson og Haaland, referert i Nødland og Vassenden, 2011). Omleggingen av ordningen i 2006-2007 førte blant annet til at idrettsrådene fikk begrensninger på hvor mye som kunne brukes til administrasjon, og mange idrettsråd var på daværende tidspunkt lite begeistret for disse endringene.

Stortingsmelding 26 erkjenner at idrettsfeltet i økende grad profesjonaliseres og fagliggjøres, og at det kan være et dilemma (KUD, 2012b). Meldingen peker på at det sentrale spørsmålet er under hvilke betingelser profesjonaliseringen og samarbeidet mellom fagpersoner og frivillige faktisk styrker det

sivile engasjementet og den frivillige innsatsen. Sagt på en annen måte: for staten er det uheldig dersom profesjonalisering i ett ledd av idretten bidrar til å øke kravet om profesjonaliseringen også i andre deler av idretten, slik at færre og færre oppgaver faktisk gjennomføres av frivillige. Vi kan anta at profesjonalisering av idretten har tiltatt siden meldingen kom i 2012, og at dilemmaet ikke er mindre i dag enn det var da.

Hvordan påvirker dette *Inkludering i idrettslag*? Forvaltningsenhetenes regnskapsrapporter og intervjuene viser at det varierer hvorvidt idrettsrådene har brukt av tilskuddsmidlene til lønn og administrasjon for sine ansatte, og i så fall hvor stor andel. Videre har NIF i flere av de siste årene søkt om å få bruke noe av midlene til tiltak i regi av NIF. Eksempler er en nasjonal inkluderingskonferanse, implementering av et elektronisk rapporteringssystem, formidlings- og koordineringstilskudd, og i 2019 et prøveprosjekt med aktivitetsguider i utvalgte idrettsråd. Disse tiltakene kan ikke omtales som aktiviteter i idrettslag, og flere av dem faller inn under det vi kan kalle administrasjon.

Departementet har i alle tildelingsbrevene i perioden godkjent at NIF bruker midler til å gjennomføre inntil to kompetanse- og erfaringsamlinger med forvaltningsenhetene i løpet av tilskuddsåret.¹⁶ De andre omsøkte tiltakene har blitt avslått, nettopp med begrunnelse om at midlene skal gå til aktivitet i regi av idrettslagene og i minst mulig grad til administrasjon. NIF er i stedet henvist til å dekke de omsøkte tiltakene av det ordinære grunntilskuddet de får gjennom spillemidlene. Departementet har med andre ord holdt fast ved prinsippet om at midlene skal gå til aktivitet.

NIF har imidlertid lyktes med å få dekket flere av de omsøkte tiltakene som KUD har avslått, med midler fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Det gjelder blant annet en nasjonal inkluderingskonferanse høsten 2019 og prøveprosjektet *Aktivitetsguide* i 2019 og 2020 (se f.eks. Olsen, 2020).

Begrensning på midler som kan brukes til administrasjon

I 2019 presiserte departementet at kravet om at minst mulig tilskuddsmidler skal benyttes til administrasjon også gjaldt på lokalt nivå, og det ble konkretisert en begrensning på inntil 10 prosent av midlene. Kravet omfattet «...lønn, honorar, koordineringsoppgaver og annen administrasjon knyttet ordningen, herunder tiltaket Aktivitetsguide som NIF har fremmet særskilt i årets søknad (...).» Departementet viste til at prosentsatsen var satt med henblikk til nivået på administrasjonsmidler i andre ordninger under Kulturdepartementet. Samtidig skulle rammen sørge for en mest mulig lik praksis blant idrettsrådene, når det gjaldt bruk av tilskuddsmidler til administrasjon. Samtidig skulle rammen gjøre det mulig å bruke noe av midlene til å administrere utprøving av nye tiltak med midlene.

Disse bestemmelsene har vakt betydelige reaksjoner. Det henger blant annet sammen med at satsen på ti prosent er lavere enn det flere av idrettsrådene faktisk har brukt til disse oppgavene de siste årene. Bestemmelsene har dermed fått konkrete følger for både kapasitet og arbeidsmåter i flere idrettsråd. I sin årsrapport for 2019 skrev NIF:

Dette [kravet] har skapt reaksjoner fra flere av idrettsrådene, og har vært oppe som tema ved flere anledninger. Alle idrettsrådene/idrettskretsene har holdt seg innenfor «10 prosenten» i 2019, men det har resultert i kutt i stilinger,

¹⁶ I perioden har NIF fått tillatelse til å bruke mellom 90.000,- til 125.000,- kroner på dette.

igangsetting av nye samarbeidstiltak og oppfølgingsarbeid (dvs. arbeid som krever tid) i 8 idrettsråd.

Mange av idrettsrådene har i intervju med oss sagt at de ikke opplever at det taket som KUD har satt gir rom for verken kvalitetssikring eller utprøving av nye tiltak, snarere tvert imot: Flere av våre informanter sier at de kuttene i stillinger de har måttet foretatt, har gått ut over oppgaver de selv mener er det viktigste de gjør for å sikre kvalitet i inkluderingsarbeidet. Det omfatter oppfølging av og dialog med idrettslagene om inkluderingsprosjektene, for å sikre at lagene jobber kvalitativt godt.

Likevel finner vi at idrettsrådene samlet sett er mer delt enn det som kommer fram i NIFs tilskudsrapport. Flere av idrettsrådene har tilstrekkelig driftsmidler fra egen kommune til at de greier å utføre de oppgavene de mener er nødvendig for å forvalte og følge opp tilskuddet på en god måte. Noen av disse synes det er ryddig med en felles føring, og enkelte ser det som en selvfølge at oppgavene løses med de midlene idrettsrådet allerede har:

Vi har ikke ansatt noen til å drive inkluderingsarbeidet, vi har gjort det selv, vi som uansett er ansatt her. Og vi opplever det som en viktig del av våre oppgaver. Vi har valgt å være lojale til ordningen, og søker heller ikke andre om støtte, vi bruker støtten vi får fra kommunen.

Andre er mer kritiske til at de selv, og ikke minst andre idrettsråd med mindre ressurser til drift fra kommunen, ikke får bruke mer av tilskuddsmidlene til arbeidet i idrettsrådet.

Grensa [for administrasjonskostnader] har helt klart svekket ordningen. Dette har vært å gå baklengs i framtiden. Hvor kommer den prosenten fra? Hva er administrasjon? Er det hva du gjør, eller er det den tiden du sitter på kontor? Jeg begriper ikke at vi ikke kan få en diskusjon på hvordan vi skal nå målene uavhengig av ti prosent til administrasjon. Vi har noen ideer som vi tror lykkes, så la oss få lov til å diskutere dette. Vi har én stilling, vi, på tross av de som sier hvordan vi skal gjøre det. Hvis vi ikke hadde hatt ansatte, så hadde vi sagt nei til jobben [med å forvalte tilskuddet]. Det er de gode historiene som holder oss oppe. Taket på ti prosent har gjort at vi har nådd langt færre enn vi ønsker.

De to sitatene over illustrerer at idrettsrådene selv har ganske ulike oppfatninger av hva en kan forvente at et idrettsråd, selv med kommunal driftsstøtte, skal gjøre uten kompensasjon. Vi oppfatter at ulikhetene dels henger sammen med at 10 prosentgrensen utgjør mer for idrettsråd som forvalter et større beløp, enn for idrettsråd som mottar mindre beløp. Flere har pekt på at bare det å delta på felles samlinger i regi av NIF i Oslo, spiser en stor andel av administrasjonsbeløpet for rådene som forvalter små beløp. Denne kostnaden varierer heller ikke etter hvor stort tildelingsbeløp rådene har fått, men hvor mange arbeidstimer og reisekostnader de må påregne for å delta på samlingene.

I det siste sitatet framgår det tydelig at informanten mener at uten den kapasitet og kompetanse som ansatte utgjør, så blir måloppnåelsen dårligere. Videre er det flere informanter som enda mer eksplisitt argumenterer med at inkluderingsarbeid også innenfor idretten har blitt et eget fagområde,

og at en ikke lenger kan forvente at idrettsrådene skal bidra til å løse et slikt samfunnsproblem uten kompetanse, eller «på dugnad»:

Integrering som fagfelt blir ikke verdsatt. Vi skal utvikle både klubber, mennesker og familier. Det er skuffende at idretten ikke ser på inkludering som et fagområde.

Samlet sett oppfatter vi at diskusjonen utvilsomt henger sammen med temaet om økt profesjonalisering av idretten.

Aktivitetsguide

Taket for administrasjonskostnader har også trigget en rekke reaksjoner knyttet til hvorvidt midlene kan brukes på honorerte aktivitetsguider. NIF skriver i årsrapporten for 2019 at ingen av idrettsrådene eller -kretsene har brukt av midlene fra *Inkludering i idrettslag* til aktivitetsguider dette året. I stedet har syv av elleve idrettsråd, Oslo idrettskrets medberegnet, aktivitetsguider finansiert av midler fra Bufdir, IMDi eller kommuner. Ordning med aktivitetsguide har med andre ord blitt videreført, men med andre midler. Hva er da problemet?

Et moment kan være at informantene føler et stort eierskap både til *Inkludering i idrettslag* og til aktivitetsguide som tiltak, og opplever at KUD ikke ønsker å ta i bruk ett av de beste virkemidlene de har. Et annet problem er at tiltak med aktivitetsguide kan stå i fare fordi inneværende finansiering er midlertidig og kan falle bort i løpet av noen få år.

Intervjuene viser videre at det er stor oppslutning om aktivitetsguide som tiltak, også blant de forvaltningsenhetene som ikke har aktivitetsguider. De som har erfaring med aktivitetsguider, omtaler det som et svært treffsikkert tiltak som gir gode resultater. En får koblet barnet eller ungdommen med den idretten de er mest interessert i, og en lykkes i mange tilfeller med å etablere kontakt med foreldre, som ellers oppleves svært vanskelig. Flere peker på at suksessen her er at aktivitetsguiden selv bør komme fra miljøet hen rekrutterer barn og ungdommer fra, for å lykkes best mulig med koblingen både mot barn og foreldre. Det kan i seg selv bidra til å trekke flere voksne fra målgruppene inn i idrettslagene.

Flere mener også at tiltaket gir mer varig deltakelse for barn og unge i målgruppen, og at det også er enkelt å måle effekten av tiltaket: En vet hvilke barn og ungdommer som har fått oppfølging, og dermed er det mulig å sjekke om de fortsatt driver organisert idrett på et senere tidspunkt. Mange steder samarbeider idrettsrådet tett med NAV eller andre kommunale tjenester for å identifisere barn og ungdommer som kan ha nytte av en aktivitetsguide, og for idrettsrådene er NAV en verdifull samarbeidspart å knytte tettere kontakt med.

Blant idrettslagene vi har intervjuet kjente få til begrepet aktivitetsguide før vi forklarte hva tiltaket innebar, og få hadde erfaring med tiltaket. Det skyldes trolig at hvert lag kanskje får ett eller noen få barn eller ungdommer til sine treninger som er kommet dit gjennom en aktivitetsguide. De lagene som hadde erfaring med det, fortalte at guidene de var kjent med gjerne var frivillige i Røde Kors eller tilsvarende, men at det fungerte godt, særlig dersom barnet eller ungdommen hadde språkproblemer.

Vi oppfatter at ett av KUDs viktigste ankepunkter mot å finansiere aktivitetsguider gjennom ordningen er at det driver administrasjonskostnader og grad av honorering i idretten opp, noe som er imot

grunnleggende prinsipper og målsettinger i idretts- og frivillighetspolitikken. Det at guidene honoreres eller lønnes medfører flere faste utgifter for idrettsrådene samt behov for å koordinere guidene og ta på seg arbeidsgiveransvar for flere. Idrettsrådene selv mener at honorering gir bedre kvalitet, blant annet fordi rådet dermed kan stille krav til guidene. Et annet problem fra KUDs perspektiv er at tiltaket skjer i regi av idrettsrådet, og ikke i regi av idrettslag. Dermed skjer det ikke nødvendigvis en bevisstgjøring eller videreutvikling av idrettslagenes virksomhet, men snarere at idrettsrådene profesjonaliseres.

Samlet sett viser funnene at det er ulike synspunkter på de betingelsene som er satt for hvordan tilskuddsmidlene kan brukes. I en del tilfeller oppleves betingelsene som en begrensning av idrettsrådenes handlingsrom til å forvalte sin oppgave for best mulig måloppnåelse. Det er særlig konkretiseringen av hvor mye som kan brukes på administrasjon av tilskuddet og hvilke oppgaver som faller inn under begrepet *administrasjon* som er kontroversielt. Det henger blant annet sammen med at å kanalisere midler for et så spesifikt formål over mange år, ikke overraskende, har ført både til profesjonalisering og utvikling av systemer og kunnskap som øker behovet for administrasjon. Når det gjelder aktivitetsguide, handler frustrasjonen hos idrettsrådene om en opplevelse av at et svært treffsikkert tiltak som gir flere av de ønskete resultatene og effektene, ikke anerkjennes av tilskuddsgiver som et aktuelt tiltak i ordningen.

3.3 Finansiering og bevilgning

Størrelsen på bevilgningen til *Inkludering i idrettslag* fra KUD til NIF i perioden 2013-2020 presenteres i tabell 3.1, sammen med størrelsen på spilleoverskuddet til idrettsformål.¹⁷

Tabell 3.1: Årlig tildeling av midler fra Kulturdepartementet til NIF til *Inkludering i idrettslag*.

År	<i>Inkludering i idrettslag</i>		Spilleoverskudd til idrettsformål	
	Tildeling (millioner)	Økning fra året før (prosent)	Tildeling (millioner)	Økning fra året før (prosent)
2013	9,5		1 640 600	5
2014	10,5	11	1 859 704	13
2015	11,5	10	2 263 104	22
2016	13,5	17	2 422 597	7
2017	14,5	7	2 597 303	7
2018	15,5	7	2 824 758	9
2019	18,0	16	2 861 459	1
2020	20,0	11		

Tabellen viser at bevilgningen til *Inkludering i idrettslag* er nær doblet i perioden 2013-2019. I kroner har økningen vært på én til to millioner kroner hvert år, mens den prosentvise økningen har variert mellom 7 og 17 prosent årlig. Til sammenligning var bevilgningen mer stabil forrige tiår, med 9 millioner kroner i 2003 og 8 millioner kroner i 2008 (Nødland og Vassenden, 2011). Tildelingen har økt med ytterligere to millioner kroner i 2020.

Tabellen viser at også spilleoverskuddet har økt årlig, og at den har vært betydelig større tidlig i perioden. Det økte spilleoverskuddet ser dermed i seg selv ut til å være en sentral forklaring på at

¹⁷ Kilden til tabellen er Kulturdepartementets statsbudsjetter for perioden 2012-2019.

bevilgningen i *Inkludering i idrettslag* har økt mye i perioden. Dette bekreftes av våre informanter i departementet. Veksten i tilskuddet og i spilleoverskuddet følger imidlertid ikke hverandre helt. Det er derfor rimelig å tro at den kraftige økningen i bevilgningen til *Inkludering i idrettslag* også er et uttrykk for at kombinasjonen av inkludering, frivillighet og idrett har vært attraktive politiske markører i et tiår preget av sterk innvandrings- og integreringsdebatt, økte forskjeller i befolkningen og forsterket fokus på barnefattigdom.

I begge de to årene med de største økningene, 2016 og i 2019, har det vært stor politisk oppmerksomhet rundt inkludering. I 2015-2016 stod Norge overfor en betydelig økning i antall asyløkere til Norge, og det er godt dokumentert at sivilsamfunnet, herunder idrettens organisasjoner, spilte en sentral rolle i å håndtere dette (se f.eks. Aasen, Haug og Lynnebakke, 2017). Denne situasjonen var ifølge departementets egen pressemelding også hovedbegrunnelsen for å øke tildelingen til *Inkludering i idrettslag* i 2016, og økningen ga rom for å innlemme fem nye kommuner inn i ordningen.

I 2019 kom Kulturdepartementet også med en pressemelding som omtaler den økte tildelingen, men hovedfokus var, rimeligvis, bevilgningsøkningen i den mye større LAM-ordningen. Det gis ingen nærmere begrunnelse for økningene verken i LAM-ordningen eller *Inkludering i idrettslag*, utover at målet er å «styrke inkluderingen og senke terskelen for deltakelse i idretten». At begge ordninger økte viser likevel at det er politisk vilje til å avsette egne midler til inkludering.

Kommunale bidrag

Det stilles ingen forutsetninger til kommunal finansiering av arbeidet, men det er likevel flere tegn på at kommunale bidrag er ønskelig. I *Storbyprosjektet*, forløperen til *Inkludering i idrettslag*, var støtten tilsynelatende en midlertidig ordning for å supplere storbyenes og idrettens eget inkluderingsarbeid (KUD, 1999). I 2011 fant f.eks. Nødland og Vassenden at idrettsråd og -kretser fikk betydelige kommunale bidrag til sitt inkluderingsarbeid i idrettslagene, og mente at kommunal samfinansiering kjennetegnet ordningen. Både i 2003 og i 2009 utgjorde de kommunale tilskuddene om lag halvparten av idrettsrådenes midler til inkluderingsarbeid (Carlsson og Haaland, 2004; Nødland og Vassenden, 2011). Ettersom regnskapsrapportene for perioden 2013-2019 har endret seg i løpet av perioden, har det vært vanskelig å framstille utviklingen i denne perioden fra år til år.¹⁸ Også i inneværende periode har malene for økonomirapportering som idrettsråd og -kretser skal fylle ut, egne rubrikker for kommunal støtte – både til inkludering i idrettslag og «annet» inkluderingsarbeid. Et hovedfunn fra vår gjennomgang er likevel at de kommunale tilskuddene har gått svakt ned siden 2009, om man justerer for prisstigning. Mens de kommunale tilskuddene i 2009 utgjorde nær 8,6 millioner kroner (i 2019-verdi), eller 44 prosent av forvaltningsenhetenes inntekter til inkluderingsarbeid, utgjorde kommunale tilskudd om lag 8,3 millioner kroner i 2019, tilsvarende 29 prosent av de de totale inkluderingsmidlene.¹⁹ Av disse 8,3 millioner kroner gikk kun 3,6 millioner kroner til «inkludering i idrettslag» - resten gikk til «annet inkluderingsarbeid». Spillemidlene har med andre ord gjennom

¹⁸ For eksempel skiller den regionale regnskapsrapporten for 2019 mellom kommunale tilskudd «til inkludering i idrettslag» og «til annet inkluderingsarbeid». Vi har valgt å ikke vise utviklingen fra år til år fordi vi er usikre på om tallene fra det enkelte år representerer det samme.

¹⁹ Merk at andelen omfatter både kommunale tilskudd til «inkludering i idrettslag», som vi antar betyr at det skal brukes på de samme målgruppene og det samme formålet som tilskuddsordningen *Inkludering i idrettslag*, og «annet inkluderingsarbeid».

perioden finansiert en stadig større andel av inkluderingsarbeidet i idretten – i alle fall den støtten som skal gå utelukkende til aktivitet og bidra til at flere kan delta i fysisk organisert aktivitet.

Hvordan har den økte bevilgningen blitt fordelt?

Tabell 3.2 viser hvordan tilskuddene er fordelt mellom idrettsråd og -kretser i perioden 2013-2019.

Tabell 3.2: Fordeling av tilskudd mellom idrettsråd og -kretser i perioden 2013-2019. Millioner kroner.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Prosentvis økning
Oslo Idrettskrets	2,22	2,95	3,05	3,57	3,68	3,70	4,00	80 %
Bergen idrettsråd	1,89	1,90	2,00	2,10	2,20	2,20	2,20	16 %
Trondheim Idrettsråd	0,80	0,83	0,85	0,93	1,01	1,34	2,00	150 %
Akershus idrettskrets	0,90	0,92	1,05	1,10	1,43	1,60	1,90	111 %
Stavanger idrettsråd	0,75	0,77	0,85	0,90	0,96	1,00	1,23	64 %
Tromsø idrettsråd	0,55	0,57	0,60	0,68	0,75	0,85	0,90	64 %
Fredrikstad Idrettsråd	0,52	0,54	0,58	0,60	0,66	0,68	0,88	69 %
Kristiansand idrettsråd	0,60	0,62	0,65	0,68	0,73	0,80	0,85	42 %
Sarpsborg idrettsråd	0,34	0,36	0,41	0,45	0,50	0,54	0,75	121 %
Drammen idrettsråd	0,63	0,65	0,80	1,00	1,14	1,10	0,70	11 %
Bodø idrettsråd			0,25	0,31	0,39	0,40	0,55	120 %
Vestfold idrettskrets (Sandefjord og Larvik ir)				0,22	0,44	0,43	0,47	114 %
Haugesund idrettsråd	0,20	0,27	0,31	0,31	0,33	0,36	0,37	85 %
Rogaland idrettskrets (Sandnes ir)						0,32	0,35	9 %
Telemark idrettskrets (Skien og Porsgrunn ir)				0,10	0,16	0,20	0,20	100 %

Samlet sett for perioden framgår det tydelig at Oslo idrettskrets har vært i en særstilling når det gjelder størrelsen på de årlige tildelingene. Også Bergen idrettsråd har hatt et betydelig høyere nivå på tildelingen enn de andre kommunene, særlig fram til 2016. Oslo, og til dels Bergen, skiller seg slik sett fra de øvrige storbyene når det gjelder *nivået* på tildelingene.

Om vi ser på *veksten* i bevilgningene, er det imidlertid Trondheim som skiller seg kraftig ut, med en vekst på 150 prosent i perioden. Til sammenligning har Oslo hatt en økning på 80 prosent, mens bevilgningen til Bergen bare har økt med 16 prosent. Det er den laveste bevilgningsøkningen av alle storbyene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand). Bevilgningsøkningen har også i betydelig grad kommet de mindre byene til gode. Sarpsborg og Bodø har begge hatt en

bevilgningsøkning på ca. 120 prosent. Også kommunene rundt Oslo har sett en kraftig økning. Akershus idrettskrets har mer enn doblet sin bevilgning (111 prosent) i perioden. Resultatet av denne utviklingen er at Trondheim idrettsråd, Akershus idrettskrets og Bergen idrettsråd i dag ligger på et mer likt bevilgningsnivå enn de gjorde da ordningen ble etablert.

3.4 Oppsummerende drøfting

I kapittelet har vi redegjort for et utvalg av elementene i ordningens utforming. I tillegg til målformuleringen har vi vektlagt de elementene som har endret seg mest i perioden: tildelingskriteriene med utvidelse av ordningens nedslagsfelt i 2015-2016, betingelser for hva tilskuddet kan brukes til, herunder konkretiseringen av hvor stor andel av midlene som kan brukes til administrasjon, samt økning i bevilgningen.

Etter vår vurdering er målformuleringen god, og det er høy oppslutning om den blant aktørene i tilskuddsstien. Ordningen mangler formelt sett kriterier for måloppnåelse, men rapporteringskravene gir likevel uttrykk for hva som utgjør måloppnåelse i ordningen. Flere synes å ha en bredere tilnærming til hva som utgjør måloppnåelse, så som deltakelse i et organisert tilbud og å forhindre utenforskap både for barn og foreldre. Hvorvidt målene bør være brede eller mer spisset er et politisk spørsmål, men dersom det er den varige tilknytningen til organiserte idrettsaktiviteter som skal prioriteres, er det en fordel at det tydeliggjøres. Det kan f.eks. kommuniseres tydeligere i tildelingsbrev, eller det kan utvikles kriterier for måloppnåelse slik normen er i statlige tilskuddsordninger.

Videre har kapittelet tatt for seg kjennetegn ved kommunene som midlene rettes mot. Det mest sentrale kjennetegnet ved kommunene i ordningen er at de har stor barnebefolkning. Det gjelder imidlertid ikke alle. Det er heller ikke slik at ordningen retter seg utelukkende mot kommuner med den største innvandrerbefolkningen, eller med flest familier på lavinntekt. Vi mener at utvalget kommuner samlet sett likevel treffer de kommunene som har mest behov for et slikt tilskudd forholdsvis godt. Samtidig viser vår gjennomgang at det er flere aktuelle kandidater dersom ordningen vurderes utvidet til flere kommuner, og da er det vår vurdering at ordningen blir mest treffsikker med et gjennomtenkt og prinsipielt forhold til hvilke kommuner som skal inn i ordningen. Et hensyn i den sammenheng er at det ofte er de samme kommunene alle ordninger med begrenset nedslagsfelt retter seg mot, og det er verdt å også ha et blick på dette.

Vi har i kapitlet også pekt på at ordningens utforming henger sammen med sentrale føringer i idrettspolitikken, samtidig som den følger prinsipper fra frivillighetspolitikken. KUD har holdt fast ved disse prinsippene når de har blitt utfordret, f.eks. av søknader om å få bruke mer midler til å administrere og kvalitetssikre tilskuddet, og i møte med tiltaket aktivitetsguide som forutsetter honorar. Denne prinsippfastheten har vakt reaksjoner og den har ført til at en del idrettsråd har kuttet i sine stillinger. Samtidig har den trolig også ledet til en likere praksis blant idrettsrådene for bruk av midler på administrasjon. I kapittelet har vi også tatt for oss ulike argumenter i den diskusjonen som har oppstått når departementet har tydeliggjort disse betingelsene. Informantenes bekymring er at lagenes inkluderingsarbeid vil bli dårligere fordi idrettsrådene har mindre tid til å følge opp og kvalitetssikre arbeidet. Videre vil kostnadene ved å delta på fellessamlinger gjøre et betydelig større

innhugg i administrasjonsbudsjettet til idrettsråd med lav bevilgning enn idrettsråd med høy bevilgning.

Vi oppfatter at det utkrystalliserer seg flere mer overordnede spørsmål rundt temaene om hva tilskuddet kan brukes til. Det ene er i tråd med det spørsmålet som blir stilt i Stortingsmelding 26, om hvorvidt profesjonalisering av noen funksjoner i idretten øker effekten av de frivilliges bidrag, eller om den spiser ressurser som ellers ville utløst mer frivillighet (KUD, 2012b). I det første tilfellet øker måloppnåelsen hvis det avsettes midler til administrasjon. I det andre tilfellet, der ressurser tas bort fra det frivillige arbeidet uten at effekten øker, reduseres måloppnåelsen. Da er det snakk om det en i evalueringsterminologien omtaler som en lekkasje (at midler brukes på andre formål enn formålet med tilskuddet). Det er vanskelig å påvise hvorvidt det er den ene eller den andre mekanismen som er i spill i denne ordningen. Det er imidlertid liten tvil om at idrettsråd som allerede har et godt samarbeid med, og gjerne driftsmidler fra kommunen, har bedre forutsetninger for å følge betingelsen om at tilskuddet skal gå til aktivitet. Det henger trolig sammen med at samarbeidet med kommunen styrker den administrative kapasiteten til å forvalte tilskuddet, men også at idrettsrådene verdsettes av kommunene som en nyttig samarbeidspart for å koordinere ulike innsatser lokalt, både knyttet til inkludering og til å fremme idrettens funksjon lokalt. Spørsmålet er om det i framtiden burde være en forutsetning at kommunene sørget for tilstrekkelig administrativ kapasitet i de idrettsrådene der ordningen skal virke, slik at prinsippet om mest mulig aktivitet og minst mulig administrasjon kan videreføres uten at det får for store konsekvenser for kvaliteten.

