

Statens politikk overfor idrettsfeltet i Norge¹

Nils Asle Bergsgard

Telemarksforskning-Bø <bergsgar@tmforskbo.no>

Publicerad på Internet, www.idrottsforum.org (ISSN 1652–7224) 2005-06-06

Copyright © Nils Asle Bergsgard 2005. All rights reserved. Except for the quotation of short passages for the purposes of criticism and review, no part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the author.

Innledning

Utover forrige århundre etablerte den norske stat en relativt omfattende politikk overfor idrettsområdet. Særlig under det sosialdemokratiske velferdsprosjektet som utviklet seg rett etter siste verdenskrig, ble idrett etablert som et særskilt politikkområde (Goksøy m.fl. 1994, Tønnesson 1986, Slagstad 1998). En liknende utvikling fant sted i nabolandene Sverige (Norberg 2004) og Danmark (Ibsen 1995, 2002). Og noe seinere fulgte store deler av resten av Vest-Europa etter (se Chalip 1996, Houlihan 1997).

I denne artikkelen skal jeg fokusere på noen sentrale sider ved idrettspolitikken i Norge etter krigen. En kan skille mellom to ulike måter det politiske systemet forholder seg til idrettsfeltet på: ”Politiske partier kan søge at bruke idrætten til at fremme deres budskap. Eller staten kan søge at bruke idrætten til at fremme politisk vedtagne mål.” (Munk og Lind 2004: 100). Ved den første tilnærmingen inngår idretten i en forstand i de ideologiske kampene som utspiller seg innen det særskilte politiske felt. Dette så vi i mellomkrigstiden i Norge da man etablerte Arbeidernes idrettsforbund som en motvekt mot det som ble ansett som et borgerlig Landsforbund for idræt. Disse to organisasjonene ble slått sammen i det nyetablerte Norges idrettsforbund rett etter krigen, en organisasjon som vektla å være partipolitisk nøytral. Samtidig har det vært relativt små forskjeller i de politiske partienes syn på idrett de siste 50 årene.²

I denne artikkelen er det imidlertid den andre tilnærmingen – rettere sagt utviklingen og endringen av den styringsmodellen som er etablert for at idretten skal fremme politiske vedtatte målsettinger – som er mitt hovedfokus. For å klargjøre utviklingen av og endringen innen styringsmodellen, vil jeg her særskilt se på den statlige fordelingen av tippe-/spillemidler til idretten. Fordelingen og det system som er implementert for å ivareta denne, har jeg omtalt som ”spillemiddelinstitusjonen”. Et slikt fokus innebærer at det er idrettspolitikken på den nasjonale nivået som vektlegges. Utviklingen av den lokale idrettspoli-

tikken, som jo også var relativt betydelig i samme periode (Berg og Rommetvedt 2002), blir således ikke tematisert. Videre medfører dette at den idrettspolitiske utfordringen som en stadig mer kommersialisert toppidrett – og etter hvert til dels breddeidrett – innebærer, heller ikke blir drøftet. Statens politikk overfor idrettsfeltet kan både sees som et bolverk til kommersialiseringen eller som en medløper til denne, men dette er altså ikke tema for denne artikkelen.

Mitt fokus er rettet mot utviklingen de siste 10-15 årene. Utviklingen i denne perioden synes å peke mot viktige endringer innen den idrettspolitiske styringsmodellen, ved at dette idrettsegmentet som har utviklet seg etter sist krig, slår sprekker. Idrettspolitikken synes å bli mer åpen og synliggjort overfor omgivelsene, og aktørene må gjøre sine saker allmenne og hente legitimitet utenfor segmentet. Idrettspolitikken følger således utviklingen innen det politiske system mer generelt, om enn noe forsinket.³ Spørsmålet jeg skal fokusere på her, er om en slik utvikling endrer de maktposisjonene og -relasjonene som er utviklet innen den idrettspolitiske styringsmodellen.

For å kunne si noe om dette spørsmålet skal jeg vektlegge to former for analyse av politikkutøvelse⁴: a) Den ene er av mer tradisjonell statsvitenskapelig karakter der fokus er rettet mot formelle maktposisjoner og både formelle og mer uformelle relasjoner (pengestrømmer, regelverk, korporative organer, institusjoner og lignende), og den maktbasis dette gir aktørene. b) Den andre vektlegger i større grad de symbolske maktformer og -relasjoner (legitimeringsprosesser, definisjonsmakt, sosiosemantisk retorikk, osv.), og de strukturer som ligger til grunn for disse maktformene og -relasjonene. Den sistnevnte tilnærmingen hviler tungt på bidragene fra den franske sosiologen Pierre Bourdieu (se 1992, 1999). Det er viktig å være klar over at dette ikke er gjensidig utelukkende tilnærminger for å studere politikk, men at de til dels er komplementære.

Før jeg kommer inn på den siste tidens endringer innen den idrettspolitiske styringsmodellen, er det nødvendig å foreta en kort beskrivelse av utviklingen som har ledet fram til dagens situasjon.

