

Eivind Å. Skille

Idrett som sosialpolitikk

Storbyprosjektet, politikkdannelse
og implementering

Høgskolen i Hedmark

Rapport nr. 6 – 2006

Fulltekstutgave

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.

I rapportserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres FoU-arbeid og utredninger. Dette omfatter kvalifiseringsarbeid, stoff av lokal og nasjonal interesse, oppdragsvirksomhet, foreløpig publisering før publisering i et vitenskapelig tidsskrift etc.

Rapporten kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Hedmark.
(<http://www.hihm.no/>)

Rapport nr. 6 - 2006

© Forfatteren/Høgskolen i Hedmark

ISBN: 82-7671-539-7

ISSN: 1501-8563



Høgskolen i Hedmark

Tittel: Idrett som sosialpolitikk. Storbyprosjektet, politikkdannelse og implementering.			
Forfatter: Eivind Å. Skille			
Nummer: 6	Utgivelsesår: 2006	Sider: 48	ISBN: 82-7671-539-7 ISSN: 1501-8563
Oppdragsgiver:			
Emneord: Storbyprosjektet, sosialpolitikk, politikkdannelse, implementering			
<p>Sammendrag: Denne rapporten inneholder to essays om Storbyprosjektet. De baserer seg empirisk på dokumentanalyser og samtaler med nøkkelpersoner i forbindelse med Storbyprosjektets initiering, administrasjon (på vegne av staten) og implementering (på vegne av idrettsforbundet og dets underliggende organisasjonsledd). Den første rapporten er en ren deskriptiv presentasjon av Storbyprosjektet. For det første skisseres den politiske bakgrunnen for prosjektet. For det andre redegjøres det til en viss grad for prosjektets utbredelse. Prosjektet teller i dag åtte deltakende byer (og dermed åtte forskjellige idrettskretser) og fire deltakende kommuner rundt Oslo (Akershus idrettskrets). For det tredje identifiseres de (viktigste) organisatoriske aktørene som konstituerer Storbyprosjektet. Disse er først og fremst Idrettsavdelingen i Kultur- og kirkedepartementet og Norges idrettsforbund. Under sistnevnte er det de regionale idrettskretsene (ved styret) som fungerer som juridisk ansvarlige, og i om lag halvparten av tilfellene er det de lokale idrettsrådene som i praksis fungerer som Storbyprosjektetansvarlige. Sist, men ikke minst, er det idrettslagene som står for implementering av idrettslig aktivitet. For det fjerde skisseres prosedyrene for tildeling av økonomisk støtte, og rapportering. Det andre essayet bygger på det samme empiriske materialet som det første. Men her benyttes det til å analysere Storbyprosjektet innenfor rammene av klassisk statsvitenskapelig teori, med nøkkelbegrepene politikkdannelse og implementering. I tillegg settes Storbyprosjektet inn i en historisk ramme, der sosialdemokratisk ideologi og velferdsstatstanken er vesentlige.</p>			



Høgskolen i Hedmark

Title: Sport as social policy. The Sports City Program, policy making and implementation			
Author: Eivind Å. Skille			
Number: 6	Year: 2006	Pages: 48	ISBN: 82-7671-539-7 ISSN: 1501-8563
Financed by:			
Keyword: The Sports city Program, social policy, policy making, implementation			
Summary: This report contents two essays about the Sports City Program. They base on the same empirical fundament; document analysis and interviews with key personnel of the programs' initiation, administration (on behalf of the state) and implementation (on behalf of the sport organization). The first essay is a descriptive presentation of the Sports City Program (SCP). First, the political background is sketched. Second, it is to some extent outlined how the program is distributed. Third, the organizational actors are identified. These are the Department of Sport Policy under the Ministry of Cultural Affairs and the Norwegian Olympic Committee and Confederation of Sports. Under the latter, there are District Sport Associations, Local Sport Councils and sport clubs. Fourth, the procedures of funding are sketched. The second essay uses on the same empirical basis as the first essay to analyze the Sports City Program within the frames of classical theory of political science, and the key concepts policy making and implementation. In addition, the Sports City Program is placed in the historical frames of the social democracy and the welfare state			

INNHold

Introduksjon	9
Storbyprosjektet	11
Bakgrunn, utbredelse, aktører og prosedyrer	11
Bakgrunn	11
Mål, målgrupper og nedslagsfelt	14
Utbredelse	16
Økonomi	16
Aktivitet	17
Aktører	20
Kommunenes idrettsmeldinger	21
Prosedyrer	25
Søknadsprosessen	25
Pengestrømmen	25
Rapporteringssystemet	26
Oppsummering	26
Referanser	27
Møter	28
Vedlegg	28
Idrett som sosialpolitikk	31
Politikkdannelse og implementering: Storbyprosjektet som case	31
Innledning	31
Teori	32
Metode	34
Resultater 1: Politikkdannelse	35
Resultater 2: Implementering	38
Diskusjon	43
Referanser	46

INTRODUKSJON

Denne rapporten inneholder to essays som begge springer ut av tanker som er gjort under mitt doktorgradsarbeid om Storbyprosjektet, men som er skrevet ferdig og redigert i ettertid. Storbyprosjektet er et forsøk på å tilby idrettslige aktiviteter til barn og unge, spesielt innvandrere og andre som faller utenfor det ordinære idrettsilbudet. Storbyprosjektet vil selvsagt bli mer utførlig presentert i essayene. For mer detaljert teori, metode, og analyser, henvises det til min avhandling *Sport policy and adolescent sport. The Sports City Program (Storbyprosjektet)*. (Oslo: Norges idrettshøgskole, 2005).

Denne rapporten inneholder to essays, som blir presentert nedenfor. Det første essayet, *Storbyprosjektet. Bakgrunn, utbredelse, aktører og prosedyrer*, er en ren deskriptiv presentasjon av Storbyprosjektet, der det gjøres et forsøk på å identifisere strukturer og prosesser som til sammen konstituerer konseptet Storbyprosjektet. Det fokuseres på politisk og organisatorisk nivå, og kun i noe grad på idrettslige aktiviteter. Det første essayet er basert på mer eller mindre formelle samtaler/intervjuer med nøkkelpersonell i initieringen og den daglige driften av Storbyprosjektet, og metoden er nedtonet (se eventuelt metodedel i essay nummer to).

Det andre essayet, *Idrett som sosialpolitikk. Politikkdannelse og implementering: Storbyprosjektet som case*, overlapper i stor grad med det første, men det er vesentlige forskjeller. For det første er metoden mer bevisstgjort, og baserer seg i større grad på analyser av offentlige dokumenter i tillegg til de samme samtalene og møtene som er grunnlaget for et første essayet. For det andre settes det inn i en historisk-kontekstuell ramme, og det anvendes statsvitenskapelig teori om politikkdannelse og implementering i analysen av Storbyprosjektet.

Det skjer således en utvikling gjennom de to essayene. Mens det første essayet er ren beskrivelse av Storbyprosjektet, setter jeg i det andre essayet Storbyprosjektet inn i en kontekstuell og teoretisk ramme.

STORBYPROSJEKTET

Bakgrunn, utbredelse, aktører og prosedyrer

Bakgrunn

Stortingsmelding nr 41, 1991-1992, *Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse*, er den formelle starten på idrettens storbyarbeid.¹ Utover Stortingsmelding nr. 41 finnes det ikke noe eget programnotat, egen handlingsplan, idéskisse eller liknende ...? (Eidheim 1998: 24). Følgende beskrivelser baserer seg på intervjuer med tre typer nøkkelpersonell (n = 9); disse er tre ansatte i Idrettsavdelingen i departementet da den første idrettsmeldingen ble skrevet (1991), tre ansatte i avdelingen da doktorgradsarbeidet mitt begynte (2002), og tre ansatte i NIF med ansvar for Storbyprosjektet (2002-2005). I tillegg baserer det seg på møter med storbykollegiet, det vil si alle konsulentene fra de ulike idrettskretser og idrettsråd som implementerer prosjektet, samt fellesoppgave storby som er ansatt i NIF sentralt. Og det baserer seg på rapporter fra ulike lokale Storbyprosjekter.

At Storbyprosjektet dukket opp i Stortingsmeldingen, kan ifølge en informant fra Idrettsavdelingen i 1991, forklares med summen av flere tilfældigheter. Den første idrettsmeldingen bygde ikke på

¹ I følge en sentral informant i NIF er dette den mest hensiktsmessige formuleringen, fordi det kommuniserer at dette er idrettens (NIFs) storbysatsing i motsetning til andre storbysatsinger, og det er ikke lenger et tidsbegrenset prosjekt men et kontinuerlig del av NIFs og deltagende kretsers og idrettsråds virksomhet. Begrepet Storbyprosjektet brukes likevel i dagligtalen i NIF, og i teksten.

noen store forskningsbaserte utredninger. Det er en oppsummering og statusrapport over det som finnes, samtidig som det ble forventet nytenking. Veldig mange ideer ble fremmet, noen ble tatt med videre og modnet gjennom prosessen og fikk til slutt plass i det skriftlige produktet som heter Stortingsmelding. Storbyprosjektet var en av disse ideene. For det andre har nok kombinasjonen frafallsdiskusjon og søken etter 'hva kan idretten bidra med sosialpolitisk' ha påvirket at akkurat et konsept som Storbyprosjektet ble med videre. Det lå i tiden å ta hensyn til spesielle grupper, og meldingen bærer preg av å skulle tilfredsstille alle. For det tredje gjør de økonomiske rammebetingelsene, spillemidlene, at aktivitetsmidler i størrelsesorden 5-6 millioner er lettere å legitimere og få politisk gjennomslag for enn anleggsbygging- og rehabilitering, som ville vært et pengesluk i forhold og som hadde fremtvunget store omprioriteringer på et allerede sprengt budsjett.² Denne informanten presiserer at Storbyprosjektet ikke er noen stor del av meldingen.

En kort gjenfortelling av prosessen frem til Stortingsmeldingen, basert på samtaler med noen av de sentrale skikkelsene i prosessen, følger. Angående ideen om Storbyprosjektet som en del av Stortingsmeldingen finnes forskjellige versjoner. Ingen av informantene har nevnt den (i 1992) allerede i ti år pågåtte storbyråtsingen til Barne- og familiedepartementet (BFD), og det virker derfor lite sannsynlig at denne har hatt noen initierende funksjon for idrettens storbyarbeid, selv om de ligner mye i begrunnelse, målsetninger og metoder.³

En informant fra Idrettsavdelingen 1991 mener det var etter at det kom sentrale aktører i Idrettsavdelingen for øre at Bergen kommune holdt på med et forholdsvis omfattende arbeid på et strategidokument, en handlingsplan eller lignende, at departementets folk ble oppmerksomme på de spesielle behov som finnes i større byer. Mø-

² Den nevnte informanten husker at på et av de første Storbyprosjekt-møtene spurte OIK om ikke noen av midlene kunne gå til opprusting av anlegg. Svaret var et klart nei, og den ballen ble lagt død. Ingen har 'prøvd seg' siden.

³ Se NOVA-rapporten Ungdomstiltak i større bysamfunn – En evaluering (Isachsen et al 1999). Et kort resumé finnes i vedlegg.

ter mellom departementet og Bergen kommunes idrettsavdeling kom til. Etter hvert møtte man representanter fra andre kommuner (Oslo, Trondheim og Stavanger). Oslo ”skrøt på seg” (som en informant fra byråkratiet formulerte det) å drive med noe lignende som Bergen, nemlig arbeid med en kommunal idrettsmelding.