Et annet overordnet spørsmål er om ordningen har en god balanse mellom tilskuddsgivers behov for å styre ordningen, og prinsippet i frivillighetspolitikken om å la sektoren selv beholde kontrollen på hvordan målene best nås. Veileder for forenkling av statlige tilskuddsordninger slår fast at det fra de frivillige organisasjonenes perspektiv vil være en fordel at mest mulig offentlig støtte er driftsstøtte eller støtte som organisasjonene selv kan vurdere hvordan de skal bruke – innenfor formålet (KUD, 2017b). Det er etter vår oppfatning det siste som er aktuelt i denne sammenhengen. En av konsekvensene som påpekes i veilederen, er at det er vanskeligere å måle resultater når organisasjonene selv prioriterer midlene. Det skyldes at denne typen støtte er mindre målbar enn prosjektstøtte. En annen konsekvens er at KUD vil få mindre kontroll med hvorvidt andre grunnleggende prinsipper etterfølges. Veilederen anbefaler at det gjøres grundigere evalueringer av denne typen ordninger med jevne mellomrom, slik at behovet for kunnskap om måloppnåelse belyses med jevne mellomrom. Da vil også utilsiktede konsekvenser som har negativ effekt på måloppnåelsen, også kunne fanges opp. I denne sammenhengen kan det stilles spørsmål ved om konkretiseringen av et tak på administrasjonskostnader bedret denne balansen mellom styring og autonomi.

Til slutt i kapittelet viste vi hvordan bevilgningen fra spillemidlene til ordningen har doblet seg i perioden 2013-2019, og bakgrunnen for dette. Økningen har blant annet gjort det mulig å utvide ordningen med en rekke nye kommuner, og alle kommunene har fått del i bevilgningsveksten. Noen kommuner har imidlertid kommet langt bedre ut av det enn andre. Trondheim har hatt den klart største veksten av alle kommunene i ordningen, mens Bergen, som gjennom hele perioden har hatt et høyt nivå på bevilgningene, har hatt en svært beskjeden vekst. Også mindre byer som Sarpsborg og Bodø samt kommunene rundt Oslo har nytt godt av bevilgningsøkningen, med mer enn en doubling av tildelingene. Resultatet av denne utviklingen er at Trondheim idrettsråd, Akershus idrettskrets og Bergen idrettsråd i dag ligger på et mer likt bevilgningsnivå enn de gjorde da ordningen ble etablert.

Kapittel 4: Forvaltning

I dette kapittelet redegjør vi for funn og vurderinger av hvordan forvaltningen av ordningen er organisert og utøves av NIF, idrettsråd og idrettskretser. Ett funn er at det finnes flere varianter av forvaltningsmodellen, og at den samlet sett er både kompleks og trolig dyr fordi det er mange aktører som involveres både knyttet til søknadsbehandling og rapportering. Vi konkluderer med at forvaltningsmodellen likevel bør videreføres, ut ifra prinsippene om at forvaltningen bør skje så tett på idrettslagene som mulig, men i et organ som har ansatte. Samtidig mener vi at det er rom for å gjøre noen forenklinger for å redusere aktørenes tidsbruk på søknad og rapportering. Ett grep kan være at forvaltningsenhetene får ansvar for rapporteringen.

4.1 Forvaltningsmodell

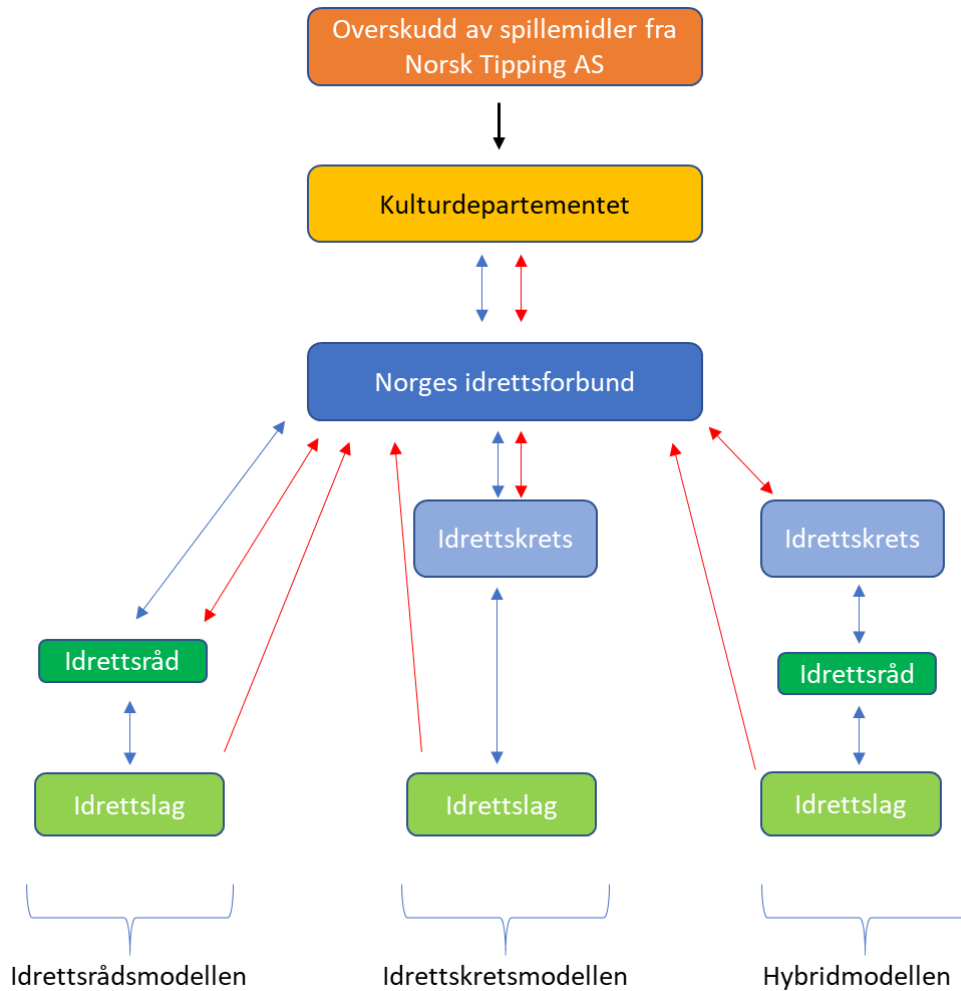
Hovedaktørene i en tilskuddsordning er 1) tilskuddsgiver, som skaffer finansiering og setter rammer for ordningen, 2) tilskuddsforvalter som administrerer ordningen, 3) tilskuddsmottaker(e) som benytter tilskuddet til å finansiere aktiviteter for 4) målgruppen som ordningen har som mål å gi et tilbud til (DFØ, 2007).

I tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner er det ikke uvanlig at tilskudd forvaltes via flere mellomledd (KUD, 2017b). Det er også tilfellet i *Inkludering i idrettslag*: formelt sett er Kulturdepartementet både tilskuddsgiver og -forvalter, mens NIF er den eneste mulige tilskuddsmottaker. NIFs rolle handler i stor grad likevel om å fordele midlene videre til idrettsråd og idrettskretser som deretter fordeler midlene til idrettslag som gjennomfører aktivitetene. NIF, idrettsråd og -kretser er dermed formelt sett tilskuddsmottakere, men primær oppgaven er likevel å forvalte midlene slik at de brukes til aktivitet i idrettslag.

I 2015 økte antallet idrettsråd som mottar midler gjennom ordningen fra ni til ti, med innlemmingen av Bodø idrettsråd. I 2016 økte antall idrettskretser i ordningen fra to til fem: Rogaland idrettskrets fikk ansvar for å forvalte midler til idrettslag i Sandnes kommune, Telemark idrettskrets til idrettslag i Skien og Porsgrunn, og Vestfold idrettskrets til idrettslag i Larvik og Sandefjord. Utvidelsene i 2015 og 2016 medførte med andre ord ikke bare flere kommuner i ordningen. Det kom også inn flere forvaltningsenheter, og NIFs idrettskretser ble en større del av forvaltningsorganisasjonen.

Veilederen om forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner omtaler veien fra departement til den tilskuddsmottaker som faktisk anvender pengene, som *tilskuddsstien* (KUD, 2017b). Tilskuddsstien og sentrale prosesser i forvaltningen av *Inkludering i idrettslag* presenteres i figur 4.1.

Figur 4.1: Tilskuddssti for Inkludering i idrettslag



Figuren illustrerer at *Inkludering i idrettslag* har tre varianter av forvaltningsmodeller, og at alle tre modeller har en forholdsvis kompleks forvaltningssti med aktører på flere nivåer. De blå pilene illustrerer søknader som sendes oppover i linja, og tildelingsbrev som sendes nedover. De røde pilene illustrerer rapporteringene. De siste årene har idrettslag rapportert direkte til NIF gjennom en elektronisk rapporteringsløsning, illustrert i de røde en-veis-pilene. NIF sammenstiller idrettslagenes rapporteringer, og returnerer disse så til forvaltningsenhetene, for at de skal oppsummere den kvalitative informasjonen som idrettslagene har rapportert inn. Forvaltningsenhetene rapporterer både egen virksomhet og oppsummering av idrettslagenes kvalitative svar tilbake til NIF. Det er denne utvekslingen av informasjon som illustreres i de røde toveispilene mellom NIF og forvaltningsenhetene. Samlet sett viser figuren at det foregår mye kommunikasjon mellom aktørene knyttet til både søknader og rapportering.

Når det gjelder de tre variantene av forvaltningsmodellen, vises det vi har kalt «idrettsrådsmodellen» til venstre. Der er det idrettsråd som forvalter tilskuddet til idrettslagene. Denne modellen gjelder for elleve av kommunene. Da har vi medberegnet Oslo idrettskrets, som fungerer både som idrettsråd og -krets.

I midten og til høyre framstilles to varianter av en modell der midlene forvaltes av en idrettskrets. Forskjellen på de to variantene er knyttet til idrettsrådenes rolle. I varianten i midten, kalt «idrettskretsmodellen», mottar ikke idrettsrådene midler, men de konsulteres gjerne før tildeling til idrettslag i egen kommune. Rogaland og tidligere Telemark idrettskrets har så vidt vi forstår bare praktisert denne modellen fram til 2019. Vestfold og Akershus har delvis brukt denne modellen, men de har også brukt det vi har kalt «hybridmodellen», vist til høyre i figur 4.1. «Hybridmodellen» innebærer at midler fordeles fra idrettskretsen til idrettsrådene, som fordeler videre til idrettslagene.

Det som varierer på tvers av modellene, er hvordan og hvor mye idrettsrådene involveres i søknadsbehandling og oppfølging av idrettslag. I Akershus idrettskrets har vi funnet eksempler på at kretsen tildeler midler til idrettsrådet, etter søknad. Deretter utbetaler idrettsrådet midler og følger opp klubben i samarbeid med idrettskretsen. I (tidligere) Vestfold var det imidlertid idrettskretsen som tok imot søknad og hadde kontakt med klubbene, men idrettsrådene ga sin vurdering av søknadene, og var også den som betalte ut tilskuddet til lagene. I modeller der kretsene er involvert, er det med andre ord ulike praksiser, og enda flere aktører bruker tid på forvaltning av ordningen, enn i idrettsrådsmodellen.

Begrunnelser for å ha flere forvaltningsmodeller

Vi har ikke funnet dokumentasjon som kan forklare hvorfor forvaltningsmodellene har såpass mange varianter. Ut ifra intervjuene forstår vi likevel at idrettskretsene har fått forvaltningsansvar når idrettsrådet ikke har hatt ansatte som kan ta seg av forvaltningsoppgavene. Denne begrunnelsen er imidlertid ikke helt konsekvent. I Haugesund, som ble innlemmet i ordningen i 2008, er det idrettsrådet som har forvaltningsansvar, og midlene forvaltes da som nå av ubetalte tillitsvalgte. Da Sarpsborg ble innlemmet i ordningen to år tidligere, i 2006, ble ansvaret imidlertid lagt til Østfold idrettskrets (Nødland og Vassenden, 2011, s. 21). Vi kjenner ikke begrunnelsen for at det ble valgt ulike forvaltningsenheter, men det er rimelig å tro at en valgte det som var mest praktisk i hvert tilfelle: For Sarpsborg var det muligens mest naturlig å velge kretsen siden den allerede forvaltet tilskuddet til idrettslag i Fredrikstad. I Haugesund var det kanskje idrettsrådet og ikke kretsen som var tettes på fotballklubben Vard, som med sitt inkluderingsarbeid var en sentral begrunnelse for at kommunen ble innlemmet i ordningen. I de senere år er det imidlertid idrettsrådene i Sarpsborg og Fredrikstad som forvalter tilskuddet, og de som har ansvaret for forvaltningen er ansatt i idrettsrådet. Eksempelene illustrerer at forvaltningsmodellen har vært kompleks og lite prinsipiell også før 2013, men at det har vært ønskelig å legge ansvaret til idrettsrådene der det har vært mulig.

Trondheim idrettsråd er et annet interessant eksempel på at forvaltningen flyttes mellom krets og råd. Fram til 2016 delegerte idrettsrådet forvaltningsansvaret til Sør-Trøndelag idrettskrets, fordi rådet selv mente de ikke hadde kapasitet til å følge opp ansvaret godt nok.²⁰ I dette tilfellet var det idrettsrådet som formelt sett hadde hatt ansvaret. I 2016 avsluttet imidlertid Trondheim idrettsråd delegasjonsavtalen med idrettskretsen, og opprettet en halv stilling til å drive inkluderingsarbeid. Grunnen var at idrettsrådet ønsket å jobbe mer systematisk med inkluderingsarbeid, og med økt støtte både fra kommunen og gjennom *Inkludering i idrettslag* ble det mulig.

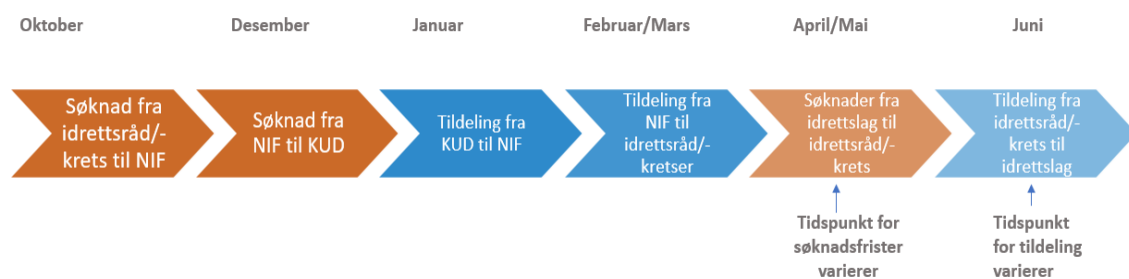
²⁰ Vi har ikke informasjon om hvorvidt forvaltningsansvaret har vært delegert til kretsen helt tilbake til 90-tallet, eller om idrettsrådet har løst oppgaven selv i perioder.

Prinsipielle og praktiske forskjeller mellom modellene

Prinsipielt sett er det flere vesensforskjeller mellom idrettsrådsmodellen på den ene siden, og de to idrettskretsmodellene på den andre siden. Mens idrettskretsene er en del av NIF (illustrert med ulike blåfarger i figur 4.1) er idrettsråd og -lag selvstendige rettssubjekter. Idrettskretsenes oppgaver er å «fremme samarbeid mellom særkretsene og de enkelte idrettslagene, samt mellom idrettens organisasjonsledd og alle øvrige fylkeskommunale instanser og aktører i fylket med ansvar for idrett og fysisk aktivitet. Videre skal idrettskretsene drive med veiledning overfor idrettslag i fylket i økonomiske, administrative og organisatoriske spørsmål.»²¹ Idrettsrådene skal også fremme samarbeid på kommunenivå og best mulig forhold for idretten lokalt, men da som *representanter* for de idrettslagene som er medlemmer i NIF i samme kommune (illustrert i figuren ved at idrettsråd og -lag har ulike grønnfarger). Det innebærer som et minimum samarbeid med kommunen om idrettslagenes behov for tilgang til idrettsanlegg, og å fordele lokale aktivitetsmidler (LAM) til idrettslagene i kommunen. Vi kan anta at idrettsrådene vil være tettere på både idrettslagene og kommunale myndigheter enn det kretsene vil være. En annen vesentlig forskjell mellom idrettskretser og idrettsråd, er at idrettskretsene har ansatte betalt av NIF, mens det varierer hvorvidt idrettsrådene har ansatte - og hvordan det eventuelt finansieres.

Samspill mellom aktørene i tilskuddstien

I figur 4.2 presenterer vi en tidslinje som i grove trekk viser framdriften i de forvaltningsmessige prosessene.



Den årlige prosessen starter med at forvaltningsenhetene søker NIF om midler, med frist rundt 20.-25. oktober. NIF må søke KUD om midler innen 1. november, og omsøkt beløp baserer seg da på forvaltningsenhetenes søknader samt de administrative og faglige oppgavene NIF selv ønsker å få dekket med tilskuddsmidler. NIF har i perioden 2014-2019 mottatt det beløpet de har søkt om fra KUD hvert år, men som omtalt i kapittel 3, har NIF fått avslag på å bruke midler til de fleste andre formål enn de oppgavene som strengt tatt kan knyttes til å forvalte tilskuddet videre.

Tildelingen fra KUD kommer i januar måned, NIF gjør sin tildeling til forvaltningsenhetene i februar, og disse har pengene senest i løpet av mars måned. For forvaltningsenhetenes del tar det med andre ord fire til fem måneder fra de søker om midler til de kan dele dem ut.

Videre finner vi betydelige forskjeller i forvaltningsenhetenes prosesser overfor idrettslagene, og vi gjengir tre varianter:

²¹ <https://www.idrettsforbundet.no/om-nif/organisering>

- ◆ Tilskuddet lyses ut rett før eller rett etter nyttår, søknader behandles og utbetaling klargjøres mens forvaltningsenheten venter på NIFs utbetaling. Deretter betales pengene ut så raskt som mulig etter at midlene er mottatt fra NIF. Med denne modellen har idrettsklubbene midler tidligst i månedsskiftet mars/april.
- ◆ Tilskuddet lyses ut etter at forvaltningsenheten selv har mottatt tilskuddet fra NIF, med fast søknadsfrist, rask søknadsbehandling og utbetaling i månedsskiftet mai/juni.
- ◆ Løpende søknadsbehandling gjennom hele året med rask søknadsbehandling og utbetaling.

Over halvparten av idrettsrådene- og kretsene i ordningen, oppgir at de har faste søknadsfrister på nyåret og gjennom våren, og et fåtall opplyser at de tar imot søknader løpende gjennom året. De idrettsrådene som oppgir at de har løpende frister gjennom året, begrunner dette med at de ikke ønsker å stoppe idrettslag som har lyst til å sette i gang et prosjekt, og som er motivert for å drive inkluderingsarbeid. Idrettsrådene er redde for at engasjementet kan forsvinne dersom et idrettslag har fått en idé på høsten, men så må vente til neste vår med å få midler til å sette i gang.

Det er med andre ord store forskjeller mellom kretser og kommuner i når på året idrettslagene kan regne med å få midler, og hvor lang tid det tar fra de søker til de får svar og eventuelt utbetalt midlene. Det er rimelig å tro at i de forvaltningsenhetene som opererer med en fast søknadsfrist på våren, kan idrettslagene tidligst starte tiltakene i sommerferien (ferietiltak) eller på høsten. Vi vet lite om hvordan lagene selv opplever dette, men flere forvaltningsenheter forteller at lagene synes midlene kommer sent. Vi kan anta at det fungerer greit for klubber som organiserer tilbudene sine i tråd med skoleåret, og at det er mindre tilfredsstillende for idretter som f.eks. har sesongstart på vårparten. Ut ifra det vi vet om behov og kapasitet i frivillig sektor, vil vi likevel anta at god tid fra kunngjøring av midler til søknadsfrist, og aller helst løpende søknadsbehandling, ville være å foretrekke for idrettslagene.²²

Samlet sett må forvaltningsmodellen i *Inkludering i idrettslag* kunne sies å være kompleks, og den involverer mange aktører bare i det å tildele og rapportere på midler. Dermed er den trolig også dyr i drift.

4.2 NIFs forvaltning av tilskuddet

NIFs rolle i ordningen er formelt sett å søke om midler på vegne av idrettsråd og -kretser i ordningen, tildele midlene til rådene og kretsene, og rapportere til KUD på bruk og måloppnåelse.

Søknadsbehandling

Når NIF mottar søknader fra forvaltningsenhetene, ser de i utgangspunktet på hvilke tiltak forvaltningsenhetene har tenkt å prioritere, og hva som er relevant for kommunen(-e) som idrettsrådet eller idrettskretsen har ansvar for. NIF bruker blant annet tidligere tilskuddsrapporter fra det enkelte idrettsråd/-krets i sine vurderinger. Det legges særlig vekt på hvor mange idrettslag som involveres fra den enkelte krets, og hvor mange barn og ungdommer som deltar. Det viser at NIF forvalter midlene i tråd med ordningens målsetting om høy aktivitet.

²² Veilederen for forenkling av statlige tilskuddsordninger til frivillig sektor trekker fram begge disse tiltakene som aktuelle å vurdere i ordninger rettet mot frivillig sektor.

Statistikk over barnefattigdom og hvor stor andel av befolkningen som har innvandrerbakgrunn, spiller også inn i vurderingene. NIF legger dessuten vekt på at det ikke skal være for stor variasjon i tildelingene fra år til år, verken når det gjelder økning eller reduksjon. Det skjer imidlertid svært sjeldent at beløpet reduseres. Dersom det skulle være midler til overs etter at alle idrettsråd- og kretser har mottatt midlene de har søkt om, vil Oslo bli prioritert og få en større tildeling. Begrunnelsen for denne prioriteringen er at Oslo idrettskrets fordeler midler til mange flere lag enn de øvrige idrettsråd og -kretser, i tillegg til at de i større grad enn de andre områdene har flere sårbare grupper.

Rapportering

I tildelingsbrevet fra KUD til NIF kommer det fram at NIF skal rapportere på disponeringen av tilskuddet for inneværende år. Rapporten skal redegjøre for hvordan tilskuddsmidlene er benyttet og graden av måloppnåelse. Vår gjennomgang av tildelingsbrev i perioden 2014-2019 viser at KUD ber om *kvantifiserte rapporteringer* på antall tiltak og involverte idrettslag, samt typer av tiltak, og om mer kvalitative beskrivelser og redegjørelser av andre temaer. Det gjelder tiltak rettet mot innvandrerjenter og økonomiske tiltak, hvordan ordningen virker i de «nye» kommunene, hvorvidt målgruppene nås og om tiltakene virker rekrutterende og gir medlemsøkning i lagene. NIF skal også redegjøre for hvilke tiltak og virkemidler som fungerer overfor målgruppene.

NIF skal dessuten beskrive oppfølgingen av forvaltningsenhetene, formidlings- og koordineringsoppgaver og redegjøre for bruken av administrative ressurser i ordningen. Det skal også leveres en revisorattestert regnskapsrapport med oversikt over hva den enkelte forvaltningsenhet har mottatt, og hvor mye som er fordelt direkte til lagene. Dette kravet stilles også fra NIF til de ulike idrettsråd og -kretser, med unntak av kravet om revisorattest.

Fram til og med 2017 rapporterte idrettsråd- og kretser i form av en aktivitetsrapport, samt en revidert regnskapsrapport. I 2016 etablerte NIF en arbeidsgruppe for å utvikle et nytt rapporteringssystem, og det ble blant annet gjennomført en omfattende prosess med forvaltningsenhetene om systemet. Rapporteringssystemet ble imidlertid først tatt helhetlig i bruk i 2017. Fra og med 2018 utarbeidet NIF en elektronisk rapporteringsmal både for idrettslagene og for idrettskretser og idrettsråd.

Idrettslagene rapporterer både på kvantitative og kvalitative parametere. Lag som får tildelt 25.000 kroner eller mer får flere spørsmål enn det lag med lavere tildeling får. Idrettslagene rapporterer på en lang rekke forhold som handler om økonomi, om bruk av midlene, om ulike indikatorer for måloppnåelse, om hvilke utfordringer de har erfart, og hva de opplever virker overfor ulike målgrupper. I tillegg svarer de på en rekke indikatorer som belyser grad av systematikk i arbeidet. Rapporteringene hentes inn gjennom et elektronisk verktøy, og det er NIF som kan ta ut data på lagsnivå og aggregert nivå. Mens NIF selv sammenstiller de kvantifiserbare dataene, er det forvaltningsenhetene som får i oppdrag å sammenstille de kvalitative dataene for idrettslag i sin(e) kommune(r).

I samtlige intervju med idrettsråd og -kretser, kommer det fram at rapporteringen gjennom de siste årene har vært svært omfattende og tidkrevende. Flere uttrykker dessuten frustrasjon over at de ikke får tilgang til data fra lagene de har forvaltningsansvar for, og at de heller ikke kan bistå lagene med utfylling. Flere idrettsråd har også fått tilbakemelding om at en del idrettslag ikke søker fordi

ordningen innebærer «mye byråkrati for noen tusenlapper». Det handler blant annet om at flere i laget må koordinere arbeidet med å fylle ut rapporteringsskjemaet, ettersom det må rapporteres både på tiltaket og på økonomien.

Hva brukes så de innrapporterte dataene til? Både KUD og NIF forteller at rapporteringen i all hovedsak er deres informasjonskilde til hva pengene brukes til og hvordan de kaster av seg. NIF bruker som nevnt noe av rapporteringen til å vurdere søknader om midler i de påfølgende årene. Videre brukes rapporteringen i dialogen mellom KUD og NIF, og mellom NIF og forvaltningsenhetene. KUD benytter den også i forbindelse med den årlige hovedfordelingen av spillemidlene, og i politikktutvikling.

NIFs øvrige arbeid med inkludering og mangfold

I tillegg til å forvalte midlene, fungerer NIF som et bindeledd mellom de øvrige forvaltningsenhetene og KUD, og som en koordinator og faglig sparringspartner for forvaltningsenhetene. I løpet av perioden 2013-2019 har NIF blant annet videreutviklet sine faglige retningslinjer for bruk og forvaltning av midlene samt søknads- og rapporteringssystemer. Noen av prosessene er gjort med hjelp fra en arbeidsgruppe med representanter for idrettsrådene. NIF arrangerer også to samlinger i året for forvaltningsenhetene.

NIF oppgir at de har mange andre oppgaver knyttet til å styrke inkludering og mangfold i den organiserte idretten. I tillegg til å forvalte *Inkludering i idrettslag*, er NIF søkerorganisasjon til Stiftelsen Dam. Det innebærer at de søker og mottar midler til inkluderingsprosjekter i regi av idrettslag i idrettskretser og særforbund to ganger i året. NIF har også samarbeidet tett med IMDi i en årrekke, herunder mottatt midler til integreringsarbeid i idrettslag.²³ De har utviklet egne nettsider for inkluderingsarbeid i idretten, der det formidles informasjon om både støtteordninger og erfaringer og kunnskap til ulike organer i idretten. Andre relevante tiltak er:

- ◆ at NIF har avtale med organisasjonen BUA²⁴, for å bidra til etablering av utstyrsordninger rundt om i landet
- ◆ at NIF inngår som én av flere organisasjoner i «Nasjonal dugnad mot fattigdom og utenforskap blant barn og unge» (NDFU), som står bak verktøyet ALLEMED
- ◆ at NIF har signert Fritidserklæringen og jobber tett med blant andre Bufdir som følger opp erklæringen fra statens side
- ◆ at NIF jobber for at kostnadene ved å delta i organisert idrett må reduseres, i samarbeid med idrettsorganisasjoner og kommuner

Forvaltningsenhetenes vurderinger av NIFs rolle

I intervjuer med idrettsråd og -kretser har vi spurt om hvordan samarbeidet med NIF fungerer, og i hvilken grad de er tilfredse med kontakten. Mange av informantene gir ros til kontaktpersonen i NIF for å være lett tilgjengelig og å gi god hjelp og veiledning. De gir uttrykk for at de verdsetter at det

²³ Se f.eks. Skutlaberg, Ekhaugen og Holden (2018) og Dahle, Grindheim, Høgestøl og Ryssevik (2011).

