

Utforming av en ny anleggspolitikk

Innledning

Dette notatet er skrevet som et bakgrunnsnotat for den planlagte diskusjonen på Ledermøtet om fremtidens anleggspolitikk. Basert på innspill og diskusjoner på Ledermøtet vil arbeidet med å utforme anleggsmål og en ny anleggspolitikk fortsette frem mot Idrettstinget. Innspillene vil også hensyntas i utformingen av det nye idrettspolitiske dokumentet.

Det er ikke er noe mål i seg selv for idretten å bygge og drive idrettsanlegg. Tilgangen til idretts- og nærmiljøanlegg er kun et virkemiddel for å få gjennomført ønsket aktivitet.

Det er viktig å holde kostnadene for å være med i idrettslaget lave. Idrettens kostnader ved bruk av idrettsanlegg, uavhengig av om anlegget eies og driftes av idrettslaget selv, eller om aktiviteten foregår i kommunale anlegg bør være lavest mulig.

Følgende mål lanseres for anleggsområdet.

- Det skal utvikles en anleggsportefølje som bidrar til at all ønsket aktivitet kan gjennomføres.
- Idrettslagenes kostnader ved bruk av idrettsanlegg skal reduseres.

På ledermøtet legges det opp til en diskusjon rundt tre temaer:

- Fremtidig finansiering av idrettsanlegg – behov for økt statlig medvirkning?
- Bidrar innretningen på spillemiddelordningen til at de riktige anleggene blir bygget?
- Er det behov for klarere anleggsprioritering fra idrettens side? Hva skal eventuelt prioriteres?

Dagens situasjon

Det investeres stadig mer i idretts- og nærmiljøanlegg. Trolig investeres det rundt seks milliarder kroner i år. Tabellen til venstre viser planlagte investeringer knyttet til nye spillemiddelsøknader i årene 2015-2017. Det er ingen grunn til å tro at en vil se en betydelig nedgang i dette nivået de nærmeste årene.

År	Investering (mrd kroner)
2015	5,4
2016	6,2
2017	6,7
Totalt	18,2

Spillemidlene dekket i gjennomsnitt 23 prosent av kostnadene ved bygging av idretts- og nærmiljøanlegg i 2017. Andelen spillemidler har ligget på dette nivået de siste årene.

Idrettstinget i 2015 vedtok et mål om at spillemiddelandelen skulle økes til 30 prosent.

Til tross for høye investeringer vet vi¹ at rundt 25 prosent av idrettslagene opplever at de har «store» eller «veldig store» problemer med anleggssituasjonen. Dette betyr at det til tross for rekordstore investeringer i idrettsanlegg fremdeles er et stort behov for flere anlegg.

Idrettslagene bygger de fleste anleggene, mens kommunene står for de største investeringene. Litt forenklet kan en si at investeringene i idrettsanlegg fordeler seg 60 % - 20 % - 20 % mellom kommunene, idretten og staten (spillemidler).

Idrettsrådsundersøkelsen fra 2015 viste at idrettsrådene var mest fornøyd med anleggssituasjonen for fotball, mens de var minst fornøyd med anleggssituasjonen for isanlegg. Hele 67 prosent svarte at

¹ Kilde: Norges idrettshøgskole og forskningsprosjektet «Social Inclusion and Volunteering in Sports Clubs in Europe (SIVCSE)».

anleggssituasjonen var svært dårlig for isanlegg. Dette skyldes trolig at det kun er et lite fåtall kommuner som har innendørs eller utendørs kunstisanlegg.

Noen utfordringer

Bør det offentlige ta et større ansvar for å bygge og drifte anlegg?

I utgangspunktet burde det offentlige ta ansvaret for å bygge idrettsanlegg og stille disse til disposisjon for idretten, mens idretten hadde ansvaret for å fylle de med aktivitet. I mange kommuner må imidlertid idrettslagene selv bygge og drifte anlegg, og mange idrettslag eier egne anlegg.

De siste seks årene har idrettslagene investert åtte milliarder kroner i idrettsanlegg inkludert verdien av dugnadsarbeid. Etter fratrukk av spillemidler og merverdiavgift utgjør investeringen 4,2 milliarder kroner. Er dette riktig bruk av idrettslagenes ressurser? Bidrar det til høyere kostnader i barneidretten? Og hvorfor investerer det offentlige stort sett bare i idrettshaller og svømmehaller?