Kort om utviklingen av den norske idrettspolitiske styringsmodellen

Det en kan kalle idrettens organisasjonsfelt ble institusjonelt definert i Norge i tiårene etter krigen.⁵ En sentral faktor her var etableringen av Norsk Tipping AS i 1946. Det ble vedtatt at idrettens andel av overskuddet fra tipping (vitenskap var den andre overskuddsmottakeren) skulle fordeles av Kongen i statsråd, dvs. av regjeringen ved det aktuelle fagdepartement/-kontor. Stortinget satte seg således på sidelinjene når det gjaldt den årlige fordelingen av spillemidler til idrett. Samtidig må imidlertid endringer av nøkkelen for fordeling av overskuddet mellom mottakerne, vedtas ved lov, dvs. av Stortinget. Fordelingen av tippe-/spillemidler er således en sentral institusjon innen idrettspolitikken, og har til dels definert relasjonene mellom de sentrale aktørene. Forholdet mellom Norges Idrettsforbund (NIF) og særforbundene, regjeringen ved det aktuelle fagdepartement og det nyopprettede Statens ungdoms- og idrettskontor (STUI), og Stortinget ved den aktuelle fagkomité, har blitt konstituert av spillemiddelfordelingen. Spillemiddelinstitusjonen medførte blant annet

at kontakten mellom NIF og det aktuelle fagdepartement og idrettsbyråkratiet økte. Samtidig innebar NIFs rolle som fordeler av spillemidler videre til lavereliggende ledd i idrettsorganisasjonen, at særforbundene ble knyttet nærmere NIF. Utenom NIF var det ingen spillemidler å få, som Tønnesson (1986: 298) peker på i sin beskrivelse av norsk idretts utvikling etter krigen. Staten ble således sentral hovedleverandør av midler til flertallet av idrettsorganisasjonene, særlig NIF sentralt og regionalt, men også til mange av særforbundene.

Fordelingen av spillemidler til NIF har klare korporative trekk i den forstand at det i hovedsak er har vært én organisasjon (og medlemmene av denne organisasjonen) som har hatt tilgang på spillemidlene. Goksøyr med medforfattere (1996: 126) påpeker at "[s]elv om Idrettsforbundet ikke hadde noe lovmessig monopol på tippemidlene, var de i praktisk politikk lite interessert i at pengene skulle gå til formål utenfor deres domene. Skulle søkere få del i idrettens tippeinntekter måtte en tilslutte seg NIF-systemet". Det er videre slik at det i retningslinjene for fordeling av spillemidlene står at en "vesentlig" del av tilskuddet skal gå til NIF og til idrettsanlegg.⁶ Det siste punktet har i praktisk idrettspolitik medført anlegg for tradisjonell konkurranseidrett og således for idrettslag/særforbund tilsluttet NIF.⁷ Og i 1957 ble det etablert et eget korporativt organ, Statens idrettsråd, med representanter både fra NIF og departementet.

Etableringen av en korporativ kanal på idrettsområdet føyer seg pent inn i den generelle utviklingen av det politiske system i Norge på 1950- og 60-tallet (Goksøyr m.fl. 1996, Rommetvedt 2002a, 2002b, Bergsgard og Rommetvedt 2004b). På 1970-tallet brukte den første maktutredningen i Norge betegnelsen segmentering om det norske politiske systemet (Egeberg m.fl. 1978). Denne betegnelsen var en understreking av at det er flere aktører både på privat og offentlig side som inngår i politikktutforming og -utøvelse innen ett politikkområde, inkludert stortingskomiteer, mediefolk, folk fra academia osv. (Rommetvedt 2002b: 21ff). Også den idrettspolitiske styringsmodellen, med spillemiddelinstitusjonen i sin midte, har likhetstrekk med et slikt segment, der det er tette bånd mellom aktører fra ulike institusjoner. Eksaminasjonen av idrettskandidater fra Norges idrettshøgskole (NIH), som ble etablert i 1968 og som uteksaminerte sin første hovedfagskandidat i 1974, er en viktig faktor her. Og det var i etterkant av innføringen av det utvidete kulturbegrepet på 1970-tallet at idrett framsto som et eget politikkområde, og at idrett fikk en viss omtale i de partipolitiske programmene. På statlig hold etablerte en i 1982 Kultur- og vitenskapsdepartement (det var første gang "kultur" var inkludert i benevnelsen på departementet) med Statens idretts- og ungdomskontor som egen seksjon, og fra 1991 som en rein idrettsavdeling innen et selvstendig Kulturdepartement.⁸ Det er også fra slutten av 1960 tallet at NIF, som følge av økt medlemstall og økt pengestrøm fra staten, blir en stor og mektig organisasjon (også omtalt som "idrettsrevolusjonen, se Tønnesson 1986). Videre økte antall særforbund innen NIF, samtidig som særforbundene fikk en helt sentral rolle innen idrettsbevegelsen. Fra 1982 til 1992 tiltok kontakten mellom idrettsorganisasjonene, stortingspolitikkerne og byråkratene, i følge NSDs organisasjonsarkiv.⁹ Og fra 1967 har Stortinget endret spillemiddelnøkkelen fem ganger, alle gangene har endringen vært fordelaktig for idretten.¹⁰