²⁴ BUA er en ideell organisasjon som vil gjøre det enklere å være fysisk aktiv, og som står bak et helhetlig konsept for utlån av aktivitetsutstyr. Den enkelte lokale utstyrsordning eies og driftes av kommuner, lag og foreninger, mens BUA kan bistå med ulike tjenester og verktøy for å drifte ordningene. BUA står for Barn-Unge-Aktivitet. Se også BUAs hjemmesider (www.bua.io).

finnes en annen instans å diskutere faglige spørsmål med. Flere påpeker også at NIF har jobbet mer systematisk med ordningen i de senere år, og at det har blitt klarere retningslinjer for tilskuddsforvaltningen. Det skaper forutsigbarhet, likere praksis og mer kunnskap om hva som oppnås med midlene. Mange setter dessuten pris på de felles samlingene for forvaltningsenhetene. Enkelte ønsker seg imidlertid mer tid til å diskutere felles problemstillinger med de andre forvaltningsenhetene, og færre eksterne foredragsholdere, for «det blir ofte det samme som kommer igjen på alle konferanser».

På den andre siden fremmer forvaltningsenhetene også en del kritikk mot NIF gjennom intervjuene. Noe av kritikken handler om at NIF oppfattes som for passiv når det gjelder å formidle idrettsrådenes syn på forhold i tilskuddsordningen overfor KUD. Helt konkret trakk informantene fram begrensningen på administrasjonskostnader på ti prosent, som ble innført i 2019, og at begrensningen også rammer tiltaket aktivitetsguide (omtalt i kapittel 3). NIF ble av én omtalt som «et filter», og flere etterlyste tettere kontakt med tilskuddsgiver, som faktisk er den som kan påvirke rammene i ordningen. Flere gir uttrykk for tilsvarende synspunkter som det som formuleres i følgende sitat:

Generelt så har det svingt litt når det gjelder å forstå om de [NIF] jobber for oss eller for KUD. Vi har et godt forhold nå, men vi har slitt litt med forståelse for hvordan vi skal jobbe. NIF har ment noe annet enn oss, og av og til er de [NIF] bare budbringere for KUD. Vi har utfordret dem på å ta med KUD på møter, så de kan lære mer om det som skjer der ute, av oss.

Etter det vi har fått opplyst, har representanter for KUD vært til stede på minst én samling med idrettsrådene i løpet av de siste årene, for å imøtekomme ønsket fra idrettsrådene.

Et par informanter løfter blikket ytterligere i sin kritikk av NIF. De gir uttrykk for at arbeidet med å gjøre idretten mer inkluderende og mangfoldig i NIF har vært svakt forankret og ikke sterkt prioritert i organisasjonen. Dette formidles på litt ulike måter. Én av informantene savner tettere kommunikasjon med NIF når det gjelder å uttrykke lokalidrettens behov til statlige myndigheter på nasjonalt nivå. Hen gir følgende konkrete eksempel:

Vi føler kanskje ikke at inkluderingsarbeidet er så godt forankret i NIF, og styret mitt trenger egentlig å vite litt om føringene som kommer fra NIF. Et eksempel er at på lokalt nivå, oppleves samarbeid med NAV vanskelig. Hvordan håndterer vi det med lavinntektsbarn? Det er litt ulikt hvordan vi gjør det. Så får vi høre at NIF skal i møter om dette på nasjonalt nivå, med ASD eller AV-dir. Og da lurer vi på - hvem skal dit? Er det [våre kontaktpersoner]? Er det noen høyere oppe? Hva skal de ta opp? [Det hadde vært lurt] at styret i mitt idrettsråd er på linje med det som foregår i NIF [overfor NAV som etat] på et overordnet nivå om disse spørsmålene.»

Én annen informant har litt andre typer innvendinger, men peker på at det tross alt har vært en positiv utvikling gjennom årene:

Det har tatt seg opp, men jeg har inntrykk av at inkludering har vært litt venstrehåndsarbeid fra NIFs side; det har i liten grad vært satt i system. Det var

ikke veldig mye informasjon å få da jeg startet, og lite å hente i form av kompetanseheving, råd og veiledning - samtidig som de sier, at dette er veldig viktig. Men det er en mye tydeligere profil nå.

Samlet sett tyder funnene på at det er nødvendig med et koordinerende organ over forvaltningsenhetene. Funnene tyder på at NIF løser forvaltningsoppgavene i ordningen på en god måte. Det synes å være særlig positivt at systemer og retningslinjer er videreutviklet de siste årene, og det er rimelig å tro at det bidrar til økt måloppnåelse. Samtidig viser funn fra forvaltningsenheter og idrettslag at omfanget av rapporteringskrav er så stort at enkelte lag vegrer seg for å søke, og at lag som får tilskudd bruker unødig mye tid både fordi de skal rapportere på mange parametere og i stor detalj. Det kan redusere ordningens treffsikkerhet, ved at idrettslag som kunne gjort et godt inkluderingsarbeid ikke ønsker å delta fordi den administrative byrden blir for stor. Det kan redusere måloppnåelsen.

4.3 Organisering og praksis hos forvaltningsenhetene

Idrettsrådene og -kretsene som forvalter midlene spiller også denne doble rollen som NIF gjør, ved både å være mottakere og forvaltere av tilskudd.

I alle forvaltningsenhetene så nær som én, er det ansatte som forvalter tilskuddet til idrettslag, og det var stort sett mer enn én stilling i rådene på intervjutidspunktet (mars-april 2020). En viktig forskjell mellom idrettsrådene handler om hvordan stillingene finansieres. Noen drives hovedsakelig med driftsstøtte fra kommunen, eventuelt supplert med kontingenter. Andre lapper sammen midler fra en rekke mer eller mindre faste finansieringskilder, som statlige og kommunale tilskudd samt prosjektstøtte fra private stiftelser. Det framgår både av økonomirapporteringer og intervjuer at noen få idrettsråd har brukt tilskuddsmidler fra *Inkludering i idrettslag* til å delfinansiere egne stillinger, i alle fall i deler av perioden 2013-2019. Det gjelder både ordinære, fulle stillinger som har inkluderingsarbeid som del av sitt arbeidsansvar, og mindre stillinger knyttet til tiltaket aktivitetsguide. På den andre siden er det eksempler på idrettsråd i store bykommuner som har valgt å ikke ansette egne medarbeidere til å drive inkluderingsarbeid, men brukt ressurser som allerede er ansatt, til dette arbeidet.

Haugesund idrettsråd peker seg ut som idrettsrådet med færrest stillinger. Der er daglig leder ansatt i 20 prosent stilling mens alle andre verv er frivillige. Forvaltningen er imidlertid lagt til et underliggende organ kalt Folkepulsen, som forvalter ulike kommunale og fylkeskommunale tilskudd rettet mot inkludering av ulike grupper i idrettslagene.²⁵ Det innebærer at et styre ledet av idrettsrådet, men med representanter fra kommunens politiske og administrative ledelse samt en uavhengig representant, forvalter en samlet tilskuddspott for å inkludere ulike grupper i organiserte idrettsaktiviteter.

²⁵ Folkepulsen er et samarbeid som Rogaland idrettskrets har med ti av fylkets kommuner, om å forvalte ulike tilskuddsmidler knyttet til inkludering i organisert idrett. I Stavanger og Haugesund forvaltes midlene av et sammensatt styre med to representanter for idrettsrådet samt representant fra lokalpolitikken, fra kommuneadministrasjonen og én fri representant, f.eks. mottaksskole. Folkepulsen for Sandnes ledes av idrettskretsen, men har representanter fra Sandnes i styret.

Når det gjelder idrettskretsene, er de som tidligere omtalt en del av NIF, og de ansatte lønnes derfra.

Alle forvaltningsenhetene, både råd og kretser, forteller at tilskuddet bare er én av flere inkluderingsoppgaver de jobber med. Noen får delegert en del oppgaver fra kommunen, som kan være knyttet til inkludering, i forbindelse med at de får kommunale driftsmidler. Andre drifter ulike prosjekter, tiltak og satsninger finansiert med midler kanalisert av NIF, andre tilskuddsordninger eller kommunen selv, så som «Aktive lokalsamfunn» eller aktivitetsguide (se også kapittel 3).

Informasjon til idrettslagene

Alle forvaltningsenhetene mener at de informerer godt om ordningen til idrettslagene i sin kommune eller krets, og de fleste hevder at ordningen skal være kjent av samtlige lag innenfor deres nedslagsfelt. De fleste informerer om tilskuddet via sine hjemmesider, Facebook, nyhetsbrev og e-post til tidligere tilskuddsmottakere. Noen inviterer også til fellessamlinger hvor tilskuddsordningens kriterier blir gjennomgått. Som vi kommer tilbake til i kapittel 5, har antallet tildelinger variert betydelig for flere forvaltningsenheter. I intervju oppgir flere av idrettsrådene at de er proaktive mot konkrete lag for å få flere til å søke om midler til tiltak, mens andre har flere søkere enn hva de har midler til.

Flere av idrettslagene vi har intervjuet, fortalte at de ikke visste om tilskuddet før de ble kontaktet direkte av idrettsrådet og oppfordret til å søke. Det illustrerer at små organisasjoner som i stor grad er drevet av frivillige, trenger målrettet informasjon, gjerne via direkte kontakt. Det er et argument for at idrettsrådene er godt egnet som forvaltningsenheter i en ordning med forholdsvis lave tildelingsbeløp.

Tildeling og tiltak

De fleste idrettsråd oppgir at søknadene først behandles og prioriteres i administrasjonen, før endelig innstilling besluttet i idrettsrådets styre. Styrene består i stor grad av representanter fra idrettslagene i kommunen.

Så nær som alle idrettsråd- og kretser oppgir i intervjuene at de legger kriteriene som kommer fra KUD, samt anbefalingene fra NIF i tildelingsbrevet, til grunn i vurdering av innkomne søknader. Det er imidlertid stor variasjon i hvor tett idrettsrådene følger opp lagene i søknadsprosessen, hvordan de tenker rundt fordeling av midlene, hvilke tiltak som prioriteres, og hvor store summer som tildeles det enkelte idrettslag. Noen av forvaltningsenhetene er tett på lagene i søknadsprosessen, følger opp søknader de ikke forstår eller som bør justeres for å kunne gis tilskudd. Andre forholder seg kun til søknaden, og gir avslag dersom det er mangler ved søknaden og de ikke får tilstrekkelig kontakt eller tilbakemelding fra lagene.

Vi finner også variasjoner i hvorvidt forvaltningsenhetene faktisk driver prosjekter og tiltak. Noen inntar en formell forvalterrolle, som driver informasjons- og oppfølgingsarbeid uten å involvere seg mer enn det. En informant i ett av disse rådene sier:

For oss er det viktig å understøtte aktiviteter i idrettslagene, vi bruker ikke midler selv på tiltak. Vi skal understøtte lagene, ellers er det ikke bærekraftig. Vi skal ikke være en tiltaksdrifter eller tiltaksarrangør.

Andre tar mer aktivt del i å utvikle og koordinere tiltak som de så får idrettslagene med på. Det kan være å bistå lagene med å etablere miljøkontakter eller miljøtrenere, og å tilby kurs og oppfølging for disse, eller å etablere aktivitetsguider som kobler barn og ungdom i målgruppa med idrettslag og følger dem opp så lenge de har behov for det.²⁶

Videre opererer noen idrettsråd med klare retningslinjer for hvilke typer tiltak lagene kan søke om, og de har utviklet egne kriterier og satser som anvendes i søknadsbehandlingen. Noen setter på forhånd av en andel av midlene som de bruker til ulike tiltak, f.eks. hvor stor andel av tilskuddet som kan brukes på Åpen hall eller ferietiltak. Andre idrettsråd behandler tilsynelatende de søknadene de får inn, og prioriterer midlene ut ifra hva det søkes om.

Flere oppgir at de prioriterer idrettslag som søker om ukentlige aktiviteter, mens andre legger vekt på hvor mange barn og unge i målgruppen tiltaket treffer. Flere forteller at en del søknader er mer oppblåste enn nødvendig, og at idrettsrådene f.eks. tildeler mindre til honorarer og markedsføring enn det lagene i utgangspunktet har søkt om. Som det framgår av kapittel 6, der vi presenterer hvor stor tildeling lagene vi har intervjuet har fått, framkommer det variasjoner i hva tilskuddet brukes på og at det er delt ut forholdsvis ulike beløp for ganske like aktiviteter. Dette er et område der det kan være hensiktsmessig å utvikle en likere praksis mellom forvaltningsenhetene.

Ulike vurderinger av tiltakene

Forvaltningsenhetene har også ulike oppfatninger om hvor hensiktsmessige de ulike tiltakene er for å nå målene med ordningen. Et av disse tiltakene er Åpen hall. Noen idrettsråd og -kretser mener at dette er et godt tiltak: det er lett å variere aktivitetene, samtidig som det er lav terskel for å møte siden det ikke er noen forpliktelser knyttet til å delta. På den annen side mener flere idrettsråd og -kretser at Åpen hall i liten grad bidrar til varig deltakelse i idretten. Idrettslagene har få muligheter til å følge opp det enkelte barn over tid og dermed få muligheter til å finne ut hva barrierene for varig deltakelse i idretten konkret kan være. Flere idrettsråd og -kretser mener videre at det er utfordrende å sikre at tiltaket faktisk når målgruppen, da ingen barn/ungdommer registreres, og man dermed ikke har oversikt over om de faller inn under kriteriene for ordningen.

Det er også uenighet om tilskuddet bør gå til å dekke ubetalte kontingenter. Noen idrettsråd/-kretser prioriterer det høyt, og organiserer det slik at idrettsrådet har en pott som idrettslag kan få spesifikt til dette formålet. Som det framgår av kapittel 3, er det også en del lag som bruker tilskuddsmidler de har mottatt til å dekke kontingenter, treningsavgifter og utstyr. De av informantene i idrettsrådene som synes disse tiltakene er gode, framhever det som et av få tiltak som spisses direkte mot målgruppene. Andre mener at slik økonomisk støtte er noe kommunen må ta seg av, og at tilskuddsmidlene bør gå til videreutvikling av lagenes tilbud og arbeidsmåter. Også her synes det å være potensial for å utvikle en likere praksis mellom forvaltningsenhetene.

Som omtalt i kapittel 3 oppfatter mange av forvaltningsenhetene tiltaket aktivitetsguide som et godt tiltak, og mange forstår ikke hvorfor ikke det skal kunne finansieres gjennom ordningen. Vi finner likevel ulike synspunkter på hvorvidt det er hensiktsmessig at det forankres i idrettsrådet. En av informantene sier:

²⁶ Se f.eks. Fredrikstad idrettsråds hjemmesider der det gis informasjon om ulike tiltak det kan søkes tilskudd til, under fanen «Samfunnsansvar» (<https://www.frid.no/>).

Det er et dyrt tiltak og en krevende ordning, både økonomisk og selve oppfølgingen av det - både for guidene og for oss. Samtidig er det et tilbud som er veldig kjærkomment. Nøkkelen for oss har vært å komme i kontakt med NAV, og de syns også dette er veldig kjærkomment. Men jeg syns ikke det skal ligge hos idrettsrådet eller i idretten i det hele tatt. Noen [barn og ungdommer] har lyst til å holde på med friluftsliv, kulturtilbud – det som ikke vi har tilbud om. Det burde vært et felles initiativ fra kommunen. Jeg kan godt ringe et korps, men det er ikke vårt område. (...) Grunnen til at vi gikk inn i dette, var at vi skal gjøre det så bra de årene vi har finansiering, sånn at kommunen ser at dette må de selv sørge for når vi gir oss.

Samlet sett viser evalueringen at noen av forskjellene i forvaltningen er at det er ulike oppfatninger om hvilke tiltak som er gode, blant annet fordi de har ulike oppfatninger av hvor bredt målet med ordningen er og hvorvidt det er idrettsrådene eller andre som bør ha ansvar for de ulike tiltakene.

Oppfølging av idrettslagene

De aller fleste idrettsråd og -kretser opplyser at de har god kontakt med idrettslagene i sine byer, og at det er mange treffpunkter totalt gjennom året hvor de blant annet kan gi veiledning om denne ordningen. Flere av dem opplyser at de inviterer idrettslagene til samlinger en til to ganger i året, hvor de går gjennom ulike støtteordninger. De har også årlige klubb-besøk, årsmøter og de inviterer til seminarer gjennom året. Flere idrettsråd og -kretser opplyser at de setter krav til idrettslagene som mottar tilskudd, om å møte til samlingene. De fleste idrettsråd og -kretser opplyser i intervjuene at de i tillegg til fysiske møter med idrettslagene, også har tett kontakt og oppfølging via e-post og telefon.

Det er imidlertid ingen idrettsråd og -kretser, med unntak av Oslo, som har direkte kontroll eller tilsyn av hvorvidt tilskuddsmidlene faktisk går til det de søker midler til. Enkelte forvaltningsenheter oppgir at de utbetaler halve tilskuddet på våren, og resten på høsten, etter at idrettslagene har rapportert på bruken av tilskuddet. Imidlertid angir så nær som alle at de ville ha oppdaget det dersom en klubb ikke startet opp tiltaket de har fått tilskudd til, eller om midlene gikk til andre områder i klubbdriften. Dette begrunner de med at det er tett kontakt mellom idrettsråd/-krets og det enkelte idrettslag.

4.4 Oppsummerende drøfting

I dette kapittelet har vi tatt for oss forvaltningen av *Inkludering i idrettslag*, herunder forvaltningsmodell og hvordan modellen praktiseres. God forvaltning er viktig for å oppnå best mulig måloppnåelse på en effektiv måte.

Dagens forvaltningsmodell har tre nivåer: KUD, NIF og enten idrettsråd eller -kretser. I kapittelet har vi illustrert at det finnes tre varianter av denne modellen: en variant der idrettsråd forvalter midler, en variant der idrettskrets forvalter midler, og en variant der idrettskrets forvalter midler via idrettsråd og deretter til idrettslag. Forvaltningsmodellen er med andre ord kompleks, og de formelle prosessene knyttet til søknad, søknadsbehandling og rapportering omfatter samspill mellom mange aktører.

På papiret virker det lite hensiktsmessig å ha flere varianter av en forvaltningsmodell i en så liten ordning. Vi har likevel ingen konkrete funn som tilsier at idrettslagene foretrekker idrettsråd eller idrettskrets som forvaltere, eller at erfaringene med de to instansene er svært ulike. Vi ser heller ikke tegn til at forvaltningspraksis varierer etter om det er idrettsråd eller -krets som forvalter tilskuddet. Begrunnelsen for modellen som eksisterer er dessuten kurant når vi tar i betraktning at de lokale rammebetingelsene varierer. Vi oppfatter at dagens trenivå-modell bygger på to antakelser: at tilskuddet forvaltes best nær klubbene, og at forvaltningsoppgavene best løses av ansatte medarbeidere i idretten. Vi mener evalueringen viser betydningen av idrettsrådenes lokalkunnskap, og den muligheten de har for å gi målrettet informasjon og oppfordringer til å søke støtte gjennom ordningen på ulike arenaer lokalt. Idrettsrådene har også mulighet for å bygge bro mellom idrettslag og andre i lokalsamfunnet, som tjener inkluderingsarbeidet. Dette er argumenter som taler i favør av idrettsrådsvarianten. Samtidig er det liten tvil om at både treffsikkerhet og måloppnåelse i ordningen krever at det legges ned nok tid til disse oppgavene, og at ansvaret derfor bør legges til et organ med ansatte. Det er et argument for at idrettskretsen er et godt alternativ der idrettsrådene ikke har ansatte.

I et kostnadsperspektiv framstår begge idrettskretsmodellene som rimeligere enn idrettsrådsmodellen. Det skyldes at de ansatte i kretsene lønnes av NIF, mens de idrettsrådene som involveres, uansett drives på frivillig basis. Det frigjør midler til aktivitet i idrettslagene, i tråd med ordningens betingelser. I et samfunnsøkonomisk perspektiv derimot, framstår løsningen der idrettskretsen fordeler midler via idrettsrådene (hybridmodellen) som den klart dyreste, mens idrettsrådsmodellen framstår som rimeligst. Det skyldes at jo flere aktører som bruker tid og krefter på forvaltning av disse midlene, jo mindre tid og krefter kan de bruke på andre nyttige oppgaver. Videre virker det hensiktsmessig å videreutvikle idrettsrådenes inkluderingskompetanse, fordi lokale idrettslag spiller hovedrollen i visjonen om å *sørge for idrett og fysisk aktivitet for alle*.

Én av de to løsningene vi ser som mest realistiske, er å videreføre den overordnede trenivå-modellen, samtidig som det foretas en opprydning og konsolidering av idrettskretsenes praksis. Det andre alternativet kan være en løsning som vi også pekte på i oppsummeringen av kapittel 3, nemlig at det forutsettes at kommunene sørger for tilstrekkelig administrativ kapasitet i de idrettsrådene der ordningen skal virke.

I kapittelet har vi også pekt på at det er mange aktører som involveres i de formelle prosessene knyttet til å søke, behandle søknad og rapportere på tilskuddet. Vi tror det er potensial for å forenkle prosessene og kravene, særlig til rapportering. Det er i dag et omfattende rapporteringsskjema idrettslagene skal søke på, og flere tegn på at disse kravene reduserer motivasjonen til å søke støtte. Både KUD og NIF har bidratt til at kravene er blitt omfattende. Trolig har også forvaltningsenheter som har blitt konsultert, vært delaktige. Vi ser tydelige behov for å revurdere om alle parametere det rapporteres på i dag er nødvendig å ha årlige data på, eller om noe kan dekkes inn i systematiske gjennomganger eller eksterne evalueringer med noe lengre intervaller. Rapporteringsverktøy og analyser bør også kvalitetssikres ytterligere, for å sikre at de data som samles inn er valide, reliable og sammenlignbare over tid. For ordens skyld, vil vi påpeke at denne kritikken rammer en rekke statlige og kommunale ordninger.

Evalueringen viser at forvaltningsenhetene er godt fornøyde med NIFs utøvelse av forvaltningsrollen, men at de er mer i tvil om NIF representerer deres interesser i tilstrekkelig grad overfor KUD som tilskuddsgiver. Det henger sammen med en økende misnøye med ordningens rammer. Dette kan tilsi

at det bør sikres dialogpunkter der alle aktørene samles med jevne mellomrom, i alle fall så lenge diskusjoner om sentrale rammebetingelser i ordningen er kontroversielle.

I evalueringen har vi også lagt vekt på at *Inkludering i idrettslag* er én av flere virkemidler rettet mot å øke idrettens evne til å inkludere og til å gjenspeile en mangfoldig befolkning. Derfor er NIFs samarbeid med en rekke relevante aktører og ulike satsninger knyttet til inkluderingsarbeid også utenfor *Inkludering i idrettslag* relevant å framheve. NIFs brede involvering gir organisasjonen en unik mulighet til å løfte inkluderingsarbeidet (idretts)politisk, og til å påvirke det samlede systemet av finansieringskilder for inkluderingsarbeid i idrett. Vi merker oss at noen av idrettsrådene ser et potensiale for at NIF holder tettere kontakt med den lokale idretten når det gjelder å kommunisere deres behov i inkluderingsarbeidet overfor offentlige tjenester, både i forbindelse med tilskuddsordninger og samarbeid med offentlige tjenester.

Når det gjelder den forvaltningen som idrettsråd og -kretser utfører i *Inkludering i idrettslag*, ser vi en del forskjeller både i praksis og vurderinger av hva som bør vektlegges. Det er ikke nødvendigvis et problem at noe gjøres litt ulikt, fordi det kan handle om lokale tilpasninger eller prioriteringer. Vi oppfatter dessuten at prinsippet om å la frivilligheten selv få mye innflytelse, veier tungt i frivillighetspolitikken. Da må en også anerkjenne at frivillige i ulike kommuner gjør litt ulike vurderinger. Det kan likevel være lurt å sikre en kontinuerlig dialog om sentrale temaer knyttet til utøvelsen av selve forvaltningsoppgavene. Vi tror at flere vil ha nytte av å diskutere dilemmaer og utfordringer i et faglig fellesskap, og at det kan være heldig for arbeidet med å utvikle en felles forståelse og praksis rundt støtte til ulike tiltak, utmåling av tildelingsbeløp m.m. på tvers av forvaltningsenhetene.

Kapittel 5: Aktiviteter og deltakelse

I dette kapittelet tar vi for oss hva tilskuddet har utløst av aktiviteter i idrettslagene, blant annet hvilke typer tiltak som er iverksatt og for hvem. Vi presenterer utvikling på flere av de parameterne som NIF oppfatter som tegn på måloppnåelse, så som antall idrettslag og tiltak som gis støtte, herunder andel ukentlige tiltak som iverksettes med tilskuddsmidlene.

Ett sentralt funn i kapittelet er at den økte bevilgningen i perioden ikke har utløst en tilsvarende høy vekst i antall idrettslag som får tilskudd eller antall tiltak som tilbys. Det går også fram av analysene som presenteres at det er betydelige forskjeller mellom forvaltningsenhetene både når det gjelder om økt tildeling fører til økning i antall tildelinger, tildelingsbeløp og hvilke typer utgifter idrettslagene dekker med tilskuddet.

5.1 Hva har støtten gått til?

NIF har i evalueringen uttrykt at økning i antall idrettslag som får inkluderingsmidler er ett av flere kjennetegn på høy måloppnåelse (jf. kapittel 3). Hvordan ser utviklingen ut på dette parameteret i perioden 2013-2019? Tabell 5.1 framstiller den årlige samlede bevilgningen til ordningen, hvor mange idrettslag som fikk tilskudd hvert år, og hvor stor gjennomsnittlig bevilgning hvert idrettslag har fått i perioden.

Tabell 5.1: Bevilgning, antall idrettslag med tilskudd og gjennomsnittlig bevilgning per idrettslag. 2013-2019. Kilde: NIFs årlige tilskuddsrapporteringer 2013-2019.

År	Bevilgning	Antall idrettslag	Gjennomsnittlig bevilgning per idrettslag
2013	9 500 000	305	31 148
2014	10 500 000	325	32 308
2015	11 500 000	338	34 024
2016	13 500 000	347	38 905
2017	14 500 000	356	40 730
2018	15 500 000	395	39 241
2019	18 000 000	384	46 875

Tabellen viser at mens bevilgningen så å si er doblet gjennom perioden, har antallet idrettslag med tilskudd økt med én fjerdedel. Det betyr at i snitt har bevilgningen per lag økt i løpet av perioden. Undersøker vi nivået på tildelingene i idrettslagenes rapportering for 2019, framgår det at 40 prosent av lagene fikk tildelt opptil 25.000 kroner²⁷, mens 55 prosent fikk tildelt høyere beløp. 15 prosent fikk

²⁷ Denne terskelverdien er satt av NIF, og idrettslag med høyere tildeling enn 25.000 får større rapporteringskrav enn lag med lavere tildeling.

over 100.000 kroner, og de fem største tilskuddsmottakerne fikk mellom 250.000 kroner og 415.000 kroner. Det er med andre store forskjeller i tildelingsbeløp, og Oslo og Trondheim peker seg ut med å ha flest større tildelinger.

Når det gjelder utviklingen i antall tilskuddsmottakere (det vil si idrettslag), skulle en kanskje forvente å se en større økning i takt med økt bevilgning og utvidet nedslagsfelt for ordningen, enn det som framgår av tabell 5.1. For å forstå utviklingen bedre, ser vi i tabell 5.2 nærmere på hvor mange idrettslag hvert av idrettsrådene/-kretsene har tildelt penger hvert år i perioden. Vi oppsummerer også utviklingen i de to siste kolonnene for hele perioden 2013-2019, og for 2015-2019. Den siste perioden sammenfaller med den kraftige utvidelsen av ordningen, både i antall kommuner og i bevilgningsøkning.