Burde tilrettelegging for idrett være en lovpålagt oppgave?

Totalt statlig bidrag

I dag har vi en situasjon hvor etterslepet på utbetaling av spillemidler øker samtidig som tilskuddssatsene er vesentlig lavere enn målet vedtatt av idrettstinget. Nåværende IPD inneholder et mål om at staten skal bidra med en milliard kroner i året til anleggsfinansiering. NIF har også ved flere anledninger etterlyst et statlig mål for størrelsen på statens bidrag – enten i form av et absolutt beløp eller i form av en andel av investeringene.

Skal idretten fortsatt ha et mål om statlig bidrag utover spillemidler? Bør dette målet eventuelt være knyttet til en absolutt verdi eller til en andel av investeringene, eller burde det være enkelte anleggstyper som ble finansiert over statsbudsjettet? Fjortoftutvalget foreslo at statens andel til svømmeanlegg skulle finansieres som et spleiselag mellom tre departementer. Burde anlegg som bygges i tilknytning til skoler eller anlegg som først og fremst brukes av andre enn idrettslagene også finansieres helt eller delvis over statsbudsjettet?

Bør det være et mål for idretten at de politiske partiene har et mål i sine programmer om statlig finansiering av idrettsanlegg over statsbudsjettet?

Prioritering – fordeling av tilgjengelige midler

Det bygges neppe anlegg det ikke er behov for, men det kan likevel stilles spørsmål ved om det er de riktige anleggene som bygges.

Idrettsstyret har i forbindelse med de årlige oppdateringene av spillemiddelregelverket prioritert økninger i tilskuddssatsene til de anleggstypene som mottar minst spillemidler relativt sett. Dette er først og fremst anleggstyper med høye investeringer.

Å prioritere kan bety både å gi mer til noen, men også å gi mindre til andre. Hvilke anleggstyper skal prioriteres? Og hvilke kriterier skal ligge til grunn for prioriteringen? I nåværende IPD er tilleggsarealer til idrettshallene eneste anleggstype som er nevnt.

Hvordan skal behovsvurderingen utføres? Hvilke overordnede føringer skal eventuelt legges til grunn?

Fremtidig finansiering av idretts- og nærmiljøanlegg

Tabellen nedenfor viser behovet for spillemidler ved forskjellige investeringsnivåer og ved forskjellig størrelse på tilskuddene. Den siste kolonnen viser behovet dersom etterslepet skal reduseres.

Årlig investering (Millioner kroner)	Dagens nivå 23 % tilskudd	IPD mål 30 % tilskudd	30 % tilskudd + reduksjon av etterslep på 300 mill.kr. pr. år
5 000	1 150	1 500	1 800
5 500	1 265	1 650	1 950
6 000	1 380	1 800	2 100
6 500	1 495	1 950	2 250
7 000	1 610	2 100	2 400

Det ble til sammenligning fordelt 1 321 millioner kroner til anlegg i 2017, og avsatt 1 430 millioner kroner i 2018.

Tar en utgangspunkt i målet om at spillemidlene skal finansiere 30 prosent av kostnaden ved å bygge idretts- og nærmiljøanlegg må tilgjengelige midler økes til i størrelsesorden 1 800 - 2 000 millioner kroner for at systemet skal være i balanse og etterslepet skal slutte å vokse.

Hovedfordelingen

Hovedfordelingen 2018

	Tildeling
Post 1 Idrettsanlegg	
1.1 Idrettsanlegg i kommunene	1 429 684 000
1.2 Anleggspolitiske program	40 000 000
1.3 Løyspotttak i fjellet og overnattingshytter	27 000 000
1.4 Utstyr	29 000 000
1.5 Nyskapende aktivitetsarenaer	40 000 000
	1 565 684 000
Post 2 Nasjonalanlegg/Spesielle anlegg	
2.1 Nasjonalanlegg	17 289 000
2.2 Spesielle anlegg	16 935 000
	34 224 000
Post 3 Forsknings- og utviklingsarbeid	
3.1 Idrettsforskning	23 000 000
3.2 Idrettsfaglig utvikling	3 200 000
3.3 Anleggspolitiske utvikling	2 000 000
3.4 Digital utvikling	1 200 000
3.5 Utviklingsarbeid i fylkeskommunene	1 350 000
	30 750 000
Post 4 Spesielle aktiviteter	
4.1 Antidopingarbeid, arbeid mot manipulering av idrettskonkurranser og knockoutaktiviteter	50 700 000
4.2 Fysisk aktivitet og inkludering i idrettslag	22 500 000
4.3 Friluftstiltak for barn og ungdom	36 000 000
4.4 Egenorganisert fysisk aktivitet	7 000 000
	116 200 000
Post 5 Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité	
5.1 Grunnstøtte NIF sentralt og regionalt	125 000 000
5.2 Grunnstøtte særforbund	261 000 000
5.3 Barn, ungdom og bredde	169 900 000
5.4 Toppidrett	155 000 000
	710 900 000
Post 6 Tilskudd til lokale lag og foreninger	
6.1 Tilskudd til lokale lag og foreninger	367 000 000
	367 000 000
SAMLET SUM	2 824 758 000