I følge en annen informant fra Idrettsavdelingen 1991 fantes det en overbevisning om at sosiale problemer – som oppvekstvilkår og innvandringsproblematikk – kuliminerte i de store byene, da særlig i Oslo. Samtidig var det politisk betent å spille på storby. Det passer ikke i Norge å fremme urbanisering åpenlyst. Dette preger formuleringene i meldingen, som til dels er vage, og forholdsvis lite utredende. Det ble ansett som viktig å ha parallellitet i forhold til de byer (Oslo, Trondheim og Bergen) som skrev egne idrettsmeldinger omtrent i samme tidsrom som arbeidet med Stortingsmeldingen skred frem (jfr St.m. nr. 41 1991-1992: 135).

Byene selv var først og fremst opptatt av anleggsmassens forfall, og rehabilitering av disse. Men så store økonomiske ressurser som krevdes til dette, ville som nevnt gjøre storbysatsingen for synlig. Løsningen ble å kalle pengene for *aktivitetsmidler*. De skulle gå til konkrete tiltak, aktivitet med siktemål å fange opp uorganiserte, innvandrere og andre utfallsgrupper. For at pengene skulle gå til aktivitet ble det et poeng å omgå NIFs sentraladministrasjon, uten å være direkte støtende overfor dem (NIF). Formuleringen om de konkrete tiltak og midler ble som følger: ’Midlene skal anvendes til tiltak i idrettsorganisasjonens regi, opplegget foreslås utarbeidet av den lokale idretten, i samråd med relevante kommunale lokale myndigheter, og med Norges idrettsforbund som koordinerende instans’ (St.m. nr. 41 1991-1992: 136).

Siktemålet var utelukkende sosialpolitisk. Tiltaket skulle ikke konkurrere mot andre interesser innen idretten, men supplere et idrettstilbud, særlig for barn og unge ”uten et bedre sted å være”. Sosialpolitisk forståelse er i følge en informant i byråkratiet mangelvare i NIF-kulturen, som er konstruert rundt et prestasjons- og konkurranseaspekt, på alle nivå. Det ligger likevel mellom linjene hos flere av informantene fra byråkratiet at man kunne se for seg idretten som en preventiv faktor for uønsket fritidsatferd.

Ved Stortingets behandling kommenteres de foreslåtte midler til idrett i storbyområde kort, i positive vendinger, av representantene Leiv Blakset og Trond Jensrud (Stort. f. 7, S.tid: 671, 676). De anser storbyer som spesielt vanskelige områder med hensyn til idrett. Blakset mener også, i likhet med representant Theo Koritzinsky, at det burde være et alternativ å overføre deler av tippemidlene til borettslag og grendelag i lokalmiljøer der idrettsbevegelsen står svakt (Stort. f. 7, S.tid: 664, 671).⁴

Mål, målgrupper og nedslagsfelt

Ovennevnte er basert på gjenfortellinger av korridorpolitikk 10 år etter hendelsesforløpet. Av mer formell art finnes fra idrettsavdelingens arkiv (Eidheim 1998: 26) et brev der NIF inviterer til møte angående Storbyprosjektet, og et referat fra samme møte, avholdt på Idrettens hus (den gang på Ruud) 1. april 1993, der representanter fra idrettskretser og kommuner (henholdsvis Oslo, Akershus, Bergen, Stavanger og Trondheim), i tillegg til NIF og Idrettsavdelingen, var til stede.

Idrettsavdelingen, som initierende og finansierende instans, presiserte at⁵

- målgruppen er uorganiserte/inaktive barn og unge, innvandrere og ”utsatte grupper”
- midlene skulle gå til aktivitet
- idrettsavdelingen ønsket en samlet søknadsmasse⁶

Dette er i utgangspunktet de eneste retningslinjene som ble gitt fra politisk (byråkratisk) hold. Det rådet innledningsvis stor usikkerhet

⁴ Et tema som er spesielt interessant er hvorvidt andre enn idrettslag skal få søke storbymidler (Storby-møte 2002b). Praksis ble at kun idrettslag kunne søke og få midler.

⁵ For utfyllende kriterieliste, se Eidheim (1998: 26-7).

⁶ Dette skjer ikke formelt før 1/1 2001, da stillingen ’Fellesoppgave storby’ opprettes, og besettes av Odd Einar Reseland, som til da hadde vært prosjektleder i Oslo. Frem til opprettingen av ’Fellesoppgave storby’ hadde koordinering av søknader gått gjennom en annen i NIF, som bare hadde få prosenter av stillingen sin knyttet til Storbyprosjektet. Søknads- og pengestrømmen (med Oslo som eksempel) behandles ytterligere fra side 28.

hos de i NIF som skulle implementere ordningen om hvordan Storbyprosjektet skulle se ut i praksis, noe som tydelig fremkommer i en evalueringsrapport (Eidheim 1998: 28), og er oppfatningen hos senere departementsansatte.

Det er første gang staten øremerker idrettsmidler til spesielle tiltak og til spesielle grupper på flere tiår. Departementet bestemte beløp, byer og målgrupper. Men selve implementeringen av aktivitet har ikke departementet hatt noe med (eller, det spørres hva man anser som implementering). Dette bygger på en etablert forståelse av arbeidsfordelingen mellom det offentlige og idrettsorganisasjonen, som også fremkommer i de kommunale dokumenter om idrett.

Ved implementering gikk en rett på sterke eksisterende strukturer. I Oslo var Oslo idrettskrets (OIK) en kraftkilde, mens kommunens park- og idrettsvesen ble ansett som umulig å få tak i. I Bergen var kommunen frempå ved en oppegående idrettssjef.⁷ I tillegg syntes Hordaland idrettskrets uaktuell, fordi denne representerer Hordaland som helhet (samme politisk betente grunner som hele Storbyprosjektet slet med, skulle Hordaland krets ha et urbaniseringprosjekt?).⁸ Forfatterne av meldingen syntes i utgangspunktet Oslo og Bergen var nok, men følte det politisk korrekt å ta med noen flere byer. Hvordan selve implementeringen gikk, avhang trolig av ildsjeler på ulike nivå. ”Departementer er uten sjel,” men skal man implementere politikk må man ”hang in there” (som en informant formulerte seg).

Den nevnte evalueringsrapporten vektlegger den kulturkollisjon som fant sted da idrettsbevegelsen ble bedt om å aktivisere uorganiserte. Det stred mot frivillige treneres og lederes ideologier, både på krets- og klubbnivå (Eidheim 1998). Det var intensjonen at kommunene skulle være på banen i driften av Storbyprosjektet. Gjennom

⁷ Dette kommer frem i flere kilder, både blant mine informanter og Berg (2002).

⁸ Organisasjonssjef i Hordaland idrettskrets (HIK) forklarte derimot kommunens sterke engasjement med tilfeldigheter. Den forrige lederen (i HIK) var akkurat på tur å slutte, og det ble dermed ikke tatt tak idet fra kretsens side, slik det kanskje burde og som hadde vært naturlig (Storby-møte 2002a). Han så det derimot som en styrke at kommunen har involvert seg så sterkt, da det vises et stort idrettspolitisk engasjement.

at idrettsorganisasjonen og kommunene sammen fikk et eierforhold til prosjektet, skulle det bære seg selv etter noen år, gjennom egne driftsmidler.

Utbredelse

Etter møtet våren 1993, kom fire byer og to Akershus-kommuner i gang med prosjekter, fra høsten 1993 og våren 1994. Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Lørenskog og Oppegård var med fra starten. Stavanger datt av lasset etter 1995, fordi 'prosjektet ikke hadde hatt den utvikling som anses nødvendig for et slikt prosjekt' (SIK 2002).

Fra høsten 2001 og utover 2002, var det med fire nye byer, to nye kommuner, samt en revitalisering. Sistnevnte er selvsagt Stavanger, og de nye byene var Drammen, Kristiansand, Fredrikstad og Tromsø. Kommunene er Nittedal og Bærum. Dette skjedde etter initiativ fra fellesoppgave storby, som var ansvarlig for Storbyprosjektet i NIF sentralt. For Idrettsavdelingen var dette greit, da Storbyprosjektet er avsluttet som prosjekt, og dermed i større grad styres av de som sitter med den daglige driften, nemlig NIF.

Økonomi⁹

Midlene for 1996 var totalt 6 millioner kroner, fordelt slik (KD 1996): Oslo fikk 3,5 mill. kr., Bergen 1,45 mill, Trondheim og Akershus fikk en halv mill. kr. hver. Fordelingen mellom kretsene har vært omtrent lik hele tiden. Fra 1997 brukte departementet om lag 9 millioner årlig på Storbyprosjektet, og dette er ment å holdes stabilt i årene fremover. Ettersom storbyarbeidet ikke lenger er definert som prosjekt, virker det som Idrettsavdelingen overlater mer ansvar til NIF. Med stabil tildeling men flere å dele på, blir prioritering vanskeligere. De nye byene utgjør dog ikke store innhogg i budsjettet med i underkant av 200.000 til hver (Storbymøte 2002a).

I Bergen ser man på de definerte storbypengene fra Idrettsavdelingen som bare en del av inntektsgrunnlaget. I Bergen støttet

⁹ Denne delen baserer seg på tildelingsbrev som jeg har fått kopier av.

kommunen Storbyprosjektet med 1,5 mill i 2001, 2 mill i 2002 og de har en plan som tilsier at det skal økes med 2 mill årlig frem til 10 mill. I tillegg har lønnsmidler for 400.000 i alle år gått av kommunens budsjett, og kretsen subsidierer kontorlokaler og –rekvisita (Storbymøte 2002a). I Oslo støtter kommunen Storbyprosjektet med 1.340.000 kroner som øremerkede midler, til Idrett og utfordring (1 mill), Sommerpatruljen (200.000) og Fargerik fotball (140.000) (OIK 2002a). Det er en generell holdning blant prosjektlederne at målet må være å se på Idrettsavdelingens spesifikke storbymidler som bare en start, som kan generere penger ut av andre kilder, primært kommuner (Storbymøte 2002a).¹⁰

Aktivitet¹¹

Fra starten i Oslo med tiltak i 3 sentrumsnære bydeler, med flere ”døde” idrettslag og store sosiale utfordringer, talte Storbyprosjektet i Oslo i 2001 14 bydeler, fremdeles konsentrert om sentrum, der 29 idrettslag i ulik grad var engasjert med til sammen 62 tiltak/aktiviteter. 313.409 deltagelser ble registrert for Storbyprosjektet i Oslo i 2001. 7434 av disse deltagelsene har skjedd ved innvandrere. Rapporten fra OIK (OIK 2002a: 3) hevder videre at dette har medført 1237 nye medlemskap i idrettslag.¹²

I sin egen vurdering av måloppnåelse skriver OIK (OIK 2002a: 7) at de har hatt 60 tiltak rettet mot uorganiserte barn og ungdom, 4 tiltak spesielt for innvandrerkvinner og 2 tiltak som skulle fange opp spesielt utsatte grupper. OIK (2002a) presiserer at begre-

¹⁰ Samtidig som man forsøker å få flest mulig kroner i offentlig støtte på like nivå, er det en fare for avhengighet, som på sikt kan føre til fall. Det eksemplifiseres med en av de tradisjonelle storbyklubbene sentralt i Oslo, som gjennom samarbeid med bydelen, etter at bydelen trekker seg ut, faller sammen. Det sies at man må være påpasselig med slike samarbeidspartnere, som ikke har lojalitetsfølelse overfor idretten.