Tabell 5.2: Antall idrettslag fordelt på forvaltningsenhetene i ordningen. Kilde: NIFs rapportering til KUD (2013-2017) og idrettsråds/-kretsers innrapportering til NIF (2018 og 2019).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Økning 2013- 2019	Økning 2015- 2019
Oslo idrettsråd	56	40	41	40	i.d.	50	51	-9 %	24 %
Bergen idrettsråd	52	60	65	60	i.d.	59	45	-13 %	-31 %
Trondheim idrettsråd	17	12	25	42	i.d.	50	45	165 %	80 %
Akershus idrettskrets	48	57	49	29	i.d.	40	39	-19 %	-20 %
Stavanger idrettsråd	25	39	22	22	i.d.	23	32	28 %	45 %
Tromsø idrettsråd	23	25	25	20	i.d.	43	31	35 %	24 %
Fredrikstad idrettsråd	36	36	36	35	i.d.	24	48	33 %	33 %
Kristiansand idrettsråd	21	16	16	17	i.d.	22	17	-19 %	6 %
Sarpsborg idrettsråd	18	27	30	32	i.d.	26	17	-6 %	-43 %
Drammen idrettsråd	7	11	16	19	i.d.	13	11	57 %	-31 %
Haugesund idrettsråd	2	2	2	3	i.d.	i.d.	4	100 %	100 %
Bodø idrettsråd			11	11	i.d.	10	12		
Vestfold idrettskrets				15	16	17	17		
Rogaland idrettskrets				0	5	i.d.	4		
Telemark idrettskrets				2	4	8	11		
Totalt	305	325	338	347	-	385	384	26 %	14 %

Tabellen gir mye informasjon, men vi skal peke på noen forhold som vi mener er særlig interessante.

For det første framgår det at kommunene som kom inn i ordningen i 2015 og 2016 har brukt ulik lang tid på å øke antallet tildelinger. Telemark idrettskrets har eksempelvis hatt en gradvis økning fra et svært lavt nivå det første året (2016). Vestfold og Bodø på sin side hadde langt flere tildelinger allerede det første året, og har deretter hatt et stabilt volum på tildelingene.

En skulle også tro at antallet idrettslag ville øke betydelig i 2016, tatt i betraktning at bevilgningen økte mer dette året enn i foregående år (17 prosent mot 9,5 prosent i 2015), og at flere nye kommuner ble innlemmet i ordningen. Som det framgår av tabellen, ble det imidlertid bare tildelt midler til ni flere lag i 2016 sammenlignet med 2015, en økning på 2,6 prosent. De fem kommunene som kom inn i ordningen i 2016 stod for tildelinger til 17 lag i 2016, mens Trondheim økte sin portefølje med like mange lag. Den tilveksten av lag som alle disse kommunene bidro med, ble likevel i stor grad spist opp

av en betydelig reduksjon i antall tildelinger i råd og kretser med lenger fartstid i ordningen. Akershus peker seg særlig ut med markant færre tildelinger i 2016 enn i 2015 og 2014, til tross for at de fikk økt bevilgningen sin i denne perioden. Som det framgår av tabell 3.2 økte bevilgningen til Akershus idrettskrets også betydelig fra 2016 til 2017, til tross for synkende tildelinger foregående år. Økningen skyldes trolig at alle kommuner i Akershus i 2016 fikk anledning til å søke midler gjennom ordningen. Også Sarpsborg og Drammen har hatt en betydelig nedgang i tildelinger de siste årene, til tross for en markant økning i bevilgningene (særlig Sarpsborg, se tabell 3.2). Disse funnene illustrerer med andre ord at økte bevilgninger ikke nødvendigvis gir seg utslag i flere idrettslag.

Tabellen viser også at svingninger i antall idrettslag som får tilskudd av de ulike idrettsrådene og -kretsene er mer regelen enn unntaket. I mange tilfeller er svingningene betydelige fra år til år. Det har skjedd til tross for at størrelsen på de tildelte midlene til den enkelte forvaltningsenhet har økt hvert eneste år i perioden, og svingningene finner sted også i de forvaltningsenhetene som har fått de største økningene i tildelingene sine (jf. tabell 3.2 i kapittel 3).

De to siste kolonnene i tabellen viser tydelig at det ikke er noen direkte sammenheng mellom størrelsen på bevilgningen og hvor mange tiltak eller idrettslag som får midler: Oslo har til tross for en stor økning i tildelte midler i hele perioden litt færre tildelinger i 2019 enn de hadde i 2013. De har likevel hatt en god økning de siste fire årene. Akershus derimot, har redusert antall tildelinger både i hele perioden og i siste del av perioden, til tross for en dobling i midler og stor fleksibilitet i hvilke kommuner de kan rette tilskuddet mot. Trondheim peker seg ut med den klart største økningen, både i perioden som helhet og i de siste årene. Det ser dermed ut som at den formidable økningen i tildeling som Trondheim idrettsråd har fått gjennom perioden, har betalt seg i at stadig flere idrettslag i kommunen har et inkluderingsarbeid med støtte fra ordningen. En kan ikke se samme avkastning i de andre kommunene med størst økning i tildeling i perioden.

Analysene kan indikere at de økte bevilgningene til ordningen ikke har kastet av seg i så stor utstrekning som en kanskje skulle forvente eller ønske. Samtidig skal vi være klar over at det kan være forhold som ikke avdekkes av denne framstillingen, f.eks. at forvaltningsenhetene har lagt om strategiene sine i perioden, eller at de har veldig ulike strategier. Vi vet heller ikke noe om kvaliteten i arbeidet har utviklet seg i perioden, men dersom den har det, kan det være at bevilgningsøkningen har kastet av seg i økt kvalitet snarere enn i økt aktivitet.

5.2 Hvilke tiltak har idrettslagene iverksatt?

Retningslinjene i KUDs tildelingsbrev slår fast at tilskuddet kan anvendes til tiltak som 1) motvirker eller reduserer økonomiske barrierer for å delta i aktiviteter i regi av idrettslag, 2) er rettet mot å øke innvandreres og særlig innvanderjenters deltakelse i idrettslag, 3) er rettet mot å øke innvandrereforeldres deltakelse og engasjement i idretten. Tiltakene bør ha til hensikt å inkludere målgruppen i idrettslagenes ordinære aktivitetstilbud.

I perioden 2013-2015 rapporterte NIF på tiltak innenfor fem kategorier som blant annet synliggjorde om tiltakene var rettet mot 1) barn og unge generelt, 2) bare jenter, eller 3) innvanderjenter spesielt. I tillegg var det egne kategorier for å rapportere omfanget av tiltak rettet mot 4) å engasjere innvandrereforeldre og 5) økonomiske støttetiltak. De fem kategoriene var for så vidt tilpasset retningslinjene, men de var ikke gjensidig utelukkende, og egnet seg derfor ikke til å vise *hvor mange*

tiltak som ble iverksatt disse årene. Rapporteringsformen ga snarere et bilde av hvilke målgrupper – og dermed dels også hvilke typer barrierer - støtten ble rettet mot. Kort oppsummert viser rapporteringene fra disse tre årene at de fleste tiltakene var rettet mot tilbud som var åpne for alle barn og unge, uavhengig av om de var i målgruppen for ordningen eller ikke, samt økonomiske støttetiltak. Det var også en økning i omfanget av disse tiltakene, særlig fra 2014 til 2015. Når det gjaldt tiltak rettet mot jenter generelt, og innvandrerjenter spesielt, rapporterte idrettsråd og -kretser om et mindre omfang. Det samme gjaldt tiltak for å engasjere foreldre. Omfanget av tiltak rettet mot jenter generelt, og for å engasjere foreldre, økte imidlertid i årene 2013-2015, mens tiltak rettet mot innvandrerjenter spesielt holdt seg stabilt lavt.

Fra og med 2016 ble innrapporteringen av tiltak lagt om, slik at en synliggjorde omfanget av ukentlige tilbud som varte over lang tid, kortere tiltak f.eks. kurs eller ferietilbud, eller dagsarrangementer. I 2018 ble denne rapporteringsformen ytterligere spesifisert, slik at Åpen hall ble skilt fra andre ukentlige tilbud, og at kurstilbud ble skilt fra ferietilbud/andre kortere tilbud. I tabell 5.3 presenterer vi utviklingen i hovedformene for tiltak i disse siste årene i evalueringsperioden. Siden kategoriene som er brukt i NIFs rapportering har variert litt mellom årene, har vi slått sammen noen kategorier for å vise hvordan støtten fordeler seg mellom ukentlige tilbud, herunder Åpen hall, og tilbud av kortere varighet, så som ferietilbud, kurs og andre kortvarige tilbud. Merk at idrettslag som har brukt tilskuddet på å dekke personlige utgifter for enkelt deltakere ble bedt om å krysse av for det tilbudet deltakeren fikk delta på som følge av støtten. Derfor vet vi ikke hvor mange lag som bruker tilskudd på slike målrettede støtte.

Tabell 5.3: Antall tiltak i ulike kategorier, 2016-2019. Kilde: NIFs rapporteringer til KUD.

Type tilbud	2016	2017	2018	2019	Totalt	Andel
Ukentlige tilbud (av disse: antall Åpen hall)	364	242	326 (50)	247 (60)	1179	60,5
Ferietilbud/kurstilbud/tilbud med kort varighet	124	128	94	139	485	24,9
Andre tilbud/annet	104	83	44	53	284	14,6
Totalt	592	453	464	439	1948	100,0

Tabellen viser at det gjennomgående har vært langt flere faste, ukentlige tilbud enn kortvarige tilbud som har fått støtte i perioden 2016-2019. Totalt gjelder det 61 prosent av alle tiltak som har blitt gjennomført innenfor ordningen. Samtidig viser tabellen at antallet tilbud har variert mye fra år til år. Det var f.eks. langt flere ukentlige tilbud i 2016 enn i noen av de påfølgende årene. Det framgår dessuten at tilbud om Åpen hall utgjorde 15 prosent (dvs. 50 tilbud) av de ukentlige tilbudene i 2018 og 24 prosent (dvs. 60 tilbud) i 2019. Vi vet ikke hvor mange tilbud om Åpen hall som ble arrangert i 2016-2017.

Gjennom intervjuer oppfatter vi at Åpen hall har en annen funksjon enn det ordinære ukentlige treninger har. Åpen hall tiltrekker seg gjerne også barn og unge som ønsker et mindre forpliktende og mindre prestasjonsbasert tilbud enn det mer organiserte treninger er. Flere mener at tiltaket ikke bidrar til varig deltakelse i organisert idrett eller medlemsvekst, og dermed ikke bør støttes i ordningen. Andre mener at det er et så positivt tilbud i nærmiljøet, som bidrar til å tiltrekke seg unge som i liten grad deltar i andre organiserte aktiviteter, og at det er et så sentralt mål i inkluderingsarbeid at det trumfer hensynet til å utelukkende støtte aktiviteter som gir varig deltakelse i organisert idrett. De andre tiltakene det rapporteres om, er mer kortvarige, som kurs og ferietilbud. Disse utgjør om lag en fjerdedel av tiltakene i fire-årsperioden, og kan kanskje ses på som tiltak som

bidrar til å rekruttere barn og ungdom til de ordinære aktivitetene, ved å skape interesse og ferdigheter i en spesiell idrett.

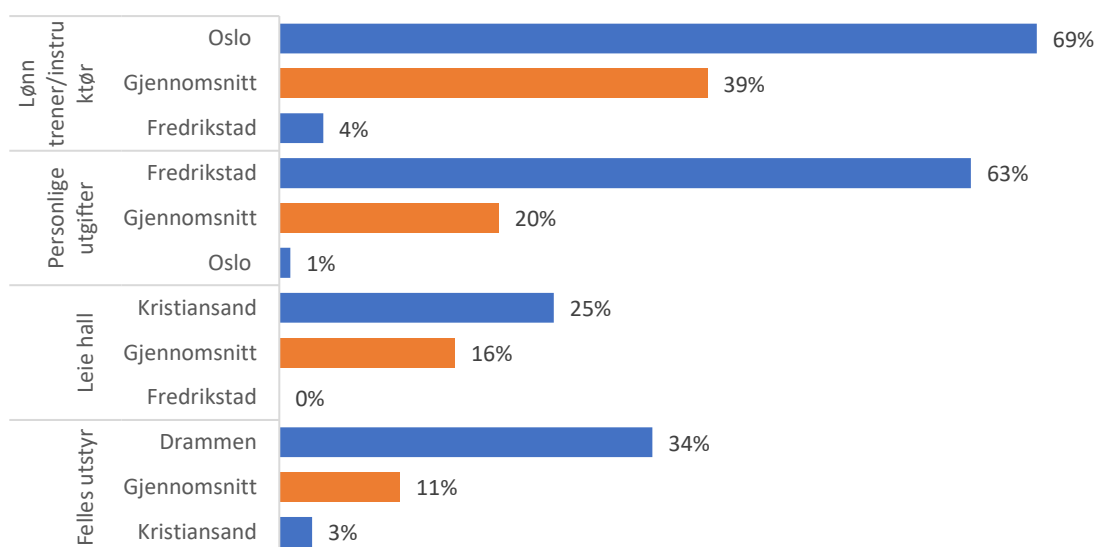
Målet med Åpen hall og ferietilbud er først og fremst å skape en sosial samlingsplass der fysisk aktivitet står i sentrum. Disse tilbudene er trolig attraktive også for en del barn og unge som ikke ønsker eller har anledning til å delta i mer forpliktende tilbud som vektlegger idrettslige prestasjoner. Kurstilbud kan antakelig ha en større rekrutterende effekt, og kan være et første steg på veien mot å delta i et mer ordinært idrettstilbud.

Videre vet vi fra casestudien at en del idrettslag som oppgir at de tilbyr ukentlige tiltak, bruker tildelingen på å dekke kontingenter for enkelte barn og ungdommer som er i målgruppa, men som allerede deltar i klubbens ordinære aktiviteter. Hvorvidt disse formelt sett var medlemmer før klubben fikk tilskuddet, vet vi ikke, men vi vet at flere av disse klubbene har dekket kontingenter for barn i målgruppa før laget fikk tilskudd. Dermed vil heller ikke disse tiltakene «kaste av seg» i form av nye medlemskap. Tilskuddet brukes med andre ord på ulike tiltak med ulike funksjoner. Alle vil ikke nødvendigvis føre til medlemskap, men kan være positive på andre måter.

5.3 Utgifter

Idrettslagenes rapportering for 2019 gir et innblikk i hvilke typer utgifter lagene har til inkluderingstiltakene. Idrettslagenes samlede utgifter går i all hovedsak til lønn til trener/instruktør, til å dekke personlige utgifter for enkeltbarn/-ungdommer, til leie av hall, og til felles utstyr. Figur 5.1 framstiller både fordelingen av utgifter mellom disse kategoriene samlet sett for alle lagene som rapporterte i 2019 (oransje søyle), og kommunene som skiller seg mest fra gjennomsnittet (dvs. kommuner med den høyeste og laveste andelen av samlede utgifter i hver utgiftskategori (blå søyler)).

Figur 5.1: Ulike utgiftskategoriens andel av samlede utgifter. Gjennomsnitt, minimum og maksimum, blant lag som rapporterte i 2019. N=226.



Figuren viser betydelig variasjon i kommunenes utgifter til inkluderingstiltak. Selv om lønn til trener/instruktør totalt sett er den største utgiftsposten i idrettslagenes utgifter, skyldes det i stor grad

at lagene i Oslo har oppgitt høye summer i denne utgiftskategorien. Analysen til Nødland og Vassenden (2011) var at idrettsrådene har ulike strategier for tildeling av midlene. De trakk fram Oslo som en representant for idrettsråd som bevilget penger til lavterskel, åpne tiltak for alle, for å sikre at både målgruppene og andre barn og unge hadde like vilkår for å delta i organisert idrett. De kalte denne modellen for «masseprofil». Som det framgår av figur 5.1, peker lagene i Oslo seg også ut med svært lave utgifter til å dekke personlige utgifter for enkeltbarn. Mer detaljerte analyser enn vi gjengir her viser at Oslo-lagene også bruker mindre enn gjennomsnittet på leie av hall og felles utstyr.

Motsatsen til Oslos *masseprofil* i Nødland og Vassendens analyse var Fredrikstad, som de mente hadde en *individprofil*. Det innebar at idrettsrådet prioriterte midler til målrettede støtte-/miljøtiltak som egne miljøkontakter i idrettslagene og eventuelt økonomiske tiltak til enkeltpersoner i målgruppa. Våre intervjuer med Fredrikstad, men også Sarpsborg viser at de fremdeles satser på denne typen tiltak. Det gjenspeiles i figur 5.1 ved at lagene har høye utgifter til personlige utgifter. Lagene i Fredrikstad har videre nesten ikke utgifter til lønn til trenere/instruktører eller leie av hall, mens de rapporterer om en høy andel «andre utgifter».

5.4 Hvem deltar i inkluderingstiltakene?

I 2018 og 2019 har idrettslagene rapportert inn hvor mange barn og unge som har deltatt i de tilbudene de har innført. Kvaliteten på datamaterialet er varierende, og for 2018 så lav av vi har valgt å ikke benytte disse tallene (se metodebeskrivelser, kapittel 1). I rapporteringen ble idrettslagene bedt om å rapportere inn antall deltakere i tilbudet uavhengig av bakgrunn og økonomisk status. Det betyr at vi ikke vet hvor mange i *målgruppa* som har deltatt i et tilbud med inkluderingstøtte, men det totale antall barn og ungdommer som har deltatt. Videre ble idrettslag som har brukt tilskuddet på å dekke personlige utgifter for enkeltdeltakere, bedt om å krysse av for det tilbudet deltakeren fikk delta på som følge av støtten. Tabell 5.4 presenterer hvor mange deltakere de støttede tilbudene hadde i 2019.

Tabell 5.4: Cirka antall deltakere i idrettstilbud med støtte fra *Inkludering i idrettslag*, fordelt på kjønn og alder. Kilde: Idrettslagenes rapportering for 2019. N=189.

Type tilbud	Jenter 6-12 år	Gutter 6-12 år	Jenter 13-19 år	Gutter 13-19 år	Totalt	Andel	Unike deltakere ila perioden
Ukentlig idrettstilbud	4 368	5 199	2 184	3 337	15 088	57,6	19704
Kurstilbud	688	606	228	306	1 828	7,0	2522
Åpen hall	986	1 032	725	1 125	3 868	14,8	6771
Ferie- eller engangstilbud	1 514	1 918	820	1 175	5 427	20,7	
Totalt	7 556	8 755	3 957	5 943	26 211	100,0	28 997
	16 311		9900				

Tabellen viser at i 2019 registrerte idrettslagene over 26.000 barn og unge som deltok mer eller mindre fast i idrettstilbud som ble støttet gjennom ordningen. I tillegg er det en del deltakere som har vært innom tilbudene mer sporadisk, og medregnes disse, har 29.000 barn og unge vært innom tilbudene i 2019. Ikke overraskende utmerker Åpen hall seg som et tilbud med nesten dobbelt så mange unike deltakere enn de som registreres som mer «faste» deltakere. Åpen hall er med andre ord

et tilbud som for mange ikke utgjør en fast aktivitet, men et sted de «dropper innom» én eller flere ganger. Det har i liten grad blitt rapportert om antall deltakere tidligere år, men i 2017 rapporterte NIF om 40.000 unike deltakere i tiltakene (NIFs tilskudsrapport til KUD for 2017).

De fleste deltakerne i 2019, 58 prosent, deltok i et ukentlig idrettstilbud. Det er det tiltaket NIF selv mener er best egnet for at barn og unge i målgruppa skal delta i den organiserte idretten over tid. Tar vi med de som deltok i Åpen hall, som ofte også er ukentlige eller i det minste faste tilbud, øker andelen til 72,4 prosent.

Jenters deltakelse

Helt siden tidlig på 2000-tallet har det vært en målsetting å øke andelen innvandrerjenter i den organiserte idretten. I 2014 kom rapporten *Kom igjen, jenter!* fra et statlig oppnevnt utvalg om deltakelse i organisert idrett blant jenter med minoritetsbakgrunn, og hovedbudskapet var at målet om å få «flere jenter med minoritetsbakgrunn inn i idretten må løftes mye høyere på den idrettspolitiske dagsorden» (Kulturdepartementet, 2014b).

NIF skriver i alle sine tilskudsrapporter for perioden at det er høyere deltakelse fra gutter enn fra jenter, men at de er svært opptatt av å inkludere flere jenter – og særlig innvandrerjenter. Samtidig pekes det på at lagene opplever det som vanskelig å rekruttere innvandrerjenter, blant annet fordi «jentene bes om å prioritere skole og hjemmearbeid, framfor idrett, eller om ikke å trene når gutter er tilstede.» (NIFs tilskudsrapport, 2017).

Datamaterialet vi har fått tilgang til gir ikke mulighet for å synliggjøre utviklingen i antall tiltak der innvandrerjenter har vært i særlig fokus, eller hvordan deltakelsen blant jentene har utviklet seg i perioden. Men som nevnt tidligere i kapittelet viste tilskudsrapporteringen for 2013-2015 at omfanget av tilbud rettet mot jenter generelt, og innvandrerjenter spesielt, var betydelig lavere enn omfanget av åpne tiltak. Det var imidlertid en liten økning i tilbud rettet mot jenter.

Idrettslagenes rapporteringer fra 2019 viser at 62 prosent av lagene har jobbet spesifikt for å rekruttere jenter med innvandrerbakgrunn til tiltaket (tabell 5.5), men at det fremdeles er en overvekt av gutter blant deltakerne (tabell 5.6). Det er flest gutter som deltar både blant barn og ungdom, men kjønnsforskjellen er noe høyere blant ungdommene (13-19 år).

Tabell 5.5: Jobbet dere spesifikt for å få med jenter med innvandrerbakgrunn med i tiltaket/tiltakene deres? Kilde: Idrettslagenes rapportering for 2019. N=244.

	Antall idrettslag	Andel
Ja	148	60,2
Nei	89	36,5
Ikke svart	7	2,9
Totalt	244	100,0

Tabell 5.6: Andel gutter og jenter som deltok i tilbudene i 2019. Kilde: Idrettslagenes rapportering for 2019. N=189.

	Totalt (prosent)	Barn 6-12 år (prosent)	Ungdom 13-19 år (prosent)
Gutter	56,1	53,7	60,0
Jenter	43,9	46,3	40,0

Intervjuene vi har gjort, både med idrettslag, -råd og -kretser viser at det å rekruttere og beholde innvandrerjenter i organiserte idrettsaktiviteter over tid oppleves vanskelig, og at frafallet i ungdomsidretten skjer tidligere blant jentene enn guttene. Dette er i tråd med de ferskeste nasjonale analysene av ungdoms deltakelse i idrett; jenter og gutter deltar i like stor grad i organisert idrett, men jentene faller tidligere fra når de kommer i tenårene – og innvandrerjentene deltar i betydelig mindre grad i ungdomsidretten enn jenter med norskfødte foreldre (Bakken, 2019).

Flere av idrettslagene vi presenterer i kapittel 6 uttrykker at de ikke har lyktes med å rekruttere jenter. De lagene som har lyktes, har gjerne hatt et særskilt fokus på det. Som omtalt i kapittel 2, forklarer ikke familiens sosioøkonomiske status like mye av forskjellen mellom majoritet og minoritet blant jentene, som det gjør blant guttene. Barrierene kan i stedet handle om kultur og kjønnsroller. Det å trygge foreldrene på at det er trygt å delta i idrettsaktiviteter, og det å skape aksept i de aktuelle innvandremiljøene for at idrett og skolearbeid ikke står i et motsetningsforhold. Samtidig viser våre informanter til at det ikke nødvendigvis alltid er tiltak for å redusere kulturelle barrierer som er nøkkelen. Flere av informantene som trente jentelag mente at det å fokusere på fellesskapet, både det sosiale fellesskapet og de idrettslige prestasjonene som laget som fellesskap skapte, er særlig viktig for jentene. Dessuten erfarte flere at det å «ha det gøy» framfor et rent fokus på prestasjoner synes å være enda viktigere for jentene enn for guttene. Flere av lagene som lyktes med organisert idrett for tenåringsjenter har lyktes når de etablerer åpne treninger der det ikke kreves forkunnskaper. Transport til treninger og kamper er et annet tema som trekkes fram som særlig viktig å sikre for jentene, i enda større grad enn for guttene. Det er også flere lag som vektlegger det å ha kvinnelige rollemodeller, f.eks. ved å bruke jenter som allerede går i klubben til å rekruttere nye jenter, og ved å bruke kvinnelige trenere.

Bakken (2019) slår fast at for å utjevne sosiale forskjeller i hvem som deltar i ungdomsidrett, bør det iverksettes både tiltak som øker rekrutteringen til idrett og tiltak som tar sikte på å motvirke sosialt skjevt frafall før ungdomsidretten inntreffer. I og med at innvandrerjentene i så mye mindre grad enn guttene, men også enn sine medsøstre med norske foreldre deltar i organiserte idrettsaktiviteter, bør de fortsatt være en prioritert målgruppe i ordningen. Det ikke enkelt å vurdere hvor godt en har lyktes med målgruppa i den perioden vår evaluering har tatt for seg, men i og med at flere opplever at de strever med å rekruttere og beholde denne målgruppen kan det tenkes at det er ytterligere potensial for mer kunnskapsdeling på tvers av klubber og idrettsråd.

5.5 Oppsummerende drøfting

I kapittelet har vi vist at antallet idrettslag som får midler gjennom *Inkludering i idrettslag* har økt med én fjerdedel fra 2013 til 2019. Det er betydelig lavere enn bevilgningsøkningen i perioden. Videre viser

analysene at det er store årlige svingninger i antall tildelinger blant mange av forvaltningsenhetene. Et viktig funn er at økning i bevilgningen til forvaltningsenhetene ikke er ensbetydende med økning i tildelinger. Det finnes eksempler både på kommuner som har økt tildelingene parallelt med hvor mye midler forvaltningsenheten selv har hatt til disposisjon, og eksempler på det motsatte. Følgelig er det også store variasjoner i størrelsen på tildelingene, fra beløp på mindre enn 25.000 kroner til beløp på flere hundretusen kroner. Oslo og Trondheim peker seg i 2019 ut med flest slike store tildelinger, selv om også mindre idrettsråd tildeler summer på 100.000 kroner og mer. Kommunene som har kommet inn i ordningen i perioden, har imidlertid i stor grad små utbetalinger. Variasjonene kan henge sammen med at behovene og tilgang på andre finansieringskilder er ulike. Men det kan også tenkes at forvaltningsenhetene har ulike vurderinger av hva som skal avgjøre størrelsen på tildelingene. Det er også gode muligheter for at mer penger i ordningen har ført til økte tildelinger uten at dette strengt tatt har kastet av seg i bedre resultater og effekter.

Når det gjelder utviklingen i antall tiltak, tyder de innrapporterte tallene på at det har vært en reduksjon i antall tiltak i årene etter 2016. Mens ferietilbud og kortvarige tilbud ser ut til å ha ligget noenlunde stabilt de siste fire årene av evalueringsperioden, har det vært store svingninger og totalt sett en reduksjon i antallet ukentlige tiltak som er gjennomført. Det er kun de siste årene det har vært rapportert systematisk om antall deltakere som har vært i de tilskuddsfinansierte tilbudene. Det er dermed vanskelig å si noe sikkert om resultatene på individnivå. Sammenlignet med enkelte innrapporterte tall fra tidligere års tilskudsrapporter, er det imidlertid lite som tyder på at deltakelsen har økt de siste årene.

Vi merker oss at omfanget av aktivitet i ordningen har gått ned i samme periode som bevilgningen til *Inkludering i idrettslag* har blitt doblet, og antall kommuner som ordningen gjelder for er betydelig utvidet. Konsekvensen er at tildelingene per idrettslag og per tiltak i snitt har økt. Det innebærer at utbyttet av hver investerte krone har falt, målt i antall barn og unge i målgruppa som nås, og at måloppnåelsen er lavere mot slutten av perioden enn tidligere år. Det kan imidlertid også indikere at kvaliteten i det enkelte tiltak er bedre enn tidligere, eller at det satses mer på de dyreste tiltakene. Hvorvidt kvaliteten på tiltakene har blitt bedre, er vanskelig å måle, men som vi vil se senere, har vi intervjuet en del lag som verken jobber spesielt systematisk eller på andre måter enn de har gjort før de fikk tilskudd.