På post 2.1 Nasjonalanlegg tilføres det i tillegg 5 mill. kroner i disponible midler, slik at samlet avsetning blir 22,3 mill. kroner.

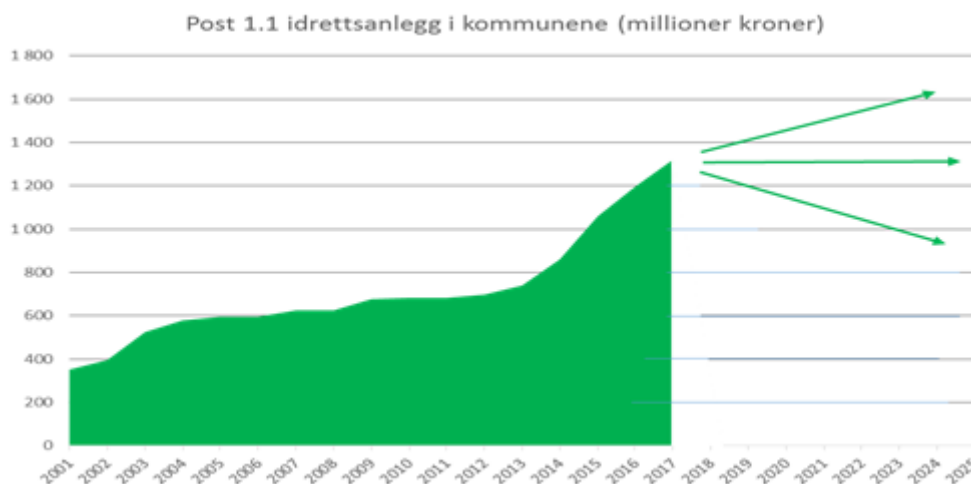
Statens bidrag til anleggsfinansiering kommer i form av spillemidler og momskompensasjon.

Spillemidlene fordeles via den såkalte hovedfordelingen. Hovedfordelingen består av seks hovedposter. 57 prosent av midlene ble i 2018 fordelt som tilskudd til bygging og rehabilitering av anlegg (post 1 og 2). 25 prosent gikk til NIF (post 5), mens 13 prosent ble fordelt til idrettslagene i form av LAM midler (post 6). De siste fem prosentene ble fordelt til en rekke forskjellige formål hvorav tilskuddene til Antidoping Norge var den største enkeltposten.

Andelen allokert til anlegg er økt de siste årene, mens NIFs andel er redusert.

Figuren nedenfor viser utviklingen i spillemidler avsatt til anlegg fra 2001 til 2017. Figuren viser at det har vært en kraftig vekst i tilgjengelige midler. Dette skyldes endringen av tippens økningen, Norsk Tippings økte overskudd, samt at en større del av midlene avsatt til idrettsformål har vært allokert til anlegg. Det er stor usikkerhet knyttet til den videre

utviklingen. Dette skyldes først og fremst at Stortinget har gitt tillatelse til oppstart av fire nye store lotterier som vil konkurrere med Norsk Tippings produkter.



Grasrotandelen er også økt fra årsskiftet. Denne endringen medfører at en større del av Norsk Tippings midler vil gå direkte til idrettslag og andre organisasjoner, mens overskuddet og dermed midler som kan avsettes til anleggsfinansiering vil bli redusert. Det synes også å være en tendens at stadig flere nye tiltak/formål skal finansieres via spillemidler.

I tillegg vil myndighetenes håndtering av det uregulerte markedet og Norsk Tippings dyktighet påvirke utviklingen fremover.