¹¹ Denne delen baserer seg på Oslo og Bergen, der det først lyktes å få fullstendige rapporter. Det er også disse byene det er mest satsing på, både med hensyn til økonomisk støtte fra Idrettsavdelingen og med hensyn til aktiviteter.

¹² Hvordan OIK kan si at disse medlemskapene er et resultat av Storbyprosjektet, vites ikke.

pet utsatte grupper er vagt, og at de 60 aktivitetene for uorganiserte også er for barn og unge i utsatte grupper. Det var i det hele tatt stor enighet om hvor vanskelig det er å rette tiltak mot bestemte definerte målgrupper (Storbymøte 2002a).

Bergen har hatt en lignende utvikling, med oppstart på Flak-
tveit i bydelen Åsane, og flere ekspansjoner siden (Bergen kommune 2000: 21). I Bergen har det vært en større satsing på en mer ”tilret-
teleggingsideologi”, og tilsynelatende mindre fokus på rekruttering til ordinær idrett, enn i for eksempel Oslo.¹³

Generelt bærer listen over aktiviteter, basert på Oslo som har en egen opplisting av aktivitetene for 2002 (OIK 2002b) og Bergen som lister opp sine nye aktiviteter (Bergen kommune og HIK 2002), preg av **lavterskeltilbud i lag**. Dette er ofte nybegynnerkurs med uttalt lav terskel for deltagelse, med klubbens eksisterende aktiviteter som fokus. Disse kan lett oppfattes som rekrutteringskurs til etablert aktivitet i klubben (jfr Eidheim 1998), noe som synes å gjennomsyre tenkemåten til prosjektlederne også i dag (Storbymøte 2002a).

I tillegg finnes det typiske Storbyprosjekttiltak, for eksempel **Åpen hall**. Alle deltagende byer, med unntak av Stavanger, benytter seg av dette konseptet. Åpen hall er interessant fordi det er en kontinuerlig aktivitet, men med helt nye tanker om organisering og ansvarsfordeling. I Bergen har man foretatt en egen undersøkelse som viser at grunnene til Åpen hall sin suksess er valgfrihet med hensyn til aktiviteter, at man kan komme og gå når man vil og at tilbudet er gratis (Bergen kommune og HIK 2002: 15).¹⁴

Fargerik fotball er en fotballturnering for uorganiserte barn ungdom, der man ’ønsker å bekjempe vold og rasisme gjennom fellesskap og fokus på fotballens sosiale verdier’ (OIK 2002c), og fordi man ved å spille fotball på tvers av sosiale og kulturelle forskjeller

¹³ Inntrykket mitt er forsterket, men ikke absolutt, etter å ha møtt begge prosjektlederne (Storbymøte 2002a). Forskjeller mellom Oslo og Bergen er bedre analysert i Skille (2004 og 2005).

¹⁴ Åpen hall er også benyttet av andre alternative idrettskonsepter, både i Norge (Flere ungdommer i norsk idrett, FUNI), Danmark (Idrætspolitisk idéprogram, IPIP, se IPIP 2001; Ibsen 2002), og Sverige (Fryshuset, se www.fryshuset.se).

'kan være et positivt bidrag til å forebygge vold, fremme integrering og motvirke rasisme' (NFF 2002). Fargerik fotball drives av fotballforbundet, i samarbeid med idrettskretsene, i 9 byer. *Fargerik idrett* var en forløper til Storbyprosjektet (Eidheim 1998: 27).

En typisk storbyaktivitet er **Gatekamppatruljen**, som er en ambulerende idrettstjeneste for å aktivisere ungdom i feriene.

Med Sommerpatruljen Gatekamp kaster Osloidretten seg inn i kampen om gata gjennom seks stille ferieuker hver sommer, derav navnet. Hensikten er å gi hjemmeværende ungdom i alderen 13 – 18 år et aktivitetstilbud i en sommerstille by. ... trampoline, rollerhockey, frisbee, amerikansk fotball, volleyball, basketball, badminton og fotball. ... railes og ramper til bruk for skateboard og rollerblades (OIK 2002c).

Idrett + skole er et område der det finnes flere løsninger. I Drammen har man bevisst valgt ut skolen med flest andel innvandrere, for å gi et aktivitetstilbud umiddelbart etter skoletid, med målsetting om integrering i lokalmiljøet (Storbymøte 2002a). Bergen har en modell der man kan velge aktivitetsleder som valgfag på ungdomsskolen. De som velger det avspaserer valgfagtimene i skoletiden for å være aktivitetsledere på aktivitetstilbud på ettermiddagstid.

Innvandrere og grupper med spesielle behov er eksplisitte målgrupper for Storbyprosjektet. **Idrett for innvandrerkvinner** er egne svømme- og aerobicpartier for disse. **Idrett mot rus** og **Idrett og utfordring** er tiltak der den organiserte idretten, bydelene og politiet samarbeider, for å skape kontekster som skal være rus- og kriminalitetsforebyggende. I Idrett og utfordring er også barnevernstjenestens ungdomsteam inne. Dette er tiltak rettet mot særskilte målgrupper og der et viktig stikkord er ressurskobling tverretatlig samarbeid.

Dette gir en liten oversikt over aktivitetene som finnes under paraplyen Storbyprosjektet, men det er mange lokale varianter og mange ulike navn på tilnærmet samme type modeller (Storbymøte 2002a).

Aktører¹⁵

Kultur – og kirkedepartementet ved Idrettsavdelingen finansierer Storbyprosjektet. De initierte prosjektet (gjennom St. m. nr. 41 1991-1992), og tildeler årlig midler til prosjektet. Med tildelingen følger et tildelingsbrev som fastsetter departementets mål for bruken av pengene.

Fellesoppgave storby er en stilling med koordineringsansvar for søknader, og med ansvar for oppfølging av prosjektledere. Som nevnt i bakgrunnsdelen er det noe ulik organisasjon med hensyn til hvem som har prosjektlederansvar og skal følge opp den praktiske aktiviteten ute i idrettslagene. Det er gjort forsøk på en uniformering av dette, i regi av 'fellesoppgave storby', samtidig som man forsøkte å samkjøre og bli enige om hvilke typer idrettslag som skal satses på i fremtiden, for å fylle de mandat som Storbyprosjektet har.

Idrettskretsene er i utgangspunktet prosjektledere, med det daglige ansvaret for oppfølging av prosjektet i sin by. I Tromsø, Oslo og Trondheim er det kretsene som har det daglige ansvaret, med 1 til 2 ½ stillinger på prosjektet. I Bergen har det vært kommunens idrettsavdeling, med minst 1 ansatt prosjektleder, som har drevet prosjektet. Denne prosjektlederstillingen ble flyttet til Hordaland idrettskrets sommeren 2002. I Akershus har kretsen satt av 10 % av en eksisterende stilling til prosjektet, noe som i følge en informant i NIF er altfor lite, og er grunnen til at kretsen har dyttet pengene videre til kommunene, som har stått for aktiviteten. I Oslo har kretsen selv stått for enkelte av de praktiske tiltakene.

Idrettsrådene er daglig ansvarlig (med kretsstyret som juridisk ansvarlig) i de nye byene som har kommet med (med unntak av Tromsø, jfr ovenfor), i et forsøk på samarbeid mellom kommune og idrett. I Oslo har man **samarbeidsutvalg** på bydelsnivå, som med fordel bør konsulteres før søknad om midler.

¹⁵ I tillegg til de her nevnte finnes det et utall samarbeidspartnere på ulike prosjekter. I Bergens rapport for 2001 (Bergen kommune & HIK 2002) fremgår 11 forskjellige samarbeidspartnere (Idrettslag, Uteseksjonen, barnevernet, Politi/lensmann, kulturkontorene, menigheter/Kristen idrettskontakt, Røde Kors, barne- og ungdomsskolene, speidere, borettslag), samt andre (uspesifisert).

Idrettslagene står for selve aktiviteten. Det blir sterkt fremhevet av sentrale informanter i NIF at idrettslaget er, som ellers i NIF systemet, folk som jobber dugnad på fritiden sin. Rapporten til Eidheim (1998) vektlegger dog at hadde det ikke vært for den økonomiske støtten som følger med Storbyprosjektet, ville folk i idrettslagene aldri drevet denne form for aktivitetsarbeid. Samtaler med andre informanter i NIF systemet, spesielt på kretsnivå (Storbymøte 2002a), bekrefter dette. Instruktører til Storbyprosjektets tiltak lønnes etter timelister.

Kommunene er i forhold til Storbyprosjektet, som idrettsmeldingen (St.m. nr. 41 1991-1992: 136) sier, tiltenkt som samarbeidspartner til den lokale idretten. Det er derfor interessant å se på hva kommunene selv mener om idretten, og dens sosialpolitiske funksjon.

Kommunenes idrettsmeldinger

Følgende baserer seg på kommunenes egne idrettsmeldinger og lignende dokumenter, i tillegg til en studie på forholdet mellom idrett og politikk i utvalgte kommuner, deriblant de fire største byene (Berg 2002). De kommunale dokumenter som omhandler idrett, er i første omgang konsentrert om anlegg. De blir ikke presentert i detalj her. Det generelle inntrykket er at kommunene er opptatt av rehabilitering og oppgraderinger av eksisterende anlegg, i tillegg til at det satses på nærmiljø- og flerbruksanlegg. Det kan forklares ved å se på de overordnede målene som kommunene setter for sin idrettsinvolvering.

Av formuleringer som er politisk interessante og aktivitetsorienterte skriver **Trondheim kommune** i sitt forslag for fremtidig drift av idrettsanlegg at nasjonale og kommunale mål med hensyn til idrettsdeltagelse kun kan nås med et variert idrettstilbud som er praktisk og økonomisk overkommelig for kommunens innbyggere å delta i (Trondheim kommune 2001: 11). I sin idrettsplan for 1995-1998, der kommunen fremmer målsettinger og strategier for idretten og kommunen, heter det, etter å ha konkludert med at frafall er et problem i 13-14 års alder, at: 'Idretten burde ha et tilbud til de som fortsatt kunne tenke seg å drive idrettslig aktivitet fordi aktiviteten oppleves som positiv og fordi det gir anledning til aktivitet sammen med venner uten at det settes store krav til prestasjon' (Trondheim kommune

1994: 37). Trondheim kommune finner det riktig å fremheve at idretten '... av helsemessige årsaker er et svært godt alternativ til sedat livsførsel og muligheten for å havne i en risikogruppe' (Trondheim kommune 1994: 37).

Disse utsagnene vitner om tanker som ligner på Storbyprosjektet sine intensjoner. Storbyprosjektet nevnes dog ikke eksplisitt, noe som kan virke underlig ettersom idrettsplanen er skrevet året etter at Storbyprosjektet ble igangsatt. Trondheismeldinga preges av arbeidsfordelingstanken, der idrettsanlegg primært er et offentlig anliggende, mens aktivitet er noe den organiserte idretten kan best. En forskningsrapport om idrett i kommuner (Berg 2002: 19) konstaterer at det i Trondheim, både fra kommunens og idrettens side, oppfattes å være et nært samarbeid disse imellom. Kommunen har nylig endret organisasjon, og gått bort fra administrasjon i distriktene. Omleggingen har styrket idrettsrådenes stilling.