Når det gjelder hva midlene er brukt til, har vi i kapittelet vist at tilskuddet gjennom hele perioden i størst grad har blitt brukt på ordinære, ukentlige idrettstilbud som retter seg mot alle barn og unge i alderen 6-19 år. Det vil si at målgruppen inkluderes i de samme tilbudene som også barn og unge som ikke opplever de kulturelle og økonomiske barrierene, deltar i. Det er i tråd med KUDs retningslinjer og NIFs anbefalinger for bruken av tilskuddet. Samtidig har det i hele perioden vært en prioritet å gi støtte til tiltak rettet mot jenter, og mot innvandrerjenter spesielt. Det er vanskelig å fastslå omfanget av disse tiltakene gjennom perioden, utover at de utgjør en mindre andel av tilbudene samlet sett. I 2019 oppgir imidlertid nesten 2 av 3 lag at de har jobbet spesifikt med å rekruttere innvandrerjenter, men det er likevel flere gutter enn jenter som deltar i tilskuddsfinansierte aktiviteter. Forskjellen er størst blant ungdommene. Vi har vist til at blant våre informanter har det både vært de som strever med å rekruttere jenter, og de som lykkes med det. De som lykkes mener at det ikke alltid er de kulturelle barrierene som hindrer jentene, men at vektlegging av fellesskap og å ha det gøy også er viktig for å lykkes med å rekruttere og beholde jentene. Til tross for at jentene har vært en prioritert målgruppe i ordningen siden tidlig 2000-tallet, mener vi de fortsatt bør være en vektlagt gruppe, og det kan være at det er ytterligere potensial for å dele kunnskap om de gode grepene.

Et annet mye brukt tiltak, som kan være overlappende med de andre tiltakene vi har nevnt, er økonomisk støtte til enkelt deltakere som har hatt behov for det. Utgiftsanalysene vi har presentert viser at dette er den nest-største utgiftsposten i ordningen samlet sett, og utgjør 20 prosent av tilskuddsmottakernes samlede utgifter til inkluderingstiltak. Som omtalt andre steder i rapporten, har imidlertid flere og flere kommuner opprettet egne ordninger for å dekke denne typen utgifter. Det er rimelig å forvente at denne utgiftsposten vil reduseres i ordningen i løpet av de kommende årene, både fordi det er forventet at det vil innføres nasjonal ordning med fritidskort om noen år, og fordi oppmerksomheten om økonomiske barrierer nå er så stor at flere kommuner og NAV-kontor kan ventes å ta på seg å dekke denne typen utgifter for barn fra lavinntektsfamilier. Da kan det bli nødvendig å avgrense muligheten til å benytte midlene i *Inkludering i idrettslag* til dette formålet, og det må videreutvikles tiltak som senker andre barrierer enn akkurat disse.

Utgiftsanalysene avdekker også betydelige variasjoner i utgiftsprofilene mellom lag i ulike kommuner. Oslo og Fredrikstad representerer ytterpunktene ved at lagene i Oslo står for en stor andel av utgiftene til lønn og honorarer til trenere og instruktører, mens lag i Fredrikstad står for en stor andel av utgiftene til å dekke deltakeres personlige utgifter. Lønn til trener/instruktør er den desidert største utgiftsposten og utgjør hele 39 prosenten av de samlede utgiftene. Det er interessant, gitt diskusjonene om det er anledning til å bruke honorerte aktivitetsguider i ordningen, og gitt at det er ønskelig å redusere profesjonalisering i idretten. Forskjellen mellom lønn til trenere på den ene siden, og til aktivitetsguider på den andre siden, er likevel at lønn til trenere er en mer direkte investering i aktivitet og kan bidra direkte til at idrettsklubbene utvikler mer inkluderende praksiser. Det kan dessuten godt tenkes at det å sikre gode trenere i idrettslag er et godt og nødvendig inkluderingstiltak i de mest utsatte bydelene i storbyene, dersom lagene strever særlig med å få med foreldre i disse områdene.

Kapittel 6: Resultater og effekter

I dette kapittelet tar vi for oss hvilke resultater og effekter tilskuddet har utløst, som følge av de aktivitetene som idrettslagene har iverksatt med tilskuddsmidler. Vi presenterer funn om flere av de parameterne som NIF oppfatter som tegn på måloppnåelse, og vi drøfter hvorvidt ordningen utløser mer enn det idrettslagene uansett ville gjort uten tilskudd – eller med finansiering fra noen av de andre finansieringskildene de har mulighet til å søke om for å drive inkludering av barn og unge med innvandrerbakgrunn og /eller fra lavinntektsfamilier.

Sentrale funn er at tilskuddet skaper en del resultater og effekter som gir positive samfunns effekter knyttet til inkludering, men det er mer varierende om lagene lykkes med å få flere medlemmer. Tilskuddets utløsende effekt, omtalt som addisjonalitet i evalueringsterminologien, varierer også. Funnene gir ikke grunnlag for å slå fast at det jobbes mer bevisst eller systematisk i idrettsråd og -lag innenfor ordningen enn utenfor ordningen. Kommunenes samarbeidsvilje og økonomiske bidrag ser ut til å ha vel så stor betydning.

6.1 Måloppnåelse

I kapittel 4 og 5 har vi pekt på at rapporteringskravene i ordningen har blitt endret i perioden, og at rapporteringen først de siste årene er innrettet på en måte som gjør at omfang av aktiviteter og grad av måloppnåelse kan sammenlignes over tid og på tvers av forvaltningsenheter. Vi kan likevel slå fast, på grunnlag av en gjennomgang av samtlige av NIFs tilskuddsrapporter for perioden, at både idrettsråd, -kretser og NIF selv er godt fornøyd med måloppnåelsen i hele perioden.

I 2018 og 2019 ble de idrettslagene som fikk tilskudd på mer enn 25.000 kroner, bedt om å rapportere på følgende spørsmål som kan illustrere ulike virkninger av tilskuddet - for målgruppa, for idrettslaget selv, og for lokalsamfunnet:

- ◆ lagets mål med inkluderingstiltaket og vurdering av måloppnåelse
- ◆ om idrettslaget har lyktes med å få noen i målgruppene til å delta over en lengre periode (ca. 6 måneder eller mer)?
- ◆ ca. hvor mange av deltakerne i målgruppene har blitt medlemmer i idrettslaget i løpet av 2019?
- ◆ i hvilken grad inkluderingsarbeidet har ført til at
 - idrettslaget får flere medlemmer
 - idrettslagets omdømme forbedres
 - flere foreldre blir engasjerte
 - kriminalitet forebygges
 - lokalmiljøet bedres

6.2 Nye medlemskap

I rapporteringene blir idrettslagene bedt om å anslå hvor mange nye medlemmer de har fått fra målgruppen. I 2016 oppgav idrettslagene at de hadde fått 775 nye medlemmer. De innrapporterte tallene som vi har fått tilgang til for 2018 og 2019, tyder på at antallet nye medlemskap som følge av inkluderingstiltakene var 3437 i 2018²⁸ og 3973 i 2019²⁹. Det ser med andre ord ut til at lagene har lykkes bedre med å få målgruppen med som medlemmer i idrettslagene de siste årene – i tråd med økt bevilgning. Hvorvidt 4000 nye medlemmer på ett år isolert sett er et tilfredsstillende tall, er imidlertid vanskelig å vurdere, blant annet fordi vi ikke vet hvor stor andel det utgjør av deltakere som er i målgruppen. Det er dessuten ikke alle tiltak som har medlemskap som det naturlige utfallet. I kapittel 4 peker vi på at det gjelder Åpen hall og kortere tiltak som ferietilbud og kortere kurs.

Tabell 6.1 framstiller resultatene på spørsmålet fordelt på idrettsråd og -kretser i ordningen for 2019. Vi har valgt å framstille resultatene i form av gjennomsnittlig antall nye medlemmer per lag som har rapportert dette året. Ettersom dataene for flere av forvaltningsenhetene er mangelfulle, er dette et mer presist mål siden det ikke er direkte påvirket av hvor mange som har svart.

Tabell 6.1: Gjennomsnittlig antall nye medlemmer per idrettslag som har rapportert i 2019, fordelt på forvaltningsenhet. Kilde: Rapportering fra idrettslagene. N=126.³⁰

	Gj.snitt antall nye medlemmer per lag	Bevilgning 2019 (mill. kr.)
Oslo idrettskrets	64	4,0
Bergen idrettsråd	23	2,2
Trondheim idrettsråd	17	2,0
Akershus idrettskrets	19	1,9
Stavanger idrettsråd	i.d.	1,23
Tromsø idrettsråd	14	0,9
Fredrikstad idrettsråd	18	0,88
Kristiansand idrettsråd	23	0,85
Sarpsborg idrettsråd	21	0,75
Drammen idrettsråd	30	0,70
Bodø idrettsråd	10	0,55
Vestfold IK (Sandefjord og Larvik)	8	0,47
Haugesund idrettsråd	10	0,37
Rogaland IK (Sandnes)	0	0,35
Telemark IK (Skien og Porsgrunn idrettsråd)	i.d.	0,2
Alle	31	

Rekkefølgen på idrettsråd og idrettskretser i tabell 6.1 er sortert etter størrelse på bevilgningen. Vi ser at idrettslagene under Oslo idrettsråd, som får den desidert største bevilgningen, også i snitt har

²⁸ Det er knyttet noe usikkerhet til tallet for 2018, grunnet mangelfull rapportering dette året.

²⁹ Merk at vi i en del tilfeller har måttet gjøre fortolkninger av hvor mange nye medlemmer det kan være snakk om. Noen lag oppga f.eks. at «cirka femti prosent» hadde blitt medlemmer, og vi har da sjekket opp antall deltakere i tiltaket og beregnet hvor mange halvparten av disse utgjør.

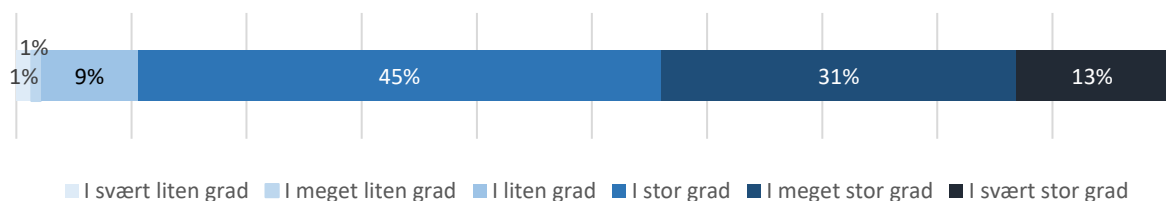
³⁰ Vi mangler data for Stavanger idrettsråd og Telemark idrettskrets, da det ikke er noen idrettslag under disse forvaltningsenhetene som har rapportert data for 2019.

rapportert om langt flere nye medlemmer av inkluderingstiltakene enn idrettslag i andre kommuner. I andre enden av skalaen finner vi de «nye» kommunene samt Haugesund, med de laveste gjennomsnittstallene. Disse har alle betydelig lavere bevilgning enn øvrige kommuner. Utover dette ser vi ingen tydelig sammenheng mellom resultatene og størrelsen på bevilgningene i de enkelte idrettsråd og kretser. Idrettslagene i Kristiansand har for eksempel et like høyt gjennomsnittstall som Bergen, til tross for at bevilgningen til Bergen Idrettsråd er mer enn dobbelt så stor.

6.3 Har tiltakene virkninger for laget og lokalmiljøet?

I rapporteringen til NIF, blir idrettslagene bedt om å vurdere egen måloppnåelse, både overordnet og på ulike resultatmål. Som vist i figur 6.1, svarer nesten 90 prosent av idrettslagene at de er fornøyde med egen måloppnåelse (andelen som svarer stor, meget stor eller svært stor grad).

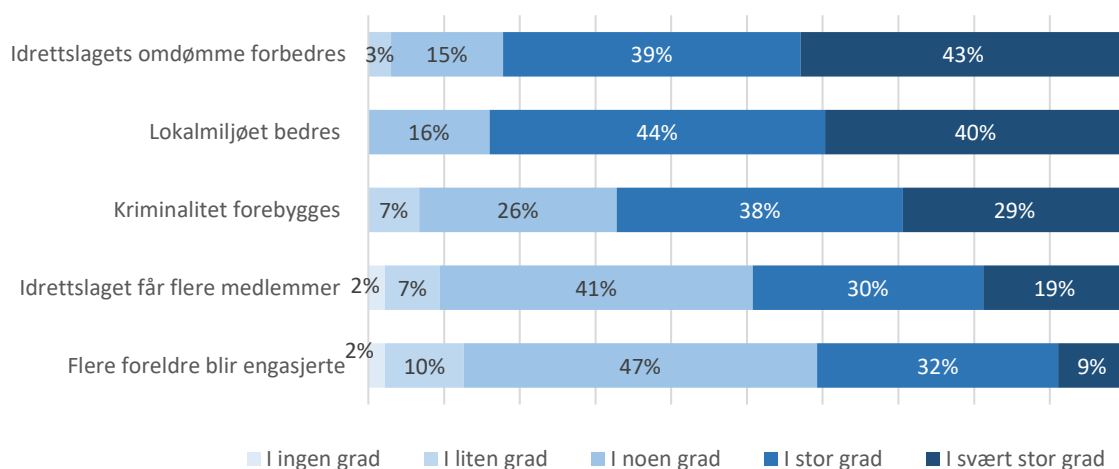
Figur 6.1: Idrettslagenes vurdering av i hvilken grad de har nådd målet med inkluderingstiltaket. N=236.



Videre svarer hele 90 prosent positivt på spørsmål om idrettslagene har lyktes med å få noen i målgruppene til å delta i idrettslagets aktiviteter i et halvt år eller lenger.

Figur 6.2 presenterer idrettslagenes vurdering av fem ulike virkninger inkluderingstiltaket kan ha for laget og for lokalmiljøet. Spørsmålet gikk til idrettslag som mottok mer enn 25.000 kroner i tilskudd i 2019.

Figur 6.2: Idrettslagenes vurderinger av virkninger av inkluderingsarbeidet. Kilde: Idrettslagenes tilskuddsrapportering for 2019. N=119-138.



Av de fem målene, er det idrettslagets omdømme og lokalmiljøet som påvirkes mest av inkluderings tiltakene, i følge idrettslagenes egne vurderinger. 84 prosent vurderer at arbeidet gjennom tilskuddsordningen i stor eller svært stor grad bidrar til at lokalmiljøet bedres, mens 82 prosent svarer det samme når det gjelder bedring av idrettslagets omdømme. Det er noe lavere oppslutning om påstanden om at tiltaket forebygger kriminalitet. Det er også interessant å merke seg at tiltaket vurderes å ha langt mindre effekt på antall medlemmer og på foreldreengasjementet: mens 41 prosent opplever at det i svært stor grad har bidratt til at flere foreldre blir engasjerte, vurderer 49 prosent at det i stor eller svært stor grad bidrar til å rekruttere flere medlemmer. Selv om antall medlemmer har økt de siste årene, har idrettslagene med andre ord varierende oppfatninger av hvilken betydning *inkluderings tiltaket* har hatt for denne økningen.

Oppsummert tyder altså idrettslagenes rapporteringer på at de er fornøyde med egen måloppnåelse. Samtidig ser det store flertallet ut til å mene at inkluderingsarbeidet først og fremst har mer kvalitative effekter i form av bedret omdømme og bedre lokalmiljø, inkludert kriminalitetsforebygging, mens det har mindre betydning for medlemsvekst i målgruppen. Dette bildet nyanseres likevel med at det er store forskjeller i lagenes vurderinger. Skal vi tro de innrapporterte tallene, lykkes idrettslagene i Oslo i mye større grad enn i andre kommuner med å rekruttere flere medlemmer gjennom inkluderingsarbeidet. Det er heller ingenting som tyder på at medlemsveksten i idrettslagene følger bevilgningsstørrelsen. Vi har sett at kommuner som har mottatt relativt likelydende beløp, oppnår svært ulike resultater i medlemsrekrutteringen. Det er dermed grunn til å spørre seg om det er mulig å legge til rette for bedre læring mellom tilskuddsmottakere, slik at effekten av tilskuddet blir bedre, både til gode for målgruppene, og til gode for lagene som kan få flere medlemmer og mer engasjerte foreldre.

Hva kjennetegner de gode tiltakene og virkemidlene?

Både idrettsråd/-kretser og idrettslag har kommet med en rekke innspill til hva som skal til for at tiltakene faktisk skal gi økt inkludering av barn og unge i idretten. Informantene vektla forhold både ved organiseringen av inkluderings tiltaket, og ved selve tiltaket:

At idrettslaget arbeider langsiktig og systematisk med inkludering, noe som typisk ses i sammenheng med at inkluderingsarbeidet er forankret i idrettslagets styre, og at inkludering ses som en integrert del av idrettslagets arbeid og ikke som enkeltstående tiltak.

En ildsjel som kan se muligheter, ta initiativ, skape entusiasme og selv gjøre en betydelig innsats, ser ut til å være et viktig kjennetegn ved mange av de vellykkede tiltakene. Samtidig påpekes det at dette ikke er nok alene: For at tiltaket skal vare lenge nok til å virke, og overleve den første ildsjelen, kreves det også systematisk arbeid, jf. neste punkt.

At idrettslaget samarbeider med andre instanser som skole/SFO, kommunale tjenester, andre idrettslag og frivillige organisasjoner. Formålet er dels å nå fram til de barna og familiene som kan ha størst nytte av det, og dels at idrettslagets tilbud ses som del av et større kommunalt tilbud der de ulike elementene utfyller hverandre.

Treningssted og treningstid som er praktisk tilgjengelig og skaper trygghet. En idrettshall som ligger i nærheten av der barna bor, slik at også de som ikke har foreldre som kan kjøre dem enkelt kan delta. For barn og unge som står langt unna organisert idrett som følge av kulturelle barrierer, framheves arrangementer på skolen eller i tilknytning til SFO som egnede for å skape trygghet hos foreldrene.

Involvering av barnas familier – noe som av flere også ses som et mål i seg selv. Involvering av familiene er særlig viktig for barnas deltakelse der barrierene er kulturelle, for eksempel der foreldrene har innvandrerbakgrunn og ikke selv er fullt ut integrert i det norske samfunnet. Enkelte idrettslag har utviklet arbeidsmodeller der de oppsøker familiene når de kommer til landet, og gir informasjon til foreldrene og lavterskeltilbud til barna. Andre etablerer kontakt med representanter for viktige innvandrergupper og samarbeider med disse om å komme i kontakt med familiene, trygge foreldrene og mobilisere til dugnader og skyssordninger. Også enkeltarrangementer vektlegges av mange, gjerne med innslag av matsservering.

6.4 Hva viser dybdestudiene om virkninger lokalt?

I evalueringen har vi gjennom intervjuer med en rekke idrettslag som får tilskudd fra *Inkludering i idrettslag* samt idrettslag i kommuner utenfor ordningen, undersøkt nærmere hvilken betydning tilskuddet har på idrettslagsnivå.

Tabell 6.2 presenterer nøkkelinformasjon om de seks idrettslagene vi har intervjuet.

Tabell 6.2: Nøkkelinformasjon om idrettslag som har deltatt i casestudiene

Case	Type lokal-samfunn	Idrett	Medl. (ca.)	Tilskudd (NOK) 2019	Inkluderings tiltak	Stillinger
Fleridrettslaget	Rand-kommune	Fotball, håndball, langrenn, friidrett, karat og aikido	2100	50 000	<ul style="list-style-type: none"> • Drifte aldersbestemt, lavterskel-tilbud • Honorar til ungdomsledere i Åpen hall • Gratis fotballskole/idrettsuke • Dekke personlige utgifter ifm aktiviteten 	2,0
Fotballaget	By-kommune	Fotball	500	100 000	<ul style="list-style-type: none"> • Dekke personlige utgifter ifm aktiviteten • Felles bekledning • Trenerutdanning 	0,8
Basket storby	Storby-kommune	Basketball	300	40 000	<ul style="list-style-type: none"> • Trenerhonorar til å ha SFO-treninger på flere skoler enn ellers • Dekke personlige utgifter ifm aktiviteten 	1,0
Volleyballaget	By-kommune	Volleyball	180	49 000	<ul style="list-style-type: none"> • Honorar til trener som etablerte og drev lavterskel-lag for ungdommer • Åpen hall 	Ingen
Bordtennis-klubben	By-kommune	Bordtennis	125	45 000	<ul style="list-style-type: none"> • Dekke personlige utgifter ifm aktiviteten 	Ingen
Basket småby	By-kommune	Basketball	80	Ikke søkt 2019, fikk 40.000 i 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Dekke personlige utgifter ifm aktiviteten • Felles bekledning • Trenerutdanning 	Ingen

Det framgår av tabellen at tre av de seks lagene har brukt av midlene til å drifte lavterskeltiltak, men gjerne også til å ettergi kontingenter eller gi rimeligere kontingenter til de som trenger det. De tre

andre lagene har brukt tilskuddet på å dekke ulike typer utgifter knyttet til det å inkludere personer i målgruppen i tilbudet de allerede har i klubben. Det gjelder kontingenter og treningsutgifter for enkeltspillere, mens også trenerutdanning og fellesgoder som bekledning eller sosiale tiltak. På de neste sidene presenterer vi hvert av idrettslagene vi har intervjuet nærmere, hvordan de har brukt tilskuddet, og hvilke resultater det har gitt. Deretter presenterer vi en sammenlignende analyse av lagene.

Fleridrettslag: Lavterskeltilbud i samarbeid med skoler

Fleridrettslag hører til i en såkalt randkommune til Oslo, og dekker flere tettsteder i kommunen. Klubbens inkluderingsarbeid ble initiert av en tidligere daglig leder, med arbeidstilknytning ved en av kommunens grunnskoler. Det har ifølge våre informanter vært avgjørende for den tette kontakten som klubben har hatt med skole og SFO, også etter at den tidligere daglige lederen fratrådte dette vervet.

Midlene fra tilskuddet benyttes til å drive to konkrete idrettstilbud, samt til å dekke utgifter til utstyr og kontingenter for enkeltmedlemmer. Det ene tiltaket heter Allidrett, og tilbys én gang i uken på et av kommunens tettsteder med mange familier med lav inntekt og mange med innvandrerbakgrunn. Tilbudet er inndelt i grupper etter årstrinn, som gir trener mulighet for tett oppfølging av den enkelte. Det anses som nødvendig for en del av deltakerne, men det bidrar ifølge klubben også til at mange går over i ordinære treningstilbud. Tilbudet drives av en trener som er ansatt i klubben, og hen har også tett kontakt med skolene i kommunen, herunder helsesykepleier og SFO-leder.

Det andre tiltaket er Åpen hall, som er åpent for alle barn mellom 10 og 14 år hver fredag på et annet tettsted i samme kommune. Dette tiltaket kom i stand etter en henvendelse fra barneskolen som ligger tett på klubbhuset. De ønsket et samarbeid om tiltak for barn som faller utenfor de ordinære aktivitetene, og som trenger tydelige rammer. Informantene vurderer at Åpen hall ikke rekrutterer nye medlemmer til klubben på samme måte som Allidrett gjør, men det er andre positive resultater av tilbudet: «Bråker du på skolen får du tilsnakk, men ikke kastet ut. På Åpen hall er det å innrette seg eller å bli hevet ut. Da har noen store gutter nesten tryglet om å få være med hvis de har fått denne beskjeden. Det er en viktig arena for dem, der blir de tatt på alvor.»

Informantene selv mener at idrettslaget i for liten grad lykkes med å rekruttere jenter.

Flerkulturell fotballklubb

Fotballklubben holder til i en bykommune, og oppgir at de har om lag 15 prosent aktive spillere med innvandrerbakgrunn. Klubben har samarbeidet tett med idrettsrådet om inkludering i en årrekke. De har også et samarbeid med kommunen, som blant annet bidrar med finansiering. Klubben gjør en rekke inkluderende tiltak, men også trenere tar ulike grep for å inkludere og ivareta de barna og ungdommene de er i kontakt med, på eget initiativ.

Med flere samarbeidsparter, tilskudd gjennom flere år og en rekke inkluderings tiltak er det vanskelig for klubben å peke nøyaktig på hva det er tilskuddsmidlene har blitt brukt på for hvert av årene klubben har fått tilskudd gjennom *Inkludering i idrettslag*. I flere år dekket idrettsrådet kontingenter og treningsavgifter for spillere som ikke kunne betale dette selv. Deretter fikk klubben egne tilskuddsmidler, som de valgte å bruke til samme formål, mens det er kommunen som har dekket denne typen individuelle utgifter de siste årene. Klubben dekker også drakter til alle medlemmer i alle aldersgrupper av klubbens egne midler, men informanten opplyser at dette er noe de kan prioritere fordi de kan bruke tilskuddet til andre ting: «Det at vi får tilskudd gjør at vi har midler til å prioritere sånn som vi gjør».

For noen år tilbake brukte klubben midler på å etablere et lavterskeltilbud for barn og unge med innvandrerbakgrunn i samarbeid med flere voksenopplæringscentre, kommunen og en annen klubb. Tiltaket var imidlertid ikke så vellykket fordi det kom færre deltakere enn planlagt, og deltakerne hadde svært ulik motivasjon og spilleferdigheter.

Klubben satser aktivt på å utdanne trenere og er sertifisert som en av Norges Fotballforbunds «kvalitetsklubb». De siste årene har klubben brukt noe av tilskuddsmidlene på å utdanne og honorere trenere, dommere og instruktører blant medlemmer med innvandrerbakgrunn. Hensikten har vært å utvikle lederferdighetene deres og gi dem en god mulighet for å tjene egne penger på fotballen. De har også brukt tilskudd til å arrangere sosiale aktiviteter rundt lagene, så som spillermøter, foreldremøter, og sesongavslutninger.

Frivillig drevet volleyballag: Etablering og drift av et breddelag

Idrettslaget holder til i en bykommune, og har mottatt tilskudd siden 2018. Tilskuddet har blitt brukt på trenerhonorar i et nyetablert, lavterskel lag for nybegynnere.³¹ Tilbudet ble etablert i 2017, før klubben kjente til muligheten for å få tilskudd gjennom *Inkludering i idrettslag*. Bakgrunnen var at klubben ble kontaktet av et par jenter i tenårene som ønsket spille volleyball, men som det verken var plass til eller hensiktsmessig å ta inn på ordinære aldersbestemte lag med erfarne spillere. Dermed prøvde klubben ut et åpent, ukentlig treningstilbud med grunnleggende opplæring både i tekniske og taktiske ferdigheter. Det ble ikke stilt krav til fast oppmøte, ferdigheter eller at den enkelte viste framgang i prestasjoner. Etter et halvt år måtte deltakerne tegne medlemskap i klubben. Deltakere med økonomiske utfordringer ble tilbudt medlemskap til en sats på 100 kroner. Breddelaget ble ikke markedsført, men har likevel blitt så populært, både i og utenfor målgruppa, at laget måtte sette et tak på 30 deltakere per trening. For å gi spillerne kamptrening, har klubben arrangert cuper i egen regi, der klubbens øvrige lag samt private mosjonslag i regionen ble invitert til. Cuper i egen regi innebærer blant annet at spillerne ikke trenger lisens, men spiller på eget ansvar. Det betyr lavere kostnader for den enkelte, men også at klubben ikke har utgifter til eksterne dommere, administrasjonsavgift m.m. som særforbundet ellers skal ha vederlag for.

I tillegg til at klubben har fått mange nye medlemmer, er ett av resultatene at deltakere fra ulike deler av byen har begynt å være sammen også utenfor treningene. Tilbudet førte også til at enkelte deltakere utviklet så gode ferdigheter at de etter hvert gikk over til aldersbestemte lag og deltok i ordinær serie og Norgesmesterskap. Tilbudet førte også til at de ordinære lagene fikk mer halltid og kamptrening gjennom lagets egenorganiserte treningscuper.