NIF antar at anleggsmidlene vil reduseres noe de nærmeste årene. Det er lite trolig at spillemidlene vil kunne genere et beløp tilsvarende behovet på 1 800 - 2 000 millioner kroner i året.

Tiltak som vil bidra til bedre balanse mellom tilgjengelige spillemidler og søknadsbeløp kan være:

1. Målet om 30 prosent spillemiddelandel oppgis og tilskuddssatsene fryses på dagens nivå.
2. Enkelte anleggstyper fjernes fra spillemiddelordningen og statens tilskudd finansieres over statsbudsjettet. Dette kunne for eksempel gjelde svømmeanlegg og idrettshaller. Det samme kunne eventuelt gjelde for anlegg med en kostnad over for eksempel 100 millioner kroner.
3. Ingen enkeltanlegg kan få et tilskudd høyere enn 40 prosent av godkjent kostnad.
4. Spillemiddelordningen suppleres med midler fra statsbudsjettet.
5. En større andel av spillemidlene allokteres til anlegg.

Innretning på spillemiddelordningen

Tilskudd til anlegg kommer fra hovedpostene 1 og 2.

Post 1.1 Idrettsanlegg i kommunene er den klart største enkeltposten og det er herfra alle ordinære anleggsmidler tildeles.

Spillemiddelordningen til anlegg inneholder i tillegg til ordinære spillemidler flere andre tilskuddstyper. Disse er:

- Tillegg til kommuner i pressområder
- Tillegg til kommuner i Nord-Norge og Namdalen
- Tillegg til interkommunale anlegg
- Tilskudd til kostnadskrevenne anlegg
- Tilskudd til nasjonalanlegg
- Tilskudd til spesielle anlegg
- Tilskudd til anlegg for egenorganisert aktivitet

Ordinære spillemidler

Størstedelen av tilskuddene fordeles gjennom de ordinære spillemidlene.

Hovedregelen for idretts- og friluftslivsanlegg er at tilskuddet utgjør inntil en tredel av godkjent kostnad begrenset oppad til en fastsatt tilskuddssats. Enkelte friluftslivsanlegg kan motta inntil 50 prosent av godkjent kostnad.

Nærmiljøanlegg mottar inntil 50 prosent av godkjent kostnad begrenset oppad til 300 000 kroner.

Tillegg til kommuner i pressområder

Denne ordningen gir økte tilskudd til idretts- og friluftslivsanlegg i noen utvalgte kommuner. For perioden 2015 – 2018 er det 19 kommuner som er omfattet av ordningen. Kommunene er valgt ut basert på befolkningsutvikling og eksisterende anleggssituasjon.

Alle idretts- og friluftslivsanlegg som bygges i disse kommunene mottar 15 prosent ekstra i spillemidler. Nærmiljøanleggene er ikke omfattet av ordningen. Midlene tas fra post 1.1.

Tillegg til kommuner i Nord-Norge og Namdalen

Idretts- og friluftslivsanlegg i kommuner i Troms og Finnmark kan få et tillegg på inntil 25 prosent av ordinær tilskuddssats, mens anlegg i kommuner i Namdalen og Nordland kan få et tillegg på inntil 20 prosent. Disse midlene tas fra post 1.1 Idrettsanlegg i kommunene.

Tillegg til interkommunale anlegg

Kommuner som samarbeider om bygging av større anlegg vil kunne få et ekstra tilskudd på inntil 30 prosent av ordinær tilskuddssats. Dette tillegget finansieres også over post 1.1.

Kostnadskrevende anlegg – anleggspolitisk program

Det var satt av 160 millioner kroner til dette formålet i perioden 2014 – 2017. Disse midlene tildeles anlegg som det er ønskelig å prioritere ut i fra anleggspolitiske vurderinger foretatt av NIF og Kulturdepartementet. Tilskuddene kommer i tillegg til ordinære spillemidlene, og er finansiert over post 1.2 Anleggspolitisk program.

I 2018 er det satt av 40 millioner kroner. Idrettsstyret vil vedta en innstilling på fordeling av disse midlene som vil oversendes KUD. Forslaget er sendt på høring til alle idrettskretser og særforbund.

Anlegg for egenorganisert aktivitet

Kulturdepartementet opprettet en ny ordning for nyskapende aktivitetsanlegg beregnet på egenorganisert bruk. Det er i første omgang bestemt at ordningen skal vare i tre år før den vil bli evaluert. Det vil bli bevilget 100 millioner kroner i tilskudd til aktuelle anlegg i løpet av treårs perioden. Dette er finansiert over post 1.5.

Nasjonalanlegg

Det finnes et utarbeidet et eget regelverk med en rekke kriterier som må oppfylles før en kan få innvilget nasjonalanleggsstatus.

Det er i dag syv anlegg som i spillemiddelsammenheng er klassifisert som nasjonalanlegg. Disse er:

- Hafjell, alpint tekniske disipliner
- Holmenkollen, ski nordiske grener
- Holmenkollen, skiskyting
- Kvitfjell, alpint fartsdisipliner
- Vikersundbakken, skiflygning

- Vikingskipet, hurtigløp skøyter
- Ullevål Stadion, fotball

I tillegg har idrettsstyret innstilt overfor KUD på at Skytterforbundet (Løvenskioldbanen), og Håndballforbundet (arena ikke klar) skal komme inn under ordningen.

Eiere av nasjonalanlegg kan få et tilskudd på inntil 50 prosent av godkjente kostnader. Det gis årlige tildelinger til disse anleggene basert på innkomne søknader. Disse tiltakene finansieres over post 2.1.

Spesielle anlegg

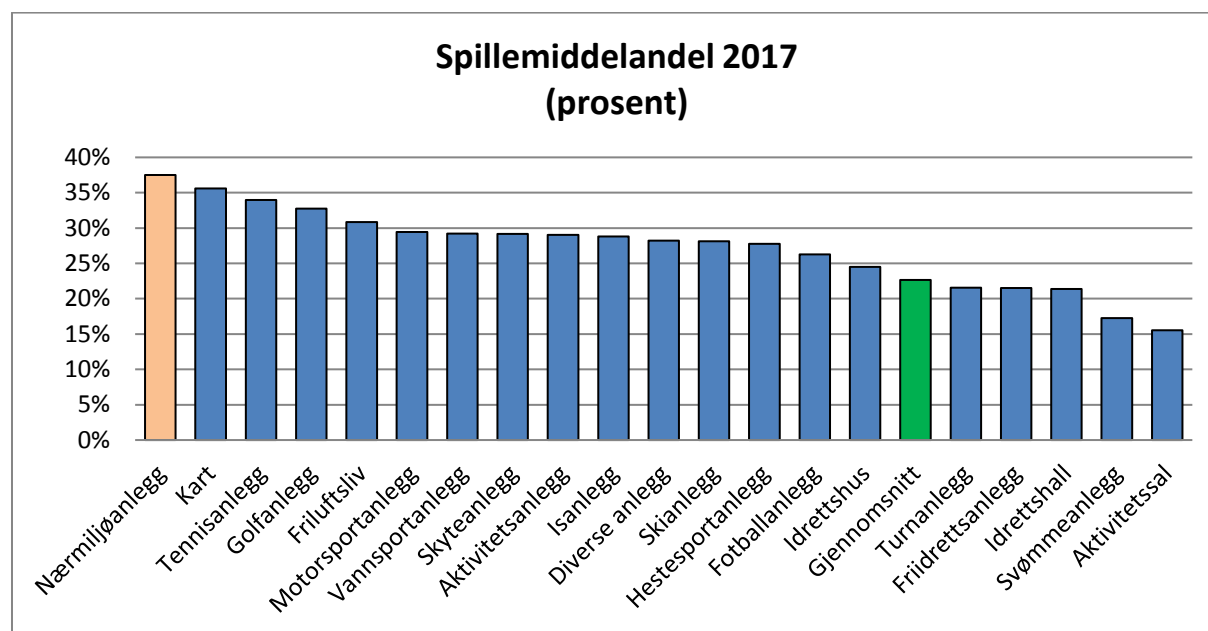
Dette er en ordning som er svært lite brukt. Det er i hovedsak Olympiatoppen som har mottatt midler fra denne posten. Det kan gis et tilskudd som tilsvarer inntil 50 prosent av anleggskostnaden.

Tilskuddene til spesielle anlegg bevilges over post 2.2.

Spillemiddelandel og tildelte midler

Kulturdepartementet fastsetter årlig regelverk og tilskuddssatser for spillemiddelordningen. Figuren nedenfor viser hvor stor andel av kostnadene spillemiddeltilskuddet tilsvarer for søknader fremmet i 2017. Kun anleggstyper med minimum ti søknader er inkludert.