Oslo kommunes overordnede idrettspolitiske mål for 1996-1999, er at: 'Publikum skal gis muligheter til fysisk aktivitet, uavhengig av ambisjoner og ferdighetsnivå' og det skal tilrettelegges for idretts- og friluftaktiviteter 'der folk bor' (Oslo kommune 2001: 9). Mot denne bakgrunn utvikles følgende forslag til mål for perioden 2001-2004: 'Barn og unge skal ha et attraktivt tilbud om deltagelse idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet på skole, skolefritidsordninger, barnehager og på fritiden i sitt nærmiljø' (Oslo kommune 2001: 25). Videre heter det at 'idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet skal være et aktivt virkemiddel for å forebygge negative tendenser i samfunnet som helseproblemer, økende omsorgsbehov, kriminalitet og manglende deltagelse i frivillige organisasjoner' (Oslo kommune 2001: 25). Det fremgår at kommunens innsats skal rettes mot anlegg, at barn og unge skal prioriteres, samt at samarbeid med idretts- og friluftorganisasjoner blir viktig for å nå målene.

Det fremgår implisitt av opplistingen av de overordnede målene (i forbindelse med temaet befolkningsutvikling) at en ved å skape gode nærmiljøer gjennom idrett, vil ha god integreringseffekt for innvandrere (Oslo kommune 2001: 21). I Oslos kommunedelplan for idrettsanlegg behandles "storbysatsing" eksplisitt, men slik jeg le-

ser avsnittet handler ikke dette om Storbyprosjektet som sådan. Oslo kommune (2001: 20) henviser til Idrettstinget i 1999 og siste statlige idrettsmelding (St.m. nr 14 1999-2000) der det i begge fora visstnok heter at anleggsutbygging i storbyene må prioriteres.

Berg (2002: 21) vektlegger at Oslo, med sin organisasjon på politikk og administrasjon er spesiell. For det første er fylke og kommune ett, slik at kretsen har idrettsrådets funksjon, og taler idrettens sak overfor kommunen/byrådspolitikerne. For det andre er mange oppgaver satt ut til bydelene. Det er ikke øremerkede idrettsmidler i bydelenes pengesekk, men de kan fordele til idretten ut fra sin økonomisk tildelte ramme. Det betyr at bydelens idrettssatsing er varierende (Berg 2002: 22). Samarbeidet mellom bydel og idrett anses som begrenset, unntatt der vi snakker om '... et særskilt prosjekt finansiert av det såkalte Storbyprosjektet' (Berg 2002: 21)¹⁶. I de fleste bydelene finnes samarbeidsutvalg, som er en slags idrettsråd på bydelsnivå. Kretsens ansvarlige sier rett ut at det er større sjanse for tildeling av storbymidler til et idrettslag hvis tiltaket er drøftet til enighet i samarbeidsutvalget.

Bergen kommune skrev en egen idrettsmelding allerede i 1992, og presiserer selv at det er den første idrettsmeldingen i Norge (Bergen kommune 1992: 2). Det kommer klart frem av denne meldingen at idrett for alle er et mål som er et offentlig ansvar, og at det er påkrevd et større offentlig engasjement på denne fronten, med en utformet politikk. Samtidig presiseres arbeidsdelingen mellom det offentlige (som anleggsbygger og tilrettelegger) og idrettsorganisasjonen (som aktivtør).

Som hovedmål fremsetter Bergen kommune at forholdene skal legges til rette for at flest mulig av byens innbyggere skal kunne '... drive idrett og fysisk aktivitet etter egne forutsetninger og behov i rimelig nærhet av sitt bomiljø' (Bergen kommune 1992: 38). Videre kan hovedmålene kategoriseres i et oppvekstperspektiv der positive miljøer for barn og ungdom samt forbedring av beboeres trivsel og

¹⁶ Jfr note 10.

tilhørighet til et sosialt miljø vektlegges, og et helseperspektiv der forbedret allmenntilstand og funksjonsdyktighet samt forbygging av fysisk, psykisk og sosialt velvære nevnes.

Det er tydelig tanker i Storbyprosjektets ånd fantes i Bergen før det ble initiert og etablert fra sentralt hold, og at allerede eksisterende tanker kunne realiseres ved at departementet forløser midler til slikt året etter (Bergen kommune 2000: 21). I sin siste idrettsmelding kommenteres Storbyprosjektet, eller Nærmiljøprosjektet idrett i Bergen (NIB), eksplisitt. Samarbeid og positive nærmiljøer fremheves også som delmål i den siste meldingen (Bergen kommune 2000: 22-3).

Storbyprosjektet i Bergens egne rapporter gjør en intern evaluering av virksomheten. For det første vises det til at antall nye medlemskap i idrettslag i NIB er mange ganger over den gjennomsnittlige rekrutteringen i andre idrettslag. For det andre siteres uttalelser fra lensmannen i en tidligere belastet bydel, der han vektlegger at prosjektet har ført til økt trivsel for den enkelte beboer og at antall politisaker i området har falt dramatisk. For det tredje siteres en uttalelse fra kommunens helse- og sosialavdeling der NIB fremheves som et positivt innslag i bomiljøet, blant annet fordi NIB tilbyr tilrettelagte aktiviteter som ikke virker stigmatiserende for sosialsektorens målgrupper.

Eksterne studier viser også at drettsseksjonen står sterkt i Bergen kommune. Etter en desentralisering (med utstrakte myndigheter til bydeler og deres styrer) valgte man å beholde idretten sentralt i kommunen (Berg 2002: 19). En markant skikkelse på topp i idrettsseksjonen fremheves som et suksesskriterium. Idrettsrådet sies å fungere godt (Berg 2002: 20).

Berg (2002: 23-30) gir en kort sammenlignende analyse angående de ulike kommuners plassering av idretten i kommunens organisasjon, samt en sammenligning av samarbeidet mellom idretten og kommunen. I de fleste kommuner fungerer idrettsrådet godt som kontaktorgan, men med varierende styrke. Det ser ut som suksess av samarbeid beror på enkeltpersoner, uavhengig om det går gjennom idrettsrådet eller ikke. Forskjellige organisatoriske løsninger på politiske og administrative organer, og enkeltpersoners interesser og res-

surser, ser ut til å forklare mye av variansen i kommuners idrettsinvolvering.

Prosedyrer

Nedenfor følger et forsøk på å gi en oversikt over aktører og strømmer av søknader (rapporter) og penger (med tildelingsbrev), med Oslo som eksempel. Det finnes per i dag ulike organisasjonsformer i ulike byer. Som nevnt er for eksempel kommunen drifter av Storbyprosjektet i Bergen, under tittelen Nærmiljøprosjektet Idrett i Bergen.

Søknadsprosessen

Idrettslag (eller bydel, skole, særkrets i samarbeid med idrettslag) søker til idrettskrets. Jo flere av retningslinjene/kriteriene som er gitt av kretsen som innfris, jo større sjanse er det for å få innvilget søknaden. Det anses også som en fordel hvis tiltakene er drøftet i samarbeidsutvalget på bydelsnivå, slik at planene er forankret i en helhetlig lokal kontekst. Ifølge kriteriene OIK stiller for søknad, må det være idrettslag, særkretser (forutsatt at pengene går til tiltak i idrettslag), skoler og bydeler (forutsatt at idrettslag er involvert). I Bergen kan også andre foreninger, lag, organisasjoner og ungdomsgrupperinger for barn og unge, søke.

Kretsens administrasjon (2 ½ stillinger på Storbyprosjektet i Oslo) vurderer og innstiller. Vanligvis blir om lag halvparten av søknadene innstilt. Storbyutvalget (et rådgivende utvalg bestående av 1 styrerepresentant fra OIK, 1 representant fra idrettslag, 1 representant fra samarbeidsutvalg i en bydel, 2 representanter fra bydeler, 2 representanter fra byrådsavdelinger, 1 representant fra friluftsetaten (OIK 2001: 5) drøfter administrasjonenes forslag, og støtter stort sett dette. Styret i kretsen behandler så søknaden, og drøfter blant annet idrettspolitiske føringer, før den sendes til NIF.

Pengestrømmen

Med pengene følger bevilgningsbrev, som gir Idrettsavdelingen i departementet styrings- eller påvirkningsmuligheter underveis. Fra 1998 vektlegger tildelingsbrevene at pengestøtten skal beholde 1997-nivå, da målet er å stabilisere aktiviteten og gjøre denne varig og selvbæ-

rende. Det sies rett ut at prosjektet (i Oslo) regnes som stort nok. Videre vektlegger tildelingsbrevene at det er viktig å binde prosjektene til lokalmiljøene, spesielt gjennom å få med store etablerte idrettslag i nærmiljøene.

Rapporteringssystemet

Hvert tiltak skal ha en årsrapport som sendes OIK. Kretsen samler disse og utarbeider sin egen rapport som sendes NIFs storbykoordinator, som igjen rapporterer til Idrettsavdelingen.

Oppsummering

For en visualisering, se figur i neste essay.

Referanser

- Berg, C (2002): *Forholdet mellom idrett og politikk i utvalgte kommuner*, abeidsnotat RF 2002/102, Stavanger: Rogalandsforskning.
- Bergen kommune (1992): *Idrettsmeldingen*, Idrettsavdelingen, Bergen: Bergen kommune.
- Bergen kommune (2000): *Idrettsmeldingen 2000*, Idrettsavdelingen, Bergen: Bergen Kommune.
- Bergen kommune og Hordaland idrettskrets (Bergen kommune & HIK) (2002): *Nærmiljøprosjektet – idrett i Bergen. Rapport 2001*, Bergen: Bergen kommune.
- Eidheim, F (1998): *Aktivitet eller idrett? En evaluering av Kulturdepartementets Storbyprosjekt til idrettsformål*, NIBR prosjektrapport 1998:19, Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Ibsen, B (2002): *Evaluering af Det Idrætspolitiske Ideprogram*, København: Københavns Universitet og Institut for Forskning i Idræt og Folkelig Oplysning.
- Isachsen, T & Øia, T & Vestel, V & Hegg, K (1999): *Ungdomstiltak i større bysamfunn – En evaluering*, NOVA rapport 9/99, Oslo: Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Idrætspolitisk idéprogram (IPIP) (2001): *Årsberetning 2000*, Kastrup: Idrætspolitisk idéprogram.
- Kulturdepartementet (KD) (1996): *Tildeling av storbymidler for 1996*, tildelingsbrev, Oslo: Kulturdepartementet.
- Norges fotballforbund (NFF) (2002): <http://www.fotball.no/t2.asp?p=21910&x=1&a=42733> (lest juni 2002).
- Oslo idrettskrets (OIK) (2001): *Søknad om midler for 2002*, Oslo: Oslo idrettskrets.
- Oslo idrettskrets (OIK) (2002a): *Idrettens storbyarbeid. Rapport 2001*, Oslo: Oslo idrettskrets.
- Oslo idrettskrets (OIK) (2002b): *Presentasjon av storbyiltak 2002*, Oslo: Oslo idrettskrets.
- Oslo idrettskrets (OIK) (2002c): www.osloidrettskrets.no (lest mai 2002)
- Oslo kommune (2001): *Kommunedelplan for Anlegg og områder for idrett og friluftsliv 2001- 2004. Sektorplan for idrettsanlegg*, Oslo: Oslo kommune.

Stavanger idrettskrets (SIK) (2002): *Rapport fra Stavangeridrettens Storbyprosjekt 2001*, Stavanger: Stavanger idrettskrets.