Breddelaget har blitt drevet videre som en del av klubbens ordinære tilbud uten tilskudd etter to år, blant annet på grunn av at klubben har hatt tilfredsstillende økonomi. Klubben planlegger imidlertid å etablere et nytt breddelag for begge kjønn og for en lavere aldersgruppe, og vil da søke om tilskudd til dette.

Frivillig drevet bordtennislag

Klubben ligger i en bykommune, i et område med en stor andel flerkulturelle. Kommunen hadde tidligere et flyktningmottak, og klubben opplevde en tilstrømning av medlemmer derfra. Til tross for at bordtennis er en forholdsvis liten idrett i Norge, er den stor internasjonalt. Klubben ser dette blant annet ved at flere bosatte flyktinger har kjennskap til idretten fra sitt hjemland, og oppsøker dermed klubben ved bosetting. De får også medlemmer fra målgruppen gjennom et

³¹ Laget brukte også midler på å drifte et tilbud om Åpen hall.

lavterskeltiltak som de samarbeider med kommunen om. Her kan deltakere trene gratis to ganger i uka, og det hender at deltakere herfra melder seg inn på fast basis i klubben.

Klubben søkte om midler til *inkludering i idrettslag* på oppfordring fra idrettsrådet i kommunen. Midlene går til dekning av personlig treningsutstyr til medlemmer som har behov for dette, i tillegg til noe dekning av medlemsavgift og deltakelse på turneringer. De opplever selv at de treffer målgruppen godt, med unntak av jenter. De får imidlertid en kvinnelig trener senere dette året, og håper dette kan bidra til å trekke flere jenter til klubben. De har god erfaring med dette fra noen år tilbake, da de hadde en kvinnelig trener. Klubben strever med å få med foreldre.

Flerkulturell basketballklubb

Basketballklubben holder til i en bykommune, og har siden stiftelsen tidlig på 2000-tallet hatt visjonen «Basket er for **alle**». Basketball er en idrett som rekrutterer lett, også blant innvandregutter. Klubben har mange deltakere i målgruppene, men lykkes best med å rekruttere og holde på guttene når de blir tenåringer.

Klubben har fått tilskudd i to år. Dette ble hovedsakelig brukt på tre formål: ettergivelse av kontingenter og lisenser for enkeltspillere, gratis klubbhettegensere til alle spillere og utgifter til trenerutdanning. Alle trenerne som fikk utdanning finansiert av tilskuddet, hadde flerkulturell bakgrunn.

Kontingenter ettergis først etter flere betalingspåminnelser er gitt. Leder mener det er så små forhold rundt klubben at styret vet hvilke barn og ungdommer som ikke betaler på grunn av dårlig økonomi, i alle fall når de snakker litt med de aktuelle spillernes trener. Ettergivelse av kontingent og andre utgifter er noe klubben har gjort i en årrekke, og er dermed ingen ny ordning som kom med tilskuddet. Det er heller ingen kjent ordning i klubben. Verken trenerne eller foreldre blir informert om at det er mulig eller at det gjøres. Klubben begrunner det både med at det kan være stigmatiserende for de som trenger økonomisk støtte, og at klubbens økonomi er avhengig av at de fleste betaler kontingenten sin. Leder erfarer at behovet for hjelp øker når spillerne blir eldre, både fordi de ved 15 års alder må ha lisens og fordi ungdommene må reise lengre for å få spille kamper. Klubben har i enkelte tilfeller også dekket reiseutgifter. Noen trenger økonomisk hjelp over flere år, mens andre trenger det i kortere perioder.

Praksisen med å ettergi kontingenter og hjelpe enkeltspillere med lisens har tidvis skapt vanskelige diskusjoner i styret. Tilskuddsmidlene har gjort disse uenighetene enklere å løse. Det har også gitt større aksept for at klubben tar inn «hvem som helst» i klubben, inkludert barn og ungdom som ikke kan norsk, og de som de skjønner vil falle fra etter kort tid. Tilskuddet har også gitt mer mangfold på trenersiden.

Klubblederen har også hatt noen rekrutteringsframstøt på en mottaksskole i byen i samarbeid med idrettsrådet. Videre har en del barn og ungdom blitt introdusert for klubben gjennom en form for aktivitetsguide, som drives av en lokal frivillig organisasjon. Klubben lar nye spillere få lov til å trene en stund før de begynner å kreve inn kontingenter, og i denne perioden er det en del som faller fra.

Basketlag storby

Basketballaget ligger i en bydel med en høy andel innvandrere og mange lavinntektsfamilier. Medlemsgruppen er sammensatt, med mange deltakere fra økonomisk ressurssterke familier, men også mange med økonomiske utfordringer. Klubben har arbeidet med inkludering i flere år, og opplever selv at de har vært flinke til å gripe fatt i en del barn og unge med innvandrerbakgrunn. Særlig klubbens jentelag har hatt en aktiv inkluderingspraksis, noe som har resultert i en høy andel innvandrerjenter i klubben. Klubblederen ser det som helt naturlig at de arbeider med inkludering ettersom det er en stor andel innvandrere i klubbens nedslagsfelt.

Klubben har gjennom flere år hatt en satsing de omtaler som SFO-prosjektet. Det er et samarbeid med fire ulike skoler i bydelen, og det arbeides med å utvide til en femte skole. Prosjektet innebærer at klubben driver baskettrening rett etter skoletid for elever opp til 4. trinn. På noen skoler er treningen knyttet til SFO, på andre ikke, for å nå barna som ikke går på SFO også. Målet er at det skal være en SFO-ansatt med på treningene, for å holde oppsyn med barna, men dette er ikke alltid like lett å få til. Treneren for disse skole-treningene er ansatt i basketballklubben, men hen har også med seg yngre klubbmedlemmer som hjelper til. Disse gis honorar for innsatsen, blant annet for å forplikte og øke motivasjonen deres, men også for å gi dem en kompensasjon for at de bruker fritiden på klubben i stedet for å skaffe seg en deltidsjobb.

Selve skolesamarbeidet gir viktig drahjelp i inkluderingsarbeidet. Ved en av skolene de har samarbeidet lengst med, har skolegården nylig blitt oppgradert med egen basketballbane. Skolen er også behjelpelig med å gi klubben treningstid i gymsalen på ettermiddagen. Nettopp muligheten til å trene på skolen opplever lederen for SFO-prosjektet som en viktig suksessfaktor, i tillegg til at tilbudet er gratis. Hun viser til at 90 prosent av deltakerne i SFO-prosjektet, hvorav de fleste har innvandrerbakgrunn, aldri hadde deltatt i idrett før. Hun ser det som et tegn på at det som organiseres fra skolen, er lettere tilgjengelig og mer akseptert. Det oppleves imidlertid vanskeligere å få deltakerne med på kamper, særlig jentene, siden de da er avhengig av transport.

Klubben har fått tilskudd fra *Inkludering i idrettslag* i tre år. Tilskuddsbeløpet utgjør bare en liten del av klubbens samlede inntekter, men oppleves som en anerkjennelse for jobben de gjør.

Klubbens andre finansieringskilder er kommunen, stiftelser, idrettsrådet/LAM-midler og egengenererte midler gjennom lokale sportsarrangement. Tilskuddet fra *Inkludering i idrettslag* har likevel vært viktig for SFO-prosjektet, der det har blitt brukt bl.a. til å dekke utgifter til trenerhonorar. Tilskuddet har også gjort det mulig å utvide SFO-prosjektet til flere skoler, og det har gitt rom for å dekke kontingenter og gi reisestøtte ved behov. Bare i 2019 måtte klubben subsidiere kontingenter med 80.000 kroner, som er et betydelig høyere beløp enn tilskuddet utgjør. Klubben synes å ha en fleksibel praksis overfor medlemmer som ikke har mulighet til å betale kontingent. Klubbleder forteller for eksempel at de aldri ville ekskludere medlemmer som ikke kan betale. Framover har klubben et ønske om å etablere et ferietilbud med dagaktiviteter, i samarbeid med en annen organisasjon.

Etablering og drift av lavterskeltiltak

Tre av lagene i casestudien har etablert lavterskeltiltak med tilskuddet i løpet av de siste årene (fleridrettslaget, basket storby og volleyballklubben).³² Fellestrekket ved disse tre lagene, er at alle har fått tildeling på noenlunde samme nivå; rundt 40.000 – 50.000 kroner for ett år. En annen likhet er at

³² I tillegg etablerte fotballaget i en av de andre bykommunene et lavterskeltiltak for innvandrerbarn for noen år tilbake, men dette ble ikke vellykket nok til å videreføres.

det i alle disse lagene fortelles om enkeltpersoner som har gjort en særskilt innsats for å drive arbeidet framover, såkalte «ildsjeler». Slike bidrag synes å ha hatt stor betydning for at laget driver inkluderingsarbeid, og at det gjøres på en grundig måte.

På de fleste andre parametere er de tre lagene imidlertid ulike. Fleridrettslaget og basket storby har lønnede ansatte, også trenere. Disse to lagene har betydelig mer samarbeid med eksterne aktører, hovedsakelig skoler/SFO, enn volleyballaget som drives av frivillige ressurser. Imidlertid var skole/SFO-samarbeidet i de to første lagene en del av idrettslagets virksomhet før de fikk tilskudd gjennom *Inkludering i idrettslag*, og kan ikke tilskrives tilskuddet som sådan. Dessuten kan samarbeidet med skole/SFO dels forklares med at noen på skolene har vært aktive i å etablere eller støtte opp om samarbeidet med klubben. Arbeidet framstår på mange måter mer systematisk enn i den frivillig driftete volleyballklubben, men lag med ansatte vil naturlig nok ha helt andre forutsetninger for å systematisere sin innsats.

På den andre siden synes volleyballklubben å ha lykkes svært godt uten noe eksternt samarbeid. Informanter i klubben trakk fram begrenset administrativ kapasitet som en av grunnene til at de ikke har slikt samarbeid. På spørsmål om klubben samarbeider med kommunen eller NAV om betaling av utestående kontingenter eller liknende, sa en av informantene følgende:

Utfordringen er at det administrative apparatet er lite, men noen av oss er «dumme» nok til å gjøre en del i tillegg likevel. Så skal vi drive noe papirmølle med NAV i tillegg... Det høres fint og lett ut, men noen skal gjøre det, og de som eventuelt skal gjøre det, er nedlesset med noe annet. Det er ikke så enkelt som det kanskje høres ut som.

Eksemplene illustrerer at både lag med og uten administrative ressurser kan drifte lavterskeltiltak, men på ulike måter. De tre lagene kan også vise til mange av de samme resultatene av tilskuddet. For det første når de ut til mange barn og ungdommer, både i og utenfor målgruppa, som klubbene mener ellers ikke hadde dukket opp på aktiviteter i idrettslagenes regi. Dette er i mindre grad et kjennetegn ved de tre andre lagene. Et annet og interessant resultat er at lavterskeltiltakene brer ut idrettslagenes aktivitetstilbud til å også omfatte mer varierte og mindre prestasjonsbaserte treningstilbud. En av lederne av et idrettslag med et lavterskeltiltak sa det slik:

Jeg tror at når de får lov, at man uansett hvilken hudfarge eller hvor mange penger foreldrene har, kan ha mulighet til å trene - uansett om du har lyst til å bli god eller bare ha det gøy, jeg tror det er kjempeviktig. At det er åpent en stund, at ikke man må bestemme seg etter én trening om man vil bli medlem og betale kontingent eller ikke.

Casestudien viser også at både fleridrettslaget og volleyballklubben har videreutviklet måten de jobber med inkludering på etter å ha etablert inkluderende lavterskeltiltak. Informantene i volleyballaget forteller at de ikke jobbet bevisst med inkludering før de etablerte breddelaget, men at den positive erfaringen og medlemsveksten har ført til at de ønsker å etablere enda et slikt lag høsten 2020, så lenge de får tilskudd og den epidemiologiske situasjonen tillater det. Også fleridrettslaget utenfor Oslo oppgir at de jobber mer målrettet etter å ha drevet lavterskeltilbud med støtte i et par år, blant annet fordi tilskuddet «har gitt oss noen verktøy og forståelse for hele konseptet, blant annet gjennom at vi

har vært på samlinger med idrettsrådet og kretsen». Det tyder på at tilskuddet kan bidra til mer inkluderende praksiser i lag som fra før ikke var like bevisste på at godt inkluderingsarbeid handler om mer enn å ta imot de som finner veien av seg selv til lagets ordinære aktiviteter.

Dekning av enkeltspilleres utgifter eller inkluderende fellestiltak i ordinære aktiviteter

Blant de tre andre lagene finner vi én forholdsvis stor klubb med tilskuddsbeløp på 100.000 kroner, og to små klubber med tilskudd på under 50.000 kroner. De brukte tilskuddet på å dekke enkeltspilleres utgifter, men også på andre tiltak som kommer andre i klubben til gode, så som trenerutdanning, bekledning og sosiale tiltak. Vi understreker at også noen av de tre andre lagene som vi omtalte over, brukte tilskudd på å dekke individuelle utgifter, men ikke som et hovedtiltak.

Et fellestrekk ved de tre klubbene uten lavterskeltilbud, var at de allerede hadde en del medlemmer eller deltakere i målgruppen i sine aktiviteter. Informantene forklarte dette med at de tilbyr en idrett med stor internasjonal appell, og som oppleves attraktiv for mange barn og ungdom med innvandrerbakgrunn. Dermed har tilskuddet betydning for klubbenes inkluderende praksis overfor barn og unge som allerede deltar i de ordinære aktivitetene. Samtidig viste intervjuene at disse lagene hadde ettergitt kontingenter i flere år før de fikk tilskudd, og for fotballagets del var det nå kommunen som dekket disse utgiftene. Det betyr at tilskuddet har hatt ingen eller begrenset *utløsende* effekt og begrenset *addisjonalitet*. Samtidig var informanter fra alle lag som etterga kontingenter, tydelige på at tilskuddet ga mye større legitimitet internt i klubben til å faktisk støtte de som trenger det mest, slik at en unngikk de «vanskelige» diskusjonene om dette i styret. Arbeidet ga imidlertid lite utslag på idrettslagenes øvrige arbeidsmåter eller praksiser – de videreførte de praksisene de mer eller mindre hadde fra før, men med en ekstra inntektskilde.

Basketballaget og fotballaget brukte også tilskuddsmidler på trenerutdanning, og begge bistod med bekledning (fotballaget prioriterte imidlertid dette med egne midler). Det å utdanne trenere er også aktiviteter lagene mest sannsynlig ville gjennomført uten tilskudd. Det kan virke som om tilskuddet har hatt en symbolsk effekt ved at lagene har prioritert å sende ungdom med innvandrerbakgrunn på kursene. Vi er imidlertid usikre på om det reelt sett er knyttet flere utgifter til dette tiltaket.

Er det forskjell i inkluderingsarbeidet før og etter tilskudd?

Som det framgår av redegjørelsen over, har de fleste lagene fått vite om tilskuddet etter at de allerede var i gang med inkluderende tiltak og ordninger. Det gjelder særlig dekning av enkeltspilleres utgifter, men det viser seg også at flere av lavterskeltiltakene var påtenkt før klubbene visste om tilskuddsmidlene. I noen tilfeller var tilbudet også igangsatt før laget hadde kjennskap til tilskuddet. De fleste lagene bruker dessuten tilskuddet til å delfinansiere noen av de utgiftene de har uansett. I vårt utvalg av idrettslag kan det derfor se ut til at tilskuddet har en beskjeden utløsende effekt, også i lag som kun har fått tilskudd de siste årene. Vi understreker at disse funnene ikke kan generaliseres til å gjelde alle idrettslag i ordningen, men siden vi finner dette for flere av lagene i utvalget, er det rimelig å anta at det også kan gjelde flere.

Tilskuddet bidrar dessuten i varierende grad til at klubbene jobber mer systematisk med inkluderingsarbeidet, eller til å engasjere flere enn de som allerede brenner for inkludering. I vårt utvalg virker arbeidet å være mer systematisk i klubber med egne ansatte, som har et stort

engasjement og legger mye arbeid ned i stillingen sin. Vi finner heller ingen utpreget systematisk tilnærming i de klubbene som bruker tilskuddet til å dekke utgifter som de allerede har, eller til å dekke enkeltspilleres utgifter, trenerutgifter og andre fellesgoder. Tilskuddets største betydning i disse klubbene er snarere at det bidrar til å legitimere ressursbruken på inkludering overfor de i klubben som synes det blir mange utgifter å dekke for fellesskapet, og til å øke den generelle bevisstheten i styret. Det ser i mindre grad ut til at bevisstheten og engasjementet sprer seg videre ut til trenere i disse lagene – utover de som allerede er opptatt av inkludering. Det kan tenkes at den begrensede utløsende og systematiserende effekten av tilskuddet skyldes at en del av klubbene har flere finansieringskilder for tilbud til målgruppene, og at de har hatt tilskuddet i flere år. Det kan være et tegn på at alternativ finansiering og lang fartstid i ordningen reduserer nytteverdien av tilskuddet gradvis.

Er det forskjell på idrettsrådenes inkluderingsinnsats med og uten tilskudd?

Nødland og Vassenden (2011) konkluderte med at inkluderingsarbeidet i idrettsrådene er mer systematisk i kommuner innenfor ordningen enn utenfor. I arbeidet med å identifisere idrettslag i kommuner utenfor tilskuddsordningens nedslagsfelt, har vi hatt uformelle samtaler med flere idrettsråd. Samtalene illustrerte at det blant idrettsrådene utenfor ordningen er store forskjeller i engasjement og systematisk innsats i inkluderingsarbeidet.

Ett av idrettsrådene fortalte at de brukte mulighetene som LAM-ordningen gir til å fremme inkludering. Dette gjorde de enkelt og greit ved å informere klubbene at de som driver et særskilt inkluderingsarbeid av grupper som kan utløse ekstra bevilgning gjennom LAM-midlene, må sørge for at dette framgår tydelig av klubbens årsberetning. Denne framgangsmåten sparer klubbene for ekstraarbeid siden de uansett må utarbeide og sende inn årsberetningen til idrettsrådet, og det sparte idrettsrådet for å saksbehandle søknader og tilskuddsrapporter knyttet til ekstrastøtten. Idrettsrådet fikk likevel litt mer arbeid med tildelingen av LAM-midlene enn de ville hatt ved å bare anvende prinsippet om hode-støtte, men syntes dette likevel var den enkleste måten å stimulere idrettslagene til et viktig arbeid på. Videre ble det oppgitt at kommunen hadde et svært tett samarbeid med idrettslagene. Kommunen tok en aktiv rolle både når det gjaldt å koble barn og ungdom med det enkelte idrettslag, og i å dekke idrettslagenes utgifter til kontingenter og andre utgifter for enkeltbarn på en enkel og ubyråkratisk måte. Med slike gode lokale forutsetninger ønsket ikke idrettsrådet selv å ha betalte ansatte, men heller bidra til at mest mulig av midlene som frigjøres til idrettsformål lokalt, går til aktivitet i klubbene.

Et annet idrettsråd utenfor ordningen, som heller ikke har faste ansatte, la tilsynelatende lite vekt på arbeidet med inkludering. Noe av forklaringen kan være at rådet var helt ferskt etter en større kommunesammenslåing, men de hadde uansett vansker med å identifisere idrettslag i den nye kommunen som jobbet med inkludering. Idrettsklubben som vi til slutt kom i kontakt med i denne kommunen, var ett av de største og lå i en tidligere kommune med betydelig innvandrerandel og mange familier på lavinntekt. Klubben oppgav flere eksempler på inkluderende praksis, f.eks. så de mellom fingrene med en del ubetalte kontingenter, brukte lagets felleskasse til å betale reiseutgifter for enkeltbarn, eller rekrutterte enkelte nye spillere ved oppsøkende virksomhet i nærmiljøet. Utover dette, hadde de ingen særskilte inkluderingsinnsatser fordi de så på det som stigmatiserende.

Det tredje idrettsrådet vi var i kontakt med skilte seg fra de to andre ved et svært systematisk inkluderingsarbeid. Idrettsrådet har etablert et inkluderingsprosjekt der klubber som ønsker det får hjelp, støtte og mulighet til å bidra i lavterskeltak uten selv å måtte ta seg av alt det praktiske. Prosjektet er finansiert ved midler fra ulike private stiftelser, og består hovedsakelig av fire ulike tiltak:

- 1) **Ukentlige gratis og varierte treningsaktiviteter på to skoler**, der forskjellige klubber tar ansvar for aktiviteter i én time hver. Klubbene får en fast sum for dette per semester.
- 2) **Gratis, organiserte idrettsaktiviteter én uke hver sommerferie og i vinterferien**, som bl.a. inkluderer mat. Klubber som organiserer treninger og bidrar med mattilbudet, får honorar for dette.
- 3) **Honorert miljøkontakt i klubber som ønsker det**. Disse skal være tillitspersoner i klubben og ikke påta seg andre oppgaver. De skal informere aktuelle barn og ungdommer (også de som ikke kan (nok) norsk) om klubbens aktiviteter og om praktiske forhold som oppmøte m.m. Miljøkontaktene forplikter seg også til å ha kontakt med skoler og med foreldre som vil delta i klubbens aktiviteter. De skal også sørge for at alle spillere har det bra, og følge opp spillere som er på vei til å falle fra.
- 4) **Midler til å dekke kostnader for enkeltdeltakere** der økonomi er en barriere. Miljøkontaktene formidler behovene til idrettsrådet, etter kontakt med det enkelte barns familie.

Bakgrunnen for prosjektet er todelt: for det første har rådet de siste årene fått kommunal støtte til å delfinansiere en fast stilling i rådet, og for det andre har rådet leid inn kompetanse på inkluderingsarbeid i idretten fra ett av idrettsrådene i *Inkludering idrettslag*. Dermed har idrettsrådet skaffet seg både kapasitet, kompetanse og finansiering til å drive arbeidet. Det er imidlertid usikkert hva som vil skje når den tidsbegrensede støtten fra stiftelsene faller bort, og rådet ønsker seg en mer forutsigbar støtte for å finansiere inkluderingsarbeidet.

Samlet sett illustrerer de tre eksemplene at blant idrettsråd utenfor ordningen er det varierende grad av bevissthet om inkluderingsarbeid, men også systematikk blant de rådene som er opptatt av inkludering. Det er også verdt å merke seg at det første idrettsrådet vi omtalte faktisk ikke ønsket å ha ansatte i idrettsrådet, fordi kommunen allerede hadde så gode rutiner og ordninger for å bistå idrettslagene med inkludering. Videre gir ikke funnene noe godt grunnlag for å bekrefte hypotesen om at det jobbes mer systematisk i idrettsråd innenfor enn utenfor tilskuddsordningen: det er variasjoner i hvor mye innsats som legges ned både innenfor og utenfor ordningen, og de som har faste ansatte eller en kommune som samarbeider og bidrar økonomisk, jobber gjerne mer bevisst og systematisk enn andre.

Er det forskjell på inkluderingsarbeid i idrettslag med og uten tilskudd?

Basert på Nødland og Vassendens (2011) konklusjon om at idrettsråd i ordningen jobbet mer systematisk enn idrettslag utenfor ordningen, hadde vi en forventning om at også idrettslag som får tilskuddsmidler, jobber mer systematisk enn andre lag. For å undersøke dette empirisk, har vi som en del av casestudien intervjuet eller snakket mer uformelt med flere idrettslag og idrettsråd i kommuner som ikke er i ordningen, men som likner på kommunene i ordningen. Det betyr at de har høy barnebefolkning, og relativt like andeler innvandrere eller familier på vedvarende lavinntekt som kommuner i ordningen. I boksene som følger, presenterer vi to av disse lagene.

Kampsportklubb i bykommune med lave levekår

Kampsportklubben ligger i en bykommune utenfor ordningen, som har lave levekår og høy innvandrerandel. Klubben er frivillig drevet og har tilbud til alle aldersgrupper fra 4-5 år og oppover. De har arrangert Norgesmesterskap og har et par utøvere på landslaget i sin hovedkampsport.

Ifølge lederen har klubben i en årrekke hatt et aktivt rekrutteringsarbeid med stands på kjøpesenter og byomfattende festivaler, og de har tilbudt en gratis kampsportskole som varer i et halvt år. Klubben har også kjøpt inn en del drakter og sko til låns for de som trenger det. De opplever at mange som er interessert i å begynne, har spørsmål om kostnader, og at mange av dem har dårlig råd. Klubben har flere utøvere med innvandrerbakgrunn og utøvere med økonomiske utfordringer som aldri har betalt kontingenter. Flere av disse har likevel hevdet seg i sporten, også nasjonalt. Klubben har også samarbeidet tett med andre idrettsklubber i kommunen om treningsarenaer og rekruttering.

De siste årene har klubben deltatt i noen av idrettsrådets inkluderingsaktiviteter, som gratis ukentlige idrettstreninger på et utvalg skoler i byen og ferieaktiviteter i sommer- og vinterferien. Kampsportklubben organiserer da ukentlige kampsportøvelser for barn og ungdom som møter opp på de aktuelle skolene, og har mulighet til å rekruttere nye medlemmer der. Trenerne i klubben deler på å stille opp gratis på disse treningene, mens noen av klubbens ungdomsledere får litt godtgjørelse når de bidrar.

Fleridrettslag i utsatt bydel

Fleridrettslaget holder til i kommunens mest innvandretette bydel, der det også er flest sosialboliger. De fleste barna i bydelen som eventuelt ville vært i målgruppa for *Inkludering i idrettslag*, går på samme skole. Denne skolen har langt flere elever enn den er dimensjonert for, og har elever med godt over 30 ulike landbakgrunner.

Idrettsklubben har én ansatt i full stilling, og vektlegger inkluderingsperspektivet i alt den gjør, framfor å etablere midlertidige inkluderingsprosjekter. Én av de største utfordringene for klubben er manglende innbetaling av kontingenter og treningsavgifter. Utgiften beløper seg årlig til rundt 20.000 – 25.000 kroner, på tross av at klubben har de laveste medlemsavgiftene blant lagene i hele kommunen. Inntekter fra to store årlige cuper i hhv. fotball og håndball bidrar til at de kan holde avgiftene lave, og dette har vært en bevisst satsing framfor salg av ulike artikler. Det krever en betydelig foreldreinnsats, men det kan være krevende å få foreldre til å stille, uavhengig av om de er ressurssterke eller ei.

Den andre store utfordringen er at bydelen mangler idrettshall. Dermed må spillerne transporteres til arenaer i andre bydeler for å trene. Det løses ved at trenere og foreldre organiserer kjøregupper. Foreløpig lykkes de med å sikre at også barn fra familier der foreldre ikke stiller i kjøredugnaden, blir tatt med. Andre ordninger, f.eks. i samarbeid med det lokale Røde Kors er vurdert, men det er heller ingen enkel løsning siden det forutsetter leie av buss eller tilsvarende egnet transport. For barna fungerer kjøreordningen foreløpig godt. Ungdommene transporteres ikke i like stor grad av foreldrene, og bruker de kollektivtransport ender de opp med å bruke mer tid på å komme seg til og fra trening enn den tiden selve treningen faktisk tar. Mange ungdommer velger derfor å slutte. Informanten opplever også at laget får dårligere treningstider enn andre idrettslag.

Klubben jobber tett med skoler, flykningetjenesten og andre idrettslag i kommunen. Hver høst besøker lederen i klubben de to skolene i bydelen for å informere om tilbudet deres, sammen med en tolk. Kommunen/flykningetjenesten tar også kontakt med klubben for å tipse om barnefamilier som burde få informasjon om idrettslagets aktiviteter. I tillegg samarbeider flere

idrettslag om å arrangere en felles idrettsskole for de siste årskullene i barnehagene, der lagene stiller med trenere og utstyr til den idretten de tilbyr.