Spillemiddelsøknadene inneholder både søknader om tilskudd til bygging av nye anlegg og til rehabilitering av eksisterende anlegg.



Det er store forskjeller i statens bidrag til de forskjellige anleggstypene. Nærmiljøanlegg og kart mottar relativt sett mest med henholdsvis 38 og 36 prosent av anleggskostnaden. Anlegg for tennis, golf og friluftsliv får dekket rundt en tredel av kostnadene, mens aktivitetssaler og svømmeanlegg mottar minst relativt sett med henholdsvis 16 og 17 prosent.

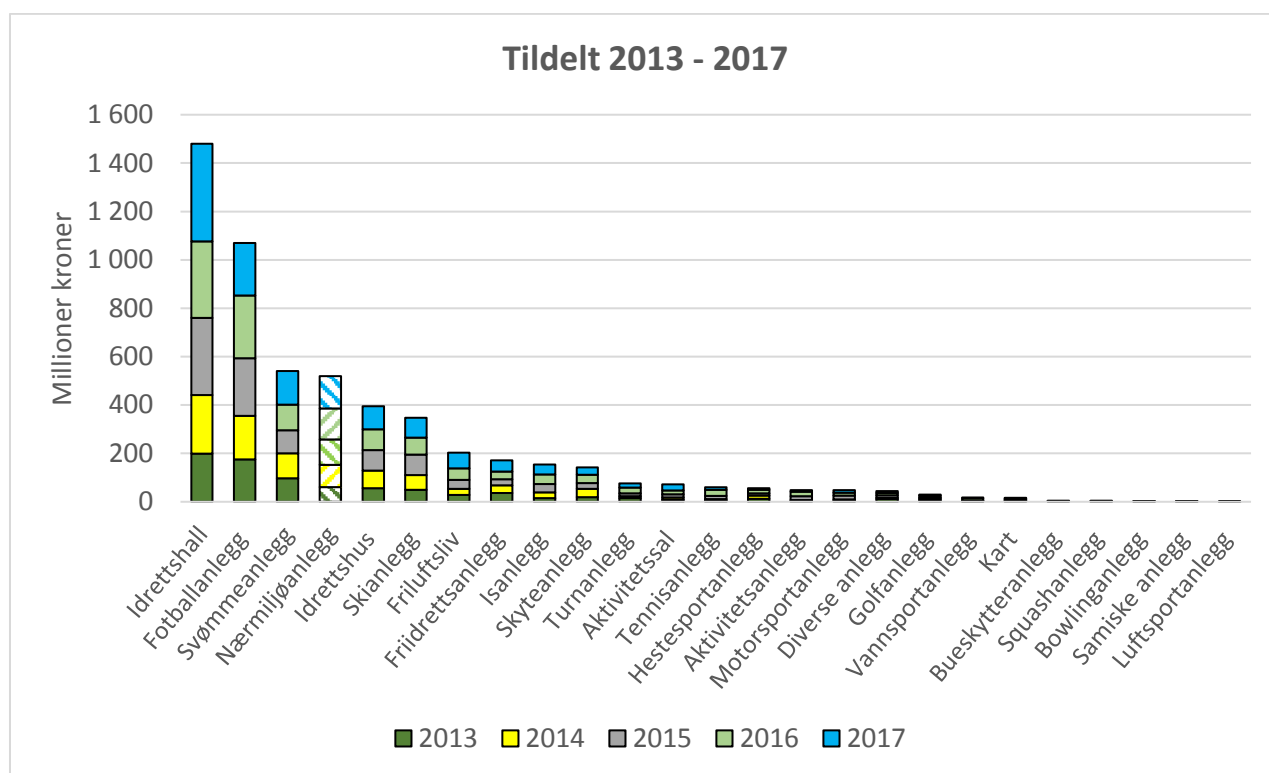
Variasjonen i tildelingsprosent skyldes en kombinasjon av at anleggskostnaden varierer for de forskjellige anleggene og at det er fastsatt forskjellige tilskuddssatser for de forskjellige anleggstypene. Fordelingen mellom nye anlegg og rehabiliteringsprosjekter innenfor en anleggskategori påvirker også spillemiddelandelen i noen grad, spesielt for anleggstyper med relativt få søknader.