Stortingsforhandlinger, del 7, S.tid. 659-681 (27.10.92)

Stortingsmelding nr 41 (1991-1992): *Om idretten*, Oslo: Kulturdepartementet.

Stortingsmelding nr 14 (1999-2000): *Idrettslivet i endring*, Oslo: Kulturdepartementet.

Trondheim kommune (1994): *Idrett for Trondheim. Idrettsplan for 1995-1998*, Trondheim: Trondheim kommune.

Trondheim kommune (2001): *Drift av kommunale idrettsanlegg*, Trondheim: Trondheim kommune.

Møter

- Storby-møte (2002a): Storby-møte med aller regionale prosjektledere (- Tromsø), Idrettens hus i Bergen 6. juni 2002.
- Storby-møte (2002b): Storby-møte med aller regionale prosjektledere, Britannia hotell Trondheim 28. august 2002.

Vedlegg

Isachsen og hans kolleger (1999¹⁷) gjør med sin rapport en evaluering av (utvalgte tiltak under paraplyen) 'storbysatsingen' til barne- og familiedepartementet (BFD). Den såkalte Hauglinkomiteens innstilling av 1971, samt stortingsmeldingene "Ungdommen og samfunnet" fra 1981 (fremmet av en sosialistisk regjering) og "ungdom – deltakelse og ansvar" fra 1982 (fremmet av en borgerlig regjering), danner grunnlaget for de siste ti-års ungdomspolitikken her til lands.

Det blir i stortingsmeldingene uttrykt bekymring for enkelte bymiljøers utviklingstrekk. Blant annet ble sentrumspendlingen til ungdommen oppfattet som et problem (Isachsen 1999: 16, 41), og re-

¹⁷ Isachsen og hans kolleger (1999) sine metodiske valg kan sies å inngå i en kvalitativ forskningsstradisjon kalt prosessevaluering. Intervjuer av ansatte i departementet, bydeler, kommuner og organisasjoner, samt noen ungdommer som deltar på ulike tiltak utgjør sammen med dokumentgjennomganger datainnsamlingen.

gjeringen mente det kom av for lite deltagelse i nærmiljøene grunnet for lite attraktive fritidstilbud til ungdom i lokalmiljøene (ibid: 16, 42). Regjeringen mente følgelig at etablering av attraktive fritidstilbud i nærmiljøene ville redusere uønskede utviklingstrekk (ibid: 17), og fra 1982 kunne de 6-7 største byene i Norge søke midler fra tilskuddsordningen ”Ungdomstiltak i større bysamfunn.” Fra 1992 øker omfanget av ordningen til å gjelde de 9 største byene. I tillegg innføres ’spesialsatsingen’ i 1992, som består i at seks utvalgte bydeler i Oslo¹⁸ kan søke departementet om midler direkte. Fra 1993 inkluderes Bergen i satsingen, og fra 1994 Trondheim. Fra 1998 gjelder ordningen for 7 bydeler i Oslo. Det er bydeler der den tradisjonelle norske arbeiderklassen i stor grad har blitt erstattet av innvandrere (Isachsen 1999: 22).

BFD utvikler egne prinsipper og kriterier for tildeling av tilskudd i 1995, og oppdaterer dem i 1997 (Isachsen 1999: 18, 19) {i motsetning til idrettens storbyarbeid}. En av departementets målsettinger har hele tiden vært at nye metoder innen ungdomsarbeidet skal utvikles (Isachsen 1999: 45), og tiltak der barn og unge selv skal trekkes inn i utformingen og/eller styringen av aktivitetene skal ifølge BFD prioriteres (Isachsen 1999: 94).

Evalueringen viser (som ventet) stor variasjon ”...*både i omfang, arbeidsmåter, innhold, arenaer, forankring og målgrupper...fra prosjekt til prosjekt*” (Isachsen 1999: 96). Mønstre finnes likevel.¹⁹ Majoriteten av tiltakene må sies å bygge på en sosialpolitisk tenkemåte, med forebygging av sosial marginalisering og integrering av utsatte grupper som mål (Isachsen 1999: 92) {jfr idrettens storbyarbeid}. Alle prosjekter er på en eller annen måte fleretatlig og tverrfag-

¹⁸ Disse bydelene er i stor grad sammenfallende med de som ble valgt ut som ’problembdeler’ av idrettens storbyarbeid. Det ser altså slik sett ut til å være enighet om at det her finnes et større utviklingsspotensiale enn i mange andre bydeler. (Se Isachsen 1999: 17 for navn på bydelene).

¹⁹ Siden Hauglinkomiteens innstilling i 1971 har det vært diskusjon om hvorvidt fritidspolitikken skal ha et kultur- eller sosialpolitisk utgangspunkt (Isachsen 1999: 92).

lig, selv om det her finnes store variasjoner i organisering (Isachsen 1999: 93) {jfr idrettens storbyarbeid}.

Basert på informantenes utsagn, drar Isachsen og hans kolleger (1999: 90) fram innvandrerungdoms lave deltagelse i aktiviteter utenfor skolen som en hovedkonklusjon. Det pekes i den forbindelse på to årsaker. For det første vet ikke foreldrene om slike tilbud, da det er fremmed i deres hjemkultur. For det andre er det en del ungdommer, særlig jenter, som ikke får lov å delta på forskjellige fritidsaktiviteter.

IDRETT SOM SOSIALPOLITIKK

Politikkdannelse og implementering: Storbyprosjektet som case

Innledning

Idrett har lenge blitt ansett – i mange land – som sosialt viktig og utviklende, både for den enkelte og for samfunnet (Ingham og Loy, 1993; Dacosta og Miragaya, 2002). I Norge har idrett vært knyttet til det offentlige i 150 år, gjennom ulike begrunnelser og forbindelser (Olstad, 1986; Tønnesson, 1986; Goksøyr, 1992; Goksøyr et al., 1996). Det siste tiår har idrettspolitikken i sterkere grad enn tidligere blitt satt på det akademiske kartet (Hanssen og Sandvin, 1996; Eidheim, 1998; Selle, 1996, 1998, 2000; Mangseth og Rommetvedt, 2002). Denne presentasjonen av *Idrettens storbyarbeid* vil være et bidrag til denne forskningen. Begrepet *Idrettens storbyarbeid* ble bevisst benyttet av Norges idrettsforbunds (NIF) storbyansvarlige, for å vise at dette er NIFs storbysatsing og at det ikke lenger er tidsbegrenset. Myndighetenes offisielle benevnelse er *Fysisk aktivitet og sosial integrasjon – idretten som samarbeidspart (Tidligere storbyprosjektet)*. I den videre presentasjonen vil *Storbyprosjektet* være benevnelsen.

Storbyprosjektet er initiert av staten og blir implementert av Norges idrettsforbund (også benevnt Idrettsforbundet eller NIF). Prosjektet har sosialpolitiske mål; det skal skape lokal tilhørighet og det skal være sosialt integrerende. Målgruppene er inaktive/uorganiserte barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år), barn og ungdom med problemferd, og innvandrere. Etter en formell initiering gjennom den første stortingsmeldingen om idrett (St. m. nr. 41, 1991-1992, også benevnt

Idrettsmeldingen) startet Storbyprosjektet opp i 1993, med fire byer og to Akershus-kommuner. Siden har flere kommet til, og Storbyprosjektet teller i dag 8 byer og 4 kommuner. Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Lørenskog og Oppegård var med fra starten av. Storbyprosjektet i Stavanger har vært nede en periode men er nå tilbake, sammen med Drammen, Kristiansand, Fredrikstad og Tromsø. Kommunene er Nittedal og Bærum.

Jeg vil ikke i dette essayet påberope meg å svare på om prosjektet når sosialpolitiske mål eller målgrupper, men er her mer interessert i spørsmål som: Hvordan startet det?; Hvilken politikk ligger bak?; og Hvordan ble det, etter at de politiske vedtak var fattet, implementert? Dette essayet har i så henseende to hensikter; for det første skal den presentere prosessene frem til opprettelsen av Storbyprosjektet og for det andre beskrive hvordan implementeringen foregikk og foregår. Artikkelen oppbygning er som følger: (i) teori om velferdsstat og sosialpolitikk, politikkdannelse og implementering, (ii) metode, (iii) deskriptiv presentasjon av om Storbyprosjektets politikkdannelse og implementering, samt til slutt (iv) diskusjon.

Teori

Den norske velferdsstaten er, ved siden av sine skandinaviske naboer, kjent for å være blant de mest egalitære i verden (Esping-Andersen, 1990; Baldwin, 1990). Det vil si at staten sørger for at tilgang til samfunnets goder er jevnt fordelt blant ulike deler av befolkningen. I Norge har for eksempel utbygging av idrettsanlegg – kanskje særlig svømmeanlegg, eller folkebad – gjennom sin distriktsprofil vært et viktig symbol på denne likhetstankegangen, (Goksøyr et al., 1996). Man kan si at idrettspolitikken i hele etterkrigstiden har vært en vesentlig del av norsk velferdsstatsbygging.

Samtidig som de formelle rettighetene til velferdsgoder er like for alle, vet vi fra idrettsfeltet at tross få formelle beskrankninger forbundet med deltakelse (Skirstad, 2002), så finnes det sosial differensiering med hensyn til hvem som deltar ulike idrettslige aktiviteter (Breivik og Vaagbø, 1998; Hansen, 1999). Esping-Andersen (1990: 18-21) mener at vi må utvide forståelse av velferd/velferdsstat og ta i betraktning hvordan sosiale rettigheter og sosial stratifisering henger

sammen med markedsmekanismer og familieforhold (ibid: 28). Velferdsstaten, som produserer sikkerhet og rettigheter for den enkelte borger, er dermed også en nøkkelinstitusjon i det totale system av sosial differensiering (ibid: 55, 69).

Sosialpolitikk brukes primært om statens rolle som velferdsprodusent for borgerne (Hill, 1997a: 1). Det kan forstås både som brede tilbud for massene, men også slik at noen tilbud er tilpasset spesifikke grupper eller individer av befolkningen (Hill, 1997a: 65). Det siste er kanskje det vi intuitivt tenker på når vi snakker om sosialpolitikk; at man tilrettelegger for og yter tjenester for små og sårbare grupper i samfunnet. Hva som er sosialpolitikk varierer med tid og sted, da forståelsen av velferdsgoder stadig er i utvikling. Industrialisering, demografiske endringer og urbanisering har bidratt med nye behov (Esping-Andersen, 1990: 105), og akkurat en slik forståelse ligger bak Storbyprosjektet. Man vil at alle skal kunne drive idrett, men innser at alle ikke gjør det, ikke engang alle som kunne tenke seg det. Dermed starter man egne prosjekter for å tilrettelegge for særskilte grupper. Samtidig er det underforstått at deltakelse i idrettslige aktiviteter gir sosialpolitisk gevinst.

Jeg vil i den videre presentasjonen, basert på Michael Hills *The policy process in the modern state* (1997b), gjøre et analytisk skille mellom politikkdannelse og implementering, selv om grensen i virkeligheten ikke alltid er like klar (ibid: 11). Mens politikkdannelse er veien frem til de offisielle vedtak, referer implementering til noe mer handlingsorientert. Det er følgende handlinger som er rettet mot oppfyllelse av de mål som er fremsatt under den foregående politikkdannelsen (ibid: 129).