Klubben baserer inntektene sine hovedsakelig på sponsorer og cuparrangement, utover kontingenter og treningsavgifter. I løpet av de tre siste årene har klubben ved én anledning søkt kommunen om et mindre beløp som de fikk innvilget. Leder opplever at det er vanskelig å finne informasjon om søkemuligheter og med rapporteringskrav som påløper i etterkant, spør hun seg om det er enklere å finne nye sponsorer: «De vil bare ha opp logoen sin, og så er de ferdige.»

Hovedinntrykket på lagsnivå, er at både de opplevde behovene for inkluderende praksiser og tiltak, og konkrete inkluderingsinnsatser er til forveksling like i lagene utenfor ordningen som hos lagene som får tilskudd. Samtidig finner vi eksempler på lag som trolig ville kunnet jobbet mer inkluderende om de hadde fått litt mer veiledning både i hvordan barrierene for deltakelse faktisk kan se ut og hvilke enkle tiltak som kan øke effekten.

6.5 Oppsummerende drøfting

Data vi har presentert i dette kapittelet tyder på at idrettslagene som har hatt tilskudd i 2019 er fornøyde med egen måloppnåelse, og at de lykkes med å få noen (eller mange) i målgruppen til å delta jevnlig i et halvt år eller mer. Idrettslagene mener stort sett også at arbeidet har bedret lagets omdømme, og at det har bidratt positivt til lokalmiljøet, blant annet ved at kriminalitet forebygges.

Vi kan imidlertid ikke si at inkluderingsarbeidet nødvendigvis bidrar til den store medlemsveksten i idrettslagene, eller til at flere foreldre blir engasjerte. Noen opplever at de lykkes godt på disse parameterne, mens andre mener at det ikke har vært noen framtrepende virkning. Vi vet ikke om det skyldes at en del lag ikke har jobbet mot målet om å få flere medlemmer eller å engasjere foreldre, eller om de har prøvd, men ikke fått det til.

Videre finner vi at idrettslagene i Oslo i mye større grad enn i andre kommuner lykkes med å rekruttere flere medlemmer gjennom inkluderingsarbeidet. Selv om Oslo får langt større tildeling enn de andre forvaltningsenhetene, kan vi ikke se noen mønster blant de øvrige kommunene i at medlemsveksten er større der tildelingen er større. Vi har sett at kommuner som har mottatt relativt likelydende beløp, oppnår svært ulike resultater i medlemsrekrutteringen. Kanskje kan det legges til rette for bedre læring mellom tilskuddsmottakere, slik at effekten av tilskuddet blir bedre, både til gode for målgruppene, og til gode for lagene som kan få flere medlemmer og mer engasjerte foreldre. På den annen side kan det stilles spørsmål ved hvor viktige målene om økt medlemsvekst og foreldreengasjement er, sett opp mot andre virkninger.

Blant idrettslagene som vi har intervjuet, finner vi at tilskuddet i noen tilfeller har bidratt til å etablere nye tilbud. Nye, åpne lavterskeltilbud kan bidra både til klubb utvikling og kunnskapsutvikling, og å skape økt engasjement for å drive inkluderingsarbeid. Det ser også ut til at nye lavterskeltilbud brer ut klubbens idrettstilbud på en måte som er attraktiv også for barn og unge som ikke er i målgruppa. Man kan derfor si at tilskuddet har hatt en ønsket effekt, både tilsiktet og utilsiktet. I flere av lagene i casestudien, blir resultatene også bedre av at klubben samarbeider med skoler eller andre kommunale tjenester med god kunnskap om enkeltbarn og ungdommer i kommunen. Det kan se ut til at en sentral forutsetning er at det finnes noen i klubben som driver arbeidet framover, og som bidrar til å realisere resultater som også andre i klubben engasjeres av. Det er gjerne enklere for lag som både har ansatte

som har et særlig engasjement for inkludering, men engasjerte ildsjeler finnes også i frivillig drevne lag.

Effekten av tilskuddet er ikke like tydelig i de lagene som bruker midler til å dekke en del av utgiftene de hadde hatt uavhengig av tilskuddet. Tilskuddet kan likevel ha hatt betydning, blant annet ved å gi økt legitimitet til inkluderingsinnsatsen internt i lagene, og ved å bidra til at målgruppene blir i klubbene.

Sammenligningene vi har gjort av inkluderingsarbeid i idrettsråd og idrettslag både i og utenfor ordningen, gir ikke grunnlag for å si at det jobbes mer systematisk i idrettslag og idrettsråd som deltar i ordningen, enn i andre. Vi finner eksempler på lite systematikk i begge kategorier. Det synes som om kommunens evne til tett samarbeid og vilje til å bidra økonomisk har vel så mye å si. Dessuten er det forholdsvis mange idrettskretser som forvalter midlene, og hvorvidt disse kommunenes idrettsråd jobber systematisk eller ikke, vet vi ikke.

Kapittel 7: Vurderinger og tiltak

I dette kapitlet samler vi trådene og konkluderer på spørsmålene om departementet når målet med Inkludering i idrettslag, og om utformingen av tilskuddsordningen er hensiktsmessig for å nå målene. Til slutt i kapitlet gir vi en kort oppsummering av hvilke tiltak vi vurderer kan øke ordningens måloppnåelse og effektivitet.

Å vurdere utformingen av en tilskuddsordning handler om å undersøke hvorvidt enkeltelementene i ordningen henger godt sammen, om de samlet sett gir akseptable resultater, og å identifisere eventuelle forbedringspotensial (DFØ, 2007). En godt utformet tilskuddsordning er treffsikker, ved at mål, nedslagsfelt, krav og retningslinjer leder alle de involvert aktørene til å trekke i samme retning. Den er også effektiv, ved at tilskuddsmidlene brukes til å nå ordningens mål, uten å stimulere til at forvalterne eller tilskuddsmottakerne bruker tid og krefter på aktiviteter som ikke bidrar til måloppnåelse.

7.1 Måloppnåelse

Hva utgjør god måloppnåelse, og hvordan kan den evalueres?

Det overordnede målet med *Inkludering i idrettslag* er å inkludere nye grupper inn i idrettslagenes ordinære aktivitetstilbud, gjennom å motvirke økonomiske og kulturelle barrierer som kan være til hinder for å delta i organisert idrettsaktivitet. Målgruppene er barn og ungdom med innvandrerbakgrunn, med særlig vekt på jenter, og barn og ungdom fra familier med lav betalingsevne.

Som redegjort for i kapittel 3, har ikke ordningen formelle, skriftliggjorte kriterier for måloppnåelse, men KUDs rapporteringskrav gir uttrykk for departementets forventninger til måloppnåelse. Idrettslagene skal vurdere om målgruppene nås, om inkluderingstiltaket bidrar til høy aktivitet blant målgruppene og om tiltakene virker rekrutterende og fører til medlemsøkning i deltakende idrettslag. NIF har i evalueringen uttrykt at god måloppnåelse indikeres gjennom en årlig økning i idrettslag, tiltak, og deltakere; at idrettslagenes virksomhet videreutvikles i en mer inkluderende retning; og at kunnskap om inkludering i idrettslag utvikles og konsolideres. Det faktum at bevilgningen i ordningen er doblet i løpet av den perioden, burde også tilsi at aktivitetsnivået mot slutten av perioden bør være høyere enn tidlig i perioden.

I tillegg til aktivitetsøkning, skulle man også kunne forvente at idrettslag *med* tilskudd arbeider mer systematisk med inkludering enn idrettslag *uten* tilskudd - at lagene utvikler sine inkluderingspraksiser. Det kan gjøre inkluderingsarbeidet mer bærekraftig, mindre avhengig av enkeltstående ildsjeler, og det kan bidra til kunnskapsutvikling. Til sist har vi tatt utgangspunkt i at høy måloppnåelse kjennetegnes av at tilskuddet utløser *noe mer* enn det lagene uansett ville ha gjort. Dette er belyst ved

å spørre idrettslag om hvordan de jobbet før de fikk tilskudd, og hvordan idrettslag utenfor ordningen jobber med inkludering.

Treffsikkerhet

God treffsikkerhet handler om at tilskuddet når ut til de aktørene som ordningen er rettet mot, og at det er de som kan bidra til høyest måloppnåelse, som får tilskudd. Dette er helt avgjørende for god måloppnåelse, siden tilskuddsmidlene ellers vil bli brukt på andre målgrupper, andre formål eller på mindre effektive måter. For at tilskuddsmidlene i *Inkludering i idrettslag* skal nå frem til flest mulig barn og unge i målgruppa, må de først fordeles til de idrettsråd og -kretser som treffer flest i målgruppa. Dernest må de fordeles til de idrettslagene som når flest i målgruppa, og som iverksetter de mest virksomme tiltakene på en god måte.

Fordelingen til idrettsrådene/-kretsene bestemmes av det utvalget av kommuner som er fastsatt for ordningen. Ordningens nedslagsfelt er kraftig utvidet med en rekke nye kommuner i perioden 2013-2019 ulike steder i landet og i tidligere Akershus fylke. I vår gjennomgang av kjennetegnene ved kommunene i ordningen, er det mest sentrale fellestrekket at de har stor barnebefolkning. Det er ikke vanskelig å argumentere verken prinsipielt eller praktisk for at de største kommunene, som også har størst barnebefolkning, må være med i en slik ordning: de har mange barn og unge i målgruppene, ordningen er ment å løse utfordringer som finnes i de største bykommunene, og det er dokumentert at det er dyrere å delta i idrettslag i de største byene enn ellers i landet (Oslo Economics 2020). Begrunnelsen for å inkludere de mindre bykommunene, er mer uklar. Det finnes en rekke kommuner utenfor ordningen som enten har tilsvarende størrelse på barnebefolkningen, høyere innvandrerandel eller flere barn i familier på vedvarende lavinntekt som noen av kommunene i ordningen.

Nå vil det aldri være slik at en tilskuddsordning på denne størrelsen kan nå frem til alle barn og unge i målgruppen. Mer universelle ordninger som LAM og *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge* har bevilgning på mer enn ti ganger bevilgningen til *Inkludering i idrettslag*. Dermed når de ut til flere, og skaper mer aktivitet. For en betydelig mindre ordning som *Inkludering i idrettslag* kan det være fornuftig å avgrense til et utvalg kommuner, slik at midlene ikke spres for tynt utover. I inkluderingspolitikken er det imidlertid en fare at det er de samme kommunene som pekes ut for alle øremerkede ordninger, slik at kommunene i neste sjikt av problembelastning kommer uforholdsmessig dårlig ut.³³ Flere av idrettsrådene og -kretsene tar opp denne problemstillingen selv, særlig i lys av de siste årenes bevilgningsøkninger. De mener at de selv nå har nok midler til «sine» lag, og at eventuelle nye bevilgningsøkninger bør følge med en utvidelse av ordningen. Det ryddigste vil etter vår oppfatning være å legge objektive kriterier til grunn for nye utvidelser. Samtidig har det en betydning at idrettsrådet lokalt ønsker å delta. I rapporten har vi pekt på at det i så fall er mange kommuner på det sentrale Østlandet som kan være aktuelle. Det kan også gjelde kommuner rundt de andre storbyene.

Fordeling av midler mellom kommuner

Et annet spørsmål er om det beløpet som NIF mottar, fordeles mellom kommunene slik at det kaster best av seg. Evalueringen viser at Oslo idrettskrets får betydelig mer midler enn noen av de andre

³³ Aasen, Haug og Lynnebakke (2017) viser at det er stort overlapp mellom kommuner i IMDis tilskuddsordning til frivillig arbeid i lokalsamfunn og Inkludering i idrettslag.

kommunene, og at NIF ofte tildeler eventuelle ubrukte midler til Oslo. Begrunnelsen virker god: Oslo har mange flere idrettslag og mange flere barn og unge i målgruppa, og resultatene tyder på at de også i større grad rekrutterer nye medlemmer til lagene enn noen av de andre kommunene. Samtidig er rådene og kretsene avhengig av at idrettslagene kjenner til ordningen, og er interessert i å søke. I rapporten har vi pekt på andre idrettsråd som har fått økt sin bevilgning betydelig de siste årene, men det er variasjoner i hvor godt disse har lyktes med å omsette ressursøkningen i å initiere inkluderingsarbeid i flere idrettslag. Det tyder på at det er potensial for å øke treffsikkerheten på dette nivået, enten ved at de forvaltningsenhetene som får mest penger, må jobbe bedre, eller ved at det er andre forvaltningsenheter som bør få mer penger. Det kan også være at treffsikkerheten blir like god ved å åpne for nye kommuner i ordningen, som ved å omdisponere midlene mellom de kommunene som er i ordningen i dag.

Nå de mest egnede idrettslagene?

Det neste spørsmålet er om tilskuddsmidlene tildeles de idrettslagene som når ut til mange i målgruppene, og som utnytter midlene godt. Det avgjøres dels av forvaltningsenhetenes innsats, dels av lokale forutsetninger og dels av ordningens utforming. Evalueringen viser at selv om de fleste idrettsrådene/-kretsene mener at deres informasjonsarbeid er godt, forteller flere av idrettslagene at de ikke kjente til tilskuddet før de ble oppfordret til å søke. Samtidig oppfatter vi at forvaltningsenhetene gjør det de kan for å informere om tilskuddet. Vi tror derfor funnet illustrerer at tilskudd til små, frivillige organisasjoner med lokalt nedslagsfelt er avhengig av en aktiv og oppsøkende forvaltning for å være treffsikkert. Det er et argument for at forvaltning av et slikt tilskudd må ha en lokal forankring, og at idrettsråd og -kretser bør oppfordres til å fortsette å gjøre tilskuddet kjent gjennom alle kanaler.

Videre tyder våre funn på at det i stor grad er de samme lagene som mottar midler fra år til år. På den ene siden kan det være fornuftig: For laget kan forutsigbarhet om tilskudd være viktig for å drive et systematisk inkluderingsarbeid over tid. Det kan også gi arbeidet med inkludering intern legitimitet, overfor styremedarbeidere eller frivillige som i mindre grad er villige til å legge ned ekstra tid eller penger til inkluderende innsatser i laget. Selv om en klubb kan utvikle en mer inkluderende praksis og kultur som etter hvert «setter seg», er det også slik at idrettslag kjennetegnes av stadige utskiftninger på leder- og styresiden. Dermed kan kontinuerlig bevisstgjøring og veiledning rundt inkluderingsarbeidet være nødvendig også i lag som har mottatt støtte lenge. For idrettsråds/-kretsens del, vil behovet for tett oppfølging trolig reduseres over tid når lagene får midler over flere år. På den annen side vil trolig en del lavterskeltiltak etter hvert bli en del av klubbens ordinære tilbud, enten finansiert av klubbens egne midler eller med støtte fra kommunen. Da kan det etter hvert være mulig å åpne for nye lag. Å utfordre nye lag til å jobbe mer inkluderende, kan gjøre at man når flere i målgruppene. I tillegg kan det stimulere til mer innovasjon i inkluderingsarbeidet. Nye lag vil kunne treffe barn og unge i andre deler av kommunen, eller med andre idrettsinteresser, og nye måter å arbeide på kan øke kunnskapen. Disse argumentene taler for at det bør være en viss utskiftning av lag over tid.

Noen idrettsråd/-kretser lykkes bedre enn andre med å få nye lag med i ordningen, men de som forvalter ordningen, synes å være omforent om at det kan være krevende. En årsak er at ikke alle lag ønsker eller klarer å forplikte seg til å drive langsiktig inkluderingsarbeid. En annen forklaring er at idrettslagene opplever at det er for ressurskrevende, ikke bare å gjennomføre de inkluderende tiltakene, men også det administrative arbeidet med å søke om og rapportere på midler. Denne

kritikken gjelder ikke bare denne ordningen, men rammer også andre statlige og kommunale ordninger rettet mot idrettslag. Inkludering i idrettslag er det særlig rapporteringsbyrden som oppleves problematisk av lagene som allerede er i ordningen. Signalet om at kostnaden ved å få støtte til inkluderingsarbeid oppleves stor av mange idrettslag, må tas på alvor både i denne ordningen og av eiere av andre finansieringsordninger.

Nås målgruppene i tilfredsstillende grad?

Antall idrettslag som får støtte har økt fra 2013-2019, men langt mindre enn vi hadde forventet gitt bevilgningsøkningen og utvidelsen av ordningens nedslagsfelt. Videre er det i perioden 2016 til 2019 gitt støtte til mellom 400 og 600 tiltak hvert år. Antall tiltak var imidlertid høyest i 2016, og betydelig lavere i 2019. Det ser med andre ord ut til at antall idrettslag og antall tiltak ikke har økt i et slikt omfang som en kunne forvente for å slå fast at ordningen har høy måloppnåelse.

Når det gjelder antall deltakere, både generelt og i målgruppene, finnes det ikke data som gjør det mulig å vise en historisk utvikling. Men vi vet at i 2019 deltok over 26.000 barn og ungdom i de tilskuddsfinansierte aktivitetene. Tallene refererer til alle barn og unge som deltok. Hvor mange av deltakerne som tilhører målgruppene, vet vi ikke. Mangel på referansepunkt og mangel på kunnskap om hvor mange av deltakerne som tilhører målgruppen, gjør at det ikke er helt enkelt å vurdere om dette er et høyt, lavt eller tilfredsstillende tall. Det er klart at det brukes midler på barn og unge utenfor målgruppene, men det er etter vår oppfatning akseptabelt, fordi det bidrar til at målet med inkludering nås. Samtidig indikerer blant annet intervjuene at en del av midlene har gått til å dekke utgifter kun til de barna og ungdommene som er i målgruppene. Det er derfor rimelig å anta at det er brukt mer midler på barn i målgruppa enn på barn utenfor målgruppa.

Er det de mest treffsikre tiltakene som iverksettes?

Et annet spørsmål er om idrettsråd og -kretser fordeler midlene på de meste virksomme tiltakene, og om tildelingene er tilpasset tiltakene som skal iverksettes. Evalueringen viser at idrettsrådene har ulike vurderinger av hvilke tiltak det bør gis midler til, og at de har ulik tilnærming til hvordan midlene skal fordeles mellom idrettslag og typer av tiltak. De har også ulik praksis for hvor store beløp som deles ut. Lokale tilpasninger og skjønnsutøvelse er et gode i en ordning som rettes mot små organisasjoner med begrensede administrative ressurser, i ganske forskjellige lokale kontekster. Høy fleksibilitet er dessuten i tråd med statens mål i frivillighetspolitikken om å legge til rette for en sterk og uavhengig sektor som vokser nedefra (KUD, 2017b).

For å sikre tilskuddets treffsikkerhet i en kompleks forvaltningsmodell, kan man vurdere å bruke de felles fagsamlingene i enda større grad til å videreutvikle det faglige fellesskapet mellom forvaltningsenhetene. Det kan eksempelvis brukes tid på å utvikle en felles faglig forståelse av hvilke tiltak som er gode, hvordan tildelingsbeløp for ulike typer tiltak bør skaleres, og over hvor mange år det samme laget kan få støtte.

Hvilke resultater og effekter har ordningen?

I kapittel 6 har vi redegjort for hvilke resultater og effekter tilskuddet har gitt. For det første er de aller fleste idrettslagene tilfredse med måloppnåelsen i eget inkluderingsarbeid. Det samme er idrettsråd og -kretser. Videre viser rapporteringene at de fleste idrettslagene mener at de får barn og ungdom i målgruppen til å delta i idrettsaktiviteter i et halvt år eller mer. Svært mange opplever dessuten at

idrettslagets eget omdømme forbedres, og at lokalmiljøet blir bedre blant annet ved at inkluderingsarbeidet forebygger kriminalitet. Disse funnene tyder på at tilskuddet virker positivt og i tråd med målsettingene.

Nye medlemmer

På den andre siden er det bare halvparten som mener at tilskuddet fører til at klubben får nye medlemmer. Samlet sett fikk klubbene i underkant av 4000 nye medlemmer til sammen *fra målgruppene* i 2019, og det er store forskjeller i medlemsrekrutteringen mellom lag i ulike kommuner. I Oslo fikk idrettsklubbene i gjennomsnitt langt flere medlemmer enn i andre kommuner, og i de nyeste kommunene var det i gjennomsnitt få nye medlemmer per lag. Forskjellene kan ha flere årsaker. De kan på den ene siden skyldes at idrettslagene har søkt om midler til andre tiltak enn de som virker mest rekrutterende, eller at forvalterne har hatt ulike prioriteringer når de har vurdert søknadene. På den andre siden kan vi ikke utelukke at forskjellene er et resultat av at arbeidet rett og slett er bedre i noen kommuner enn i andre, og at det er reelle forskjeller i måloppnåelse.

Andre resultater og effekter

I casestudien har vi funnet eksempler på at en del av de åpne lavterskeltilbudene som er etablert med tilskudd, er blitt så populære både i og utenfor målgruppene at de tas inn i klubbenes ordinære aktivitetstilbud. Slik sett bidrar tilskuddet til å utvikle lagenes ordinære aktivitetstilbud, og klubbene når samlet sett flere barn og unge både i og utenfor målgruppa med organiserte idrettsaktiviteter. Det kan i evalueringssjargongen omtales som en utilsiktet effekt som er i tråd både med ordningens mål og de overordnede idrettspolitiske målene om *idrett og fysisk aktivitet for alle*. En forutsetning for at dette skal skje kan imidlertid være at klubben har god nok økonomi til å drifte et slikt tilbud uten tilskudd, eller at de lykkes med å finne andre finansieringskilder.

Videre har vi funnet eksempler på at kommuner har overtatt finansiering av kontingenter og treningsavgifter, etter at dette i noen år har vært dekket av tilskuddsordningen. Slik sett kan ordningen ha utløst kommunal støtte til idrettslagene, og frigjort tilskuddsmidler til nye tiltak. Fritidskortordningen, som nå prøves ut systematisk med mål om å innføres som et universelt tiltak i alle kommuner, har også forløpere i kommuner med støtte fra *Inkludering i idrettslag*. Det viser at ordningen kan bidra til å utvikle inkluderende innsatser som sprer seg til andre kommuner og til nasjonalt nivå.

Addisjonalitet: Er det tilskuddet som gir de ønskede resultatene og effektene?

I en evaluering av måloppnåelse er det ikke tilstrekkelig å vurdere om målene med en tilskuddsordning nås. Det må også være tilskuddsordningen som utløser de resultatene som gir måloppnåelse. Dersom de samme aktivitetene eller resultatene ville blitt generert uten tilskuddet, er det strengt tatt ikke ordningen som har bidratt til måloppnåelse.

Et første spørsmål for å avdekke dette, er hvordan informantene opplever ordningen. I dette tilfellet svarer de fleste av informantene at ordningen er viktig for dem, og mange svarer at de ikke ville gjennomført inkluderings tiltakene uten tilskudd. Noe inkludering er altså direkte forårsaket av tilskuddsordningen. Vår analyse er likevel at tilskuddets betydning varierer mellom klubbene. For noen

fungerer det mest som en «klapp på skulderen», som gjør det mer motiverende for idrettslagene å fortsette med arbeidet de allerede gjør. Flere av idrettslagene trekker frem at tilskuddet bidrar til å legitimere klubbens dekning av enkeltmedlemmers utgifter overfor styret og andre i klubben. Det viser seg dels økonomisk, fordi tilskuddet reduserer behovet for å finansiere inkluderingsarbeidet med klubbens midler, og dels som en anerkjennelse av at slik hjelp til enkelte barn og ungdommer er viktig samfunnsmessig. For andre idrettslag er tilskuddet en reell stimulans til å gjøre noe de ikke ville gjort uten ekstra finansiering, eller et «dytt» til å komme i gang med planer som én eller flere i klubben har hatt. Det kan være å tilby en trener litt ekstra honorar eller leie en hall for å drive et åpent lavterskeltilbud, som klubben ellers ikke ville ha prioritert. Det kan også være å tilby honorar til ungdommer i målgruppen som driver med en idrett, slik at de kan drive et lavterskeltiltak for yngre barn. Det gir både et tilbud til de yngre barna og en anerkjennelse av ungdom i målgruppen, som gjør at de kanskje blir lenger i klubben.

Samtidig konstaterer vi at det skjer atskillig inkluderingsarbeid i idrettslag helt uten finansiering fra denne tilskuddsordningen. I flere av lagene med tilskudd utgjør tilskuddet dessuten bare en del av finansieringen av tiltakene, og i flere tilfeller også en svært liten del. Det kan bety at ordningen ikke er viktig, men det kan også bety at den spiller en rolle i et større nettverk av finansieringsordninger.

Evalueringen fra 2011 konkluderte med at selv om det foregikk inkluderingsinnsatser i idrettslag både i kommuner innenfor og utenfor ordningen, så var inkluderingsarbeidet mer *systematisk* i kommuner innenfor ordningen enn i kommuner utenfor. Dette funnet bekreftes bare delvis i vår evaluering. Blant lagene som får tilskudd, jobber noen mer systematisk etter at de fikk tilskudd. I andre lag utløser tilskuddet verken nye tiltak eller arbeidsmåter: flere av lagene vi har intervjuet, har mer eller mindre videreført det arbeidet de gjorde før de fikk tilskuddet. Selv om de har fortalt oss om hvilke inkluderingsinnsatser de gjør og hva det fører til, har noen av dem hatt problemer med å redegjøre for om det er tilskuddet de har brukt til å finansiere aktivitetene, og om tilskuddet har vært avgjørende for at de gjorde det. Det kan skyldes at flere av lagene har drevet inkluderende en stund før de fikk tilskudd, enten uten ekstern finansiering eller med midler fra andre kilder. I de lagene tilskuddet spiller denne rollen, er vi i tvil om tilskuddet egentlig bidrar til å trekke *flere* i målgruppene inn i organisert idrettsaktivitet. Kanskje kunne midlene ha kastet mer av seg i andre lag.

Intervjuer med lag utenfor ordningen, som tilhører kommuner som ligner noen av kommunene i ordningen, viser at også her finnes det både godt og systematisk inkluderingsarbeid. Samtidig har vi funnet eksempler på lag som både kan bevisstgjøres på behovet for inkluderende innsatser og som trenger mer konkret kunnskap om hva de kan gjøre.

7.2 Er ordningen effektivt utformet og forvaltet?

En viktig del av evalueringen har vært å vurdere om ordningen er utformet og forvaltet på en måte som gjør at den bidrar til å nå målene mest mulig effektivt. I det følgende oppsummerer og drøfter vi sentrale funn fra evalueringen knyttet til ordningens utforming – herunder mål, tildelingskriterier og bevilgninger – og forvaltningsmodell. Vi diskuterer også om alternative måter å utforme og forvalte ordningen på, kunne gitt bedre resultater.

Målforståelse

I en ordning som styres effektivt, har aktørene en felles oppfattelse av målene, slik at de jobber mot de samme målene. Evalueringen viser at det er stor støtte blant aktørene om den overordnede målsettingen og målgruppa. Samtidig kommer det klart fram at det er variasjoner i hvordan aktørene jobber mot målet. Det er for eksempel ulike synspunkter og praksis på hvilke tiltak som bør prioriteres eller gis støtte til, og hva som bør avgjøre størrelsene på tildelingene. Det er også enkelte informanter som er lite opptatt av at tiltakene skal føre til økt medlemskap; de er snarere opptatt av høy deltakelse, trivsel og opplevelse av å være en del av et sosialt idrettsfelleskap.

Er de ulike tilnærmingene til det overordnede målet en indikasjon på at ordningen ikke styres effektivt nok? Er det i så fall behov for å endre målformuleringen, eller for å styre ordningen sterkere?

Målformuleringen reflekterer viktige samfunns mål, og den stimulerer idrettsråd og idrettslag til å spisse sin innsats mot de målgruppene som forskning viser deltar minst i organisert idrett. Ordningens målformulering er også i tråd med kjennetegn for gode målformuleringer: den beskriver resultater og ikke aktiviteter; den er realistisk og troverdig; den er rettet mot forhold som kan påvirkes eller endres – men gir også noe å strekke seg etter (Kulturdepartementet, 2017b).