Det er imidlertid verdt å merke seg at etter Statens idrettsråd ble nedlagt i 1988, har det ikke eksistert noe formelt korporativt organ på sentralt nivå for å fordele spillemidlene. Når det gjelder den delen som går til NIF sentralt, er det NIFs søknader og departemen-

tets tilsagn som inngår i den formelle prosedyren. Samtidig er det formell og uformell kontakt mellom NIF og departementet, både i søknadsfasen og etter at tilsagnet er gitt. Spillemiddelinstitusjonen er således et eksempel på at nettverket mellom aktørene innen idrettssegmentet er viktig; uformell kontakt har gjort at NIFs søknad ikke bryter vesentlig med det departementet vil gi tilsagn om.¹¹ Selle (1995) har brukt betegnelse ”familierelasjon” om den uformelle og formelle kontakten mellom staten og NIF, bl.a. med henvisning til at sentrale personer relativt ubesværet har skiftet mellom posisjoner innen det offentlige og den organiserte idrettsbevegelsen.¹² Familierelasjon viser også til at en dypest sett er enige om de sentrale punktene, selv om en ”krangler” om detaljene. Denne ”kranglingen” synes imidlertid å ha økt utover 1990-tallet på grunn av at staten i større grad har styrt og definert bruken av spillemidler, noe jeg skal komme inn på seinere

Idrettsforbundet slik det framtrer i dag, kan delvis sees som et produkt av statlig politikk. Den tilnærmede monopolsituasjonen når det gjelder organisert idrett, henger til dels sammen med vedtaket om tippelov, og retningslinjene og de mer uformelle bindingene knyttet til fordeling av disse midlene. Den organiserte idrettsbevegelsen består imidlertid av autonome frivillige organisasjoner. Flere forskere har pekt på at relativ autonomi kanskje er en passende betegnelse på Idrettsforbundets relasjon til staten. En viktig faktor her er at spillemidlene – som har utgjort nesten all statlig støtte til idrett – fordeles direkte fra regjeringen utenom statsbudsjettet, og dermed utenom Stortingets direkte kontroll. Fordelingen av idrettens andel har således vært holdt utenfor den politiske tautrekkingen både i regjeringen og ikke minst på Stortinget.

Spillemiddelinstitusjonen har medført at det statlige idrettsbyråkratiet og Idrettsforbundet, til dels vekselvis, har hatt stor styring med bruken av disse midlene, særlig den delen som har gått til drift og aktivitet. Forenklet sagt kan en si at det første tiåret med spillemiddelinstitusjonen var det idrettsbyråkratiet, dvs. STUI, som var dominerende. De neste 20-30 år kan nærmest betegnes som en ”mellomperiode” der Idrettsforbundet fikk en mer sentral rolle i å bestemme bruken av tippemidlene (bl.a. som følge av opprettelsen av Statens idrettsråd). Utover på 1990-tallet kan en se tendenser til at det statlige idrettsbyråkratiet igjen har styrt mer; etableringen av Idrettsavdelingen i 1991 med Hans B. Skaset som sjef synes her å stå sentralt. En kan således snakke om en viss forskyvning i maktrelasjonen mellom NIF og det statlige idrettsbyråkratiet i etterkrigstiden. Men hvordan er situasjonen i dag?

Dagens situasjon – avsegmentering og allmenngjøring

Betegnelser som korporatisme, segment, institusjon og familierelasjon indikerer en utvikling fra en mer formalistisk organisering til et mer uformelt system innen den nasjonale idrettspolitikken. Statens idrettsråd blir lagt ned i 1988 fordi partene ikke anser at det er behov for noe formalt korporativt organ, sakene ble løst direkte og ofte i uformelle fora (Goksøyr m.fl. 1996). Disse momentene er indikasjoner på at idrettspolitikken følger utviklingen i det norske politiske system mer generelt i etterkrigstiden, slik Rommetvedt har beskrevet den, dvs. fra en korporativ fase, via en segmenteringsfase til en pluralistisk fase.¹³ Den sistnevnte fasen kjennetegnes av det en kanskje kan kalle en avsegmentering innen det norske politiske systemet. De ulike segmentene bestående av aktører fra organisasjoner,

departement (eller avdelinger i departement), stortingskomité, utdanningsinstitusjoner og lignende, som en identifiserte på 1970-tallet, synes å forvitre. Det er økt pluralisme både på organisasjonssiden, innen forvaltningsapparatet (flere departementer, avdelinger, direktorater) og innen politikkkfeltet (mindretallsparlamentarisme, endret komitéstruktur og styrkede partigrupper). Videre er det økt og bedret kommunikasjon, og større åpenhet i samfunnet. Dette medfører at det er mer nødvendig nå enn i den første perioden etter krigen å bygge allianser utenfor segmentet og legitimere sine interesser ved å argumentere for deres allmenn-nytte, for å få politisk gjennomslag. Lobbyisme overtar noe av de korporative ordningenes rolle i politikktutforming, særlig gjelder dette lobbying rettet mot Stortinget.

Utviklingen innen det idrettspolitiske system har imidlertid ligget noe etter utviklingen innen andre politikkområder (se Bergsgard og Rommetvedt 2004a). Noen av de seinere utviklingstrekkene knyttet til spillemiddelinstitusjonen, gir imidlertid indikasjoner på at også idrettssegmentet til en viss grad forvitrer: I 2002 endret Stortinget nøkkelen som fordeler spillemidlene mellom overskuddsmottakerne. Forskning ble tatt ut, og midlene ble delt likt mellom idrett og kultur, noe som medførte at idrettens andel økte fra 1/3 til halvparten. En viktig bakgrunnsfaktor for denne endringen var utstrakt lobbying overfor politikerne fra NIFs side. Tidligere idrettspresident Kjell Kran uttalte til tv-programmet Redaksjon EN at en hadde hatt 100 møter med politikere i sakens anledning (NRK Fjernsynet, 22.1.2004). Og denne lobbyingen hadde igjen sitt grunnlag i at NIF i større grad enn før understreket idrettsbevegelsens mulighet til å trene de utrente, forebygge helseplager, integrere de marginaliserte og styrke den sosiale kapitalen i lokalmiljøene, dvs. understreket idrettens allmenne rolle. Fra NIF hold hadde en også tidligere påpekt disse sidene, men nå ble det gjort mer systematisk og målrettet. Videre ble alliansen med Tippingen understreket, alliansen med kultursektoren opprettholdt, samtidig som en søkte å bygge nye allianser til helse og sosialsektoren. Derimot kuttet en alliansen med forskningen, som var sentral ved etableringen av spillemiddelinstitusjonen i etterkrigstiden (Goksøyr m.fl. 1994).

Fra offentlig hold har departementet utover 1990-tallet i økende grad styrt spillemiddeltildelingen til NIF slik at den i større grad bidrar til å oppfylle statlige målsettinger. I en forstand kan en si at den fordelingen som tidligere ble foretatt i relativt lukkede former og med få retningslinjer, har i større grad blitt synliggjort overfor offentligheten. Dette skyldes delvis fokuset på mål- og resultatstyring som har dominert hele den offentlige forvaltning utover på 1990-tallet. Utviklingen kan imidlertid også relateres til et styrket idrettspolitisk engasjement rettet mot at mindre av midlene skal bli igjen sentralt, og mer skal tilfalle prioriterte målgrupper og komme ut til der idrettsaktiviteten foregår, dvs. i idrettslagene. Som en oppfølging av dette etablerte staten en nyordning som tilfører aktivitetsmidler direkte ned til lagsnivå (i prinsippet også til lag utenfor NIF). Denne ordningen (LAM) kan i forstand sees som en svekkelse av NIFs monopolsituasjon på spillemidlene til aktivitet og drift, der de lokale idrettsrådene etter hvert framstår som viktige samtalepartnere for Kulturdepartementet

Disse tendensene kan således knyttes til generelle endringer i det norske politiske systemet med avsegmentering og økt pluralisme som medfører økt allmenngjøring og alliansebygging. NIFs behov for i større grad å søke allianser med andre samfunnssektorer (helse, sosial, kultur) for å allmenngjøre grunnlaget for dens forrang på statlig støtte, skyldes blant annet framveksten av alternative idrettsaktiviteter som bryter med monopolet til den tradisjonelle organiserte idretten. Såkalte ”trendy idretter” som rullebrett, snøbrett, mountain-

biking og lignende, og aktivitet innen treningsinstituttkjeder som SATS representerer ikke bare andre typer idrettsaktiviteter, men også alternative idrettskulturer. Disse endringene innebærer at staten har flere mulige ”tilbydere” av fysisk aktivitet og flere mulige idrettsorganisasjoner å kanalisere statlig støtte til.

Disse tendensene kan også sees på som en ”normaliseringsprosess” av idrettspolitikken – den blir mer lik andre politikkområder (Bergsgard 2002). En av de mest kontroversielle idrettspolitiske sakene de siste åra kan tolkes i lys av en slik utvikling. I 2000 trådte Hans B. Skaset ut av sin stilling som ekspedisjonssjef i Kulturdepartementet. Bakgrunnen var at han ble irettesatt av kulturministeren for sine kritiske uttalelser av måten NIF taklet to dopingsaker i Sydney-OL på. Han fulgte også opp sine uttalelser med trusler om bortfall av statlig støtte til NIF. Uttalelser som tidligere hadde blitt holdt innen familiekammerset og blitt akseptert av familiemedlemmene, ble innen et mer normalisert idrettspolitisk system debattert og motsagt i det offentlige rom. Den politiske ledelsen i Kulturdepartementet så seg nødt til å reagere, og Skaset tok sin hatt og gikk.¹⁴

Eller stabile maktrelasjoner?