For både politikkdannelsens og implementeringens del vil det være interessante momenter å ta tak i. Det vil blant annet diskuteres hvorfor det dannes ny politikk innen et felt som allerede er aktivt, som det norske idrettsfeltet. Videre vil vi se på hvem som faktisk danner politikken som Stortinget – Norges øverste demokratiske beslutningsenhet – til slutt vedtar. Det som kanskje i denne saken er spesielt interessant er hvordan og hvorfor så mange beslutninger tas i implementeringsfasen.

Metode

Essayet bygger på ulike metodiske tilnærminger: det er gjort dokumentanalyser; og det er gjennomført samtaler og møter med nøkkelpersonell i forbindelse med politikkdannelse og implementering av Storbyprosjektet.

De analyserte dokumenter er for det første politiske: det er stortingsmeldinger som omhandler idrett, og i særdeleshet den første Idrettsmeldingen der Storbyprosjektet initieres (St.m. nr. 41, 1999-2000); det er referat fra Stortingskomiteens behandling av stortingsmeldingen (Innst. S. nr. 28, 1992-1993); og det er referat fra stortingsforhandlingene der meldingen blir vedtatt (S. tid., 1992). For det andre er byråkratiske dokumenter analysert, som er brev fra Idrettsavdelingen i Kultur- og kirkedepartementet (videre benevnt Idrettsavdelingen) til storbyansvarlige i Idrettsforbundet. Og for det tredje er rapporter fra storbyansvarlige (til Idrettsavdelingen) analysert, i tillegg til møtereferater fra storbykollegiets møter de siste årene (der jeg også har deltatt).

Utvalget personer jeg har snakket med tidligere ansatte i Idrettsavdelingen, nåværende ansatte i Idrettsavdelingen, samt ansatte i NIF. Jeg har snakket med tre personer som jobbet i Idrettsavdelingen på det tidspunkt den første idrettsmeldingen ble skrevet, eller som på annen måte hadde nøkkelroller i forbindelse med denne. Jeg har snakket med tre av dagens ansatte, som har ansvar for ulike sider av fordelingen av spillemidlene, inkludert noe av sitt ansvarsområde knyttet til korrespondanse med og fordeling av storbymidler til Idrettsforbundet. Og jeg har snakket med de som i dag er ansvarlige for Storbyprosjektet på ulike nivåer i Norges idrettsforbund. Det er den ansatte storbylederen i NIF sentralt, fem ansatte i ulike idrettskretser, og fire ansatte i ulike idrettsråd (disse benevnes i det videre samlet som storbykollegiet). Jeg har deltatt i til sammen fem møter, i løpet av et og et halvt år, der hele storbykollegiet er samlet.

Informasjon bygger også på to evalueringer av Storbyprosjektet, som begge er gjort av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR, Eidheim, 1998; Carlsson og Haaland, 2004).

Resultater 1: Politikkdannelse¹

At Storbyprosjektet dukket opp i Idrettsmeldingen (St. m. nr. 41, 1991-1992), kan forklares med summen av flere tilfeldigheter. Som alle andre førstemeldinger i det politiske system, bygger ikke Idrettsmeldingen på noen store forskningsbaserte utredninger, men bærer preg av å være en oppsummering og statusrapport over det som finnes innenfor et felt eller en sektor, samtidig som det forventes nyttenking.

Det kom sentrale aktører i arbeidet med stortingsmeldingen for øre at Bergen kommune holdt på med et forholdsvis omfattende dokumentarbeid om idrett. Møter mellom departementet og Bergens kommunes idrettsavdeling ble arrangert. Etter hvert møtte man representanter fra andre kommuner (Oslo, Trondheim og Stavanger), da man mente det var viktig med parallellitet i forhold til de byer som selv skrev egne idrettsmeldinger og den nasjonale Idrettsmeldingen (St. m. nr. 41, 1991-1992: 135). Kombinasjonen av frafallsdiskusjon og nysjerrighet og forhåpninger omkring hva idrett kan bidra med sosialpolitisk medvirket til at Storbyprosjektet ble foreslått. Som generell tidsånd påpekes det av informantene at man skulle ta hensyn til spesielle grupper, i tillegg til at meldingen bærer preg av å skulle tilfredsstillende alle.

Det utviklet seg, blant de som arbeidet med stortingsmeldingen, en overbevisning om at sosiale problemer som oppvekstvilkår og innvandringsproblematikk kuliminerte i de store byene. I utgangspunktet ble Oslo og Bergen betraktet som de mest trengende byene for et slikt prosjekt i, men man følte det politisk korrekt å ta med noen flere byer. Dette preger formuleringene i meldingen, som til dels er vage og forholdsvis lite utredende.

Representanter for kommunene og idrettskretsene som inkluderer de største byene mest opptatt å få penger til anlegg. Men fokus på anlegg ble ansett som for dyrt i denne forbindelse, og de økonomiske rammebetingelsene, overskuddet av spillemidlene, gjorde at aktivitetsmidler i størrelsesorden 5-6 millioner var lettere å få poli-

¹ Denne delen er mer eller mindre identisk med første del av forrige essay (bakgrunn).

tisk gjennomslag. Løsningen ble å kalle pengene til Storbyprosjektet for *aktivitetsmidler*. De skulle gå rett til konkrete aktivitetstiltak, med mål om å fange opp ikke-aktive og uorganiserte.

For at pengene skulle gå til aktivitet og nå målgruppene, var det et poeng å omgå NIF sentralt. Med utgangspunkt i byenes egne planer foreslo departementet 'å støtte disse tiltakene gjennom bevilgning av prosjektmidler til spesielle tiltak knyttet til aktivisering av vanskeligstilte grupper i de større byene' (St. m. nr. 41, 1991-1992: 136). Forutsetningen for tildeling var at det fantes konkrete planer for prosjekter. Videre sier idrettsmeldingen:

Departementet foreslår at det stilles midler til disposisjon fra hovedfordelingen av idrettens andel av spilleinntektene til tiltak for spesielle grupper, først og fremst barn og unge, som i særlig grad er en utfordring for storbyområdene. Midlene skal anvendes til tiltak i idrettsorganisasjonens regi, opplegget foreslås utarbeidet av den lokale idretten, i samråd med relevante kommunale lokale myndigheter, og med Norges idrettsforbund som koordinerende instans (St.m. nr. 41 1991-1992: 136).

Tanken var at prosjektet skulle utvikles med en blanding av offentlige og frivillige (basert på idrettsorganisasjonens) strukturer, på ulike nivå. Tiltaket skulle ikke konkurrere mot andre interesser innen idretten, men supplere et idrettstilbud, særlig for barn og unge som ikke hadde prøvd eller funnet seg til rette i de ordinære idrettstilbudene. Selv om sosialpolitisk forståelse ble betraktet som en mangelvare i NIF-kulturen, lå det mellom linjene at idrett ble ansett som en som en preventiv faktor for annen fritidsatferd.

Ved Stortingets behandling ble de foreslåtte midler til idrett i storbyområde kommentert i positive vendinger, av representantene Leiv Blakset og Trond Jensrud (S.tid., 1992: 671, 676). Storbyer ble ansett som spesielt vanskelige områder med hensyn til idrett. Representant Blakset og representant Koritzinsky mente også at det burde være et alternativ å overføre deler av spillemiddeloverskuddet til andre typer foreninger i lokalmiljøer der idrettsbevegelsen står svakt (S.tid., 1992: 664, 671). Dette temaet ble senere behandlet på møte i storbykollegiet, og man valgte å holde pengene innenfor NIF-systemet

og de idrettslag som der finnes (Skille, 2003a). Noe av grunnen er at man ønsket en standardisering, som er et resultat av en sentralisering som pågått de siste år (Skille, 2003b).

Det er første gang staten, i alle fall på flere tiår (Tønnesson, 1986; Goksøyr et al., 1996), øremerker idrettsmidler til spesielle tiltak og til spesielle grupper. Departementet bestemte beløp, byer og målgrupper. Men selve implementeringen av aktivitet har ikke departementet hatt noe med. Dette bygger på en etablert forståelse av arbeidsfordelingen mellom det offentlige (Idrettsavdelingen) og det frivillige (Idrettsforbundet), der det offentlige bygger (og til dels eier) anlegg og støtter aktivitet økonomisk, mens det frivillige Idrettsforbundet implementerer aktivitet (St.m. nr. 8, 1973-1974; St.m. nr. 52, 1973-1974; St.m. nr. 23, 1981-1982; St.m. nr. 27, 1983-1984; St.m. nr. 41, 1991-1992; St.m. nr. 14, 1999-2000). En forståelse av en slik arbeidsfordeling er grunnleggende også i kommunale dokumenter om idrett (Bergen kommune, 1992, 2000; Trondheim kommune, 1994; Oslo kommune, 2001).

Etter at Stortinget vedtok Stortingsmelding nr 41 (1991-1992) *Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse*, den formelle starten på Storbyprosjektet, kunne implementeringen begynne. Men de eneste retningslinjer for implementering, i tillegg til Idrettsmeldingen, fremkom i et møte mellom representanter fra idrettskretser og kommuner (Oslo Akershus, Bergen, Stavanger og Trondheim), i tillegg til NIF sentralt og Idrettsavdelingen i april 1993 (Eidheim, 1998). Idrettsavdelingen, som initierende og finansierende instans, presiserte at (for utfyllende kriterieliste, se Eidheim, 1998: 26-7): målgruppen er uorganisert/inaktive barn og unge, innvandrere og 'utsatte grupper'; midlene skulle gå til aktivitet; og Idrettsavdelingen ønsket en samlet søknadsmasse (gjennom NIF sentralt).

Da dette var de eneste retningslinjene som ble gitt, rådet det i den tidlige fase av Storbyprosjektets eksistens følgelig stor usikkerhet om hva det var og hvordan det skulle settes ut i livet. Det fremkommer i NIBR-rapportene (Eidheim 1998: 28; Carlsson og Haaland, 2004: 20-2), og er oppfatningen til dagens departementsansatte, samt de NIF-ansatte som har vært med i Storbyprosjektet fra begynnelsen. Den siste idrettsmeldingen konkluderer likevel med, med referanse til

Eidheim (1998), at Storbyprosjektet så langt hadde vært en suksess, og følgelig skulle fortsette (St. m. nr. 14, 1999-2000: 57-8).

Resultater 2: Implementering

Intensjonen var at *kommunene* skulle være på banen i driften av Storbyprosjektet (jfr St.m. nr. 41, 1991-1992: 136). De tre største byene har egne kommunale dokumenter som behandler idrett. Alle vektlegger idretts potensielle rolle i barn og unges oppvekst (Bergen kommune, 1992: 38, 2000: 21; Trondheim kommune, 1994: 37; Oslo kommune, 2001: 21, 25; Berg, 2002: 21-2), altså momenter som samsvarer med Storbyprosjektets målsetninger. Likevel er det store variasjoner i kommunenes engasjement i forhold til Storbyprosjektet, som i forhold til idrett generelt (Berg, 2002). Mens Bergen kommune har hatt en aktiv rolle, både med hensyn til økonomi, utforming og reell implementering av Storbyprosjektet, har Oslo kommunes bidrag inntil nylig begrenset seg til små økonomiske tilskudd. Bergen kommune finansierte i 2003 to tredeler av det totale budsjettet på 6 millioner kroner årlig. Oslo kommune har fra 2003 økt storbybevilgningen til 2 millioner, noe som utgjør i overkant av en tredel av budsjettet. Inntil 2002 var Oslos kommune betraktelig mindre, og kun rettet mot spesifikke tiltak. I Oslo er bydelene mulige samarbeidspartnere for Storbyprosjektet, men her varierer engasjementet. Bydelene har ikke øremerkede midler til idrett, men kan bruke fra en større pott om ønskelig (Berg, 2002: 21-2).