Tilskuddssatsene er fastsatt på en slik måte at anlegg med lave investeringer får dekket en stor andel av kostnadene, mens mer kostnadskrevende anlegg mottar relativt sett mindre i spillemidler.

Spillemidlene dekker 35 – 40 prosent av kostnadene for anleggs kategorier med en gjennomsnittskostnad under en million kroner. For anlegg med en kostnad mellom en og fem millioner kroner ligger spillemiddelandelen rundt 30, mens tilskuddene stort sett varierer mellom 15 og 25 prosent for anleggs kategorier med en kostnad over fem millioner kroner.

Dagens ordning kan sies å stimulere de idretter som drives i lavkostanlegg.

Figuren nedenfor viser hvor mye spillemidler som er tildelt de forskjellige anleggs kategoriene siste fem år.



Dersom noen skal få mer må noen få mindre dersom ikke tilgjengelige midler øker. Eventuelt kan en la etterslepet øke.

Hva skal nedprioriteres. Nesten 80 prosent av spillemidlene er de siste årene tildelt seks anleggstyper.

Er det idrettshallene som bør nedprioriteres når vi vet at det er hallidrettene som øker mest i omfang?

Er det fotballanleggene når vi vet at det er idrettslagene som bygger de fleste kunstgressbanene?

Svømmeklubbene har stor medlemsvekst, mange av svømmehallene er gamle og modne for rehabilitering samtidig som disse er viktige arena for egenorganisert aktivitet. Er det her vi skal foreslå kutt?

Hva med nærmiljøanleggene? Disse er spesielt nevnt som et satsingsområde for det den nye regjeringen og er viktige aktivitetsområder også for idretten.

Anleggskategorien idrettshus består blant annet klubbhus og garderobebygg. Skal støtten til klubbhusene reduseres?

Skiidretten rammes av milde vintre med økt behov for kunstsnoanlegg og rulleskiløyper. Er det her vi skal foreta kuttene?

Forslag til ny strategi

Idrettsstyret har gjennom våren gjennomført møter/samtaler med de fleste særforbund og idrettskretser om anleggsbehov og anleggspolitikk. Basert på blant annet disse samtalene foreslås følgende punkter som et utgangspunkt for en diskusjon om fremtidig strategi. Det understrekes at diskusjonen ikke må begrenses til disse punktene.

Statlig bidrag (Fremtidig finansiering av idrettsanlegg – behov for økt statlig medvirkning):

1. Tilskudd til svømmeanlegg flyttes over på statsbudsjettet. Fjertoftutvalgets forslag om et svømmehall-løft støttes.
2. Alle politiske partier skal omtale finansiering av idrettsanlegg i sine partiprogrammer for valget i 2021.
3. Inntil 50 prosent av kostnadene ved bygging av et nytt nasjonalt toppidrettssenter (Campus Sognsvann) kan tas fra spillemidlene. Utredningsarbeidet kan i sin helhet finansieres over spillemidlene

Innretning på spillemiddelordningen (Bidrar innretningen på spillemiddelordningen til at de riktige anleggene blir bygget?):

4. Ved endring av spillemiddelsatser prioriteres økninger for kostbare «treningsanlegg».
5. Ordningen med ekstra tilskudd ved bygging av interkommunale anlegg avvikles.
6. Ordningen med tilskudd til nyskapende aktivitetsanlegg avvikles etter prøveperioden på tre år.
7. Anlegg hvor spillemidlene ville utgjøre under 15 prosent av kostnaden tildeles ikke spillemidler.
8. Særforbundene må få en rolle når det gjelder prioritering av spillemidler til «sine anleggstyper». Det må arbeides videre med forslag til en konkret løsning
9. Alle særforbund og idrettskretser bør utarbeide en prioriteringsliste over anlegg som skal bygges. De høyest prioriterte anleggene gis ekstra spillemidler. Dette punktet erstatter anleggspolitisk program. Det må arbeides videre med forslag til en konkret løsning.
10. Tilskudd bør prioriteres til anleggsparker nær skoler.

Prioritering av anleggstyper (Er det behov for en klarere anleggsprioritering fra idrettens side?):

11. Det må utarbeides kriterier for hvordan en behovsvurdering av idrettsanlegg skal foretas.
12. Følgende to anleggstyper prioriteres spesielt.
 - a. Tilleggsarealer til idrettshaller
 - b. Isanlegg

Det må arbeides videre med forslag til en mer konkret løsning.