En av informanter i mitt doktorgradsarbeid, som representerte NIF sentralt, uttalte: ”Vi har veldig gode relasjoner til Kulturdepartementet. Vi har veldig åpen tale, og de sier selv at de aldri har hatt bedre relasjoner til NIF enn de har nå.” En informant fra Stortinget påpekte imidlertid at ”NIF og idrettsavdelingen i Kulturdepartementet har en stadig krig”. Jeg vil likevel hevde at på tross av kritikken fra Kulturdepartementet ved idrettsavdelingen av NIFs bruk og styring av spillemidlene, som til dels har vært skarp, råder det en samstemthet mellom det statlige og det frivillige idrettsbyråkratiet. I følge en sentral informant fra NIF, som ble intervjuet før den omtalte Skaset-saken, var det ”Skaset som bestemte i praksis”, men idrettsavdelingen var så lur at den ikke gikk på tvers av idrettens prioriteringer. Mens en informant intervjuet etter Skaset-saken sa: ”Vi trekker pusten og forholder oss til den nye administrative ledelsen. Kontakten mellom Kulturdepartementet og NIF svekkes ikke.” De er enige om å være uenige om visse saker som graden av styring av spillemidlene fra departementet, men de er grunnleggende enige om grunnantakelsene om feltet – ja de er nærmest 100 prosent enige om de idrettspolitiske prioriteringene i følge NIF-ledelsen. De har felles doksisk kunnskap. De er i samme båt som en informant fra Kulturdepartementet påpekte: ”Jo bedre NIF fungerer, dess bedre for vår del.”

Mitt poeng er således at tross utviklingen med avsegmentering og allmenngjøring, er relasjonen Kulturdepartementet-NIF fortsatt den sentrale innen idrettspolitikkfeltet. Men hvem har makten i denne relasjonen? Litt forenklet kan en kanskje si at Kulturdepartementet besitter den formelle og økonomiske makten. En sentral informant fra NIF påpekte at innen Idrettsavdelingen i Kulturdepartementet har ”selv en statssekretær som kan faget, (..) jævla små muligheter til å overprøve de lange tunge prosessene”. På den andre siden innehar Idrettsforbundet mye symbolsk kapital innen feltet, Kulturdepartementet går i liten grad på tvers av idrettens prioriteringer. Og Idrettsforbundet klarte som nevnt å få endret spillemiddelnøkkelen til idrettens (og Idrettsforbundets) fordel og monopolisere den organiserte idretten (utenom NIF ingen spillemidler). Dette bidrar videre til at NIF har posisjon til å plassere andre idrettspraksiser og -aktører utenfor spillet (ikke en del av ”idretten” el-

ler ”norsk idrett”). Samtidig må de til en viss grad godta Idrettsavdelingens styring av spillemidlene og tidvise kritikk av NIF-ledelsen.

Departementale utsagn om mer radikal styring av spillemidlene kan i større grad tolkes som utsagn overfor omgivelsene for å vise at det er politisk styring og kontroll med spillemidlene, enn som reelle handlingsalternativer. Det er ikke en stadig konflikt mellom NIF og Kulturdepartementet; det er krusningene på overflaten som sees, ikke dypets stillhet. Som Selle (1995:351) påpeker, tett integrasjon innebærer nødvendigvis ikke full konsensus. Stortinget la død debatten om spillemidlene burde inn på statsbudsjettet, som kom i kjølvannet av Skaset-saken og den andre idrettsmeldingen til Stortinget (St.meld nr 14, 1999-2000). Samtidig vedtok de i 2002 å endre spillemiddeknøkkelen til idrettens fordel. ”Her i Stortinget er det slik av hvis du ikke har noen penger å fordele, så er de ikke interessert i temaet,” er et utsagn som kan summere opp stortingsrepresentantenes holdning. Og de er heller ikke interessert i å få kontroll over den statlige tildelingen til idretten, og dermed kontroll over idrettspolitikken.

Det råder således en grunnleggende samforstand mellom det statlige idrettsbyråkratiet og NIFs byråkrati om de grunnleggende tatt-for-gitt-hetene om feltet. Vi er på fornavn og på reiser med NIF, men kan ha noe ulikt syn i enkeltsaker, påpekte en informant fra Kulturdepartementet. Det er dette ulike synet som kommer til overflaten i noen av de konfliktene jeg har omtalt ovenfor. Mitt poeng er imidlertid at begge partene er avhengige av hverandres aksept for å få legitimitet: NIF som ”idretten” i entall bestemt form, og dermed som representant for og mottaker av spillemidler til ”norsk idrett”; idrettsavdelingen som gir av statlige midler til idrett utenom statsbudsjettet. Ved å bruke Bourdieu (1992) termer kan en si at NIF er avhengig av den statlig konsekrasjon som ligger i det å være monopoltaker av spillemidler. Dette innebærer at NIF, i og med rollen som monopoltaker av spillemidler, blir signet av staten som representant for eller – rettere sagt – som å være norsk idrett. Den statlige konsekrasjonen understreker dermed den etablerte sannheten innen idrettsfeltet om at ”det finnes kun én idrett i Norge, og den foregår innen NIF”. Konsekrasjonen styrker således grunnlaget for NIFs symbolske kapital. Og parallelt gir den formell makt – utenom NIF ingen midler. Spillemidlene er således både et resultat av, og en bekreftelse på konsekrasjonen. Samtidig er Idrettsavdelingen avhengig av at NIF aksepterer spillemidlene som statlig støtte som skal fordeles av Kulturdepartementet. Sagt på en annen måte, de aksepterer departementets legitime rett til å fordele spillemidlene til idrett, selv om de kan være uenig i ”detaljeringa”. En annen innfallsvinkel er derimot å se statlig støtte som en omskrivning av statlig ekspropriasjon fra organisasjonene; staten er røver, ikke giver. Innen den idrettspolitiske styringsmodell framstår imidlertid idrettsavdelingen i Kulturdepartementet som giver, og det å gi statlig støtte gir symbolsk kapital både i omgivelsene og innen idrettsfeltet. Det er denne gjensidig legitimering og kapitalutveksling som opprettholder den sentrale maktrelasjonen innen idrettspolitikken. Spillemidlene til NIF konvertert til symbolsk kapital innen idrettsfeltet – NIF er signet som norsk idrett. Samtidig framstår idrettsavdelingen som den rettmessige giver av spillemidlene, noe som gir aktørene her symbolsk makt innen idrettsfeltet.

Den norske idrettspolitiske modell, slik jeg har presentert den her, har på flere områder likhetstrekk med det Terje Tvedt (2003) omtaler som den norske sørpolitikkens nasjonal-korporatisme. Innen idrettspolitikken, som i sørpolitikken, er de sentrale organisasjonene avhengige av statlige overføringer. Det er en tett relasjon mellom det sentrale leddet og det

statlige byråkratiet, og det er en rådende enighet om de sentrale verdier. Og, som innen sørpolitikken, har dyktige aktører kunnet konvertere kapital fra en sektor til en annen.

Parallelt til sørpolitikken ”godhetsdiskurs” har vi diskursen eller tatt-for-gitt-heten om ”idrett som godt”, og således uangripelig for kritiske spørsmål. Idrett er videre et viktig område for vår nasjonale selvdefinering, noe Tvedt (2003: 219, 312ff) hevder i stor grad også gjelder for sørpolitikken. Og innen begge politikkområdene er Stortinget en relativt passiv aktør, og det er få tegn til økt aktivitet tilsvarende den vi finner innen andre samfunnsområder. Videre likner medias innforlivelse i idrettsfeltet og manglende kritikk av fenomener innen idretten og av idrettspolitikken, på forholdene på sørpolitikken område. Sportsjournalistene har overtatt idrettsfeltets nomos. De har innarbeidet en synsmåte på idrettsfeltet basert på inndelingsprinsipper og kategoriseringer fra feltet selv, og der anerkjente idrettsprestasjoner er det sentrale fokuseringspunkt. De er nærmest en del av idrettsfeltet, av spillet, og ikke kritiske observatører.¹⁵

Avslutning

Innledningsvis stilte jeg spørsmålet om utviklingen innen den nasjonale idrettspolitikken de seineste årene har endret maktposisjonene og -relasjonene innen den idrettspolitiske styringsmodellen. Jeg har vist at pluraliseringen av idrettsfeltet og den offentlige forvaltningen har ført til nye konstellasjoner innen idrettspolitikken; idrettssegmentet løses til dels opp og idrettspolitiske saker blir debattert utenfor familieværelset. De sentrale aktørene søker allianser med nye aktører og andre sektorer. Det er imidlertid vanskelig å si hvilken betydning for eksempel NIFs vektlegging av sin rolle som helseforebygger har når det gjelder styrken og stabiliteten i relasjonen til helsesektoren; eller hvor betydningsfull departementets kontaktflate med lokalidretten og idrettsrådene er som følge av LAM-ordningen; eller om Stortinget er blitt en mer proaktiv aktør innen idrettspolitikken med styrket relasjon til Idrettsforbundet, eller forblir en reaktiv aktør. Det som helt klart trer fram, er at den sentrale maktrelasjonen mellom NIF og Kulturdepartementet fortsatt består, og at maktposisjonen til NIF sentralt og Idrettsavdelingen fortsatt er dominerende innen den idrettspolitiske styringsmodellen. Hvis vi tar utgangspunkt i en metafor hentet fra geologien, kan en kanskje si at de sedimenterte maktstrukturene består, men at det er kommet nye lag med aktører og relasjonen utenpå dette sedimentet, men innen idrettssegmentet.

Noter

- 1 Denne artikkelen bygger på et doktorgradsprosjekt gjennomført i perioden 1998-2004, og finansiert av Norges forskningsråds program *Idrett, samfunn og frivillig organisering* (se Mangset og Rommetvedt 2002, Bergsgard 2004). Sitatene som presenteres her, er av informanter som er intervjuet i forbindelse med dette prosjektet.
- 2 Det finnes selvfølgelig noen partipolitiske skillelinjer, bl.a. langs en høyre-venstre-akse knyttet til graden av statlig styring av idrettsorganisasjonene, men disse har i liten grad materialisert seg i politiske kontroverser. Et partipolitisk synspunkt som skiller seg

- ut, er Frps syn på tippemidlene/spillemidlene. De mener at dette er idrettens/de frivillige organisasjonenes penger som i en forstand er tatt fra dem av staten (Tønnesson 1986:286). Frp har derfor programfestet at en skal ”overføre alle pengespill fra staten til humanitære og frivillige organisasjoner” (jf. Frps partiprogram). Det var også to Frp-representanter på Stortinget som fremmet et privat forslag (Dok. 8) om å endre spillemiddelnøkkelen slik at overskuddet ble delt likt mellom idrett og kultur, men forskning ble tatt ut som overskuddsmottaker. Forslaget ble senere vedtatt.
- 3 For utviklingen innen det politiske system generelt og idrettspolitikken spesielt, se Rommetvedt (2002 a og b) og Bergsgard og Rommetvedt (2004 a og b). Nå er det jo slik at idretten også tidligere ble knyttet til allmenne formål; i den første fase med organisert idrett i Norge ble den jo i hovedsak sett på som en forsvarssak, seinere i lys av helsespørsmål. Utgangspunktet for analysen er imidlertid etterkrigstiden i norsk politikk, som i stor grad var preget av korporatisme og segmentering. Mer om dette seinere.
 - 4 For utdypning av ulike tilnærminger til politikk, se Olsen (1988: 40) og Østerud (1991:14).
 - 5 Se DiMaggio (1991) og Scott (1995). Den institusjonelle definerings av organisasjonsfelt kjennetegnes av økt kontakt mellom organisasjonene, framveksten av klare dominans- og samarbeidsrelasjoner mellom organisasjonene, etableringen av en eller flere hovedleverandører (av ressurser, legitimitet osv.) på feltet, og at det utvikles en gjensidig forståelse mellom aktørene på feltet om hva som er deres felles prosjekt.
 - 6 Se ”Nærmere regler for oppfølging (styring og kontroll) av spillemidlene til idrettsformål”, fastsatt av Kulturdepartementet 22.05.1998.
 - 7 Regelverket pålegger som nevnt ikke at det må være idrettslag som er eiere, men påpeker at det vil bli tillagt vekt at det er idretten (les NIF) og/eller det offentlige som er eiere. Det var imidlertid først i 1979 med støtte til anlegg til friluftsliv i fjellet, og på 1990-tallet med støtte til blant annet nærmiljøanlegg, at en målrettet midler til anleggstyper utenfor den tradisjonelle konkurranseidretten innen NIF (Goksøyr m.fl. 1996: 119ff, Bergsgard 1999).
 - 8 Fra 2001 Kultur- og kirke departement. I artikkelen omtaler jeg det imidlertid som Kulturdepartementet.
 - 9 Data til Norsk samfunnsvitenskapelige datatjenestes Organisasjonsarkiv ble opprinnelig samlet inn gjennom prosjekter ledet av Abraham Hallenstvedt og Jorolv Moren. Verken Hallenstvedt, Moren eller NSD er ansvarlig for analysen av data eller de tolkningene som er gjort her.
 - 10 Det er imidlertid verdt å merke seg at i 1965 gikk ¼ av tippemiddeloverskuddet til idrettsformål, resten tilfalt vitenskapen.
 - 11 På 1990-tallet har Kulturdepartementets tildelinger til NIF vært 2-4 % lavere enn søknadssummene fra NIF. I 2004 ble det imidlertid en stor konflikt mellom NIF og Kulturdepartementet på grunn av en reduksjon på ”hele” 10 % (Bergsgard og Rommetvedt 2004a). For 2005 har det ikke vært noen økning til idrettsformål generelt siden omsetningen i Norsk Tipping AS har gått litt ned, men NIF fikk 9 million kr mer enn i 2004 (snau 3 % økning).
 - 12 Rolf Hofmo var leder for AIF, nestleder for NIF og kontorsjef i Statens idrettskontor (STUI). Carl E. Wang har vært medlem i styret i NIF og leder av et særforbund, og var den første ekspedisjonssjefen i KDs ungdoms- og idrettsavdeling. Svein Erik Jensen

har vært fylkesidrettskonsulent, fylkeskultursjef, leder for Statens Idrettsråd og ekspedisjonssjef i KDs idrettsavdeling. Han har også fungert som generalsekretær for NIF. Hans B. Skaset har vært leder for NIF, leder for Norges friidrettsforbund, professor ved Norges Idrettshøgskole, ekspedisjonssjef i KDs idrettsavdeling. Ivar Egeberg har vært generalsekretær i Norges Fotballforbund, ordfører i en kommune, statssekretær i Kulturdepartementet under Sentrumsregjeringen, og seinere generalsekretær i NIF. Er slike relasjoner dermed synonyme med det en kaller *forvaltningslobbyisme*? Slik jeg ser det, uttrykker begrepet “familierelasjon” mer enn ”forvaltningslobbyisme”, siden det her er snakk om at personene *skifter mellom ulike posisjoner* i idrettsfeltet, samtidig som disse personene også inngår i de relativt få *formaliserte relasjonene* mellom staten og idretten.

- 13 Er slike relasjoner dermed synonyme med det en kaller forvaltningslobbyisme? Slik jeg ser det, uttrykker begrepet “familierelasjon” mer enn ”forvaltningslobbyisme”, siden det her er snakk om at personene skifter mellom ulike posisjoner i idrettsfeltet, samtidig som disse personene også inngår i de relativt få formaliserte relasjonene mellom staten og idretten.
- 14 Rommetvedt understreker imidlertid at de ikke går noe skarpt skille mellom fasene: ”Det finnes innslag av alle de tre styringsformene i alle tre faser. Tyngdepunktet i blandingforholdet vi har mellom de ulike styringssystemene, synes imidlertid å ha forskjøvet seg i den retning disse fasebetegnelse indikerer (2002a: 19, se også 2002b).
- 15 Også konflikten mellom presidenten i NIF, Kjell O. Kran, og kulturministeren i forbindelse med Kulturdepartements tildeling av spillemidler til NIF vinteren 2004, kan tolkes i lys av en idrettspolitisk systemendring. For en nærmere gjennomgang av sakene, se Bergsgard og Rommetvedt 2004b.
- 16 Sportsjournalist i Aftenposten, Dag Vidar Hanstad, sa på Statens idrettskonferanse: ”For jeg må nok innrømme at båndene for enkelte blir så sterke at journalister nærmest går inn i andre roller. De opptreer nesten som talsmenn og snakker eller skriver om ’mine’ gutter og jenter. Det kan bikke over i supportervirksomhet” (Hanstad 2001:106). I boken ”Sport, medier og journalistikk” skriver medieforsker Knut Helland om idealet om kritisk journalistikk blant sportsjournalister: ”Sportsjournalister synes å være lite preget av slike idealer. Sportsjournalister definerer sjelden virksomheten som et ’avsløringsoppdrag’...Er det vanskelig å finne eksempler på undersøkende sportsjournalistikk, er det ikke tilsvarende vanskelig å finne eksempler på at sportsjournalister er involvert i det som kan kalles kildestyrt journalistikk” (2003: 93).

Referanser

- Berg, C. og H. Rommetvedt (2002): ”Idrett og politikk i kommunene.” I: Mangset/Rommetvedt (red.) (2002): *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Bergsgard, N. A. (2002): ”Spillet om spillemidlene.” I: Mangset/Rommetvedt (red.) (2002): *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* Bergen: Fagbokforlaget.

- Bergsgard, N. A. (2004): *Oppløsning eller stabilitet? – relasjoner og maktkamper innen den nasjonale idrettspolitikken*. Upublisert dr.politavhandling levert inn ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Bergsgard, N. A. og H. Rommetvedt (2004a): ”Når politikk og idrett kolliderer: Feilskjær eller systemendring?” I: S. Røyseng/D. Solhjell (red) *Kultur, politikk og forskning. Festskrift til Per Mangset på 60-årsdagen*. Bø: Telemarksforskning-Bø
- Bergsgard, N.A. (1999): *Idrettspolitikfeltets organisering i 1990-årene*. Bø: Telemarksforskning Bø, Arbeidsrapport nr. 5/99
- Bergsgard, N.A. og H. Rommetvedt (2004b): ”Norwegian Sport Politics and Policy: A reflection of General Trends or Deviant Sector?”. Paper lagt fram på *NASSS Annual Conference, Tucson, november 2004*.
- Bourdieu, P. (1992): *Language & Symbolic Power*. Oxford: Polity press.
- Bourdieu, P. (1999): *Meditasjoner*. Oslo: Pax.
- Chalip, L. (1996): “Introduction: Thinking about National Sport Policies.” I: L. Chalip, A. Johnson og L. Stachura (red.): *National Sports Policies. An International Handbook*. London: Greenwood Press.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978): ”Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat”, i Johan P. Olsen (red.): *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Goksøyr, M. (red.), E. Andersen og K. Asdal (1996): *Kropp, kultur og tippekamp*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Houlihan, B., 1997: *Sport, Policy and Politics. A comparative analysis*. London/New York: Routledge.
- Ibsen, B. (1995): ”Det offentlige og idretten”. I: Trangbæk, m.fl. *Dansk idrætsliv. Velferd og fritid 1940-96. Bind 2*. København: Gyldendal
- Ibsen, B. (2002): ”En eller flere idrætsorganisasjoner – hvorfor skiller mellom de nordiske lande?” I: H. Eichberg og B. V. Madsen (red.) *Idrettens enhed eller mangfold*. Århus: KLIM
- Mangset, P. og H. Rommetvedt (red.) (2002): *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Munk, M. og J. B. Lind (2004): *Idrettens kulturelle pol. En analyse av idrætsfeltets autonomi belyst med Pierre Bourdieus metode*. København: Museum Tusulanums Forlag
- Norberg, J. R. (2004): *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrettspolitik 1913-1970*. Stockholm: SISU Idrottsböcker
- Olsen, J. P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, H. (2002a): ”Idrett og politikk – perspektiver og utviklingstrekk.” I: Mangset/Rommetvedt (red.) (2002): *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, H. (2002b): *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selle, P. (1995): ”Idretten og det offentlige: Ein familie?”, i Kurt Klaudi Klausen og Per Selle (red.): *Frivillig organisering i Norden*. Oslo: TANO.
- Slagstad, R. (1998): *De nasjonale strateger*. Oslo: PAX.
- St.meld. nr. 14 (1999-2000) Idrettslivet i endring. Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet.*

- Tvedt, T. (2003): *Utviklingshjelp og utenrikspolitisk makt. Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Tønnesson, S. 1986/1994: "Bind 2: Folkehelse, trim, stjerner 1939-1986." I: F. Olstad og S. Tønnesson (1987): *Norsk idretts historie, Bind 1 og 2*. Oslo: Aschehoug. Også trykt i utdrag av Pensumtjenesten AS (1994).
- Østerud, Ø. (1991): *Statsvitenskap: innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.