Det var ved initieringstidspunktet meningen at Storbyprosjektet skulle bære seg selv økonomisk, det vil si være uavhengig av overføringer fra spillemiddeloverskuddet, etter noen år. Uavhengigheten til staten skulle utvikles ved at idrettskretser/idrettsråd sammen med kommuner fikk et eierforhold til prosjektet. Om det har blitt slik, varierer, på grunn av kombinasjonen mellom de byråkratene som skulle sette dette ut i livet fra departementets side, og deres samarbeidspartnere. I Oslo valgte man et samarbeid med idrettskretsen, mens man i Bergen valgte kommunen. Tross store variasjoner har ting vært gjennom en uniformeringsprosess de siste årene, initiert av NIF sentralt sin representant i storbykollegiet. Et forsøk på å rydde i jungelen av

aktører, i tillegg til de nevnte kommunene, knyttet til prosjektet følger. Se figur 1.

Kultur – og kirkedepartementet (KKD), ved Idrettsavdelingen, finansierer Storbyprosjektet. De initierte prosjektet (St. m. nr. 41 1991-1992), og valgte å opprettholde prosjektet etter at prøvetiden var ute (St. m. nr. 14, 1999-2000). KKD gir årlige tildelinger, som de siste år har ligget på 9,5 millioner kroner. Med tildelingen følger et brev som fastsetter departementets mål for bruken av pengene. Inntil 2000 fordelte departementet direkte til, og kommuniserte direkte med, idrettskretsene. Nå går all korrespondanse gjennom fellesoppgave storby (se neste avnitt). KKD fastsetter målgrupper, samt delmål per målgruppe (Kulturdepartementet, 2001; NIF, 2002).

Fellesoppgave storby (FS) er en stilling sentralt i NIF.² Denne har koordineringsansvar for søknader og rapporter inn til KKD, oppfølging av regionale og lokale prosjektledere, og ikke minst den årlige oppdelingen og videre distribusjon av den totale storbypotten fra departementet ut til NIF-systemet. Stillingen ble etablert 1/1 2001, etter initiativ fra Oslo idrettskrets om å sentralisere det nasjonale koordineringsansvaret for Storbyprosjektet, som inntil da hadde inngått i Oslokonsulentens arbeidsoppgaver. Fra 1/1 2003 er FS lokalisert i sentraladministrasjonen til NIF, på Ullevål Stadion, etter å ha tilbrakt de to første år av stillingen i Oslo idrettskretsens hus på Ekeberg. I regi av FS foregår den nevnte uniformeringsprosess, der man prøver å samkjøre og bli enige om hvilke typer idrettslag og aktiviteter man skal satse på over det etter hvert landsomfattende Storbyprosjektet. Bakgrunnen for standardiseringen er at aktivitetene har utviklet seg forskjellig i ulike lokale kontekster, noe som kan henge sammen med vage retningslinjer kombinert med at det finnes noe ulike organisasjonsløsninger med hensyn til hvem som har prosjektlederansvar og skal følge opp den praktiske aktiviteten i idrettslagene.

Idrettskretsene er de juridisk ansvarlige prosjektledere på regionalt nivå, der vedtak vedrørende bruk av storbymidler skal fat-

² Dette var i utgangspunktet en 100 % stiling. Men etter økonomiske problemer i NIF vinteren 2004 og påfølgende nedskjæring og nedbemanning, inngår nå (fra vinteren 2005) ansvaret for Storbyprosjektet i en stilling med flere andre funksjoner.

tes i idrettskretsens styre. Noen kretser velger imidlertid å delegere det daglige ansvaret av prosjektet til de aktuelle idrettsråd. I Tromsø, Trondheim, Bergen, Oslo og Akershus er det kretsene som har det daglige ansvaret, med mellom én og to og en halv stillinger på prosjektet. Oslo idrettskrets er både idrettskrets og idrettsråd, fordi Oslo kommune er både fylke og kommune. I Oslo har man *samarbeidsutvalg* på bydelsnivå, som med fordel bør konsulteres før søknad om midler til idrettskretsen fremmes. Det vitner ifølge idrettskretsens folk om samarbeid om tiltak med en klar lokal forankring og nærmiljøorientering, noe som skal premieres.

I Bergen var det inntil sommeren 2002 kommunens idrettsavdeling som drev prosjektet, med én stilling bundet til dette. Stillingen er nå flyttet til Hordaland idrettskrets.³ Kommunens idrettsavdelings engasjement førte til at Bergen har et eget navn på Idretts storbyarbeid: Nærmiljøprosjektet Idrett i Bergen (NIB).

Idrettsrådene er daglig ansvarlig (med kretsstyret som juridisk ansvarlig) i Stavanger, Kristiansand, Fredrikstad og Drammen. Felles for de regionale/lokale storbyansvarlige, eller utviklingskonsulenter som de nå kalles, uavhengig av om de sitter i krets eller idrettsråd, er deres arbeidsoppgaver. De skal veilede klubber som ønsker å søke om midler, motta disse og vurdere disse klubbens søknader, og sende en samlet søknad for sin by/krets til fellesoppgave storby. Det samme gjelder rapporter. Og utviklingskonsulentene, i idrettskrets eller idrettsråd, skal fordele penger som kommer fra KKD via FS og andre kilder (som fylkeskommuner, kommuner og bydeler) til klubbene, og følge opp at klubbene gjør det de er tildelt penger for å gjøre. Konsulentenes primære oppgave knyttet til prosjektet, er distribusjon av penger til og oppfølging av idrettslagene med hensyn til søking/rapportering og aktivitet. Det finnes dog eksempler på at kretsen selv

³ Historien om flyttingen fra kommunen til idrettskretsen er kort fortalt slik: da stillingen fellesoppgave storby ble opprettet, startet en uniformering av de ulike prosjektene rundt i landet (en prosess drevet frem av fellesoppgave storby). I Hordaland etablerte idrettskretsen en storbystilling, som den da kommuneansatte storbyansvarlige søkte på, og fikk. Bergen kommune styrer dog enda sin del av budsjettene knyttet til Storbyarbeidet, i samarbeid med den nå NIF-ansatte storbyansvarlige.

står for enkelte av de praktiske tiltakene, altså selve aktivitetsimple-
menteringen. I Oslo idrettskrets er det en egen stilling hvis primære
oppgave er å planlegge og gjennomføre den såkalte *Sommerpatruljen*
eller *Gatekamp*, som er et ambulerende idrettstilbud i skolenes som-
merferie (Oslo idrettskrets, 2001, 2002a, 2002b).

Idrettslagene står for aktiviteten. Det blir stadig påpekt av
Idrettsforbundets representanter at aktivitetene gjennomføres av folk
som jobber dugnad på fritiden sin. NIBR-rapportene (Eidheim, 1998;
Carlsson og Haaland, 2004) vektlegger på den annen side at hadde
det ikke vært for den økonomiske støtten som følger med Storbypro-
sjektet, ville idrettslagene aldri drevet denne form for arbeid. Eidheim
(1998) påpekte en kulturkollisjon som fant sted da Idrettsforbundet
ble bedt om å aktivisere uorganiserte. Det stred mot frivillige treneres
og lederes ideologier, både på krets- og klubbnivå (Eidheim 1998; se
også Carlsson og Haaland, 2004: 166-7). Samtaler med konsulenter og
gjennomgang av rapporter bekrefter hvor viktig den økonomiske støt-
ten er for at prosjektet skal gå rundt på lokalt nivå. Men det er ulike
praksiser. Noen lønner personer per time. Andre steder tilfaller time-
lønnen klubben, slik at de personene som da jobber i aktivitetstiltak
knyttet til Storbyprosjektet jobber dugnad, men for klubben.

Aktørene er som vi ar sett mange, og en oversikt av de ve-
sentligste er forsøkt gitt i figur 1. Det er et samspill mellom offent-
lige aktører og frivillige aktører, som til slutt skal gi et bredere totalt
idrettstilbud til sivilsamfunnet. Storbyaktivitet er symbolsk plassert
mer over på den siden der de potensielle deltakerne er, i motsetning
til tradisjonell idrett der mange føler de må over en terskel (inn i med-
lemsbasert sektor). Skillet er her laget for å presisere Storbyprosjek-
tets mål om større nærhet med en lavere terskel til de potensielle del-
takerne.

I tillegg til denne forholdsvis ryddige gjennomgangen, finnes
det et utall samarbeidspartnere. Bergen nevner i sine rapporter de siste
år ikke mindre enn 11 samarbeidspartnere – alt fra andre frivillige
organisasjoner som velforeninger og speidere til offentlige etater som
politi og barnevern – som på en eller annen måte har vært tilknyt-
tet ett eller flere tiltak under storbyparaplyen (Bergen kommune og
Hordaland idrettskrets, 2002: 7).

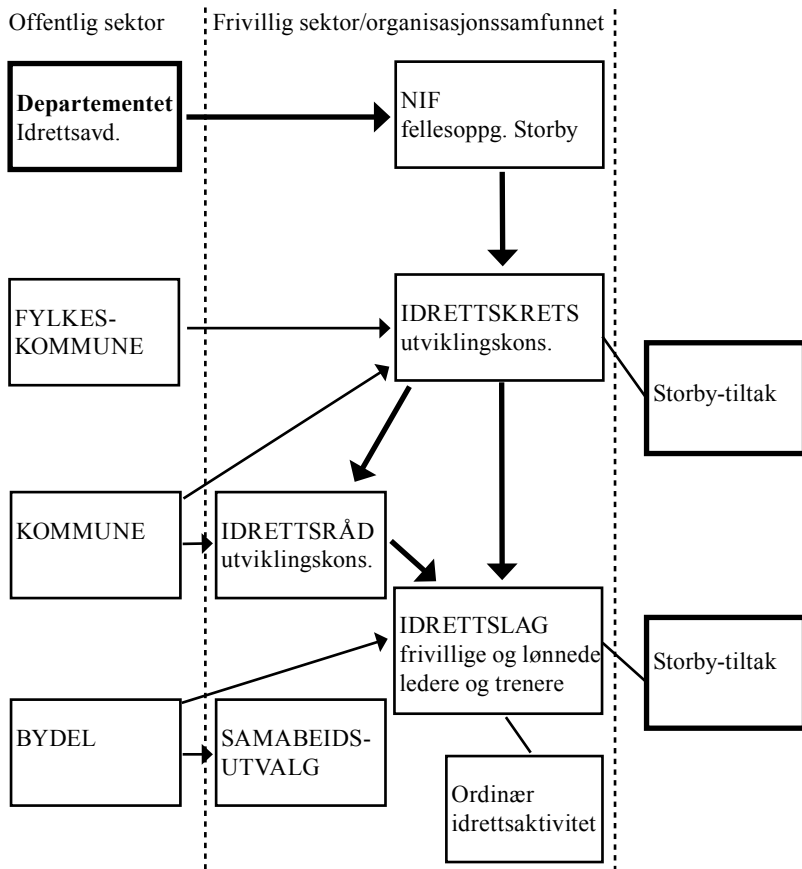


Fig. 1.

Diskusjon

Hvorfor og hvordan ble Storbyprosjektet initiert? Hvorfor ble denne politikken dannet? En teori er at når eksisterende politikk ikke lenger tilfredsstillende ønskede mål, så dannes ny politikk (Hill, 1997a: 80). Det er kanskje feil å si at gammel idrettspolitikk i Norge ikke fungerte. Idrettsforbundet aktiviserer og organiserer mange. Likevel kan det hevdes at de som sto for Idrettsmeldingen i 1992 så nye potensialer ved bruk av idrettslige aktiviteter. Akkurat det punktet er interessant; hvem sto bak utformingen av politikken som initierte Storbyprosjektet? Hill (1997a) har utviklet tre idealtyper av regjeringsformer, der 'administrative politics' beskriver et system hvor heltids ansatte byråkrater er dominerende (se også Hill, 1997b: 109).⁴ Politikken blir dermed organisatorisk fremfor offentlig, der ministeren – den politiske lederen i et departement – stort sett har som jobb å forsvare departementets politikk utad. I sektorer der ekspertise anses som vesentlig, blir politikkdannelsen gjerne fjernet fra det offentlige rom som f. eks. Stortinget, og foregår i større grad i 'policy communities' (Hill, 1997b: 119-20). Kanskje kan man betrakte samarbeidet mellom Idrettsavdelingen og NIF for et 'policy community', der det i stor grad er byråkrater i Idrettsavdelingen, etter følelse av press fra den frivillige organisasjonen Norges idrettsforbund (jf Esping-Andersen, 1990: 111), som danner politikk (jf Hill, 1997b: 102). Denne forståelsen er basert på kritikk av en rasjonell modell, der avgjørelser tas på bakgrunn av en liste alternativer med analyser av konsekvenser av hvert alternativ, og diskusjoner mellom de valgte politikeres (og dermed velgernes) verdier. Fundamentale avgjørelser gir overordnede direktiver for videre beslutninger (Hill, 1997b: 106), og enkeltavgjørelser

En annen type er 'ideological politics', et representativt system der den tradisjonelle avstanden er opprettholdt; politikere danner politikk mens byråkratene implementerer den. En tredje type er 'bargaining politics', der politiske beslutninger fattes avhengig av ressurser og makt. De valgte iver for gjenvalg tvinger dem til å følge pressgruppers strategier. Politikkdannelsen blir påvirket av samspillet av tre krefter: politisk input (ideological politics), organisasjonelle betraktninger i forhold til byråkratiske avdelinger (administrative politics) og ytre press (bargaining politics) (Hill, 1997a). Det presiseres at dette er idealtyper, som ikke nødvendigvis gjenfinnes i noe virkelig politisk system (ibid: 72).

bærer preg av mennesker fra like systemer og organisasjoner deler et bestemt verdsett (Hill, 1997b: 123).

For at implementering av politikk skal være vellykket, må en del betingelser tilfredsstilles (Hill, 1997b: 130-1). For det første må det være en forståelse av, og enighet om, hvilke mål som skal nås med den aktuelle politikk, og hvordan disse skal nås (ibid: 131). For det andre, skal det være mulig, for å nå de aktuelle presise mål, å dele arbeidsoppgavene klart for hver deltakende aktør i implementeringen (ibid: 131). Det poengteres (av Hill, 1997b), som vi så i forbindelse med Storbyprosjektet i overgangen mellom politikkdannelse og implementering, at mye av politikken dannes eller modifiseres i implementeringsfasen, og at forholdet mellom politikkdannelse og implementering – eller snarere rollefordelingen mellom politikkdannere og implementatorer – ofte er uklar.

Politiske mål er ofte uklare og formulert i generelle vendinger (Hill, 1997a, b). Det oppleves i alle fall slik for implementatorene av Storbyprosjektet (Eidheim, 1998). Grunnene til dette kan være (i) at de som danner politikk ikke vet hva de vil, og (ii) at det må tas med i betraktningen at uklarheter ofte kommer av manglende konsensus i det politiske system (Hill, 1997a: 86-8). I tilfellet Storbyprosjektet vet man at man vil skape lokal tilhørighet og fremme sosial integrasjon blant byenes barne- og ungdomspopulasjoner. Men man vet ikke helt hvordan det skal gjøres, foruten at det finnes en ide om at idrett kan være et instrument. Hvis retningslinjene er vage, må nødvendigvis mange beslutninger tas i løpet av implementeringen, noe det kan være mange grunner til (Hill, 1997b: 137): (i) konflikter lar seg ikke løse gjennom politikkdannelsen; (ii) avgjørelser er utsatt fordi man trengte mer kunnskap om feltet; (iii) det finnes lite kjennskap til utfallet av å gjøre det ene eller andre; eller (iv) det kan hende at avgjørelser må tas i samarbeid med berørte parter underveis.

Uansett årsak til vage instruksjoner fra politikkdannere til implementatorer, er det slik at mulighetene myndighetene har til å regulere politikken underveis avhenger av hvordan den implementeres, og av hvem (Hill, 1997b: 216-9). Ved å bruke en frivillig organisasjon som NIF, hvis egne interesser er inkorporerte i aktørene, finnes utfordringer i så henseende (jf Hill, 1997b: 203). Aktørene på grasrota, de

frivillige eller lønnede trenere og ledere i klubbene, er på mange måter aktive politikkdannere, da mange av de avgjørelsene som berører publikum – utøvere og potensielle deltakere i idrettslige aktiviteter under Storbyprosjektet – tas på dette nivået. Det er de som avgjør fordelingen av samfunnsgodet idrett i sin aktuelle lokale kontekst (jf Hill, 1997b: 203). Man kan – tross Idrettsforbundets frivillighetsprofil, som på ingen måte skal undervurderes – betrakte deres apparat som profesjonelt. Profesjonell betyr her at de anses, av resten av samfunnet, som de beste på sitt felt (Hill, 1997b: 207). Slik få der de også sin legitimitet som hegemonisk aktør innen sitt felt. For et sosialpolitisk program som skulle bruke idrett som middel, førte det til at Idrettsforbundet fikk oppdraget. Det var ingen andre implementatorer til gjennomføring av idrettslig aktivitet, slik de som dannet politikken så det.

Referanser

- Baldwin, P. (1990): *The politics of social solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Berg, C. (2002): *Forholdet mellom idrett og politikk i utvalgte kommuner*, Stavanger: Rogalandsforskning.
- Bergen kommune (1992): *Idrettsmeldingen*, Idrettsavdelingen, Bergen: Bergen kommune.
- Bergen kommune (2000): *Idrettsmeldingen 2000*, Idrettsavdelingen, Bergen: Bergen kommune.
- Bergen kommune og Hordaland idrettskrets (2002): *Nærmiljøprosjektet – idrett i Bergen. Rapport 2001*, Bergen: Bergen kommune.
- Breivik, G. & Vaagbø, O. (1998): *Utviklingen i fysisk aktivitet i den norske befolkning 1985-1997*, Oslo: Norges idrettsforbund og olympiske komité.
- Carlsson, Y. & Haaland, T. (2004): *Barn og unge som står utenfor – aktivisering gjennom idrett*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- DaCosta, L. & Miragaya, A. (red): *Worldwide experiences and trends in sport for all*, Oxford: Meyer & Meyer Sport.
- Eidheim, F (1998): *Aktivitet eller idrett? En evaluering av Kulturdepartementets Storbyprosjekt til idrettsformål*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Goksøyr, M. (1992): *Staten og idretten*, Oslo: Kulturdepartementet.
- Goksøyr, M., Andersen, E. & Asdal, K. (1996): *Kropp, kultur og tippekamp*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, E. B (1999): *Ung og aktiv*, Oslo: Norges idrettsforbund og olympiske komité.
- Hanssen, J.- I. & Sandvin, J. T. (1996): *Idrettspolitik som velferdspolitik*, Bodø: Nordlandsforskning.
- Hill, M. (1997a): *Understanding social policy 5th ed*, Oxford: Blackwell.
- Hill, M. (1997b): *The policy process in the modern state 3rd ed*, New York: Prentice Hall.

- Ingham, A.-G. & Loy, J. W. (red, 1993): *Sport in social development*, Windsor: Human Kinetics.
- Innst. S. nr. 28 (1992-1993): *Innstilling fra Kirke- og undervisningskomiteen om idretten – folkebevegelse og folkeforlystelse*, Oslo: Stortinget.
- Isachsen, T., Øia, T. Vestel, V. & Hegg, K. (1999): *Ungdomstiltak i større bysamfunn – En evaluering*, Oslo: Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Kulturdepartementet (2001): *Spillemidler 2001. Fysisk aktivitet og sosial integrasjon – idretten som samarbeidspart (tidligere Storbyprosjektet)*, Oslo: Kulturdepartementet.
- Mangset, P. & Rommetvedt, H. (red, 2002): *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Oslo idrettskrets. (2001): *Søknad om midler for 2002*, Oslo: Oslo idrettskrets.
- Oslo idrettskrets. (2002a): *Idrettens storbyarbeid. Rapport 2001*, Oslo: Oslo idrettskrets.
- Oslo idrettskrets. (2002b): *Presentasjon av storbytiltak 2002*, Oslo: Oslo idrettskrets.
- Oslo kommune (2001): *Kommunedelplan for Anlegg og områder for idrett og friluftsliv*, Oslo: Oslo kommune.
- Selle, P. (1996): 'Idretten og det offentlege: Ein familie?', i P. Selle: *Frivillige organisasjonar i nye omgjevnader*, Bergen: Alma Mater.
- Selle, P. (1998): 'Organisasjonssamfunnet – ein statsredskap?', i T. Grønlie & P. Selle (red): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo: Samlaget.
- Selle, P. (2000): 'Idretten og forskinga', *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 16 (4): 494-508.
- Skille, E. (2001): *Storbyprosjektet – et alternativt idrettstilbud i takt med samfunnets endringer og ungdommers behov? En studie av politiske visjoner – og et praksisfelt*, (prosjektbeskrivelse for doktorgradsstipendiat), Oslo: Norges idrettshøgskole.
- Skille, E. (2003a): 'The Sport's city program: Making policy for 'sport for all' in Norwegian cities', *ECSS congress*, Salzburg (9.-12. juli 2003), European College of Sport Science.
- Skille, E. (2003b): 'Norsk idrett sett med nye øyne. Idrett for alle: Enhet eller mangfold – eller en tredje vei?', *Idrett, inklusjon og modernisering*, Lysebu (27.-28. nov. 2003): Norges forskningsråd.

- Stavanger idrettskrets. (2002): *Rapport fra Stavangeridrettens Storbyprosjekt 2001*, Stavanger: Stavanger idrettskrets.
- St.m. nr. 8 (1973-1974): *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*, Oslo: Kulturdepartementet.
- St.m. nr. 52 (1973-1974): *Ny kulturpolitikk*, Oslo: Kulturdepartementet.
- St.m. nr. 23 (1981-1982): *Kulturpolitikk for 80-åra*, Oslo: Kulturdepartementet.
- St.m. nr. 27 (1983-1984): *Nye oppgaver i kulturpolitikken*, Oslo: Kulturdepartementet.
- St.m. nr. 41 (1991-1992): *Om idretten, folkebevegelse og folkeforlystelse*, Oslo: Kulturdepartementet.
- St.m. nr. 14 (1999-2000): *Idrettsliv i endring*, Oslo: Kulturdepartementet.
- S.tid. (1992): Stortingsforhandlinger, del 7 (27.10.92): 659-681, Oslo: Stortinget.
- Trondheim kommune (1994): *Idrett for Trondheim. Idrettsplan for 1995-1998*, Trondheim: Trondheim kommune