Evalueringen viser at lagene som får tilskudd, treffer mange barn og ungdommer med ulike typer tiltak, og at de gir flere typer resultater og effekter som bidrar til de idrettspolitiske målene – og andre viktige samfunns mål. At det da oppstår litt ulike målforståelser og prioriteringer knyttet til bruken av tilskuddet, for eksempel ved at deltakelse vektlegges fremfor medlemskap, vil være akseptabelt sett i et bredere inkluderingsperspektiv. Det gir en enkel og åpen nok ordning til at den er attraktiv for frivillig drevne idrettslag, og den er fleksibel nok til å virke i ulike kontekster. Men dersom det utelukkende er den varige tilknytningen til organisert idrett som skal vektlegges, bør noen av tiltakene som får støtte i dag revurderes og målet tydeliggjøres, f.eks. gjennom å utvikle kriterier for måloppnåelse.

Ambisjonen om at tilskuddet skal føre til varig tilknytning til organisert idrett er viktig, og støttes av informantene. Den er i tråd med den betydningen man tillegger barne- og ungdomsidretten, slik det framgår av Stortingsmelding 26 (2011-2012), og den reflekterer den generelle prioritet som idrettspolitikken gir til innsats for å redusere frafallet i overgangen fra barne- og ungdomsidretten. Likevel oppfatter vi det ikke som et problem at det også gis tilskudd til andre tiltak for å inkludere målgruppene i lokalsamfunnet på andre måter, så lenge disse er målrettede og gjennomføres med høy kvalitet. Alternativet ville være at lag som ønsker å tilby aktiviteter de selv ser behov for, må skaffe seg andre finansieringskilder, enten i stedet for eller som et supplement til tilskuddet fra *Inkludering i idrettslag*. Det fører til at idrettslag i utsatte bydeler og bykommuner bruker mer ressurser på søknader og rapporteringer, og vi kan ikke se at det skulle være formålstjenlig. Det vil snarere være kostnadmessig hensiktsmessig at idrettslag som jobber inkluderende *slipper* å skaffe seg andre finansieringskilder enn *Inkludering i idrettslag*.

Samtidig erkjenner vi at beslutningen om hvilke mål ordningen skal nå, i bunn og grunn er et politisk valg. Dersom en ønsker å spisse målet inn mot en økning i antall medlemmer i målgruppen, bør det gjøres tiltak for å stramme inn det handlingsrommet forvaltningsenhetene har i dag. Den mest effektive måten vil trolig være å gjøre noe med utformingen, og da kan det å utforme klare kriterier for måloppnåelse være et godt verktøy. Alternativet er å sende tydeligere signaler til forvaltningen om

hvilke tiltak som kan og ikke kan få støtte, og en nærmere angivelse av hva som skal vektlegges i tildelingene.

Tildelingskriterier

Ordningens tildelingskriterier angir hvem som kan få tilskuddsmidler, og hva midlene kan brukes til. Tildelingskriteriene påvirker både ordningens treffsikkerhet og hvor effektivt ordningen virker. Vi har tidligere i kapittelet diskutert kriteriene for *hvem* som kan få midler, og pekt på at en mer prinsipiell tilnærming til ordningens nedslagsfelt, samt flere forvaltningsfaglige diskusjoner på tvers av forvaltningsenheter, kan bidra til å øke ordningens treffsikkerhet.

Når det gjelder kriteriene for hva midlene kan brukes til, er det særlig begrensningen knyttet til administrasjon og tiltaket aktivitetsguide vi har trukket fram i evalueringen. Betingelsen om at inntil ti prosent av midlene kan gå til administrasjon, og at aktivitetsguide regnes inn under dette, har fått mye oppmerksomhet blant idrettsråd og -kretser de siste årene. Evalueringen viser at denne endringen har hatt flere konsekvenser; stillinger og oppgaver har blitt kuttet i enkelte idrettsråd, praksis for bruk av midler til administrasjon har blitt likere, og det har vært mange diskusjoner og misnøye med at rammene er endret.

Det synes å være stor enighet blant idrettsrådene i ordningen om måloppnåelsen i ordningen blir svakere uten at forvaltningsenhetene kvalitetssikrer og følger opp idrettslagenes arbeid. KUD og NIF anerkjenner også at noe administrasjon kan finansieres gjennom tilskuddet. Det finnes dessuten eksempler på at lagene ikke blir like godt informert og veiledet om tilskuddet og hva det kan brukes til, når forvaltning av tilskuddet drives av frivillige i idrettsrådet. Oppfølgingen av idrettslagene blir også betydelig svakere. Samlet sett er vår vurdering at noe administrasjon er nødvendig for å forvalte midlene og følge opp tilskuddsmottakerne både med veiledning og kontroll.

Som pekt på i kapittel 3, oppfatter vi at tydeliggjøringen fra KUDs side i stor grad er prinsipiell og handler om at idrettspolitikken ikke skal stimulere til økt profesjonalisering av det frivillige arbeidet som foregår i idretten. At profesjonalisering likevel er en konsekvens av både idrettspolitikken og annen støtte til frivillig sektor er ikke overraskende, gitt de store offentlige overføringene til frivillig sektor og det omfattende samarbeidet mellom offentlig og frivillig sektor i Norge. Hvordan dette dilemmaet skal håndteres er et stort spørsmål som må løses på et mer overordnet plan enn i evaluering av enkeltstående ordninger. Som vi peker på i kapittel 3, har forvaltningsenhetene ulike synspunkter på at det er satt en begrensning på ti prosent. Dessuten er det vanskelig å fastslå om effekten av tilskuddet øker dersom forvaltningsenhetene får bruke mer på administrasjon, og hvilken grenseverdi som vil gi mer måloppnåelse for hver investerte krone.

KUD kan følge dette opp på flere ulike måter. En løsning er å gå videre med den betingelsen som ble knesatt i 2019, og beholde den begrunnelsen og definisjonen som allerede er gitt. Et annet alternativ er å holde tiltaket aktivitetsguide utenfor definisjonen av administrative oppgaver. Vi kan anta at det fører til at flere forvaltningsenheter i årene som kommer vil bruke tilskuddet til å finansiere aktivitetsguider. Basert på idrettsrådenes erfaringer med dette tiltaket, vil det kunne føre til at mange i målgruppa nås, og at flere barn og kanskje også foreldre får tilknytning til organisert idrett.

Vi ser noen mulige argumenter mot en slik tilnærming. For det første kan man se for seg at det vil komme nye krav om å få bruke mer midler på administrasjon av ordningen. Dermed vil prinsippet om at midlene skal gå til aktivitet kunne utvannes. Dersom idrettsråd kan finansiere aktivitetsguider

gjennom ordningen, vil det heller ikke øke kommunenes insentiv til å ta ansvar for en slik ordning. Videre vil det kunne gjøre det mer attraktivt å være aktivitetsguide i regi av idretten enn f.eks. i regi av andre humanitære organisasjoner som per i dag drifter slike ordninger uten å honorere aktivitetsguidene. Det kan skape en uheldig konkurransesituasjon lokalt. Slik vi ser det er det gode argumenter for å bruke aktivitetsguider i lokalt inkluderingsarbeid, men konsekvenser av innretning og forankring av et slikt tiltak bør vurderes grundig før det konkluderes om hvorvidt det i større grad skal kunne finansieres gjennom *Inkludering i idrettslag*.

Et tredje alternativ er å la den enkelte forvaltningsenhet selv foreta vurderinger av hvordan en best balanserer hensynet til å støtte aktivitet i idrettslagene og det å administrere og følge opp idrettslagene – slik det var før 2019. Det vil være i tråd med prinsipper i frivillighetspolitikken, som blant annet bygger på at frivillig sektor vil jobbe målrettet og effektivt nettopp fordi de har ideelle og ikke profittsøkende mål. Det er likevel rimelig å tro at forvaltningsenhetenes ønske om å videreutvikle sine systemer og kompetanse vil føre til at andelen som går til administrasjon da vil gå opp mange steder. På den ene siden kan det gjøre idrettsrådene til enda bedre samarbeidsparter og koordinatorene for inkluderingsarbeid lokalt, til glede for målgrupper, idrettslag, kommuner og andre frivillige organisasjoner. Samtidig er det en fare for at det reduserer kostnadseffektiviteten i arbeidet – og tendensen mot profesjonalisering vil trolig øke.

Bevilgning

Bevilgningen til *Inkludering i idrettslag* er doblet i perioden 2013-2019. Det har økt aktiviteten i ordningen, men doblingen av ressurser har ikke blitt fulgt av en tilsvarende stor vekst i antall involverte idrettslag eller tiltak. Dermed kan det se ut til at tilskuddsmidler per idrettslag, og per barn/ungdom i målgruppen, har økt de senere årene. Det igjen kan tyde på at utbyttet av hver investert krone har falt, og at måloppnåelsen målt i antall barn og unge i målgruppa som nås, er lavere mot slutten av perioden enn tidligere år.

Bevilgningsøkningen har gjort det mulig å øke nedslagsfeltet for ordningen betraktelig, og å øke tildelingen til alle forvaltningsenheter. Det er noen av de største kommunene og de mest innvandretette kommunene som har fått størst økning i sin tildeling; Oslo og Akershus idrettskretser og Trondheim idrettsråd. Bergen idrettsråd har ikke fått like stor del i bevilgningsøkningen, men har hatt en større bevilgning fra tidligere, slik at Bergen, Trondheim og Akershus ved utgangen av perioden ligger på forholdsvis likt nivå. Ut ifra en antakelse om at disse områdene også har de største behovene for en slik ordning, virker fordelingen fornuftig. De har imidlertid i ulik grad lyktes med å omsette økningen i tildeling til flere lag, slik det er redegjort for i kapittel 3. Det kan derfor være grunn til å vurdere om ordningen bør utvides til flere kommuner, dersom bevilgningen holdes på samme nivå som i dag.

Forvaltningsmodell

Som vi har vist i kapittel 4, har dagens forvaltningsmodell tre nivåer: KUD, NIF og enten idrettsråd eller -kretser. Reelt sett finner vi imidlertid tre varianter av denne modellen: en variant der idrettsråd forvalter midler, en variant der idrettskrets forvalter midler, og en variant der idrettskrets forvalter midler via idrettsråd og deretter til idrettslag.

Samlet sett er vår vurdering at den overordnede trenivå-modellen bidrar til god måloppnåelse og bør videreføres, blant annet fordi den sikrer lokal forankring. Den gir mulighet for god informasjon og oppfølging lokalt og legger til rette for samarbeid med kommunale tjenestetilbydere. Dette har vi i evalueringen sett er viktig for å lykkes med inkluderingsarbeidet. Mange av idrettslagene må informeres og oppfordres spesielt til å søke om midler, og en del kan ha behov for å «bli sett» eller diskutere dilemmaer de opplever underveis. Siden lagene i stor grad drives med frivillige ressurser, er det vesentlig at veiledning og oppfølging gis på en så enkel og lite tidkrevende måte som mulig. Det er et argument for at forvaltningen bør ligge så tett på tilskuddsmottakerne som mulig.

I evalueringen har vi imidlertid pekt på at den forvaltningsmodellen som gjelder i *Inkludering i idrettslag* er kompleks, fordi den finnes i flere varianter, og at den er forholdsvis dyr i drift, fordi det er så mange aktører som involveres. I en videreføring av en trenivå-modell tror vi derfor det kan være hensiktsmessig å begrense de lokale variasjonene noe. Det kan blant annet gjøres ved å konsolidere idrettskretsvarianten til én modell med færre aktører, og rendyrke idrettsrådsvarianten i de kommunene hvor idrettsråd har ansatte. Vi har sett at god forvaltning i denne ordningen krever tid og engasjement, noe som taler for at forvaltningsansvaret ligger hos et organ med ansatte. Ikke alle idrettsråd har det, og i de tilfellene virker det fornuftig å legge forvaltningen til idrettskretsene. Evalueringen har imidlertid også vist at det mange steder er det kommunale midler som gjør at idrettsrådet har ansatte. Vi tror det vil være i alle de aktuelle kommunenes interesse å samarbeide tett og forpliktende med idrettsrådene. Kanskje kan kommunene utfordres på å bidra til å dekke behovet for mer administrativ kapasitet til inkluderingsarbeid i idrettsrådene.

Uansett hva man velger, bør det være en løsning som sikrer tilstrekkelig lokalkunnskap i søknadsbehandling og oppfølging, samtidig som det ikke involveres flere aktører enn det som er nødvendig for å øke måloppnåelsen.

Rapporteringsrutiner

Det er etter vår oppfatning svært positivt at det de senere årene er utviklet et helhetlig system for å samle inn og sammenstille data om hva ordningen utløser av aktiviteter, resultater og effekter. Det gir god og sammenlignbar styringsinformasjon om ordningen. Samtidig ser vi at det er potensial for å forbedre systemene – og ikke minst behov for å forenkle rapporteringen.

Blant annet har vi gjennom vår bruk av data til evalueringen sett at den elektroniske utformingen av rapporteringsskjemaet har hatt en del uheldige feil og mangler, og at de analysemulighetene som datamaterialet faktisk gir, utnyttes i begrenset grad. Dessuten er datakvaliteten varierende. Innføring av nye rapporteringssystemer krever gjerne litt innkjøring, og etter vår vurdering er det først i 2019 at data holder noenlunde kvalitet til å indikere måloppnåelse i mer kvantifiserbare termer. Basert på 2019-data, ser vi likevel ytterligere behov for kvalitetssikring av rapporteringssystemet. Funn fra intervjuer med forvaltningsenheter og idrettslag tyder også på at det er behov for å redusere omfanget av rapporteringskravene. Rapporteringsbyrden vurderes av enkelte lag som så høy at de ikke ønsker å søke. Det virker også lite hensiktsmessig at forvaltningsenhetene ikke får tilgang til det enkelte lags rapportering i sin kommune, ettersom det gir nyttig styringsinformasjon i deres videre arbeid med oppfølging, veiledning og kontroll av tilskuddsmidlene.

Samlet sett er det vår vurdering at ordningen kunne være mer treffsikker og gitt bedre styringsinformasjon ved å videreutvikle rapporteringssystemet.

7.3 Oppsummert om måloppnåelse og effektivitet

Oppsummert finner vi at tilskuddet finansierer ulike aktiviteter og tiltak som det er grunn til å tro at bidrar til *økt inkludering av målgruppene* for ordningen. Lagene melder selv om en del effekter på lags- og lokalsamfunnsnivå. Når det gjelder de parameterne som både vi i evalueringen har lagt til grunn, og som KUD og NIF er opptatt av, er bildet mer nyansert. Det gjelder både hvorvidt flere i målgruppa blir medlemmer, og hvorvidt inkluderingsarbeidet i klubbene blir mer systematisk og institusjonalisert. Selv om lagene ser ut til å ha lyktes med å øke medlemstallene i målgruppen de siste årene, er det vanskelig å slå fast om måloppnåelsen er tilfredsstillende. Vi ser også at det satses på aktiviteter der medlemskap ikke er det primære utfallet. Disse kan like fullt ha en viktig samfunnsverdi.

Videre tyder våre funn på at tilskuddets addisjonalitet, eller utløsende effekt, er varierende - og ganske begrenset i en del tilfeller. Vi har sett at en del klubber får tilskudd for å mer eller mindre fortsette et allerede påbegynt arbeid, der målgruppa allerede er medlemmer, og at flere klubber allerede har et forholdsvis systematisk inkluderingsarbeid. Vårt inntrykk er at i en del tilfeller er tilskuddet verken avgjørende for *at idrettslag jobber inkluderende*, eller for at de jobber *systematisk* med det.

Vår vurdering er derfor at det er potensial for å øke måloppnåelsen i *Inkludering i idrettslag*. Det er flere tiltak som kan bidra til dette. For det første bør det vurderes om det kan bli en bedre balanse mellom størrelsen på bevilgningen og antall kommuner og idrettslag som støttes gjennom ordningen. Vi ser indikasjoner på at den bevilgningsøkningen som har vært i perioden, har hatt begrenset *treffsikkerhet* og at flere personer i målgruppen kunne vært nådd med dagens bevilgning.

Samtidig kan det være grunn til å vurdere utvalget av kommuner, og til å basere utvalget på et mer prinsipielt grunnlag. Det er særlig viktig i en eventuell utvidelse av ordningen. En fornuftig tilnærming vil være å vurdere i hvilke kommuner idretten har behov for en slik støtte, både ut ifra hvor store målgrupper de har og hvilke andre støtteordninger idretten har tilgang på for å inkludere de samme målgruppene. I tillegg er det avgjørende at idretten – og eventuelt de kommunale myndighetene - i de aktuelle kommunene selv har et ønske om å jobbe med inkluderingsarbeid innenfor den rammen som Inkludering i idrettslag gir. Det kan innebære at idrettsrådet har kapasitet til å forvalte midlene på en hensiktsmessig måte, og at kommunale midler må bidra til at idrettsrådet får slik kapasitet.

Vi har også sett at ordningens utforming og forvaltning kan ha noen effektivitetsutfordringer. Blant annet er det ulike tilnærminger til ordningens overordnede mål, og forvaltningsmodellen fremstår som både kompleks og kostbar. Det kan være grunn til å tro at en tydeliggjøring av ordningens ambisjon, kombinert med en konsolidering av forvaltningsmodellen, vil kunne lede til en mer effektiv styring av ordningen. Rapporteringsrutiner som gir god styringsinformasjon, kan videre understøtte dette.

7.4 Overordnet vurdering

Vår overordnede vurdering er at Inkludering i idrettslag er en ordning som bør videreføres – og videreutvikles. Samfunnsmålet som begrunner ordningen er viktig, og det behovet ordningen rettes mot, er helt reelt. Som vi har pekt på gjennom rapporten, finnes det en rekke andre ordninger som retter seg mot de samme målgruppene, og som er åpne for, og benyttes av, lokale idrettslag. Det kan

argumenteres for at det svekker ordningens berettigelse, fordi det blir «konkurransen» mellom ordningene om å tiltrekke seg de beste tilskuddsmottakerne og fordi det er unødig komplisert og dyrt for idrettslagene å forholde seg til for mange ordninger. Når vi likevel argumenterer for at Inkludering i idrettslag har en plass i floraen av finansieringskilder for et inkluderende sivilsamfunn av barn og unge, henger det sammen med at ordningen finansieres av spillemidler og at ordningen setter det lokale idrettslivet i førersetet i inkluderingsarbeidet.

Når vi bruker ordningens finansieringsgrunnlag som ett av argumentene for å videreføre ordningen, forutsetter det at midlene som i dag brukes på Inkludering i idrettslag ville blitt omdannet til andre typer overføringer i idretten dersom denne ordningen ikke hadde eksistert. Vi ser imidlertid ikke at andre typer overføringer ville bidratt til å nå de samfunnsmålene ordningen rettes mot. En eventuell sammenslåing med LAM-midlene ville resultert i et svært lite ekstrabeløp per idrettsråd eller idrettslag, og ville ikke utgjort noen målrettet inkluderingsinnsats. Dessuten er det allerede mulig for idrettsråd å vri LAM-midlene mot både inkluderingsformål og andre formål, og med den økningen som også har blitt LAM-ordningen til gode de siste årene, vil det være fullt mulig å forsterke slike insentiver i den ordningen dersom det er ønskelig. Å beholde Inkludering i idrettslag som en egen ordning har en viktig symbolsk verdi fordi det viser at idretten jobber systematisk med inkludering i prioriterte kommuner, men det gir også kommuner og idrettslag et handlingsrom for å gjøre en forskjell.

Inkludering i idrettslag gjør den lokale idretten, ved idrettsrådene, til den sentrale aktøren i det lokale inkluderingsarbeidet. Det at lokalidrettens egne koordinerer innsatsen, kan bidra til at midlene tilpasses de lokale idrettsklubbenes forutsetninger. Det kan også gi gode forutsetninger for at innsatsen koordineres med kommunale myndigheter og annet lokalt samfunns- og foreningsliv. I et frivillighetspolitisk perspektiv er det verdifullt at et systematisk og utviklingsorientert inkluderingsarbeid ikke er noe bare offentlig sektor tar hånd om, men at også sivilsamfunnet selv gis – og tar – eierskap til det.

Litteratur

- Aasen, B., Haug, M. & Lynnebakke, B. (2017). *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden. En studie av frivillige organisasjoners innsats under og i etterkant av de store ankomstene i 2015*. (NIBR-rapport 2017:3). Hentet fra:
https://www.regjeringen.no/contentassets/6cbf38c6b3fa4004b2901cb05b5b402c/nibr-rapport_frivillighetens-ressurser_-2017-3.pdf
- Bakken, A. (2019). *Idrettens posisjon i ungdomstida. Hvem deltar og hvem slutter i ungdomsidretten?* (NOVA-rapport nr 2/19). Hentet fra <https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/handle/20.500.12199/1298>
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2015). *Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi (2015 - 2017)*. Hentet fra
https://www.regjeringen.no/contentassets/ff601d1ab03d4f2dad1e86e706dc4fd3/barn-som-lever-i-fattigdom_q-1230-b.pdf
- Dahle, M., Grindheim, J. E., Høgestøl, A. & Ryssevik, J. (2011). *Frivillig sektor som integreringsarena. En evaluering av intensjonsavtalene mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og seks frivillige organisasjoner*. (ideas2evidence-rapport 8/2011). Bergen: ideas2evidence.
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ). (2007). *Evaluering av statlige tilskuddsordninger. Veileder*. Hentet fra
<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger.pdf>
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ). (2017). *Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?* (Rapport 5/2017). Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/2017/R0517-Hvordan-er-regelverk-for-statlige-tilskuddsordninger-utformet.pdf>
- Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten - Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Hentet fra:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Folkestad, B., Christensen, D. A., Strømsnes, K. & Selle, P. (2015). *Frivillig innsats i Noreg 1998-2014: Kva kjenneteikner dei frivillige og kva har endra seg?* (Rapport 2015/4). Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Hjorthol, R. & Nordbakke, S. (2015). *Barns aktiviteter og daglige reiser i 2013/2014*. (TØI-rapport 1413/2015). Hentet fra <https://www.toi.no/>
- Kulturdepartementet. (1992). *Idretten – folkebevegelse og folkeforlystelse*. (St. meld. nr. 41 (1991-1992)). Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=c&psid=DIVL1018&pgid=c_0763&s=True&tab=False
- Kulturdepartementet. (1999). *Idrettslivet i endring. Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet*. (St. meld. nr. 14 (1999)). Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c5a73bedb2e448f5876b81b7024f884d/no/pdfa/stm199920000014000dddpdfa.pdf>

- Kulturdepartementet. (2012a). *Prop. 1 S (2012-2013) for budsjettåret 2013*. Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2013/dokumenter/pdf/kud.pdf
- Kulturdepartementet. (2012b). *Den norske idrettsmodellen*. (Meld. St. 26 (2011-2012)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/aaf9142d54e344608cc20d4e5fa752e0/no/pdfs/stm201120120026000dddpdfs.pdf>
- Kulturdepartementet. (2013). *Prop. 1 S (2013-2014) for budsjettåret 2014*. Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2014/dokumenter/pdf/kud.pdf
- Kulturdepartementet. (2014a). *Prop. 1 S (2014-2015) for budsjettåret 2015*. Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2015/dokumenter/pdf/kud.pdf
- Kulturdepartementet. (2014b). *Kom igjen jenter! Jenter med minoritetsbakgrunn og deltakelse i organisert idrett*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/idrett/rapporter_utredninger/rapport_minoritetstutvalg_kom-igjen-jenter-01april2014.pdf
- Kulturdepartementet. (2015). *Prop. 1 S (2015-2016) for budsjettåret 2016*. Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2016/dokumenter/pdf/kud.pdf
- Kulturdepartementet. (2016). *Prop. 1 S (2016-2017) for budsjettåret 2017*. Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2017/dokumenter/pdf/kud.pdf
- Kulturdepartementet. (2017a). *Prop. 1 S (2017-2018) for budsjettåret 2018*. https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2018/dokumenter/pdf/kud.pdf
- Kulturdepartementet. (2017b). *Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-forenkling-av-statlige-tilskuddsordninger-for-frivillige-organisasjoner-v-1000/id2540360/>
- Kulturdepartementet. (2018a). *Prop. 1 S (2018-2019) for budsjettåret 2019*. Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2019/dokumenter/pdf/kud.pdf
- Kulturdepartementet. (2018b). *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – Den statlige frivillighetspolitikken*. (Meld. St. 10 (2018-2019)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82a9eff104b3441d92c04198370a0724/nn-no/pdfs/stm201820190010000dddpdfs.pdf>
- Kulturdepartementet. (2019). *Prop. 1 S (2019-2020) for budsjettåret 2020*. Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2020/dokumenter/pdf/KUD.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da984d1083e8047011a311bd/regjeringens-integreringsstrategi-2019-22.pdf>
- Norges idrettsforbund. (2019). *Nøkkeltall – rapport 2018*. Hentet fra <https://www.idrettsforbundet.no/contentassets/9f94ba79767846d9a67d1a56f4054dc2/nokkeltallsrapport-18102019.pdf>

- Nødland, S. I. & Vassenden, A. (2011). *Inkludering i idrettslag. Gjennomgang av en tilskuddsordning*. (Rapport IRIS – 2011/066). Hentet fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2632285>
- Olsen, S. T. (2020, 22. april). IMDi støtter inkluderingsarbeid i norsk idrett med 600 000 kroner. Hentet fra <https://www.idrettsforbundet.no/nyheter/2020/imdi-stotter-inkluderingsarbeid-i-norsk-idrett-med-600-000-kroner/>
- Oslo Economics. (2018). *Evaluering av tilskudd til lokale lag og foreninger (LAM)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6276606046d542be8fb3c71c0c5af9d6/evaluering-av-tilskudd-til-lokale-lag-og-foreninger-2018-.pdf>
- Oslo Economics (2019). *Nasjonal kartlegging av fritidskortordninger*. (OE-rapport nr. 2019-23). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d627c1e295c64500a589980d2bf789df/kartlegging-av-fritidskortordninger-2019.pdf>
- Oslo Economics. (2020). *Økonomi som barriere for idrettsdeltakelse – kostnader og kostnadsdrivere i barne- og ungdomsidretten*. (Rapport 2020-12). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4c2ad9aaac4d4af6808663fca0bff79b/okonomi-som-barriere---kostnader-og-kostnadsdrivere-i-barne--og-ungdomsidretten.pdf>
- Regjeringen. (2015, 24. september). Fem nye byer med i ordningen Inkludering i idrettslag. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fem-nye-byer-med-i-ordningen-inkludering-i-idrettslag/id2454013/>
- Regjeringen. (2018, 4.mai). Økt satsing på inkludering og senkning av terskelen for deltakelse i idrett. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/okt-satsing-pa-inkludering-og-senkning-av-terskelen-for-deltakelse-i-idrett/id2600264/>
- Skutlaberg, L. S., Ekhaugen, T. & Holden, M. B. (2018). Gjennomgang av post 71. Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet. (ideas2evidence-rapport 01:2018). Bergen: ideas2evidence.
- Solstad, G. M. & Bakken, A. (2020). Evaluering av «Idrett for alle i Oslo». Kartleggingsrapport 2020. (NOVA-rapport nr. 8/20). Hentet fra <https://fagarkivet.oslomet.no/en/item/asset/dspace:18311/NOVA%20Rapport%208-2020.pdf>
- Strand, A. H. & Kindt, M. T. (2019). *Unge i utsatte boområder – en kunnskapsoversikt*. Delrapport. (Fafo-notat 2019:24). Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2019/10314.pdf>
- Strandbu, Å., Bakken, A., & Sletten, M. A. (2017). Exploring the minority–majority gap in sport participation: different patterns for boys and girls? *Sport in Society*, 22:4, 606-624, DOI: 10.1080/17430437.2017.1389056.
- Ødegård, G., Bakken, A. & Strandbu, Å. (2016). *Idrettsdeltakelse og trening blant ungdom i Oslo. Barrierer, frafall og endringer over tid*. (Rapport 2016:7). Hentet fra <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2445378>



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap