



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350 MASTEROPPGAVE

Vår 2020

Forholdet mellom statlig tilskudd og idrettens autonomi

*En casestudie om Kulturdepartementets respons på revisjonsrapport om
spillemidler til idrett*

Charlie Thompson

Forord

Med denne masteroppgaven markerer dette slutten som student ved Universitetet i Bergen. En generell takk går ut til universitetet og *institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap* for ha loset meg gjennom både et bachelor- og masterprogram. Samtidig vil jeg trekke frem verdien av studentmiljøet på Høyden som har bidratt med minnerike øyeblikk jeg ikke ville vært foruten.

Det er flere som fortjener en ekstra takk i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Først vil jeg takke hovedveileder professor Jacob Aars for konstruktive tilbakemeldinger, motivasjon og innspill langs hele skriveprosessen. En stor takk fortjener også biveileder professor Kari Tove Elvbakken for gode kommentarer og inspirasjon.

Jeg vil takke medstudenter og øvrige tilknyttet forskergruppen *Politisk organisering og flernivåstyring* for faglige diskusjoner, kommentarer og innspill. En ekstra takk går til Chris for givende diskusjoner, kaffepauser og støtte. Jeg ønsker å takke Jørgen og øvrige medstudenter som har delt lesesal ved Sofie Lindstrøms hus, både for sosialt påfyll og faglige diskusjoner – særlig pauser på lunsjrommet!

En stor takk går også til min mor Line for støtte, oppmuntring og korrektur. Takk også til min tante Hilde for kommentarer og innspill – det settes pris på! En generell takk går også til mine øvrige venner og familie for støtte og inspirasjon langs skriveprosessen.

Jeg vil også takke informant i Kulturdepartementet for å ta seg tid til intervju i forbindelse med oppgaven.

Mandag 1. juni 2020
Charlie Fjellvær Thompson

Sammendrag

Dette studiet har analysert hvordan Kulturdepartementet har respondert på Riksrevisjonens rapport om "*Kulturdepartementets oppfølging av NIFs bruk av spillemidler for perioden 2012-2017*", der Riksrevisjonen fant det *kritikkverdige*, at Kulturdepartementet ikke hadde fått bedre informasjon fra Norges Idrettsforbund til å kunne vurdere om statlige idrettspolitisk mål kunne nås. Riksrevisjonen kritiserte Norges Idrettsforbund for misbruk av penger, som ga et grunnlag til å anta en form for respons fra Kulturdepartementet. Dette er fordi midlene er statlige som fordrer krav om rapportering og oppfølging i tråd med statlige retningslinjer.

Dette har blitt gjort ved å ta utgangspunkt i og operasjonaliser Hood (1983) sitt NATO-skjemaet som inndeler virkemidler i kategorier av nodale (informasjonsbaserte), autorative (regelbaserte), økonomiske og organisatoriske virkemidler. Studiens funn indikerer at departementet har brukt noen virkemidler som følge av Riksrevisjonens rapport, der departementet vil i større grad gå dypere i NIFs styringskjede for å sikre en fellesrapportering fra NIF, men at responsen er preget av samstemte interesser med NIF og fravær av politisk interesse.

Samtidig har studiens funn belyst Riksrevisjonens praksis der Riksrevisjonens rapport har etterlatt et inntrykk som blir bestridt som både faktafeil, unyanserte konklusjoner og mangelen på tilsvarende rett. Dette fikk Riksrevisjonen blant annet kritikk for i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Med dette i bakhold har studiets funn aktualisert og reist nye spørsmål om Riksrevisjonens rolle som et mer synlig forvaltningsorgan.

Tabell- og figuroversikt

Kapittel 2

Figur 2.1: *Organisasjonsoversikt i Kulturdepartementet*

Figur 2.2: *Organiseringen av norsk idrett*

Figur 2.3: *Verdikjede for tilskuddet til Norges Idrettsforbund*

Kapittel 3

Tabell 3.1. *Et operasjonalisert NATO-skjema*

Tabell 3.2. *Oversikt over hvilke elementer perspektivene vil søke i å gi forståelse for*

Kapittel 5

Tabell 5.1: *Spillemidler til NIF på post 5 2013-2020*

Figur 5.1: *Oversikt over utvikling på post 1 til post 4 i tilskuddsbrevene for 2013 til 2020*

Figur 5.2.: *Utvikling av tilskudd på post 1 – grunnstøtte NIF sentralt og regionalt*

Figur 5.3.: *Sammenligning av organisering Idrettsavdeling og Sivilsamfunn og idrett*

Figur 5.4.: *Oversikt over parti som har hatt kulturministerposten for tilskuddsbrevperioden 2013-2020*

Kapittel 6

Tabell 6.1: *Oversikt over endring i bruk av virkemiddel som følge av Riksrevisjonens rapport*

Tabell 6.2: *Hvordan de ulike perspektivene forklarer de empiriske funn*

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	1
1.1. <i>PROBLEMSTILLING</i>	2
1.2. <i>AKTUALISERING OG BEGRUNNELSE FOR PROBLEMSTILLING</i>	3
1.3. <i>OPPGAVENS STRUKTUR OG OPPBYGGING</i>	5
2. BAKGRUNN OG KONTEKST.....	6
2.1. <i>STATENS FORHOLD TIL IDRETT</i>	6
2.2. <i>NORGES IDRETTSFORBUND</i>	11
2.3. <i>RIKSREVISJONEN</i>	13
2.4. <i>ÅPENHETSDEBATTEN SOM FORLØPER TIL RIKSREVISJONENS RAPPORT</i>	17
2.5. <i>RIKSREVISJONENS RAPPORT</i>	18
2.6. <i>OPPSUMMERING AV KAPITTELET'S HOVEDTREKK</i>	21
3. TEORETISK FORANKRING.....	22
3.1. <i>ANALYTISK RAMMEVERK</i>	22
3.2. <i>ET OPERASJONALISERT NATO</i>	26
3.3. <i>FORKLARENDE PERSPEKTIVER</i>	30
3.4. <i>TEORETISK BIDRAG OG OPPSUMMERING</i>	37
4. METODISK GRUNNLAG.....	38
4.1. <i>CASESTUDIE</i>	38
4.2. <i>METODISKE VALG OG DATAMATERIALE</i>	40
4.3. <i>ANALYSE AV DATAMATERIALE</i>	45
4.4. <i>VURDERING AV FORSKNINGSDESIGN</i>	47
4.5. <i>OPPSUMMERING AV KAPITTEL</i>	49
5. EMPIRISKE RESULTATER.....	50
5.1. <i>NODALE VIRKEMIDLER</i>	50
5.2. <i>AUTORATIVE VIRKEMIDLER</i>	55
5.3. <i>ØKONOMISKE VIRKEMIDLER</i>	61
5.4. <i>ORGANISATORISKE VIRKEMIDLER</i>	68
5.5. <i>POLITISKE IMPULSER</i>	73
6. ANALYSE.....	79
6.1. <i>HOVEDTREKK I DEN EMPIRISKE GJENNOMGANG</i>	79
6.2. <i>ORGANISASJONSTEORETISK TILNÆRMING</i>	82
6.3. <i>VURDERING AV STUDIETS ANALYTISKE RAMMEVERK</i>	90
7. AVSLUTNING	93
7.1. <i>SVAR PÅ STUDIETS PROBLEMSTILLING</i>	93
7.2. <i>STUDIENS FUNN I LYS AV TIDLIGERE FORSKNING</i>	97
7.3. <i>VIDERE FORSKNING I LYS AV STUDIENS FUNN</i>	98
REFERANSEOVERSIKT.....	I

1. INNLEDNING

18. oktober 2018 la Riksrevisor Per-Kristian Foss frem Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon *Revisjonsrapport for 2017 om Kulturdepartementets oppfølging av Norges Idrettsforbunds bruk av spillemidler*. Riksrevisjonens rapport ble gjennomført på bakgrunn av indikasjoner om at Kulturdepartementet ikke hadde fulgt opp Norges Idrettsforbunds og olympiske og paralympiske komité (NIF) sin bruk av spillemidlene. Riksrevisjonen skulle vurdere om bruken var i tråd med krav og prioriteringer for tildelingen. Det var indikasjoner på at ressursbruken i NIF ikke var effektiv (Riksrevisjonen, 2018, s. 4). "Dette handler om respekt for offentlige forvaltningsregler og skattebetalernes penger" uttalte Foss når rapporten ble offentliggjort (Hansen, Thingnes og Kittelsen, 2018). Og etterlot med det et offentlig inntrykk av at NIF nok en gang hadde misbrukt midler fra den statlige kassen.

Riksrevisjonens rapport kom i en periode med mye oppmerksomhet om NIFs bruk av penger¹. Med Verdens Gang (VG) i spissen, rettet mediene søkelys mot manglende åpenhet og begrensede muligheter for innsyn til regnskapene og særlig bilag om utgifter i NIFs sentrale ledelse. Daværende Kulturminister Linda H. Helleland (Høyre) gikk hardt ut mot manglende åpenhet i kronikken *Vi krever full åpenhet* og krevde offentlig innsyn i bilagene til NIFs regnskaper. Hun varslet at kommende tilskudd fra staten av spillemidlene (gitt ved tilskuddsbrev) ville inneholde et nytt krav om innsyn for allmenheten i regnskapene (Helleland, 2016).

Kulturdepartementet forvalter overskuddet til Norsk Tipping, en tilskuddsordning lovfestet i loven om pengespill. Fordelingen av tilskuddet, betegnes som *tippenøkkel*, tilfaller blant annet NIF. Tilskuddet til NIF er hvordan den statlige støtten til den organiserte idretten kommer til uttrykk. Kulturdepartementet begrunner statlig støtte til idrettsformål med at idretten har både en egenverdi og en nytteverdi, i tillegg til å tilfredsstille individenes behov også har samfunnsmessige betydning (Regjeringen, 2019a). Midlene Kulturdepartementet forvalter er statlige midler, som departementet fordeler til ulike sektor. At Kulturdepartementet er

¹ Denne perioden gjelder fra 2016 og frem til Riksrevisjonens rapport høsten 2018. Se blant annet: <https://www.vg.no/sport/ol-2022/idrettsforbundet-nekter-aa-avsløre-first-house-utgifter/a/10120462/>, <https://www.vg.no/sport/idrettspolitikk/tid-for-naadeloes-aapenhet-overalt/a/23629388/>, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kronikk-krever-full-apenhet/id2483211/>

Innledning

tilskuddsforvalter av disse midlene, medfører at Kulturdepartementet er pliktig i å følge opp at midlene blir brukt i tråd med forutsetninger for tilskuddet, i tråd med statlige retningslinjer.

Studiet undersøker Kulturdepartementets oppfølging av tilskuddsordningen til NIF. Hvordan styres denne typen tilskuddsordning og hva skjer når en ekstern tilskuddsmottaker er utsatt for kritikk? Med dette i bakhånd fokuserer studiet på å utforske på hvilken måte Riksrevisjonens rapport har ført til endringer i Kulturdepartementets bruk av virkemidler i oppfølgingen av spillemidlene det tildeler NIF. Hvordan responderer offentlige forvaltningsapparat, når Riksrevisjonen er inne og ser på en slik tilskuddsordning, som er rettet mot Norges største frivillige organisasjon?

1.1. Problemstilling

Denne studien tar opp Kulturdepartementets tilskuddsforvaltning av spillemidlene til NIF. Studien undersøker på hvilken innvirkning Riksrevisjonens rapport, om Kulturdepartementets oppfølging av NIFs bruk av spillemidler for perioden 2012-2017, har hatt for Kulturdepartementets bruk av virkemidler i oppfølgingen av tilskuddet til NIF. Problemstillingen er dermed:

På hvilken måte har Kulturdepartementet respondert på Riksrevisjonens rapport ved bruk av virkemidler, og hvordan kan responsen forstås?

For å besvare studiets problemstilling introduseres tre forskningsspørsmål. Dette gjøres for å først identifisere på hvilken måte virkemidler kan karakteriseres, før en tar sikte på å identifisere virkemidler som er preget av endring og hvordan eventuelle endringer kan forstås. Studiets forskningsspørsmål vil besvares i tre ledd:

- 1. Hvordan kan bruken av virkemidler karakteriseres, og på hvilken måte har departementet brukt virkemidler i oppfølgingen av NIFs bruk av spillemidler?*
- 2. Hvilke typer endringer i bruk av virkemidler har eventuelt forekommet?*
- 3. Hvordan kan disse eventuelle endringene forklares og forstås?*

Med utgangspunkt i Hoods (1983) klassifiseringsapparat for virkemidler analyseres eventuelle endringer i Kulturdepartementets bruk av virkemidler, som følge av Riksrevisjonens rapport. Dernext, utforskes eventuelle endringer. Disse drøftes og analyseres ut fra forklarende teori, i form av perspektiver som redegjøres i teorikapittelet. Datamateriale er i hovedsak tilskuddsbrevene fra Kulturdepartementet til NIF for perioden 2013-2020 men støttes også av

Innledning

et intervju med en informant samt å se på politiske impulser gjennom fire regjeringsplattformer. Tilskuddsbrevene er Kulturdepartementets styringsdokumentet for tilskudd som tildeles NIF der forutsetninger, krav og rapportering kommer til uttrykk. Disse tilskuddsbrevene gjennomgås i studien for å se hvilke endringer som har forekommet kontinuerlig, og hvilke som er preget av tiltak i forbindelse med Riksrevisjonens rapport. I denne saken har Riksrevisjonen kommet med en kritisk vurdering av regjeringens (ved departementet) oppfølging av en praksis i landets største frivillige organisasjoner. Det gjør det aktuelt å undersøke om og eventuelt hvordan pengebruken i frivillig sektor tas opp i politiske impulser som regjeringsplattformer.

Ved utvelgelse av problemstilling, bør en forklare funksjonen av forskningsspørsmålet og hva studiet ønsker å lære eller forstå (Maxwell, 2013, s. 75). Et aktualiseringsspørsmål fordrer at studiet plasserer seg i et forskningsfelt. For å plassere problemstillingen med referanse til kunnskapsstatus og relevante studier i feltet, kan studiet sees ut fra både en bredere og en mer snever posisjon. Dette er for å gi frempek mot fremtidig forskning, både i lys av studiet og tidligere studier.

1.2. Aktualisering og begrunnelse for problemstilling

Kulturdepartementets har en viktig rolle som tilskuddsforvalter av overskuddet til Norsk Tipping. Departementet tildeler midler til ulike deler av frivilligheten. Det gjør det interessant å undersøke hvordan Kulturdepartementet opptrer i denne rollen, særlig når det knyttes kritiske merknader til bruken av slike midler i den største av de frivillige organisasjonene i landet. Hvordan styres tilskuddsordningene, og hvordan responderer bevilgende myndigheter når det rettes kritikk mot frivillige organisasjoners disponering av tilskuddene? Vil Kulturdepartementet innrette seg etter kritikken, hvordan følges beretningene opp og hva kan forklare Kulturdepartementets respons?

I et bredere perspektiv, sikter studiet på å gi innsikt i hvordan et departement oppfatter Riksrevisjonen; der kontekstkapittelet vil gjøre rede for Riksrevisjonens økte mandat. Hvordan tar Kulturdepartementets rapporten til Riksrevisjonen til ettermæle? Riksrevisjonen har blitt karakterisert til å bidra til byråkratisering i negativ forstand (Reichborn-Kjennerud, 2012, s. 48). Christensen, Lægreid & Christensen (2001) har pekt på et *revitalisert* Riksrevisjon som har utviklet seg mot å bli en politisk aktør med fremveksten av forvaltningsrevisjoner. Forvaltningsrevisjon har gått fra å være en marginalisert sideaktivitet til å bli en hovedaktivitet (Grahm-Haga, 2006), som gjør det aktuelt å undersøke hvordan Riksrevisjonen blir oppfattet.

Innledning

I et mer snevert perspektiv ser dette studiet på hvilken måte Riksrevisjonens rapport følges opp av Kulturdepartementet, og hvordan rapportens kritikk kommer til uttrykk i oppfølgingen av tilskuddet til NIF. Studiet er interessert i å undersøke hvordan Kulturdepartementet *responderer* på Riksrevisjonens rapport. Fører rapporten til endring i bruk av virkemidler i oppfølgingen av NIF? Eller vil det oppstå bestridelser og et økt konfliktnivå med NIF? Eivind Skilles (2006) 'tredje vei' til finansiering av idrett for alle har diskutert NIFs rolle som høster fruktene av spillemidlene, og viser til eksempler på at staten i det siste tiåret har grepet mer inn i hvordan NIF arbeider med deres idrettspolitik. Oppstår det Knut Dahl Jacobsen (1978) skildrer som en detraksjons- eller kontraksjonsprosess? I en slik prosess vil det være perioder der Kulturdepartementets oppfølging av NIFs ikke er preget av tett oppfølging og større grad av autonomi, mens andre perioder vil de stramme inn autonomien og stille sterkere krav. Dette er aktuelt fordi Kulturdepartementets oppfølging av NIFs bruk av spillemidler kan endres som følge av Riksrevisjonens vurderinger.

Riksrevisjonen gjennomførte revisjonen på bakgrunn av indikasjoner om at bruken av spillemidler ikke var effektiv. I forkant av rapporten var det offentlig oppmerksomhet rundt NIFs virksomhet i det som ble betegnet som *åpenhetsdebatten*. Denne debatten handlet om innsyn i NIFs sentralledds bilag etter negative oppslag om reiseregninger, alkoholservering og bruk av konsulenter. Dette var noe av bakteppe i at Riksrevisjonen gjennomgikk tilskuddet til NIF. Åpenhetsdebatten fokuserte derimot i liten grad på den statlige styringen av spillemidlene. Kulturdepartementet var mottaker av Riksrevisjonens rapport. NIF hadde ikke innsyn i eller tilsvarende rett under prosessen. Det fikk Riksrevisjonen kritikk for i kontroll- og konstitusjonskomiteen (Inst. 125 S – 2018-2019, s. 39). Ved å fokusere på Kulturdepartementets forvaltning av tilskuddsordningen og ikke NIFs virksomhet, er ambisjonen til denne studien å gi bidrag til en bredere forståelse om hvordan det statlige idrettspolitiske landskapet fungerer i forvaltningen. Broch og Skille (2019) har tidligere undersøkt hvordan kulturminister Helleland brukte legitimitet i grasroten under åpenhetsdebatten. Det gjør det dermed aktuelt å undersøke hvordan kulturminister og den politiske ledelsen har håndtert Riksrevisjonens kritikk.

Dette studiet bidrar med forskning på forholdet mellom staten og frivilligheten, hvordan staten følger opp tilskudd den tildeler til frivilligheten, og bruken av virkemidler for å sikre at midlene blir brukt effektivt. Denne studien er en undersøkelse av forholdet mellom stat og frivillighet, den fokuserer på legitimitet, interesser og konflikter og hvordan rapporteringskrav og autonomi

får betydning for forholdet. Videre kan en ut fra studiens motivasjon, se hvilken betydning Riksrevisjonens rapport har for oppfølgingen av tilskuddsordningen.

1.3. Oppgavens struktur og oppbygging

Studien er inndelt i syv kapitler. Det første kapitlet er en *introduksjon* til studiet der problemstillingen er redegjort for og aktualisert. *Bakgrunn og kontekst* vil videre gi innsikt i hovedaktører studiet fokuserer på, hvilket forhold staten har til idrett, de bakenforliggende faktorene for Riksrevisjonens rapport og Riksrevisjonens utvidede mandat. *Teoretisk forankring* vil beskrive det analytiske rammeverket og perspektivene som anvendes i analysen. *Metodisk grunnlag* viser til de metodologiske valgene og vurderingene som er tatt, til å besvare studiens problemstilling. *Empiriske resultater* vil redegjøre for den empiriske gjennomgangen, før *analysen* vil drøfte de empiriske funnene i lys av teoretiske perspektiver. Avslutningsvis vil *avslutningskapitlet* svare på studiens problemstilling og gi frempek mot videre forskning.

2. BAKGRUNN OG KONTEKST

Kulturdepartementets forvaltning av tilskuddet det bevilger NIF er en del av en større styring av offentlige tilskuddsordninger. Hvordan tilskuddet forvaltes, bør ses i sammenheng med flere faktorer. Disse faktorene er statens forhold til idrett og den idrettspolitikken det fører, hva som er formålet med tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner og hvilke finansieringskilder staten bidrar med. NIFs anvendelse av tilskuddet er også noe som har betydning for hvordan den statlige idrettspolitikken kommer til uttrykk. Det kan også Riksrevisjonens rapport gjøre. Riksrevisjonens mandat, hvordan det kommer til syne og hvorfor de gjennomfører revisjoner vil ha videre betydning for hvordan Kulturdepartementet følger opp rapporten. Disse nevnte faktorene vil med dette introduseres.

2.1. Statens forhold til idrett

Statens forhold til idrett kommer til uttrykk langs flere dimensjoner. Den synligste er tilskuddet det støtter opp under den organiserte idretten, organisert ved *Norges Idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité* (NIF). NIF er en *paraplyorganisasjon*² som samordner de forskjellige idrettsgrenenes interesser som en *demokratisk, partipolitisk og frivillig* organisasjon (Norges Idrettsforbund, 2020a). NIF er en organisasjon tuftet på frivillighet, som staten *støtter* opp med blant annet tilskudd, finansieringskilder og utvikling av idrettspolitiske mål. Statens forhold til idretten gjelder blant annet hvordan statlig idrettspolitikk *utvikles, finansiering* av idrett og idretten som en del av en større frivillighetspolitikk som Kulturdepartementet *koordinerer og forvalter*, disse blir herunder redegjort for.

2.1.1. Stortingsmeldinger om idrett

Statens mål, visjoner og interesser for idrett forankres i *stortingsmeldinger* om idrett. En stortingsmelding (forkortet Meld. St) er *regjeringens* orienteringer til stortinget om planer innenfor et politikkområde uten forslag til vedtak, som utarbeides i samspill mellom politisk ledelse og det aktuelle departementet (Stortinget, 2019). Idretten kan sees i en bredere og en mer snever forstand. Idretten er i en bredere forstand en del av frivilligheten, der statens premisser for idretten kommer til uttrykk i frivillighetspolitikken og stortingsmeldinger om frivilligheten. I en mer snever forstand har idretten en særegen samfunnsbetydning, hvor idretten har en egen

² Arnesen (2018, s. 9-10) forstår en paraplyorganisasjon som en organisasjonsform hvor en organiserer et samarbeid gjennom en metaorganisasjon, som er en formell sammenslutning av flere organisasjoner. Gjennom å samle seg under en *paraply* kan organisasjonene samordne aktiviteter og ressurser, dele kunnskap og erfaringer og arbeide sammen for å fremme felles interesser overfor myndighetene.

stortingsmelding. Idretten er videre inkorporert og definert som en del av det utvidede *kulturbegrepet* introdusert i stortingsmeldingene om kultur Meld. St. 8 (1973-1974) *om organisering og finansiering av kulturarbeid* av Korvald-regjeringen (KrF, SP og V) og Meld. St. 52 (1973-1974) *ny kulturpolitikk* av Trygve Brattelis andre regjering (A). Idrettspolitiske saker ligger i Kulturdepartementet, som det har gjort siden opprettelsen av et eget kulturdepartement i 1982 (NSD, 2020a).

Den statlige idrettspolitikken kommer til uttrykk i stortingsmeldinger om idrett, hvor den første idrettsmeldingen, Meld. St. 41 (1991–1992) *Idretten – folkebevegelse og folkeforlystelse*, ble lagt frem av Brundtlands regjering (ren AP regjering). Bondeviks sentrumsregjering (KrF, V og SP) la frem sin idrettsmelding, Meld. St. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring: Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet*. Dagens idrettspolitiske landskap er forankret i den gjeldende stortingsmeldingen om idrett Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*. I stortingsmeldingen, lagt frem av Stoltenbergs andre regjering (AP, SV og SP), fremgikk det at "en framtidsrettet statlig idrettspolitik skal legge til rette for at befolkningen har mulighet til å delta i idrett og fysisk aktivitet på alle nivåer" (Meld. St. 26, (2011–2012)).

Statens overordnede mål for den statlige idrettspolitikken sammenfattes i visjonen *idrett og fysisk aktivitet for alle* (Meld. St. 26 (2011–2012)). Gjennom sin bruk av virkemidler legger staten til rette for at alle som ønsker det, får mulighet til å delta i idrett eller drive egenorganisert fysisk aktivitet. Man skal ha mulighet til å delta uavhengig av kjønn, etnisk eller kulturell bakgrunn, funksjonsevne, seksuell orientering eller økonomiske forutsetninger. De prioriterte målgruppene i den statlige idrettspolitikken er barn og ungdom, personer med nedsatt funksjonsevne og inaktive personer (Prop. 1 S (2018–2019)).

2.1.2. Statens finansiering av idrett

Med grunn i at idretten er en frivillig organisasjon, støtter staten opp idretten ved finansiering og tilskudd. Dette framgår i ulike finansieringskilder³. Den mest omtalte og synlige finansieringskilden er overskuddet til Norsk Tipping, som fordeles gjennom fordelingsnøkkelen *Tippenøkkel*. Tippenøkkel bevilges til ulike formål, der først grasrotens andel trekkes ut, før det av loven framgår at 6.4 prosent fordeles til helse- og

³ Andre viktige statlige finansieringskilder er ordninger over statsbudsjettet for merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner og merverdiavgiftskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg (Prop. 1 S (2018–2019), ellers se Hanstad (2019, s. 102-106) for detaljerte beskrivelser av statlige finansieringskilder til idretten.

Kontekst

rehabiliteringsformål. Etter at disse ordningene har fått midlene, fordeler Kulturdepartementet 64 prosent av det gjenværende tilskuddet til idrettsformål, 18 prosent tilfaller kulturformål og 18 prosent til humanitære formål (pengespilloven, 1992, §10); Norsk Tipping, 2019).

Midlene som tilfaller idrettsformål deles så inn i en hovedfordeling til idrett av Kulturdepartementet, ved seks hovedposter. Disse seks postene er (1) idrettsanlegg, (2) nasjonalanlegg/spesielle anlegg, (3) forsknings- og utviklingsarbeid, (4) antidopingarbeid og arbeid mot manipulering av idrettskonkurranser, fysisk aktivitet og inkludering i idrettslag, friluftstiltak for barn og ungdom, (5) Norges Idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (6) tilskudd til lokale lag og foreninger. Av disse postene får idrettsanlegg klart mest av fordelingen, mens NIF får nest største del av kaken (Regjeringen, 2020a).

Staten finansierer dermed deler av NIFs virksomhet gjennom det årlige tilskuddet av overskuddet til Norsk Tipping. I tilskuddsbrevet som setter føringer for tilskuddet, formulerer staten tre overordnede mål som forutsetning for tilskuddet. Disse målene er å bidra til å opprettholde og utvikle NIF som en frivillig, medlemsbasert organisasjon, bidra til å opprettholde og utvikle et godt aktivitetstilbud gjennom den organiserte idretten og bidra til å bevare og sikre NIF som en åpen og inkluderende organisasjon, og til at idrettslagene framstår som arenaer for meningsdannelse og verdifulle rammer for sosialt felleskap (Meld. St. 26, 2011-2012, s. 43).

Idrettens finansieringskilder og finansering fra staten er på mange måter sett på som unik (Selle, 1995; Goksøyr, 1996; Bergsgard, 2005). Dette er fordi midlene *ikke* fordeles over statsbudsjettet, men av regjeringen i kongelig resolusjon. Dette betyr at Stortinget i forhold til andre politikkområder har relativt liten innflytelse i tildelingen av spillemidlene og hvor stortings innflytelse på idrettsfeltet er begrenset i all hovedsak til behandling av stortingsmeldinger og pengespilloven. Spillemiddelordningens karakter åpner opp for at regjeringen har økt innflytelse på tildelingen, der også avdelingen for sivilsamfunn og idrett, som forvalter ordningen vil spille en viktig rolle i utformingen av den statlige idrettspolitikken (Enjolras m. fl., 2012, s. 15).

2.1.3. Idretten som en del av frivillighetsbevegelsen

Idretten er en del av en bredere bevegelse – de inngår som frivillig organisasjon i statens frivillighetspolitikk – som legger føringer for hvordan tilskuddet til NIF forvaltes. I stortingsmeldingen om frivilligheten *Frivilligheita - sterk, sjølvstendig, mangfaldig* (Meld. St.

10, 2018–2019) er målene for frivillighetspolitikken å styrke frivilligheten på deres egne premisser. Det er ikke staten som setter målene for frivilligheten, det gjør frivilligheten selv. Statens frivillighetspolitikk skal støtte opp om en sterk, selvstendig og mangfoldig frivillighet, der bred deltakelse er det overordnede frivillighetspolitiske målet. Tilskuddsordninger til frivillig sektor, er blant virkemidlene staten har for å nå målet om bred deltakelse i frivilligheten (Meld. St. 10, 2018–2019).

Regjeringen bidrar til å styrke den frivillige sektoren gjennom sin erklæring for frivilligheten, *frivillighetserklæringen – erklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor* (2015). De overordnede momentene i erklæringen forplikter regjeringen til samarbeid, medvirkning og forutsigbarhet – uavhengig av hvilket departement, direktorat eller etat som er involvert. Erklæringen skal bidra til en helhetlig og koordinert frivillighetspolitikk, og legge grunnlaget for samordning mellom ulike departement. Erklæringen følges opp hvert år med et møte mellom regjeringen og frivillig sektor. Det er Kulturdepartementet som koordinerer oppfølgingen av den statlige frivillighetspolitikken, mens det enkelte departement har ansvar for virkemidler og tiltak som berører frivilligheten innenfor sine ansvarsområder (Regjeringen, 2015). Det er av betydning at NIF er en frivillig organisasjon. Dette er fordi Kulturdepartementets oppfølging av tilskuddet til NIF vil følge andre forpliktelser og forutsetninger enn en underliggende etat (Selle, 1995).

2.1.4. Kulturdepartementet som koordinerende forvalter

Kulturdepartementet forvalter den statlig politikk på flere områder. Kulturdepartementet er dermed en del av den norske *sentralforvaltningen*, som har hele landet som virkefelt. Sentralforvaltningen befinner seg på toppen av den utøvende makt, som regjeringens *administrative* apparat. Det betyr at den ivaretar statens løpende styring av samfunnet, hvor sentralforvaltningen og dens ansatte har makt og innflytelse i den politiske prosessen der de kan påvirke utformingen av nye lover og årlige budsjett (Christensen m. fl., 2018, s. 13). Som forvalter av statlig politikk på ulike områder, har Kulturdepartementet ansvar for den statlige politikken og forvaltningen på områdene kultur, likestilling og diskriminering, opphavsrett, medier, idrett, frivillig virksomhet og pengespill og lotteri (regjeringen, 2020b). Departementet er organisert, som vist i figur 2.1, ved at departementet ledes *politisk* av statsråden som er kulturminister i samarbeid med statssekretær og en politisk rådgiver. *Administrativt* ledes departementet av departementsråden. Videre består Kulturdepartementet av fem avdelinger: administrasjonsavdelingen, avdelingen for sivilsamfunn og idrett, avdelingen for tro, livssyn og

Kontekst

kulturvern, kunst- og museumsavdelingen og medieavdelingen. Departementet består også av en kommunikasjonsenhet og en statsrådsseksjon (Regjeringen, 2020b; NSD, 2020a). Når det kommer til idretten, er det *avdeling for sivilsamfunn og idrett* som har ansvar for den statlige idrettspolitikken, og det overordnede ansvaret for koordinering og samordning av staten sitt forhold til frivillig sektor, blant annet, med ansvar for fordeling av spillemidler til aktivitet og midler til NIF (regjeringen, 2020c).



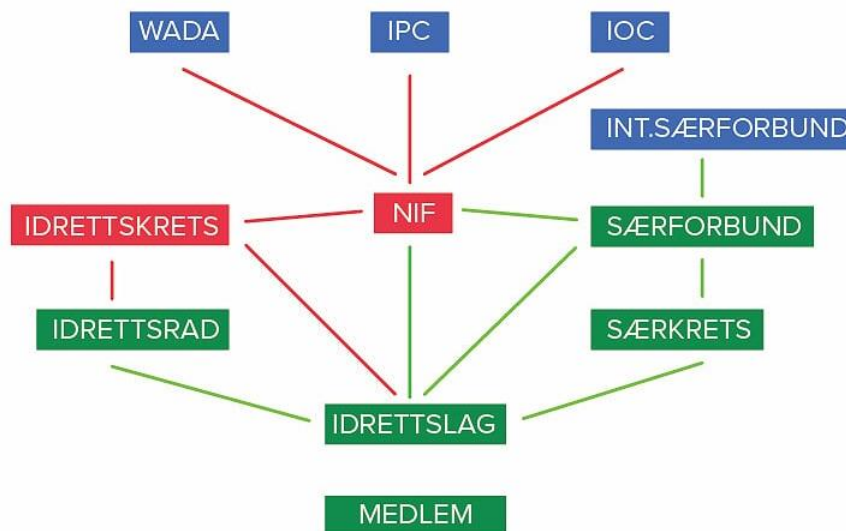
Figur 2.1: *Organisasjonsoversikt i Kulturdepartementet* (Regjeringen, 2020b).

At et departement er både et politisk og et *administrativt* organ, slik Mangset (2017, s. 212) beskriver det, vil det i prinsippet utgjøre en forskjell om (kultur)ministeren kommer fra for eksempel partiet Høyre eller Arbeiderpartiet. En minister er forpliktet til å gjennomføre sitt partis og den gjeldende regjeringens kulturpolitikk, hvor ministeren har et korps av politiske medarbeidere rundt seg som vil være ulik fra parti til parti. Samtidig skal den politiske ledelsen kunne hente lojal støtte fra et politisk nøytralt administrativt apparat i departementet. Innenfor norsk statsskikk er dette prinsipielle skillet ganske klart, men i praksis kan det også gi opphav til spenninger.

Det at det prinsipielle skillet er ganske klart i norsk statsskikk, kan drøftes i lys av forholdet mellom fag og politikk. Klassiske studier om forholdet mellom fag og politikk (Jacobsen, 1960; 1978) peker på at de byråkratiske verdiene i embetsverket er knyttet til at embetsverket forventes å opptre politisk lojale, nøytrale og faglige uavhengige. Disse sosiale rollene medfører en konflikt mellom politisk lojalitet og nøytralitet, og har sammenheng med at det norske forvaltningssystemet skifter ut den politiske ledelsen ved valg, mens forvaltningsapparatet er så å si intakt ved et politisk skifte (Jacobsen, 1960, s. 253). Med skifte i politiske ledelse gir det dermed opphav til spenninger ved at sentralforvaltningen på den ene siden forventes å være politiske lojale, mens det forventes på den andre siden å være partipolitisk nøytrale.

2.2. Norges Idrettsforbund

Norges Idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (forkortet NIF eller Norges Idrettsforbund) som paraplyorganisasjon koordinerer interessene for de 55 særforbund, 17 idrettskretser, 375 idrettsråd og 10 787 idrettslag, hvor NIF har rett i underkant av 2.100.000 medlemskap, som gjør NIF til Norges største frivillige organisasjon (Norges Idrettsforbund, 2020b).



Figur 2.2.: Organiseringen av norsk idrett (Norges Idrettsforbund, 2020a).

Som en frivillig og demokratisk organisasjon, representerer sentralledet i organisasjonen folkebevegelsen i *nasjonal* forstand. Det gjør de ved å ha kontakt med Kulturdepartementet, hvor de søker om finansiering, som de fordeler videre i organisasjonen. Organisasjonen er videre organisert (som vist i figur 2.2) ved *særforbund*, som organiserer og leder de ulike idrettsgrenene hvor de har ansvar for konkurransevirkosomheten og utvikling av særidretten både nasjonalt og internasjonalt. Norges Håndballforbund er for eksempel et slikt særforbund. Videre nasjonale ledd i organisasjonen er *idrettskretser*, inndelt etter landets fylkesgrenser, som er et fellesorgan for alle idretter innenfor den geografiske rammen. Idrettskretsene fremmer samarbeid mellom særkretser og enkelte idrettslag, mellom idrettens organisasjonsledd og alle øvrige fylkeskommunale instanser og aktører i fylket med ansvar for idrett og fysisk aktivitet. *Særkretsenes* oppgave er å administrere de ulike idrettene i fylkene og det laveste nivået i organisasjonen er idrettslagene, som utgjør det lokale grunnplanet i idrettsorganisasjonen. I et *internasjonalt* perspektiv har NIF regelmessig kontakt med blant annet det internasjonale

antidopingbyrået (WADA) og den internasjonale olympiske komité (IOC) og paralympiske komite (IPC) (Norges Idrettsforbund, 2020a).

Norges Idrettsforbund som en frivillig og demokratisk organisasjon velger en sentralledelse ved *Idrettstinget*. Idrettstinget er NIFs høyeste myndighet og holdes hvert andre år.⁴ Her velges det idrettspresident og diverse styremedlemmer som i varierende grad har kontakt med Kulturdepartementet (Norges Idrettsforbund, 2020c). Samtidig som det velges representanter til sentralledet godkjennes også langtidsplanen til idretten. Dette er et strategidokument som inneholder hvordan idretten vil jobbe med prioriterte områder for en tidsperiode på fire år, hvor det inngår tydelige mål og strategier for å nå disse. Dette dokumentet kommer til syne i søknadene om spillemidler til departementet hvor søknaden inneholder sentrale føringer ut fra langtidsplanen (Norges Idrettsforbund, 2020d).

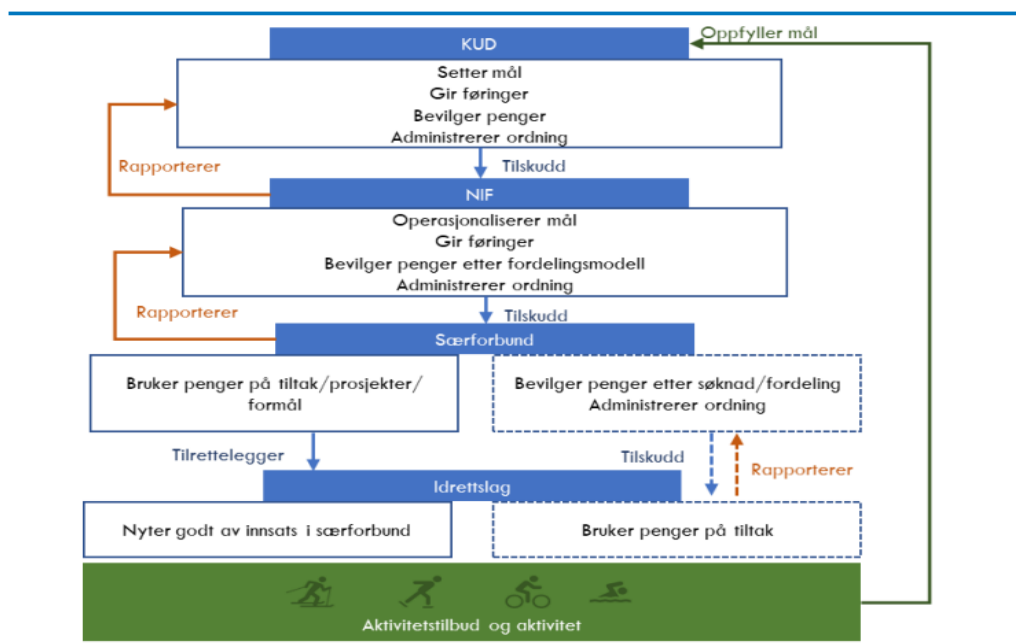
2.2.1. Statlig tilskudd til Norges Idrettsforbund

Staten, ved Kulturdepartementet, finansierer deler av NIFs virksomhet. Dette gjøres ved overskuddet til Norsk Tipping i form av fordelingsnøkkelen tippenøkkelen. For at NIF skal få støtte fra staten, må de sende en årlig *søknad* til Kulturdepartementet, som forvalter tilskuddet. Dette tilskuddet får NIF i form av et tilskudd, formidlet gjennom et *tilskuddsbrev*. I tilskuddsbrevet, som er sentralt i denne studien, forekommer det forutsetninger, rapporteringskrav og anvendelse av tilskuddet. Tilskuddet til NIF deles inn i fire underposter (post 1-4). Post 1 er midler til NIF sentralt og regionalt, som er midler for drift av sentralledet i organisasjonen. Post 2 er midler til NIF særforbund, som går til NIFs 55 særforbund. Post 3 midlene er forbeholdt barn, ungdom og bredde og post 4 er midler til toppidrett, herunder Olympiatoppen (Regjeringen 2020a).

Det årlige tilskuddet til NIF er illustrert ved verdikjeden i figur 2.3. Kulturdepartementet setter overordnede mål for tilskuddet, som er forankret i den gjeldende stortingsmeldingen om idrett. Departementet gir også føringer på bakgrunn av prioriteringer og forutsetninger for bruken av midlene. NIF operasjonaliserer deretter disse statlige målene ut fra de demokratiske langsiktige planene, styringsdokumenter og mål for organisasjonen. Tilskuddet fordeles så videre ned i organisasjonen, ut fra fordelingsmodeller og mål organisasjonen har satt seg.

⁴ Frem til 2019 holdtes Idrettstinget hvert fjerde år, men et vedtak om å holde Idrettstinget hvert andre år ble vedtatt på Idrettstinget 2019 (Norges Idrettsforbund, 2020d).

Kontekst



Figur 2.3: Verdikjede for tilskuddet til NIF (Oslo Economics, 2019).

Som følge av at NIF mottar det årlige tilskuddet fra Kulturdepartementet, er de pliktige i å rapportere på bruken av tilskuddet i form av en årlig spillemiddelrapport der bruken av disse midlene dokumenteres. Dette legger videre føringer for hvordan neste års tilskudd bevilges. Kulturdepartementet og NIF har løpende dialog rundt oppfølging og rapportering av tilskuddet.

2.3. Riksrevisjonen

Tilskuddsordningen som er gjort rede for, ble *revidert* av Riksrevisjonen i en forvaltningsrevisjon overlevert til Kulturdepartementet om "Kulturdepartementets oppfølging av NIFs bruk av spillemidler for perioden 2012-2017". Riksrevisjonsloven § 1 om Riksrevisjonens formål, sier at:

"Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan. Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger" (Riksrevisjonsloven, § 1, 2004).

Riksrevisjonen er altså et uavhengig kontrollorgan, der Riksrevisjonen i hovedsak bestemmer selv hva det skal revidere, samtidig som de er pålagt noen faste, årlige revisjonsoppgaver, ved at de er Stortingets største og eldste revisjons- og kontrollorgan (Thompson, 2001). Det vil si at Stortinget (i plenum) kan pålegge Riksrevisjonen til å gjennomføre revisjoner, på områder de er særlige opptatt av, hvor formålet til revisjonene er å *styrke* tillitten til at regjeringen og

Kontekst

myndighetene utøver sitt ansvar effektivt, etisk og i samsvar med gjeldende lover og regler, og å skape gode betingelser for slik ansvarsutøvelse (Riksrevisjonen, 2020a).

Samtidig som at formålene til Riksrevisjonen er å styrke tilliten til at regjeringen og myndighetene utøver sitt ansvar effektivt, er Riksrevisjonens oppgaver er å foreta revisjon av statlige regnskaper (regnskapsrevisjon), kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll) og gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon) (Riksrevisjonsloven, § 9, 2004). Med å gjennomføre disse ulike formene for revisjon, bidrar Riksrevisjonen til å forebygge og avdekke misligheter, feil og mangler gjennom veiledning og revisjon.

Riksrevisjonen gjennomførte en *forvaltningsrevisjon* av Kulturdepartementets oppfølging av spillemidlene det forvalter. En forvaltningsrevisjon er basert på systematiske undersøkelser av hvordan statsforvaltningen iverksetter Stortingets vedtak og om de politiske mål blir oppnådd (Christensen m. fl., 2001, s. 272). Graham-Haga (2006, s. 8) forstår forvaltningsrevisjon som systematiske undersøkelser av forvaltningen med sikte på å avdekke uheldige forhold. Ifølge Riksrevisjonen (2020b, s. 5) innebærer forvaltningsrevisjon å undersøke om Stortingets vedtak og forutsetninger iverksettes så effektivt som mulig, gitt de rammene som er satt av Stortinget. Effektivitet i forvaltning omfatter gjerne både god måloppnåelse, og at målene nås med minst mulige ressurser. I Riksrevisjonens rapporter gir Riksrevisjonen en merknad⁵, etter grad av kritikk, som de deler inn i fire alvorlighetsgrader. Disse fire gradene av kritikk rangeres fra lav til høyt:

- *Kritikkverdige* brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.
- *Sterkt kritikkverdige* angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.

⁵ Riksrevisjonen kan gi samme rapport flere grader av kritikknivå. I rapporten til Kulturdepartementet har de kun benyttet seg av et kritikknivå.

Kontekst

- *Alvorlig benyttes* ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
- *Svært alvorlig* brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.

Når rapporten er ferdigbehandlet av Riksrevisjonen, oversender Riksrevisjonen rapporten med departementets eller virksomheten (som revideres) kommentarer og Riksrevisjonens sluttbemerkninger. Stortinget, følger videre opp rapporten, ved å behandle rapporten i *kontroll- og konstitusjonskomiteen*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen består av politikere fra ulike parti, som gir en innstilling til rapporten hvor de kan kommentere rapporten. Etter at rapporten er behandlet i Stortinget, følges den på ny opp av Riksrevisjonen hvor oppfølgingen av rapporten som regel forekommer etter tre år (Riksrevisjonen, 2020a, Riksrevisjonen, 2020b, s. 5).

2.3.1. Riksrevisjonens utvikling og økte mandat

Som kontrollorgan, er Riksrevisjonen et historisk rikt revisjonsorgan, som spenner seg over 200 år tilbake i tid. Fra grunnlovens konstitusjon til dagens landskap har Riksrevisjonen opplevd en økt innflytelse og sterkere posisjon som Stortingets viktigste kontrollinstrument (Thompson, 2001). Historisk sett bedrev Riksrevisjonen med regnskapsrevisjon, men har med årene fått et bredere mandat og inntatt en mer synlig rolle. Dette er relevant fordi hvordan Kulturdepartementet oppfatter Riksrevisjonen vil kaste lys på hvordan oppfølgingen av rapporten vil forekomme.

Riksrevisjonens retningslinjer (2020b, s. 5) viser at formålet med Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon er å rapportere resultater av revisjonen på en rettferdig og balansert måte til Stortinget, gi anbefalinger og følge opp om nødvendige tiltak iverksettes for å rette opp dokumenterte svakheter og manglende resultater. Forvaltningsrevisjon er en forholdsvis ny revisjons- og kontrollform og som i stor grad ble utviklet på bakgrunn av Stortingets behandling av Dokument 7 på 1970-tallet. Dette dokumentet var en utredning (Ingvaldsenutvalget) av spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen (Dok. 7 (1972/73)). I behandlingen av dette dokumentet ble det ytret ønske fra Stortinget om at Riksrevisjonen skulle bidra til å gi Stortinget utvidet kjennskap til forvaltningens virksomhet (Thompson, 2001).

Kontekst

Riksrevisjonens utvikling mot et kontrollorgan med forvaltningsrevisjon som hovedansvarlig, har blitt karakterisert som en institusjon som bidrar til byråkratisering i negativ forstand (Reichborn-Kjennerud, 2012, s. 48). Pollitt m. fl. (1999) ser på fremveksten av forvaltningsrevisjon som interessant fordi det er et instrument for å balansere kontroll og autonomi i forvaltningen.

Christensen, Lægreid og Helgesen (2001) beskriver utviklingen av Riksrevisjonen for *et revitalisert Riksrevisjon* som et resultat av en rekke samvirkende faktorer. Blant annet, har Riksrevisjonen blitt parlamentarisert, der Stortinget i større grad aktivt bestiller forvaltningsrevisjoner. Dette kan sees på som en aktiv utnyttelse av potensiell kontroll av den utøvende makten (regjeringen). Denne utviklingen, om en mer aktiv utnyttelse av forvaltningsrevisjon, fører til at forholdet mellom Stortinget og den utøvende makten – som tradisjonelt har vært preget av tillit, gjensidig konsultasjon og samarbeid - utfordres og forandres. Revitaliseringen av Riksrevisjonen innebærer, ifølge Christensen, Helgesen og Lægreid (2001, s. 295), at Riksrevisjonens utvidede mandat som politisk aktør har ført til nye spenninger mellom regjeringen, forvaltningen og Riksrevisjonen.

I Graham-Hagas (2006) studie av utvikling i policy og praksis hos Riksrevisjon, som hun kaller for institusjonalisering av forvaltningsrevisjonen, viste hun til at forvaltningsrevisjonen har utviklet seg betydelig over tid både i policy og praksis. Utviklingen og endringen av forvaltningsrevisjon er preget av vekst og prioritering, standardisering og formalisering, samt profesjonalisering og spesialisering. Det har skjedd til dels store endringer både i policy og praksis. Forvaltningsrevisjon har utviklet seg fra å være en marginalisert sideaktivitet til å bli en prioritert hovedaktivitet som legger beslag på store deler av Riksrevisjonens samlede ressurser. Samtidig har prioriteringen av forvaltningsrevisjon blitt tydelig i samhandlingen med omgivelsene (Graham-Haga, 2006). Pollitt m. fl. (1999) beskriver forvaltningsrevisjon som en konsekvens *New Public Management* (en reformsbølge), med økt fokus på mål og resultatstyring (resultater, effektivitet og måloppnåelse), og dermed utviklet Riksrevisjonen seg mot et resultatorientert forvaltningsrevisjonsorgan.

Utviklingen av et Riksrevisjon, med et utvidet mandat der forvaltningsrevisjon har blitt en prioritert hovedaktivitet, har medført kritikk og diskusjon rundt Riksrevisjonens rolle, som Roness (2012) spør "kva er ho, og kva bør ho vera?". Christensen, Helgesen og Lægreid (2001) beskriver at den økte satsingen på forvaltningsrevisjon fra 80-tallet har bidratt til å aktualisere spørsmålet om Riksrevisjonens rolle som aktører på en politisk arena. Spørsmål rundt hvor

nyttig Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner er, har blitt stilt, der Reichborn-Kjennerud (2014) doktorgradstudier peker på et flertall av de reviderte i et spørreskjema, oppgir at Riksrevisjonen uavhengig om de anser revisjonen som nyttig eller ikke, opplever riksrevisjonen som å ha en nulltoleranse for avvik, at mange av konklusjonene i forvaltningsrevisjonsrapporten er for unyanserte ved at det ikke skilles tilstrekkelig mellom viktige og mindre viktige saker og at konklusjonene ble farget av Riksrevisjonens avviksperspektiv som gjør at den alltid vil finne feil (Reichborn-Kjennerud, 2014).

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan, som gjennomfører regnskapsrevisjoner, selskapskontroll og forvaltningsrevisjoner. Utviklingen av Riksrevisjonen som et organ som i større grad går inn i forvaltningen og gjennomfører forvaltningsrevisjoner, har medført bestridelser. Reichborn-Kjennerud (2012) oppgir at til tross for at Riksrevisjonen har fått kritikk, opplever 60 prosent forvaltningsrevisjon som nyttig eller svært nyttig. Kun 16 prosent opplevde rapportene som lite nyttige. Et flertall mente også at de ansvarlige hadde tatt grep for å rette opp forholdene og at rapporten ble brukt som et utgangspunkt for å gjøre forbedringer. Dermed er Riksrevisjonens rolle blitt aktualisert, hvor det utvidede mandatet har medført økt kritikk, men også sett på som positiv ved at rapportene anses som nyttige.

2.4. Åpenhetsdebatten som forløper til Riksrevisjonens rapport

Hvorfor Riksrevisjonen gjennomførte en forvaltningsrevisjon av tilskuddsordningen, kan sees i sammenheng med *Åpenhetsdebatten*. *Åpenhetsdebatten*, ble betegnelsen på den offentlige debatten rundt pengebruken til NIF. Reiseregninger, alkoholserving og konsulentbruk preget nyhetsbildet over flere år, og avsløringer i VG i 2016 satte søkelyset på manglende åpenhet og begrensede muligheter for innsyn rundt pengebruken i NIF sentralløst⁶. "Sånn er det, og sånn blir det", sa daværende generalsekretær i NIF Inge Andersen, etter at idrettsstyret bestemte at den konkrete bruken av offentlige midler skulle holdes hemmelig for perioden før 2015. Hovedbegrunnelsen var at idrettstinget hadde godkjent regnskapet, og at det dermed angivelig ikke var rom for å utdype hva som ligger i sekkepostene (Hernes og Strøm, 2016).

⁶ Se blant annet: <<https://www.vg.no/sport/ol-2022/idrettsforbundet-nekter-aa-avsløre-first-house-utgifter/a/10120462/>>, <<https://www.vg.no/sport/idrettspolitikk/tid-for-naadeloes-aapenhet-overalt/a/23629388/>>, <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kronikk-krever-full-apenhet/id2483211/>>

Med mye negativ oppmerksomhet til NIF i media, ble det en isfront mellom Kulturminister Linda H. Helleland og idrettsledelsen. Konflikten var på sitt høyeste da Linda H. Helleland, gikk ut i media, med kronikken "Vi krever full åpenhet" den 12. april 2016:

"Jeg forventer en større åpenhet rundt alle sider av NIFs virksomhet. Jeg forventer at idretten vil igangsette en praktisering av åpenhet som blant annet omhandler anskaffelser, rammeavtaler, styrevervsregister. Allmenheten bør ha innsyn i dette" sa Helleland, den gang (Helleland, 2016). Dette ble da etterfulgt av at regjeringen innførte et nytt krav om innsyn ned på bilagsnivå – for sentralledet i NIF.

2.5. Riksrevisjonens rapport

Riksrevisjonen gjennomførte en forvaltningsrevisjon om Kulturdepartementets oppfølging av NIFs bruk av spillemidler for perioden 2012-2017. Dette var på bakgrunn av indikasjoner på risiko om at Kulturdepartementet ikke hadde fulgt opp at NIF hadde brukt midlene i henhold til krav og prioritering for tildeling. Det var også indikasjoner om at ressursbruken i NIF ikke var effektiv (Riksrevisjon, 2018, s. 5). I denne forvaltningsrevisjonen, undersøkte Riksrevisjonen rammetilskuddet Kulturdepartementet bevilger til NIF, som er overskuddet til Norsk Tipping ved fordeling gjennom tippenøkkelen. Målet med revisjonen var dermed "å undersøke om NIF har brukt spillemidlene effektivt og i henhold til krav og prioriteringer fra Kulturdepartementet i perioden 2012-2017, og å vurdere departementets oppfølging av Idrettsforbundets bruk av spillemidler" (Riksrevisjonen, 2018, s. 4).

For å gjennomføre forvaltningsrevisjonen besto Riksrevisjonen av en omfattende analyse av Kulturdepartementet og NIF. Riksrevisjonen analyserte økonomi og aktivitet, hvor det inngikk regnskaps/kostnadsanalyser, og dokumentanalyser der tilskuddsbrev, spillemiddelsøknader og andre dokumenter ble gjennomgått. Det ble gjennomgått en rekke evalueringer og utredninger, stortingsmeldinger på tilgrensede områder (fysisk aktivitet, folkehelse) samt forskningsrapporter om spillemidler til idrettsformål. Riksrevisjonen gjennomførte også intervju med medlemmer av idrettsstyret, ledere og ansatte i NIFs sentrale organisasjon, ledere for særforbund og Særforbundenes fellesorganisasjon, kontrollkomiteens leder, avdelingsleder og saksbehandler i Kulturdepartementet, samt noen andre relevante aktører, blant annet forskere. Det ble sendt ut to spørreundersøkelser, en til generalsekretærene i de 54 særforbundene, og en til organisasjonslederne i 18 idrettskretsene (Riksrevisjonen, 2018).

Med bakgrunn i Riksrevisjonens metoder, skilte Riksrevisjonen (2018, s. 8) mellom to overordnede problemstillinger. Den første problemstillingen var *i hvilken grad har NIFs bruk av spillemidler vært effektiv og sikret god måloppnåelse i perioden 2012–2017?* Undersøkelsen skulle belyse i hvilken grad NIF hadde brukt spillemidlene i henhold til krav og prioriteringer satt av Kulturdepartementet og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. I den forbindelse skulle det også vurderes hvordan NIFs organisering og styring legger til rette for målrettet og effektiv bruk av spillemidlene. Den andre problemstillingen var *hvordan har Kulturdepartementet fulgt opp NIFs bruk av spillemidler i perioden 2012–2017?* Undersøkelsen skulle vise hvilke rapporteringskrav Kulturdepartementet stiller, og hvorvidt disse var egnet til å belyse måloppnåelse. Det skulle også vurderes om Kulturdepartementet hadde respondert på NIFs rapportering og hvordan Kulturdepartementet hadde fulgt opp rapporteringen og tilskuddsordningene.

2.5.1. Resultatet av revideringen

Riksrevisjonen offentliggjorde rapporten 18. oktober 2018. I rapporten ble Riksrevisjonens vurderinger delt inn i tre overordnede kategorier som skulle svare på de to nevnte problemstillingene. Disse tre hovedkonklusjoner var: (1) at en større andel av midlene burde ha blitt brukt til aktivitet, (2) at det er uklart om NIF når vesentlige mål med tilskuddet og (3) at Kulturdepartementet har fulgt opp tilskuddet til NIF, men mangler informasjon om måloppnåelse på vesentlige områder (Riksrevisjonen, 2018).

Det første funnet og vurderingen omhandlet at en større andel av midlene burde ha blitt brukt til aktivitet. Vurderingen gikk ut på at NIFs styring og forvaltning av spillemidlene burde ha lagt bedre til rette for målrettet og effektiv bruk av midlene, og dermed kunne en større andel av spillemidlene blitt brukt til aktivitet og ivareta medlemmer og medlemsorganisasjoner (kilde). Som Riksrevisor Per-Kristian Foss la vekt på under pressekonferansen ved fremleggelsen av rapporten, konkluderte Riksrevisjonen med at NIF hadde brukt midler som skulle gå til aktivitet, til å lønne administrasjon. "Regnskapsanalysen viser at NIFs sentrale organisasjon i løpet av perioden 2012-2017 har brukt 52 millioner kroner av tilskuddet på post 3 (midler til barn, ungdom og bredde) til å dekke kostnader i NIFs kompetanseseksjon" hvor "nær 70 prosent er brukt til lønns- og driftskostnader for ansatte i NIF sentralt (...)" (Riksrevisjonen, 2018, s. 46). Den andre vurderingen til Riksrevisjonen var at det er uklart om NIF når vesentlige mål med tilskuddet, der rapporteringen til NIF ga begrenset med oversikt

Kontekst

over hvordan spillemidlene er brukt for å nå målene med tilskuddet (Riksrevisjonen, 2018, s. 47). Disse to vurderingene besvarte dermed den første problemstillingen om i hvilken grad NIFs bruk av spillemidler har vært effektiv og sikret god måloppnåelse.

Den tredje overordnede vurderingen var at Kulturdepartementet hadde fulgt opp tilskuddet til NIF gjennom mål og krav. Departementet hadde derimot fått begrenset oversikt om bruken av spillemidlene bidro til at mål for tilskuddet nås, på grunn av mangler i NIFS rapportering. Det var særlig uheldig at rapporteringen av medlems- og aktivitetstallene hadde vært misvisende fordi NIF hadde rapportert på antall medlemmer, og ikke antall unike medlemmer. Riksrevisjonen mente derfor det ikke var mulig å vite hvor stor andel av befolkningen som var medlem i NIF (Riksrevisjon, 2018, s. 5-6).

Riksrevisjonen ga Kulturdepartementet det laveste kritikknivået ved at det var *kritikkverdig* at departementet ikke har sørget for at det i større grad får relevant informasjon fra NIF, slik at de kunne vurdere om viktige idrettspolitiske mål nås. Det var særlig uheldig at departementet fortsatt ikke hadde fått gode nok data om måloppnåelse for prioriterte målgrupper (ungdom som faller fra idretten, personer med nedsatt funksjonsevne og kjønnsbalanse/kvinnelige ledere). Revisjonen mente også at departementet hadde et begrenset grunnlag for å vurdere hvor effektivt og målrettet midlene på post 2 (midler til særforbund) og post 3 (midler til barn, ungdom og bredde) brukes (Riksrevisjonen, 2018, s. 49). Etter revisjonens vurdering var departementets krav også utydelige på enkelte områder. Dette gjaldt blant annet mål for post 4 (midler til toppidrett) om å sikre "en bredde i toppidretten", hvor departementet ikke hadde konkretisert dette begrepet. Departementet hadde heller ikke definert hva som lå i begrepet breddeidrett på post 3. Som følge av disse beretningene, mente Kulturdepartementet hadde fått for lite relevant informasjon fra NIF til å ha et godt grunnlag for å vurdere bruken av tilskuddet bidrar til å nå vesentlige idrettspolitiske mål (Riksrevisjonen, 2018, s. 49).

Riksrevisjonen ga dermed Kulturdepartementet den laveste anmerkningen, hvor departementet hadde fulgt opp NIF gjennom mål og krav, men ikke hadde et godt nok informasjonsgrunnlag til å vurdere om bruken av midlene bidro til å nå vesentlige idrettspolitiske mål for perioden. De fleste av vurderingene var rettet mot NIFs rapportering, men mente også at det var uheldig at departementet fortsatt ikke hadde fått gode nok data om måloppnåelse for prioriterte målgrupper.

2.6. Oppsummering av kapitlets hovedtrekk

Kapitlet har introdusert bakgrunn og kontekst for studiets case. Hovedtrekkene i kapitlet er at statens forhold til idrett kommer til uttrykk gjennom stortingsmeldinger som legger grunnlag for hvilke arenaer staten støtter opp idretten, hvor idretten også inngår i frivilligheten. Statens finansiering av idrett forekommer langs flere finansieringskilder, der Norges Idrettsforbunds virksomhet får et årlig tilskudd fra overskuddet til Norsk Tipping som er tilskuddsordningen Riksrevisjonen undersøkte. Riksrevisjonens mandat som kontrollorgan har blitt presentert, der utviklingen av forvaltningsrevisjon er av relevans til studiets videre fremstilling. Bakenforliggende kontekst om åpenhetsdebatten som forløpet til Riksrevisjonens rapport har blitt redegjort for, før Riksrevisjonens rapport og vurderinger er avslutningsvis presentert.

3. TEORETISK FORANKRING

Den teoretiske forankringen introduserer det analytiske rammeverket som tar utgangspunkt i Hood (1983/2007) sine *typologier* av virkemidler karakterisert ved NATO-skjemaet. NATO-skjemaet, og operasjonaliseringen av den, danner grunnlaget for fortolkningsrammene for den empiriske fremstillingen. I kapittelet vil det introduseres supplerende og utfyllende klassifiseringsskjema som vil diskutere styrker og begrensninger i rammeverket i analysen. Disse vil benyttes til å diskutere på hvilken måte NATO-skjemaet fanger opp Kulturdepartementets bruk av virkemidler i tilskuddsbrevene som studeres.

Der det analytiske rammeverket benyttes til å klassifisere virkemidler i den empiriske gjennomgangen, søker den forklarende tilnærmingen ved *perspektiver* å forstå de empiriske resultatene som fremlegges. Perspektivene vil gi bredere forståelse for hvordan ulike sentrale aktører påvirker Kulturdepartementets respons, hvor perspektivene kobles sammen i et *transformativt* perspektiv. Så fremt med å bidra med empiriske funn, kan også studiet bidra med et *teoretisk bidrag*. En diskusjon om det teoretiske bidraget og en oppsummering av hovedtrekkene i den teoretiske forankringen vil avslutningsvis i kapittelet finne sted.

3.1. Analytisk rammeverk

Studiens analytiske rammeverk tar altså utgangspunkt i Christopher H. Hoods typologier nodality, authority, treasure og organization, som Hood betegner "the 'NATO' scheme" (Hood, 1983). NATO-skjemaet er et klassifiseringsapparat som vil kategorisere hvordan Kulturdepartementet har brukt virkemidler i tilskuddsbrevene for perioden 2013-2020. Formålet til rammeverket er å kategorisere endringer i bruken av virkemidlene. I hvilken grad det analytiske rammeverket evner dette, styrkene og begrensningene i det operasjonaliserte rammeverket vil diskuteres i samspill med de utfyllende klassifiseringsskjemaene som introduseres ved Evert Vedungs (1998) *carrots, sticks and sermons* og Torstein Eckhoffs (1983) fire kategorier av styringsmidler.

3.1.1. NATO-skjemaet

NATO-skjemaet legger til grunn at myndigheter har i kraft av å være en myndighet, et sett med styringsmidler. Disse virkemidlene er grunnleggende styringsmidler som Hood deler inn i nodale, autorative, økonomiske (oversatt fra treasure) og organisatoriske virkemidler. Hood (1983, s. 3) skiller så virkemidler inn i kategorier hvor man kan oppdage (detection) og virkemidler man kan bruke til å påvirke (effecting). Disse kaller han for *detectors* og *effectors*.

En kan si at detectors er et undersøkende verktøy for innsamling av informasjon, mens effectors er alle instrumenter myndigheter har til å påvirke omgivelsene.

Hood (1983, s. 4) definerer *nodalitet* som egenskapen av å være i midten av et informasjons- eller sosialt nettverk, der på grunn av myndighetenes sentrale posisjon som midtpunkt, besitter en mye informasjon. Myndigheter er typisk 'nodale' der de kan utgjøre en sentral tilstedeværelse i form av sin posisjon. De kan utgjøre en sentral tilstedeværelse i en mer snever informasjonsmessig forstand ved å ha vært borti mange ulike tilfeller av noe, og dermed bygge opp 'et lager' av informasjon – ikke tilgjengelig til andre. At myndigheten har denne sentrale posisjonen, en form for autorativ posisjon – gir det myndighetene en grunn til å ha påvirkning, som skiller seg fra alle andre egenskaper ved en myndighet. Myndigheter kan dermed bruke informasjon som et virkemiddel. Hood og Margetts (2007) beskriver eksempler i bruken av nodalitet som virkemiddel gjennom undertrykkelse av informasjon, direkte, skreddersydd, taktisk og grupperettede informasjonsdeling og bruk av propaganda.

Autoritet som virkemiddel betegner besittelsen av juridisk eller offisiell makt der makten er å kreve, forby, garantere, avgjøre og bedømme gjennom anerkjente prosedyrer og identifiserende symboler (Hood, 1983, s. 54). Myndighet i denne forstand blir tradisjonelt sett på som en av de definerende egenskapene til myndigheter, selv om dens kilde, base og nivå kan variere mye (Hood, 1983, s. 4). Hood og Margetts (2007) karakteriserer autorative virkemidler som 'tokens of authority' – symboler som begrenser, betingende symboler, hvor myndigheter gjennomfører *x* om *y* skjer, og symbolske oppfordringer, der myndighetene påvirker i form av at det ikke er en lovpålagt lov, men en normbasert oppfordring.

Det tredje virkemidlet i NATO-skjemaet, *treasure*, betegnes som *økonomiske* virkemidler. Økonomiske virkemidler defineres av Hood (1983, s. 4-5) som besittelsen av penger eller ombyttelige gjenstander. Det betyr at det ikke bare, eller nødvendigvis, er penger i den dagligdags forstand som sedler eller mynter, men alt som har den pengelignende egenskapen – som kan bli utvekslet, og har en egenskap som er så god som penger. Lisenser, sertifikater, informasjon eller andre lignende gjenstander som andre ser på som "så god som penger i banken" rammes av denne definisjonen. Eksempler på økonomiske virkemidler ifølge Hood og Margetts (2007) vil forekomme i form av positive insentiver, tilskuddsordninger og lokkemiddel til å sikre seg informasjon eller adferd, eller negativt i form av økonomisk straff.

Organisatoriske virkemidler⁷ kommer til uttrykk som hvordan myndighetene organiserer seg internt, som gjør det mulig for myndighetene å handle direkte overfor enkeltpersoner, deres eiendom eller omgivelser. For å oppnå dette, bruker myndighetene sin ressurs av organisering i form av direkte handling eller behandling (Hood, 1983, s. 6). Organisering trenger ikke nødvendigvis å være avhengig av nodale, økonomiske og autorative virkemidler til å bli brukt, det kan ofte være motsatt – at organiseringen påvirker muligheten til å benytte nodale, økonomiske og autorative virkemidler.

3.1.2. Utfyllende klassifiseringsskjema

NATO-skjemaet som er beskrevet er en del av et større teoretisk fokus på klassifisering av virkemidler. Det er flere som har inndelt typologier slik Hood.⁸ Typologier blir karakterisert som virkemidler, styringsmidler, policy tools eller policy instrumenter. Disse betegnelseene er mangfoldige og de ulike karakteristikkene kan bidra til forvirring, når de i utgangspunktet er utfyllende og beskriver mye av de samme aspektene. For å unngå forvirring vil disse behandles videre som virkemidler, der typologiskjemaene blir av flere beskrevet på både like og ulike måter, hvor mange av trekkene overlapper og det som reelt skiller typologiene er karakteriseringen av de ulike virkemidler.

Noen av disse utfyllende skjemaene som forklarer ulike aspekter av virkemidler er Vedung (1998) *Sticks, Carrots and Sermons* og Torstein Eckhoffs (1983) fire kategorier av virkemidler.⁹ Disse vil i følgende delkapittel bli beskrevet. I analysekapittelet vil klassifiseringsskjemaene diskuteres i lys av de empiriske funnene NATO-skjemaet kartlegger. Klassifiseringsskjemaene til Vedung og Eckhoff viser at det er flere klassifiseringsskjema som kan benyttes til å se på endringer i bruk av virkemidler. Disse klassifiseringene er inne på mye av det samme (men med ulike betegnelser) og at disse nødvendigvis ikke er konkurrerende, men heller utfyllende og supplerende. Et empirisk spørsmål vil dermed være hva er det som skiller disse skjemaene, hva belyser de og hvordan kommer Kulturdepartementets bruk av virkemidler til uttrykk ut fra disse ulike klassifiseringene av virkemidler.

⁷ Hood vektlegger i stor grad sammensetning av personalet som organisatorisk virkemiddel (Organisasjonsdemografi, ut fra Egebergs klassifisering (2012)).

⁸ Se eksempelvis Salamon (2002), Knill og Tosun (2012),

⁹ Eckhoff bruker selv fire kategorier av styringsmidler, men i tråd med antakelsen om at disse betegnelseene er de samme endres dette til virkemidler.

3.1.2.1. *Carrots, sticks and sermons*

Vedung (1998) skiller mellom tre ulike virkemidler som han kategoriserer i sitt klassifiseringsrammeverk. Disse tre virkemidlene er reguleringer (sticks), økonomiske (carrots) og informasjonsbaserte (sermons) virkemidler. Myndighetene ifølge Vedung (1998, s. 30) tvinger oss, betaler oss eller får oss til å betale, eller overtaler oss. Reguleringer er knyttet til tiltak som er iverksatt av statlige enheter for å påvirke mennesker ved hjelp av formulerte regler og direktiver som pålegger mottakere å handle i samsvar med det som er pålagt i disse regler og direktivene (Vedung, 1998, s. 31). De økonomiske virkemidlene involverer enten å gi ut eller ta fra materielle ressurser, må de være i midler eller annet. Økonomiske instrumenter gjør det billigere eller dyrere i form av penger, tid, innsats eller andre verdisaker til å forfølge visse handlinger (Vedung, 1998, s. 32). Informasjonskategorien, også referert som "moralsk overtalelse", eller formaning, omfavner alle forsøk på å påvirke mennesker gjennom overføring av kunnskap, formidling av begrunnende argumenter og overtalelse. Informasjonen kan omhandle problem som foreligger, hvordan folk håndterer disse problemene, tiltak som kan iverksettes for å endre den nåværende situasjonen, og årsaker til at disse tiltakene bør vedtas av mottakeren. Imidlertid tilbys ikke mer enn overføring av kunnskap eller overbevisende resonnement for å påvirke folk til å gjøre det regjeringen anser som ønskelig (Vedung, 1998, s. 33).

3.1.2.2. *Torstein Eckhoffs fire kategorier av virkemidler*

Torstein Eckhoff (1983, s. 29) klassifiserte fire kategorier av virkemidler som kan brukes til å påvirke menneskers handlemåte. Disse statlige virkemidlene er normative, økonomiske, fysiske og pedagogiske virkemidler. De normative virkemidlene er regler og påbud som framsettes med krav om lydighet og trusler om sanksjoner hvis de ikke blir overholdt. Disse virkemidlene er velkjente og utgjør et vesentlig element i styringen av borgerne. Med økonomiske virkemidler sikter Eckhoff til de tiltak som påvirker menneskers vurdering av hva som er økonomisk fordelaktig å foreta seg. De fysiske virkemidlene tar sikte på å styre vår atferd ved å lette eller vanskeliggjøre visse typer handlinger rent fysisk. De pedagogiske virkemidlene er tilføring av kunnskap til de handlende enheter, som man prøver å påvirke slik at de er i stand til å treffe bedre valg. En variant av slike virkemidler finner vi i alle de forskjellige informasjonskampanjene som lanseres for at folk skal få bedre kunnskaper på et område (Eckhoff, 1983, s. 30-32).

3.1.2.3. Klassifiseringsskjemaer som utfyller hverandre

Typologiskjemaene som er redegjort for er sterkt knyttet sammen. Alle tre typologiskjema som er beskrevet er inne på virkemidler som kategoriserer informasjonsbaserte, lovreguleringer og økonomiske aspekter. Disse typologiskjemaene bruker ulike betegnelser på disse kategoriene, men prinsipielt er disse virkemiddelkategoriene like. Dermed kan en se på klassifiseringsskjemaene som utfyllende og supplerende, og ikke gjensidig utelukkende. NATO-skjemaet skiller seg ved at det kategoriserer organisering som et eget virkemiddel. Et empirisk spørsmål studiet vil diskutere i analysen er hvorvidt enkelte virkemidler er nødvendige eller evner å belyse og fange opp Kulturdepartementets bruk av virkemidler i tilskuddsbrevene. Som det også vil bli redegjort for i metodekapitlet, er svakheter i datagrunnlaget knyttet til det analytiske rammeverket og hvor godt egnet det er til å fange opp de ulike virkemidlene. Dermed inkluderes supplerende klassifiseringsskjema til å diskutere denne begrensningen eller utfordringen i studiets analytiske rammeverk. Dette vil gjøres i analysekapittelet, og er ikke inkludert i operasjonaliseringen av NATO-skjemaet, som beskrives i kommende delkapittel. Den empiriske fremstillingen inneholder med andre ord *ikke* kategoriseringene til Vedung og Eckhoff, men vil anvendes i analysen for å diskutere hvordan NATO-skjemaet kommer til uttrykk.

3.2. Et operasjonalisert NATO

Hoods NATO-skjema ser *kun* på virkemidler som benyttes mellom myndighetene og samfunn og individer. Hood (2007, s. 15) sier at kategoriseringen av NATO-skjemaet ikke blir benyttet til å se på hvordan virkemidlene blir brukt på tvers av myndighetene til å kontrollere og koordinere sine egne aktiviteter og etater. Hood ser på myndighet i en veldig generell forstand og som en helhetlig enhet. Dette er for å forenkle noe som ifølge Hood er veldig komplisert i virkeligheten. Tilnærmingen er generell i den forstand at den ikke referer til noen spesifikke myndigheter eller nivå av myndigheter. Hoods beskrivelse av virkemidler er generiske, og kan tenkes å være brukt i alle land, der de fleste er vanlige i dag men går også tilbake i tid (Hood, 1983; Hood, 2007).

Grunnet Hoods generiske og generelle typologiskjema, vil NATO-skjemaet tilpasses ved anvendelse, ved å operasjonalisere inn i ulike subkategorier. Dette medfører en deduktiv anvendelse av NATO-skjemaet der for at en skal kunne forankre kategoriene empirisk er det viktig at kategoriene, sammenfaller med kategoriene for studieobjektet (Thaagard, 2018, s. 154). Denne operasjonaliseringen vil klassifiseres og begrunnes. For det første så fokuserer

denne studien på forholdet mellom stat og en frivillig organisasjon – og koblingen mellom tilskuddet og oppfølging, i motsetning til Hoods kobling mellom stat og samfunn. NATO-skjemaet vil benyttes til å se hvordan de fire ulike virkemidlene kommer til uttrykk over tid i tilskuddsbrevet fra Kulturdepartementet til NIF, og vil som sådan kun belyse endringer. En vil ikke vurdere om virkemidlene er brukt korrekt, implementert feil eller om Kulturdepartementet burde ha brukt enkelte virkemidler som følge av Riksrevisjonens beretninger. NATO-skjemaet vil kategorisere endringer, hvor endringene skal senere forstås ved hjelp av forklarende teori. Hoods typologiskjema vil kun bli benyttet til å klassifisere innholdet i tilskuddsbrevene; og Hoods videre bemerkninger vil ikke bli gjort rede for.

Hood, som tidligere nevnt, beskriver virkemidlene i NATO-skjemaet der en kan bruke de til innsamling (detectors) og påvirkning (effectors). Det vil si at hvordan de kan bli brukt til å oppdage eller innsamle, og hvordan de kan brukes til påvirkning. I dette studiet, beholdes denne kategoriseringen kun til å belyse nodale virkemidler, som innsamling av informasjon og bruk av informasjon som påvirkning. Dette gjøres fordi, de øvrige kategoriene i tilskuddsbrevene, ikke i like stor grad blir brukt som innsamlende virkemidler, og er i større grad påvirkende virkemidler. NATO-skjemaet er operasjonalisert inn i underkategorier, som belyst i tabell 3.1. Hoods fire generelle typologier anses som fleksible og generelle til å kunne tilpasse det til denne studiens analyse. Denne antakelsen vil forekomme i diskusjonen med de utfyllende klassifiseringsskjemaene i analysekapittelet. Operasjonaliseringen medfører at virkemidlene er mer spissede kategorier, for å fange opp relevante virkemidler Kulturdepartementet bruker i tilskuddsbrev. Operasjonaliseringen av NATO-skjemaet er dermed:

Det *nodale* virkemidlet er klassifisert inn i en *informasjonsinnsamling*-kategori som er hvordan Kulturdepartementet samler inn informasjon. Informasjonspåvirkning, betegnet videre som *nodale føringer*, handler om hvordan Kulturdepartementet benytter seg av den informasjonen de har samlet inn, til å danne nye føringer i tilskuddsbrev. Howlett (2019, s. 225) karakteriserer informasjonsbaserte virkemidler som involverer å formidle kunnskap eller informasjon til målgrupper, i forventning om at det vil endre adferd. På den ene siden vil Kulturdepartementet samle inn informasjon i oppfølgingen av tilskuddet, og på den andre siden gi nodale føringer på bakgrunn av informasjonsgrunnlaget de besitter.

Autorative virkemidler er delt inn i to subkategorier av *myk* og *hard* bruk av autoritet, i henhold til Røiseland og Vabos (2016) kategorisering av autoritetsvirkemidlet. Dette er da et skille

mellom grad av autoritet. En mykere bruk av autoritet viser til målformuleringer og resultatkrav. En hardere bruk av autoritet referer til lovendringer og sanksjoner. En kan se de autoritetsbaserte instrumentene i en autonomikontekst. Jo hardere bruken av det autoritetsbaserte instrumentet, jo hardere vil inngripen være i NIFs autonomi være. Et viktig premiss i bruken av det autorative virkemidlet er forholdet mellom Kulturdepartementet som statlig organ og NIF som frivillig organisasjon. Det er allikevel viktig å presisere at statens forhold til en frivillig organisasjon vil føre til en annen bruk av det autorative virkemidlet, sammenlignet med en underliggende etat i det statlige forvaltningsapparatet.

De *økonomiske* virkemidlene kan deles inn i *økonomisk størrelse* og *økonomisk innretning*. Størrelsen på tilskuddet, hvor det fra år til år vil forekomme økninger, reduksjoner eller et likt tilskudd. Økonomiske innretninger er av vel så interesse, der føringer på bakgrunn av prioriteringer eller øremerkning av midler inngår i en slik tildeling. Økonomiske virkemidler er det synligste virkemidlet til Kulturdepartementet i tilskuddet de forvalter, hvor tilskuddet som gis, tas på bakgrunn av vurderinger, prioriteringer og nye føringer.

Organisatoriske virkemidler studien klassifiserer er *organisasjonsstruktur* og *organisasjonsprosess*, to av Egeberg (2012) sine organisasjonsvariabler. Dette gjøres for å se hvordan den interne organiseringen har påvirket endring, og hvordan endring i prosedyrene i organisasjonen kan påvirke føringer. Organisasjonsstrukturen kan sees på som en normativ struktur komprimert av regler og roller som spesifiserer, hvem som er forventet til å gjøre hva, og hvordan (Scott, 1981). En kan se på organisasjonsprosess som en form for detaljering eller utfyllende presisering av organisasjonsstrukturen (Christensen m. fl., 2014, s. 20).

NATO	Et operasjonalisert NATO-skjema inn i ulike kategorier
Nodale virkemidler	<i>Informasjonsinnsamling:</i> Informasjonsinnsamling referer til myndighetenes evne til å sikre seg informasjon i rapporteringen i tilskuddsbrevet. Dette gjør de blant annet ved å etterspørre særskilt rapportering på spesifikke områder de er opptatt av.
	<i>Nodale føringer:</i> Nodale føringer referer til myndighetenes evne til å påvirke og legge føringer på bakgrunn av en helhetlig vurdering av prioriteringer, som gjøres i sammenheng med tidligere informasjon de har samlet inn.
Autoritative virkemidler	<i>Myk autoritet:</i> Myk grad av autoritet som virkemiddel, vil være å presentere målformuleringer og resultatkrav i den hensikt i å påvirke styringen.
	<i>Hard autoritet:</i> Hard bruk av autoritet som virkemiddel, vil endring av lover, forskrifter og rundskrift som får parten som mottar tilskuddet til å gjennomføre bestemte handlinger. Dette kan følges opp med kontroll og sanksjoner.
Økonomiske virkemidler	<i>Økonomisk størrelse:</i> Økonomisk størrelse referer til beløpet i tilskuddet, hvor det kan både være økninger og reduksjoner i tilskuddet.
	<i>Økonomiske innretning:</i> Økonomisk innretning referer til at begrunnelser, innretninger og prioriteringer for tilskuddet legger begrensninger for hvordan tilskuddet kan benyttes.
Organisatoriske virkemidler	<i>Organisasjonsstruktur:</i> Organisasjonens struktur påvirker hvordan en løser idrettspolitiske saker. Endring i organisasjonsstrukturen kan medføre endringer i hvordan en løser saker.
	<i>Organisasjonsprosess:</i> Organisasjonsprosess ses på hvordan prosedyrene i organisasjonen spiller inn i hvordan aktuelle saker kan løses.

Tabell 3.1.: Et operasjonalisert NATO-skjema; inspirert av Olivas Osuna (2012)

3.3. Forklarende perspektiver

Disse verktøyene, eller *perspektiver*, beskriver hvordan ulike aktører preger responsen på Riksrevisjonens rapport. Perspektivene forklarer hvordan ulike elementer kommer til uttrykk, der *interne*, *eksterne* og *motstridene* prosesser vil sette sitt avtrykk på oppfølgingen. Innenfor tradisjonell organisasjonsteori for offentlig sektor skiller Christensen m. fl. (2015) mellom to ulike tilnærminger til hvordan organisasjoner i offentlig sektor fungerer. Dette skilles mellom et instrumentelt og et institusjonelt tilnærming. Den instrumentelle tilnærmingen ser på organisasjonen som et redskap, som videre deles inn i en hierarkisk eller forhandlingsvariant av perspektivet. Det institusjonelle perspektivet peker på hvordan beslutninger blir formet av indre (kulturelle trekk) og ytre press (impulser i omgivelser) som skilles mellom et kulturelt og myteperspektiv.

Grunnet studiens begrensninger både i omfang og datagrunnlag, behandles to varianter av det instrumentelle perspektivet: betegnet som et *hierarkisk-* og *interessehevdingsperspektiv*, og et institusjonelt perspektiv: *omgivelsesperspektiv*. Hvorfor det er disse perspektivene som behandles til å søke i å forklare ulike aktørers respons i oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport vil redegjøres for i metodekapittelet. Perspektivene vil forklare ulike elementer av oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport, der perspektivene vil sees i samspill som et *transformativt* perspektiv som kobler perspektivene sammen. Perspektivene vil dermed forklare hvordan ulike aktører og sider av responsen har forekommet, som tabell 3.2. belyser. Disse perspektivene vil *til sammen* kunne si en del viktige aspekter ved Kulturdepartementet respons på Riksrevisjonens rapport.

Perspektiver	Sider av responsen perspektivet vil forklare
Hierarkisk perspektiv	Hvordan påvirkes responsen av <i>interne</i> prosesser?
Omgivelsesperspektiv	Hvordan påvirkes responsen av <i>eksterne</i> prosesser?
Interessehevdingsperspektiv	Hvordan påvirkes responsen av <i>motstridende</i> prosesser?
Transformativt perspektiv	Kobler perspektivene sammen til å gi en bredere forståelse

Tabell 3.2.: Oversikt over hvilke elementer perspektivene vil søke i å gi forståelse for.

3.3.1. Hierarkisk perspektiv

Et hierarkisk perspektiv tar utgangspunkt i at ledelsen ser på organisasjonen som et redskap; rasjonaliteten er implisitt i formelle organisasjonsstrukturer, fremtvinger begrensninger på

beslutningstaking og føler til at en realiserer bestemte mål og verdier (Christensen m. fl., 2015, s. 34). Redskapet er et tilgjengelig verktøy for ledelsen i organisasjonen, hvor ledelsen vil handle på bakgrunn av enten *formålsrasjonalitet* eller etter *målmiddelvurderinger*. I en tilnærming som vektlegger formålsrasjonalitet, vurderer en tilgjengelige alternativ og virkemidler, ut fra konsekvensene til de fastsatte målene. En tar dermed bevisste valg mellom ulike alternativ, og oppnår ønsket effekt gjennom beslutninger en tar. Strukturen i organisasjonen er utformet gjennom målmiddelvurderinger, og er bestemmende for aktørens handlemåte ved utføring av arbeidsoppgaver (Christensen m.fl., 2015, s. 34).

Perspektivet kan også se på endringer som et *analytisk* problem. En slik tilnærming vektlegger at en vil vurdere endringer som kalkulering av fordeler og ulemper. Endringer vil forekomme som følge av en vurdering om forholdet mellom *ønskelig* og *virkelig* tilstand, der gjennom atferden i organisasjonen vil det utvikles oppfatninger om hvilken grad endring kan påvirke mot økt måloppnåelse (Roness, 2010).

Handlingslogikken et strukturelt perspektiv bygger på er logikken av konsekvenser ("logic of consequences") som en kan kalle for konsekvenslogikk (March, 1994) eller formålrasjonelle handlinger (Christensen m. fl., 2015). Konsekvenslogikken forutsetter valg på bakgrunn av analysebaserte handlinger og omfatter normalt beviste vurderinger av alternativer, vurderinger av utfallet av disse alternativene og valg drevet av preferanser (March og Simon, 1993, s. 7). Konsekvenslogikken viser til at organisasjonen har klare og konsistente mål, har full oversikt over alle alternativer, og full innsikt i hvilke konsekvenser disse alternativene vil gi i henhold til målene en ønsker å oppnå. Av dette følger gjerne en beslutningsregel om at organisasjonen velger det alternativet som gir maksimal eller størst grad av måloppnåelse (Christensen m. fl., 2015, s. 37).

At en kan handle med full oversikt og innsikt i konsekvenser blir bestridt av Simon (1947, sitert i Christensen m. fl. 2015) som introduserte *begrenset rasjonalitet* som erstatningsbegrep. Dette begrunner Simon (1997, s. 94) med at rasjonalitet forutser en fullstendig, og uoppnåelig, oversikt av de eksakte konsekvensene av hvert valg, hvor Simon mener at mennesker ikke har mer enn en fragmentert oversikt over forholdene som er omgitt av sine handlinger. Simon mener at rasjonalitetsargumentasjonen er for enkel, grunnet at omgivelser er mer komplekse enn som så og at antakelsen om full informasjon fra alle parter ikke vil stemme. Dermed handler en begrenset rasjonelt, hvor lederne ikke har fullstendig oversikt over hvilke mål og valg en kan

ta. Der Simons erstatningsbegrep i mange forhold ligger nærmere realiteten enn konsekvenslogikken, vil en allikevel forutsette at Kulturdepartementet handler på bakgrunn av en konsekvenslogikk. Kulturdepartementet vil dermed ta valg på bakgrunn av forhold som velger det alternativet som gir maksimal eller størst grad av måloppnåelse. En kan også introdusere et satifiseringsbegrep, der en ikke søker om å maksimere måloppnåelsen, men å velge alternativer som er tilfredsstillende nok (Christensen m. fl., 2015).

Forventninger fra det hierarkiske perspektivet

Forventninger en kan anta fra et hierarkiske perspektiv er at endringer vil forekomme i lys av organisasjonens rasjonalitet. Kulturdepartementet vil da vurdere endringer som følge av kalkulerer av fordeler og ulemper. En kan forvente at Kulturdepartementet gjennomfører endringer i bruken av virkemidler vil forekomme på bakgrunn av de formelle strukturene, der regler, rutiner og struktur endres.

Handlingslogikken til perspektivet, der en søker etter å ta beslutninger i lys av en konsekvenslogikk, vil departementets begrenset rasjonalitet prege hvilke beslutninger det vil ta. Perspektivet vil dermed forklare hvordan de formelle strukturene, regler og rutiner preger Kulturdepartementets respons på Riksrevisjonens beretninger. Fra et hierarkisk perspektiv, forventes det at Kulturdepartementets oppfølging av rapporten er bundet i målmiddelvurderinger der responsen er drevet frem av vurdering av tilgjengelige alternativer og virkemidler, ut fra konsekvensene dette har på de fastsatte målene. En kan anta at responsen er drevet frem av interne prosesser, der rasjonaliteten vil bestemme om det kommer endringer til uttrykk. Ut fra slike antagelser vil en kunne forvente at Kulturdepartementet endrer bruken av virkemidler i tråd med ens rasjonalitet og hvordan den interne prosessen og rutinene legger føringer for endringer.

3.3.2. Omgivelsesperspektiv

Et omgivelsesperspektiv beskriver hvordan ytre press og legitimitet i omgivelsene kan påvirke Kulturdepartementets handlingsmønster. Christensen m. fl. (2015, s. 75) viser til at organisasjoner befinner seg i institusjonaliserte omgivelser, hvor en konfronteres med sosiale skapte normer om hvordan organisasjonen bør være utformet. De institusjonaliserte omgivelser er man avhengig av å få støtte fra, der trekkene i omgivelsene kan påvirke hvordan en tar beslutninger (Christensen, Lægreid og Ramslien, 2006). Disse omgivelsene, kan kalles for

myter eller oppskrifter (Christensen m. fl., 2015), og skilles mellom de *institusjonelle* og *tekniske* omgivelser (Meyer og Rowan, 1977).

De institusjonelle omgivelser beskriver hvordan et politikfelt skal defineres og organiseres, som legger press på organisasjonen. De tekniske omgivelsene er koblet opp mot de substansielle aspektene ved organisasjonen, ved at den skal produsere vedtak, drive regulering og yte service. De eksterne tekniske omgivelser, nasjonale eller internasjonale, vil øve press mot organisasjonen, ofte for å øke den tekniske eller økonomiske effektiviteten (Christensen, Lægreid og Ramslie, 2006).

Et sentralt anliggende i omgivelsesperspektivet viser til at organisasjoner ikke kun overlever ved å *bare* være effektivitetsorienterte, men at en også må søke legitimitet i omgivelsene (Christensen m. fl. 2015, s. 77; Parsons¹⁰). Legitimitet kan sees på som at organisasjonens handlinger er oppfattet som ønskelige, riktige og passende innenfor det sosialt konstruert system av normer, verdier og virkelighetsoppfatninger (Scott, 2014, s. 71). Legitimitet bygger altså enten på instrumentalitet eller på manipulasjon av symboler, hvor det ikke behøver å være samsvar mellom snakk, handling og effekter (Brunsson 1989).

De institusjonelle omgivelser som Kulturdepartementet må forholde seg til vil være sammensatte. Christensen m. fl. (2015, s. 76) sier at ulike deler av organisasjonen kan være rettet inn mot, og være avhengig fra, ulike eksterne aktørgrupper og derfor vil organisasjonen ofte forholde seg til mange, ulike, gjerne inkonsistente, og hver tid skiftende oppskrifter for å legitimere strukturer, prosedyrer og rutiner. Når det gjelder oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport, vil de politiske impulsene øve press mot Kulturdepartementet om rapportens funn får politisk oppmerksomhet. Den politiske oppmerksomheten kan stamme fra at presset får en allmenn betydning der politikerne fatter interesse for å få velgere, eller i Stortingets behandling av Riksrevisjonens rapport (i kontroll- og konstitusjonskomiteen).

En dimensjon som en ikke kan ta for gitt er organisasjonens grad av autonomi til å gjennomføre endringer, der institusjonens grad av uavhengighet vil begrense endringer som kan gjennomføres. Graden av autonomi er vanskelig å måle; hvor det er et sammensatt bilde av forholdet mellom offentlig og frivillig sektor. I denne relasjonen vil i større grad spille inn enn

¹⁰ Christensen (2015) refererer til den amerikanske sosiologen Parsons, for ytterligere redegjørelser: se Parsons (1956)

tradisjonelle legitimitetsstudier som kun ser på hvordan legitimiteten innover påvirker, og ikke utover der endringer blir vurdert ut fra Kulturdepartementets legitimitet, men også NIFs legitimitet.

Forventninger i lys av et omgivelsesperspektiv

Forventninger til empiriske funn i lys av et omgivelsesperspektiv kan tenkes å være todelt. På den ene siden vil en anta at Kulturdepartementet endrer sin bruk av virkemidler, som følge av Riksrevisjonens rapport for å følge opp beretningene og anbefalingene til Riksrevisjonen, der Riksrevisjonen oppfattes som et organ som krever legitimitet. På den andre siden vil også forholdet mellom Kulturdepartementet og NIF være noe som gjør endringer mer kompleks, hvor NIF er en ekstern tilskuddsmottaker og ikke er underlagt Kulturdepartementet.

Ut fra et omgivelsesperspektiv vil også responsen kunne bli preget av politiske impulser. De politiske impulsene kan fatte interesse, som medfører at Kulturdepartementet legitimitet vil bli øvet både fra de politiske, men også Riksrevisjonens beretninger. Riksrevisjonens rapport var et ledd i etterkant av en periode med mye oppmerksomhet, dvs. at det allerede var et kritisk blikk på spillemidlene tildelt til NIF. Riksrevisjonen er stortingets kontrollorgan, og nyter sådan stor tillit. En kan tenke seg at når en ekstern impuls legger trykk på en allerede betent sak, kan det medføre endringer. Når en ekstern impuls legger trykk på en organisasjon, kan man se fra et omgivelsesperspektiv at organisasjonen vil tilpasse seg omgivelsene for å etterkomme forventet legitimitet. I lys av et omgivelsesperspektiv vil endringene i oppfølgingen av NIF være formet av trekk i omgivelsene, både for å tilpasse seg omgivelsenes krav og etterkomme legitimitet.

En vil også kunne anta at det vil være ulik respons på kritikken rettet mot Kulturdepartementet og kritikken rettet mot NIF, hvor forholdet mellom kontroll og autonomi vil spille inn. Kulturdepartementet forventes i større grad å respondere på kritikken som er rettet mot dem, noe som er naturlig, og i mindre grad gripe inn i problemstillingene som kritiserer NIF. Allikevel vil en kunne forvente at Kulturdepartementet vil måtte respondere på kritikken mot NIF om den oppfattes som så kritikkverdigg at Kulturdepartementet må gripe inn der omgivelsene kan øve press mot Kulturdepartementets legitimitet.

3.3.3. Interessehevdingperspektiv

Et interessehevdingperspektiv tar sikte på å forklare hvordan organisasjoner består av ulike aktører som handler ut fra egne interesser, der utfallet avhenger av hvilke ressurser aktørene besitter (Roness, 2010, s. 70). Perspektivet bygger på instrumentalitet, som Christensen m. fl. (2015) betegner som forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet. Her vektlegger perspektivet at beslutninger blir preget av interessehevding og koalisjoner, der organisasjoner må forholde seg til andre organisasjoner som kan ha andre mål og interesser (Christensen m. fl., 2015, s. 45). At beslutninger preges av koalisjoner tar utgangspunkt i at ulike aktører handler formålsrasjonelt ut fra sine respektive interesser.

Tilskuddet til NIF er til en ekstern tilskuddsmottaker, som vil si at interessene til NIF vil spille inn i Kulturdepartementets oppfølging. Den statlige frivillighetspolitikken legger til grunn at frivilligheten skal styrkes på frivillighetens premisser, hvor organisasjonen selv setter mål. Samtidig krever statlig tilskudd oppfølging, hvor en balanse mellom styring og autonomi kan påvirke hvordan Kulturdepartementet følger opp Riksrevisjonens rapport og hvilke eventuelle endringer som kommer til uttrykk. Jo større motsetninger Kulturdepartementet og NIFs interesse kommer til uttrykk, jo større begrensninger i mulige endringer vil forekomme.

Interessehevdingperspektivet vil åpne for at aktører med ulike mål og interesser vil forsøke å påvirke endring. I stor grad vil en forvente interessehevding mellom Kulturdepartementet og NIF, men også de politiske interessene kan komme til uttrykk. NIF som en ekstern tilskuddsmottaker vil ha interesser i hvordan de selv forvalter bevilgninger. Fatter Riksrevisjonens rapport politisk interesse?

Riksrevisjonens rapport kan dermed kanalisere konflikter, hvor rapporten i seg selv er et videre ledd i en pågående prosess. At rapporten er et ledd i en pågående prosess kan endringer komme som følge av biprodukt av sammenfall i tid (Roness, 2010, s. 85). I en slik prosess, vil ikke nødvendigvis Riksrevisjonens rapport alene medføre endringer, men et sammensatt bilde av andre saker og hendinger fører til at en endrer bruken av virkemidler. Når prosessen har pågått i en lengre tidsperiode, som omfatter flere aktører, er det rimelig å anta at det reduserer myndighetens mulighet til full styring og kontroll over det som skjer. Dette forklarer Sætren (1983, s. 17) at kan øke sannsynlighetene for at det skjer uventende og utilsiktede hendelser og utfall. Dermed vil ens tenkemåte og handlemåte bli påvirket av den videre konteksten.

I et interessehevdingperspektiv vil endringer i bruk av virkemidler avhenge av i hvilken grad Kulturdepartementets maktgrunnlag utfordres, men også kan interessekonflikten håndteres ved at aktørene kommer frem til *enighet om virkemidler* (Christensen m. fl., 2015, s. 46). Om endringer oppfattes som tilfredsstillende, trenger ikke nødvendigvis de motstridende målene vurderes opp mot hverandre, og dermed vil interessehevding kunne sees på som et kompromiss.

Forventinger i lys av et interessehevdingperspektiv

I lys av et interessehevdingperspektiv forventes det at jo sterkere bestridelser og motstridende interesser mellom Kulturdepartementet og NIF, jo større grad av autorative virkemidler vil Kulturdepartementet benytte seg av. Videre kan en forvente at det i lys av Riksrevisjonens beretninger er enighet om at rapporten bør følges opp, men knyttet til større bestridelser og uenighet rundt hvilke virkemidler som benyttes og hvordan en skal følge opp rapporten. I et slikt perspektiv vil det dermed forventes at aktørene går i forhandlingsprosesser om å komme til enighet rundt beslutninger.

Kulturdepartementet oppfølging av rapporten vil dermed forekomme på bakgrunn av om departementet og NIF oppfatter rapporten ulikt, der jo større bestridelser rundt hvordan en skal følge opp rapporten vil føre til et økt konfliktnivå. Om både Kulturdepartementet og NIF er samstemte i målene og vurderinger av oppfølging, vil responsen på rapporten i mindre grad preges av konflikter og endringer vil naturlig forekomme. Ser en rapporten i lys av åpenhetsdebatten, som medførte et økt konfliktnivå, kan Riksrevisjonens rapport være et videre ledd i bestridelser mellom departementet og NIF. At rapporten medfører politisk interesse kan videre føre til interessehevding mellom departementet og politisk ledelse, så vel som politiske impulser og NIF, som frivillig organisasjon.

3.3.4. Et transformativt perspektiv

Perspektivene som er presentert vil forklare forskjellige aspekter ved oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport. Disse perspektivene er ikke det som kan kalles for gjensidig utelukkende forklaringsmåter (Sætren, 1983, s. 18), men supplerende forklaringsmodeller i samspill som et *transformativt* perspektiv. Christensen m. fl. (2015, s. 205) binder sine perspektiv sammen som gjøres ved en antakelse om at perspektivene fungerer i samspill, og er med å skape nye kulturer og organisasjonsformer. Dette er fordi en kompleks offentlig sektor

krever at det trekkes veksler på elementer fra alle de tre perspektivene. Roness (2010, s. 100) strategi om utvikling, peker på at perspektiver kan utfylle hverandre og gi større forståelse i samspill. Perspektivene kobles sammen til å gi en bredere forståelse av Kulturdepartementets respons, der ambisjonen ikke er at et perspektiv i seg selv skal forklare hele responsen, men at det er nødvendig å trekke frem flere alternative perspektiver for å kunne danne et mer nyansert og helhetsbilde av det som beskrives som en kompleks virkelighet (Sætren, 1983, s. 18). *Til sammen* kan perspektivene si en god del om viktige sider ved Kulturdepartementets respons, som gir et grunnlag til å svare på studiens overordnede problemstilling.

Perspektivene vil vurderes samlet i lys av grad av forklaringskraft. Dette ses i sammenheng med Roness (2010, s. 93) sin fremstilling av vurdering av teorimangfold. Teorier skal være *klare* ved at det skal være lett å få tak i argumentasjonen i resonnementet, *knappe* ved at forklaringer og årsakssammenhengene skal være enkle, *logisk sammenhengende* der teorier ikke skal ha indre motsetninger, *falsifiserbare* ved at teoriene skal la seg motbevise, *gyldige* der teoriene skal gjøre greie for de empiriske observasjonene, *generaliserbare* hvor det skal være mulig å trekke slutninger ut over en konkret sak og at forutsetningene som teoriene bygger på skal være *realistiske*.

3.4. Teoretisk bidrag og oppsummering

Studien tar utgangspunkt i at det analytiske rammeverket skal benyttes i den empiriske gjennomgangen, før forklarende teori skal benyttes til å forklare de empiriske funnene. Så vel som å bidra med empiriske funn, er studiens teoretiske bidrag en operasjonalisering og anvendelse av NATO-skjemaet i oppfølging av en tilskuddsordning. Et empirisk spørsmål som vil diskuteres er anvendelsen av NATO-skjemaet. En utfordring ved å benytte dette analytiske rammeverket er festet i hvilken evne fortolkningsrammene klarer å fange opp bruken av virkemidler. Om en ser rammeverket i forbindelse med andre tilsvarende rammeverk, vil en kunne vurdere hvorvidt studiet fanger opp relevant bruk av virkemidler.

Kapittelet har introdusert studiens teoretiske forankring. Det analytiske rammeverket har blitt presentert, operasjonalisert og sett i lys av komplimenterende typologiskjema. Videre har studiens forklarende elementer blitt introdusert. Disse forklarende elementene er to instrumentelle perspektiv og et institusjonelt perspektiv, hvor et transformativt perspektiv kobler disse sammen.

4. METODISK GRUNNLAG

Dette kapitlet vil gjøre rede for de metodologiske valgene og vurderingene som er tatt for å besvare studiens problemstilling: *På hvilken måte har Kulturdepartementet respondert på Riksrevisjonens rapport ved bruk av virkemidler, og hvordan kan responsen forstås?* Problemstillingen er videre presisert i forskningsspørsmål, som skal besvares i tre ledd, som er: 1) hvordan kan bruken av virkemidler karakteriseres, og på hvilken måte har departementet brukt virkemidler i oppfølgingen av NIFs bruk av spillemidler?, 2) hvilke typer endringer i bruk av virkemidler har eventuelt forekommet?, og 3) hvordan kan eventuelle endringene i bruk av virkemidler forstås? De følgende delkapitlene vil gi innsikt i studiens metodikk, datagrunnlag, en samlet vurdering av forskningsdesign der styrker og begrensninger ved studiet drøftes.

Når en skal velge en konkret strategi for datakonstruksjon, er det et sentralt metodisk skille mellom to forskningsstrategier. På den ene siden har man en kvalitativ metode basert på tekstdata, og den andre siden en kvantitativ metode basert på talldata (Bukve, 2016, s. 82). Dette valget kan sees på som et pragmatisk valg, der problemstillingen påvirker valget tungt (Ringdal, 2013, s. 103). Videre i forskningsprosessen blir det tatt ulike metodologiske veivalg, der struktureringen av den metodiske tilnærmingen innledningsvis kan avgjøre fleksibiliteten til å justere metoden underveis (Maxwell, 2013). Denne studien tar utgangspunkt i en casestudie av Kulturdepartementets respons på Riksrevisjonens rapport, med analyse av dokumenter og samtalebaserte intervju som metoder.

4.1. Casestudie

Definisjoner av casestudie er mangfoldige. Blant disse finner vi Yins (2018, s. 15) definisjon av casestudie som en empirisk undersøkelse av et samtidig fenomen i sine naturlige omgivelser, der grenseflaten mellom fenomenet og omgivelsene ikke er klare, og der det benyttes flere datakilder. George og Bennett (2005, s. 17) definerer en case som en forekomst av en rekke hendelser, som kan sees på som et fenomen av vitenskapelig interesse. Casen en velger å studere tar sikte på å utvikle teori (eller generell kunnskap) om årsaker til likhet eller forskjeller mellom forekomster (tilfeller) av de aktuelle rekkene med hendelser. I en slik tilnærming er en casestudie et godt definert aspekt av en historisk hendelse, som en velger å analysere, i stedet for at hendelsen sees på som en historisk begivenhet. Gerring (2004, s. 342) sin definisjon om at en casestudie kan forstås som én analyseenhet som er gjenstand for intensive undersøkelser,

virker mer naturlig å benytte seg av. Dette er fordi den er fokusert og spisset. Det å gjennomføre en casestudie, er en avgrensning av et tema, og ikke et svar på hvilke datagenererings- eller analytiske valg man gjør (Tjora, 2017, s. 41). Dette studiet har avgrenset til en case, hvor Kulturdepartementets oppfølging av Riksrevisjonens rapport er fenomenet som undersøkes. Hvorfor og hvordan – er et typisk utgangspunkt for en casestudie (Yin, 2018). Kulturdepartementet forvalter tilskuddsordningen av overskuddet til Norsk Tipping, som finansierer flere deler av frivilligheten, som idrett, samfunnsnyttige og humanitære formål. Forvaltningen av overskuddet fordrer at Kulturdepartementet følger opp disse tilskuddene, særlig når disse tilskuddsmottakerne er utsatt for kritikk for bruken av midlene. Hvordan følger Kulturdepartementet opp disse tilskuddsordningene, og hva kan karakterisere en respons på eksterne beretninger om oppfølgingen av disse tilskuddsordningene? Ved utvelgelse av tilskuddsordningen Kulturdepartementet forvalter som case, tas et aktivt valg om å studere en case i detalj, hvor en studerer i dybde, i stedet for bredde ved å ikke studere flere fenomener (van Thiel, 2014, s. 87).

4.1.1. Utvelgelse av case

Ut fra problemstillingen *på hvilken måte har Kulturdepartementet respondert på Riksrevisjonens rapport ved bruk av virkemidler, og hvordan kan responsen forstås* kan en se i dette forskningsstudiet at jeg er interessert i få kunnskap om hvordan Kulturdepartementet responderer på Riksrevisjonens rapport. Denne masteroppgaven vil benytte seg av en teoretisk fortolkende casestudie, med Andersen (2013, s. 70) sin fortolkning til grunn. I et slikt casedesign ser man på studiet av det enkelte på en eller flere klasser av fenomener, som det allerede eksisterer enn viss kunnskap om. Her anvendes eksisterende teori for å avgrense, tolke og forklare. En slik teoretisk fortolkning av casen, i lys av eksisterende begreper og teori, vil gi kriterier for empirisk relevans, der ulike sider ved en casemateriale vektlegges (Andersen, 2013, s. 71). Grunlaget for å velge et slikt design er at ved hjelp av eksisterende teori og klassifiseringsskjemaet NATO vil en kunne klassifisere bruken av virkemidler over en lengre tid og hvordan bruken av virkemidlene har endret seg. Ved å avgrense studiet til å fokusere på Kulturdepartementets rolle, og hvordan de reagerer på impulser i omgivelsene, vil studien kunne gi svar på hvordan et offentlig organ responderer når det eller en tilskuddsmottaker det gir et tilskudd til er utsatt for kritikk. Videre, kan en se studiet i et bredere perspektiv, der Riksrevisjonens aktivistiske rolle, som politisk aktør (Helgesen, Christensen og Lægred, 2001). Hvordan oppfattes Riksrevisjonen?

Metode

Casestudie som design, har styrker og begrensninger, som vil prege besvarelsen av studiets problemstilling. Gerring (2004, s. 348) ser på en casestudie som en diskusjon om en case sitt homogenitet, hvor studier med én analyseenhet medfører et skille mellom sammenlignbarhet på den ene siden, og representativitet på den andre siden. En case med én analyseenhet vil kunne sammenlignes med en annen case, som vil tilsi at sammenlignbarheten i en casestudie er en styrke. Denne styrken medbringer også en begrensning. Casestudier som studerer én enhet, kommer ofte til kort i sin representativitet, hvor i hvilken grad årsakssammenhenger som er bevist av den ene enheten, kan antas å være treffende for et større sett av (ikke-studerte) enheter. Det vil si at det er ved å studere Kulturdepartementets oppfølging av NIF i et slikt casedesign dette studiet tar sikte på å gjøre, vil en kunne gjøre lignende om man erstatter casen med en tilsvarende case. Derimot, vil en ikke kunne gi noen større empiriske utsagn om funnene i dette studiet ovenfor andre studiefelt, eller studiefelt som ikke er utforsket. Dette medfører at ved å velge en casestudie med en analyseenhet, velger en sammenlignbarhet over representativitet. Man vil kunne sammenligne casen med andre studier, men ikke si noe representativt for forskningsfelt som ikke er utforsket.

4.2. Metodiske valg og datamateriale

Etter valget av case var det naturlig å se etter hvilket datamateriale som var tilgjengelig, og på bakgrunn av det ta noen metodiske valg. Studien ser på hvordan Kulturdepartementet har respondert på Riksrevisjonens rapport – en problemstilling på utkikk i utfallet etter en konkret hendelse. En av de største styrkene ved en casestudie sier Yin (2018) er at en kan benytte ulike materiale for informasjon. For å få en oversikt over hvilke datamateriale som var tilgjengelig ble de tilgjengelige dokumentene på regjeringen.no og hvilke dokumenter som måtte søkes innsyn i, igjennom eInnsynsportalen, gjennomgått. Dette ble gjort på bakgrunn av at det virket naturlig å se hvilke møtepunkter og korrespondens Kulturdepartementet og NIF hadde. I tillegg, fungerte Riksrevisjonens rapport som en fin oversikt over hvilke relevante kilder som var tilgjengelig. Flere dokumenter ble søkt innsyn i, som ble innvilget.

Tilskuddsbrevene fra Kulturdepartementet la tidlig grunnlaget for en dokumentanalyse av disse, da dette er hvordan det statlige virkemidlet for den organiserte idretten kommer sterkest til uttrykk. Bevilgninger til den organiserte idretten forekommer igjennom disse tilskuddsbrevene, og dermed vil det være naturlig å analysere tilskuddsbrevene for å se hvilke endringer i bruk av virkemidler, som følge av Riksrevisjonens rapport har funnet sted. For å supplere tilskuddsbrevene som kilde, ble det sendt ut intervjuforespørsel til Kulturdepartementet.

Hensikten med intervju, var at de skulle supplere informasjonsgrunnlaget og gi detaljer som ikke var tilgjengelige eksplisitt i tilskuddsbrevene. I tillegg, ble det etter hvert tydelig at en faktor som måtte tas høyde for, var de politiske impulsene. Som en alternativ forklaring til studiens problemstilling, ble regjeringserklæringer ansett som et kontrollaspekt som kunne styrke det helhetlige datagrunnlaget. For å bredest mulig fange opp den empiriske variasjonen, har alternative dokumenter hjulpet til å supplere hovedempirien. Dette har medført at datagrunnlaget for studien er en dokumentanalyse av tilskuddsbrev, regjeringserklæringer, og ett intervju. Det supplerende datamaterialet er interne organisatoriske dokumenter, brev til NIF og stortingsdokumenter i form av innstillinger og proposisjoner.

4.2.1. Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en systematisk gjennomgang av dokumenter, med sikte på å kategorisere innholdet og registrering av data som er relevante for problemstillingen (Grønmo, 2016). Når en analyserer ulike eksisterende dokumenter kan en skaffe informasjon om saksforhold som er nedtegnet på bestemte tider og steder, med ulike formål (Tjora, 2017, s. 183). Tilskuddsbrevene er en slik kilde. Tilskuddsbrevene som analyseres er tilskuddsbrevene fra Kulturdepartementet til NIF for 2013-2020, der endringer kommer til uttrykk fra år til år. I dokumentanalysen vil hovedvekten av den empiriske gjennomgangen være tilskuddsbrev og regjeringserklæringer, som vil bli presentert herunder. Disse vil være to ulike dokumentanalyser, der tilskuddsbrevene vil klassifisere endringer i bruk av virkemidler ut fra NATO-skjemaet, mens dokumentanalysen av regjeringserklæringen vil gi noen indikasjoner om hvordan de politiske impulsene har kommet til uttrykk i de ulike regjeringsperiodene.

4.2.1.1. Tilskuddsbrev

Kulturdepartementet sender et årlig tilskuddsbrev til NIF, som er hvordan den statlige idrettspolitikken kommer til uttrykk for den organiserte idretten. Tilskuddsbrevet til NIF er utformet med en forside der tilskuddets størrelse, ramme og innretning presenteres. Videre er det et kapittel med overordnede mål og et kapittel om overordnede prioriteringer for tilskuddet. De påfølgende fire kapitlene er inndelt i de fire postene, post 1-4 som er midler til sentralledet (post 1), særforbund (post 2), barn, ungdom og bredde (post 3) og toppidrett (post 4). Avslutningsvis i tilskuddsbrevet forekommer det spesifisering av utbetaling av tilskuddet, et kapittel om justert budsjett, økonomi og kontroll, et viktig kapittel om rapporteringskrav for det aktuelle året og frister og øvrige tildelinger.

Metode

I det årlige tilskuddsbrevet, inneholder brevet føringer om tilskuddet de gir til NIF, hvor tilskuddet baseres på prognosen for overskuddet til Norsk Tipping, som gis som i et forskudd og vedtas i kongelig resolusjon. Ofte vil et slikt tilskuddsbrev som vedtas i kongelig resolusjon og ikke i Stortinget, være preget av ministerfarger i stedet for et stortingsvedtak. Tilskuddsbrevet er omtalt i statsbudsjettets dokumenter, men blir ikke behandlet i Stortinget. Videre, er skillet mellom et tilskuddsbrev og et tildelingsbrev viktig å presisere. Et tildelingsbrev er det sentrale styringsinstrumentet fra et departement til en underliggende virksomhet. Et tildelingsbrev forekommer fra Stortingets bevilgning og er midler fra statsbudsjettet (Regjeringen, 2020e). Et tilskuddsbrev følger andre kriterier; og kan gå til eksterne tilskuddsmottakere og ikke kun underliggende etater. Tilskuddet til NIF er et tilskudd til en ekstern tilskuddsmottaker; der NIF er en frivillig organisasjon – og følger en annen vei og forpliktelser enn tildelinger til underliggende etat eller direktorat.

Tilskuddsbrevene som gjennomgås systematisk er tilskuddsbrevene for 2013 til 2020, der målet er at disse dokumentene kan gi kunnskap om faktiske, konkrete forhold (Bratberg, 2017, s. 11). Noe av styrkene til tilskuddsbrevene er at de legger konkrete føringer; det er en autorativ føring. Tilskuddsbrevene inneholder sentrale statlige føringer om hvordan tilskuddet skal anvendes, hvilke rapporteringskrav som stilles og sentrale prioriteringer for tilskuddsåret. Det vil si at det gir et godt grunnlag til å sammenligne år for år, der endringer vil fremkomme basert på nye føringer og endring i utforming. Tilskuddsbrevene har for hele perioden vært utformet likt, og vært forankret i stortingsmeldingen om idrett Meld. St. 26 (2011–2012) *Den Norske Idrettsmodellen*. Tilskuddsbrevene kan si en rekke ting om hvordan føringene var i forkant av Riksrevisjonens rapport, og en kan forvente at Riksrevisjonens rapport kommer til uttrykk i etterkant. Tilskuddsbrevene gir grunnlag til sammenligning over tid, der ved å se på endringer over tid i tilskuddsbrevene, kan en forvente et knekkpunkt, der Riksrevisjonens rapport vil komme til uttrykk. Dette er fordi at om en analyserer bruken av virkemidler i tilskuddsbrevene før Riksrevisjonens rapport, og tilskuddsbrevene i etterkant, vil en kunne se hvorvidt dette forventede knekkpunktet vil medføre endringer i bruk av virkemidler, som følge av Riksrevisjonens rapport. Videre, kan en si at tilskuddsbrevene er en styrke, der om man analyserer et tilskuddsbrev sammenlignet med intervju, vil en kunne hevde at intervju er mer preget av respondentenes hukommelse, perspektiv eller idens subjektivitet, i motsetning til objektiv fremstilling av informasjon i tilskuddsbrev (Thagaard, 2018, s. 108; Tjora, 2017, s. 114). Dermed vil hovedvekten av empirien, være tilskuddsbrev, som gir et godt grunnlag til sammenligning over tid.

Metode

Et annet argument for bruk av tilskuddsbrev som datamaterial, er at analyse av slike kilder er relativt utbredt. Blant annet, har Kjærvik og Askim (2015) gjennomført empiriske undersøkelser av tildelingsbrev over tid, som har pekt på en utvikling der det er mindre detaljert styring av virksomheter, hvor Kulturdepartementet skiller seg ut som departementet med færrest styringskrav per virksomhet (Kjærvik og Askim, 2015, s. 16). Johnsen (2015) stiller spørsmålet om for mye detaljstyring og for lite detaljstyring, der mål- og resultatstyringen i tildelingsbrevene han har studert, utvikler seg over tid, men bidrar til begrepsforvirring. Askim, Bjurstrøm & Kjærvik (2019) ser på karakteristikken til styringsforhold mellom statlige forvaltningsorgan og andre aktører har en tydelig profil, hvor de inndeler fire idealtyper av styring ved å analysere tildelingsbrev over en tidsperiode. Dette viser til at det er flere som benytter seg av lignende datamateriale til å kaste empiriske undersøkelser, hvor analysing av tilskuddsbrevene til NIF kan knyttes tett opp mot slik anvendelse av tildelingsbrev.

Der tilskuddsbrevene gir en del svar, er det flere elementer som havner utenfor brevene, ut fra klassifiseringen av de fire virkemidlene i NATO-skjemaet. For eksempel, vil autorative styringsmidler ofte havne utenfor, da lovendringer må igjennom Stortinget. I tillegg, vil flere interne organisatoriske virkemidler ikke bli nevnt, som for eksempel omorganisering, endring i organisasjonsdemografi og andre interne endringer. Disse forklaringene kommer ikke nødvendigvis eksplisitt til uttrykk i tilskuddsbrevene, men kan påvirke føringene i tilskuddsbrevet. Siden datamaterialet er basert på offentlige dokumenter fra Kulturdepartementet, vil man kunne anta at disse kildene består kildekritiske vurderinger. Dette bygges ut ifra at slike institusjonelle kilder, basert på offentlige dokumenter, vil være egenskapene ved kilden som skal benyttes til å besvare en gitt problemstilling (Bratberg, 2017, s. 139). Der det er viktig å presisere at en nødvendigvis ikke kan fange opp alle elementer som vil spille inn i oppfølgingen av NIF, i henhold til det analytiske rammeverket og at enkelte deler av kontaktmønsteret ikke forekommer i tilskuddsbrevet, kan en likevel si at tilskuddsbrevene har en grad av styrke. Dette er fordi de er formelle statlige dokument, det gjeldende dokumentet for tilskuddet og inneholder en rekke informasjon og forutsetninger for anvendelser av tilskuddet.

4.2.2.2. Regjeringserklæringer

Når Riksrevisjonen går inn for å gjennomføre en forvaltningsrevisjon, kan det sees på som et ledd i en politisering av et politikkområde. Der idrettspolitikken på den ene siden har vært skjermet fra den allmennpolitiske debatten, grunnet tilskuddsordningen der midlene ikke

Metode

fordeles over statsbudsjettet (Selle, 1995), vil det på den andre siden være politisk interesse når Riksrevisjonen gjennomfører en forvaltningsrevisjon grunnet Riksrevisjonens posisjon som Stortingets kontrollorgan, der kontroll og konstitusjonskomitéen legger frem en innstilling og kommentar til rapporten. For å styrke datagrunnlaget, gjennomgår studiet regjeringserklæringer for å se hvordan de slår inn i tilskuddsbrevene. De politiske impulsene blir brukt som en alternativ forklaring som kontroll; der om endringene som forekommer i tilskuddsbrevene har en sammenheng med de politiske føringene, kan det gi en indikasjon om endringene er drevet fram av politiske impulser.

Datamaterialet til de politiske impulsene er regjeringserklæringer. Regjeringserklæringer er plattformen til de politiske partiene som leder Norges regjering. I erklæringen, inneholder dokumentet politiske føringer de styrende partiene har blitt enige om, som er grunnlaget de regjerer på. Regjeringserklæringene som gjennomgås er Soria Moria II (AP, SV og SP), Sundvollen (H og Frp), Jeløya (H, FrP og V) og Granavolden (H, FrP, V og KrF). Dette gjøres for å se om føringer i tilskuddsbrev kommer til uttrykk ved endring, der regjeringserklæringene har endret seg ved regjeringsskifte fra en rødgrønn regjering (AP, SV og SP) til en blåblå regjering med Høyre og FrP, hvor en over tid kan se en mulig Høyre og FrP effekt i den statlige idrettspolitikken.

Formålet til å gjennomgå disse kildene er at åpenhetsdebatten og Riksrevisjonens rapport har ført til økt offentlig oppmerksomhet rundt spillemidlene Kulturdepartementet forvalter. Ved å systematisk gjennomgå disse kildene, kan en se hvordan de politiske impulsene responderer når en statlig tilskuddsordning som bevilges til en frivillig organisasjon kommer til uttrykk. Det at den økte politiseringen kom i etterkant av regjeringsskifte fra en rødgrønn regjering til en blåblå regjering er interessant. Kan en økt politisering være drevet frem av en Høyre/Frp effekt eller har de politiske forutsetningene og impulsene vært lik for hele perioden? Ved å regne inn den politiske impulsen – hvordan kan det politiske slå inn i tilskuddsbrevene, vil det svekke mine antakelser – og dermed skape en mer robust case. Tilskuddsbrevene har forekommet ved et regjeringsskifte, og med fire statsråder, fra tre parti (Tajik (AP), Widvey & Helleland (H) og Skei Grande (V)). Hvorvidt endringer forekommer som en intern prosess eller av politiske faktorer, vil kunne komme til uttrykk i regjeringserklæringer.

4.2.2. Intervju

For å supplere dokumentene som kilde, ble det gjennomført ett intervju med informant fra Kulturdepartementet. Formålet med å benytte seg av samtalebaserte intervju, er at respondenten sees på som en informant med kunnskap, forskeren ønsker innsikt i (Ringdal, 2013, s. 243). Respondenten skulle gi innsikt, kontekst og svar på spørsmål som havnet utenfor tilskuddsbrevene. Intervju vil gi en del svar, som de ulike dokumentene ikke gir innsyn i. I studien, har én ansatt i den øvre ledelsen i Kulturdepartementet, blitt intervjuet. Innledningsvis tok studiet sikte på å intervju flere i Kulturdepartementet, på flere ledd av organisasjonen. Samtlige refererte til samme informant og takket nei. Dermed, ble intervjuet et mer generelt intervju, som skulle fungere som et informantintervju, hvor hensikten var å få en del utfyllende informasjon som ikke eksplisitt kommer til uttrykk i Riksrevisjonens rapport.

For å gjennomføre intervjuet, ble masterprosjektet meldt inn til NSD, som er personvernombudet for forskning. Dette er fordi man har informasjonsplikt ovenfor personene man skal innhente personopplysninger om, og retten til informasjon er en grunnleggende rettighet som er forankret i personvernforordningen (NSD, 2019). Utarbeidelsen av intervjuguiden var en viktig og sentral del av intervjuprosessen. Thagaard mener at vi må planlegge godt, slik at vi både stiller spørsmål om de sentrale temaene i prosjektet og at vi kan være fleksible overfor intervjupersonens utsagn (Thagaard, 2018, s. 95). Dette for å kunne sikre legitimitet og troverdighet fra intervjuobjektene, som kan styrke sannsynligheten til at svarene som gis er presise, gode og velformulerte spørsmål. Fleksibiliteten i intervjuguiden bør være tilstede slik at man kan svare åpent på spørsmålene, som er formålet med å velge dybdeintervju. Intervjuguiden bør ikke brukes slavisk, der hensikten bare er at den skal fungere som en huskeliste, slik at man får med de temaene som skal dekkes (Ropstad, 2007, s. 78).

Intervju som datamaterialet, har supplert tilskuddsbrevene og de politiske impulsene. Intervjuet ble registrert ved bruk av lydopptak, der informanten måtte spørres og godkjenne dette under intervjuet. I etterkant av intervjuet, ble intervjuet transkribert, hvor når intervju er transkribert, er de tilgjengelig for systematisk analyse (Ringdal, 2013, s. 245).

4.3. Analyse av datamateriale

For å analysere datamaterialet, har NATO-skjemaet, gjort rede for i kapittel 3.1.1., blitt benyttet for å klassifisere innholdet i tilskuddsbrevene. Det empiriske materialet vil bli klassifisert og

Metode

fremstilt i fire delkapittel om virkemidler, og ett delkapittel om de politiske impulsene, for å skape en oversiktlig organisering for å vise den empiriske variasjonen. NATO-skjemaet, som er videre operasjonalisert, har systematisert og klassifisert innholdet i brevene ved den empiriske gjennomgangen. De empiriske funnene, blir i analysekapittelet videre analysert ved hjelp av forklarende teori, der *perspektiver* tar sikte på å forklare eventuelle endringer i bruk av virkemidlene. Andersen (2013, s. 73) sier at i fortolkende casestudier passer teori best når den aktivt organiserer vesentlige deler av den empiriske variasjonen som en case oppviser, som betyr at begreper og teorier ikke bør være mer generelle enn det som kreves for å gripe den empiriske variasjonen. Hvis teorien er for generell, vil det oppstå en løs og uklar kopling mellom teori og data. For å tilpasse det analytiske rammeverket inn i min kontekst, har det blitt operasjonalisert inn i subkategorier. Dette vil gjøre det enklere å vise den empiriske variasjonen, og man kan mer systematisk skille de ulike virkemidlene. Der NATO-skjemaet er et generelt klassifiseringsskjema, vil operasjonaliseringen bidra til å strukturere innholdet inn i mer beskrivende kategorier, men allikevel overholde den overordnede rammen i klassifiseringsskjemaet.

Gjennomføringen av analysen har også behandlet fire perspektiver, hvor et av de binder de tre perspektivene (hierarkisk, omgivelses og interessehevdingperspektivet). Et ofte brukt perspektiv i organisasjonsteori for offentlig sektor er kulturperspektivet, som Christensen m. fl. (2015) forbinder organisasjonskultur med de uformelle normene og verdiene som vokser frem, som utvikler institusjonelle trekk. Grunnet mangelen på datagrunnlag, ble dette ikke behandlet. Det kan godt tenkes at et slikt perspektiv kan gi innsikt i responsen, men ut fra datamaterialet kan en ikke kaste noen empiriske implikasjoner og forklaringer fra å behandle et slikt perspektiv.

For å gjennomføre analysen av studien, ble det i analysen gjennomgått ulike faser. *Fase en*, handlet om å få en oversikt over hvilket datamateriale, studiet kunne benytte seg av. *Fase to*, gikk til å gjennomgå klassifiseringsskjema, som kunne gjøre det enklere å empirisk klassifisere datamaterialet. Ved å gjennomgå de politiske impulsene, ble regjeringserklæringene analysert i *fase tre*. *Fase fire* handlet i stor grad om å finne relevante verktøy, som kunne forklare det empiriske materialet. *Fase fem*, gikk til å undersøke hvordan den overordnede analysen påvirket studiens funn, hvor spørsmål som har oppstått underveis ville bli besvart, der alternative tilnærminger, begrensninger og styrker kunne redegjøres i en mer overordnet forstand.

4.4. Vurdering av forskningsdesign

Det er så langt blitt redegjort for studiens metode og datamaterialet. For å vurdere studiens forskningsdesign, vil dette delkapitlet gi noen argumenter for vurderingen av forskningsdesignet, styrker og begrensninger studiet har. Her vil studiets gyldighet, pålitelighet og generaliseringspotensiale blitt gjort rede for.

4.4.1. Studiens gyldighet og begrensninger

I kvalitativ forskning, er validitet et omstridt begrep (Maxwell, 2013; van Thiel, 2014). Ifølge mange forskere, ligger validitet for nært kvantitative antagelser, og alternative begrep blir ofte trekket frem hvor et ofte brukt begrep i norsk kvalitative studier er *gyldighet*. Studiet forstår dermed gyldighet som spørsmålet om hvorvidt de svarene man finner i forskningen, faktisk er svar på de en ønsker å stille spørsmål på (Tjora, 2017, s. 232). En må også i enhver studie anerkjenne at studiet har visse begrensninger (Maxwell, 2013; Tjora, 2017), som ligger tett opp mot evnene studiet har til å svare på spørsmålene en ønsker å svare på.

Anvendelse av et analytisk rammeverk som kategoriserer virkemidler legger føringer for hvilke virkemidler som kommer til uttrykk, som er en utfordring studiet må ta stilling til. En kan skille mellom to viktige spørsmål som en kan identifisere som kan legge føringer på studiens gyldighet og begrensninger. Det første spørsmålet gjelder i hvilken grad klarer tilskuddsbrevene å fange opp endringer i de fire virkemidlene som benyttes i det analytiske rammeverket? Det er flere virkemidler Kulturdepartementet kan benytte i oppfølgingen av NIF, som ikke nødvendigvis vil omfavnes i tilskuddsbrev. Særlig gjelder dette for autorative og organisatoriske virkemidler, som har elementer som ikke nevnes i tilskuddsbrev – og anses som relevante. Grunnet det analytiske rammeverket, vil dette være en utfordring eller begrensning i studiet. For å fange opp virkemidler som ikke er synlige i tilskuddsbrevene, er det benyttet andre kilder for å dekke endringer tilskuddsbrevene ikke fanger opp. Blant annet, har studien sett på lovendringer i autorative virkemidler, og dokumenter som gjelder det organisatoriske virkemidlet. Ved å legge vekt på denne utfordringen, vil endringer som forekommer som ikke berammer tilskuddsbrevene innlemmes i studien og dermed styrke datagrunnlaget. Tilskuddsbrevene vil allikevel være hovedvekt av den empiriske gjennomgangen, men det er viktig å presisere, at det ikke er gitt at enkelte virkemidler i like stor grad, kommer tydelig frem i den empiriske gjennomgangen, der det analytiske rammeverket legger visse begrensninger på

hvordan virkemidler kommer til uttrykk. Dermed, ved å være obs på denne utfordringen, vil det supplerende materialet ta høyde for disse begrensningene i tilskuddsbrevenes karakter.

Det andre spørsmålet som tas høyde for er at studien ønsker å måle effekten på Riksrevisjonens rapport, hvorvidt den har hatt en betydning for Kulturdepartementets oppfølging av tilskuddet som er bevilget til NIF, og hvilke endringer som har forekommet som følge av rapporten. Siden Riksrevisjonens rapport kun er et ledd i en større pågående prosess, blant annet på bakgrunn av en offentlig åpenhetsdebatt, kontinuerlige endringer og et politisk skifte, vil rapportens effekt på endring i bruk av virkemidler, være mer utfordrende å skille. En kan tenke seg at endringer ikke kun forekommer på grunn av en spesifikk hendelse, men at en kontinuerlig prosess helhetlig bidrar til endringer, der det er andre problemstillinger Kulturdepartementet legger til grunn ved endringer.

4.4.2. Studiens generaliseringspotensiale og pålitelighet

Et sentralt aspekt i en forskningsstudie er studiens generaliseringspotensiale. Med dette, menes det at et sentralt mål i forskning, er å generalisere resultatene av studiet, som dermed kan brukes i andre nærliggende fenomener som kan studeres (Yin, 2018). Videre, vil generaliseringspotensialet omfatte hva studiet kan bidra med, og hvordan kunnskap dette studiet gir innsikt i, overføres til andre studier. I tillegg til studiens generaliseringspotensiale, bør en vurdere studiens pålitelighet, et ofte benyttet erstatningsbegrep for relabilitet. Tjora (2017, s. 235) viser til at forskerens posisjon bør reflekteres over, der forskerens engasjement i tematikken kan betraktes som støy, som påvirker resultatene.

Gerring (2017, s. 220) viser til at grunnet at en case inneholder et fåtall av analyseenheter, er det utfordrende å generalisere. Som tidligere gjort rede for, inneholder dette casestudiet kun en analyseenhet, der en velger sammenlignbarhet, over representativitet. Man vil kunne sammenligne casen med andre studier, men ikke si noe representativt for forskningsfelt som ikke er utforsket. Det vil si at generaliseringspotensialet er lavt, men gir et godt grunnlag til å sammenligne med andre lignende studier som har analysert tilskuddsordninger som fordrer respons.

Om en skal se på forskernes posisjon og pålitelighet, der det sentrale spørsmålet er hvorvidt studiet gjennomføres på en tillitvekkende måte (Thagaard, 2018, s. 190), som handler om at det bør være etterprøvbart, slik at andre forskere kan produsere de samme resultatene. For å

Metode

ivareta spørsmål om pålitelighet, kan en se på at dokumentene som er valgt ut, er valgt på bakgrunn av kontaktmønsteret mellom Kulturdepartementet og NIF, der man har identifisert hvor disse aktørene møtes. I tillegg, brukte også Riksrevisjonen det samme dokumentet, for sin hovedanalyse av Kulturdepartementets oppfølging av NIF. En kan si at generaliseringspotensialet til studiet er på ett sett og vis begrenset, grunnet studiets valg om sammenligning over representativitet; men den ekstra dimensjonen om Riksrevisjonens betydning, kan dette studiet bidra med å gi videre innsikt i hvordan Riksrevisjonens mandat som forvaltningsrevisor er utviklet og dette kan fungere som en konkret case.

4.5. Oppsummering av kapittel

Dette kapitlet har gjort rede for, diskutert og reflektert over de metodologiske valgene studiet har gjennomført. Studiets forskningsdesign er en casestudie av Kulturdepartementets oppfølging av NIF som følge av Riksrevisjonens beretninger, der det er gjennomført analyse av tilskuddsbrev for perioden 2013-2020 og regjeringserklæringene Soria Moria II (2009-2013), Sundvollen (2013-2018), Jeløya (2018-2019) og Granavolden (2019-), som er de gjeldende dokumentene regjeringsplattformene styres etter.

Studiens metodologiske valg har blitt drøftet, der studiens styrker og begrensninger har blitt diskutert. Tilskuddsbrevene som datamateriale sier flere ting om oppfølging av NIF, og hvordan Riksrevisjonens rapport kommer til uttrykk. Tilskuddsbrevene dekker ikke alle virkemidlene, og dermed har det blitt supplert ved et informantintervju, de politiske dokumentene og andre dokumenter.

5. EMPIRISKE RESULTATER

Nå som vi har sett på den teoretiske forankringen og det metodiske grunnlaget, vil jeg presentere studiens datamateriale. Kapittelet vil gjøre rede for de empiriske funnene til studiet. Først gjennom å klassifisere endringer i bruk av virkemidler for tilskuddsperioden 2013-2020, i tråd med det analytiske rammeverket. Deretter følger en gjennomgang av regjeringserklæringer for å se på hvordan de politiske impulsene, ved regjeringen, har kommet til uttrykk i de fire regjeringserklæringene Soria Moria II, Sundvollen, Jeløya og Granavolden. Kapittelet presenterer dermed hvordan de nodale, autorative, økonomiske og organisatoriske virkemidlene har kommet til uttrykk, før de politiske impulsene ved regjeringserklæring avslutningsvis gjennomgås.

5.1. Nodale Virkemidler

Tilskuddsordningen fra Kulturdepartementet til NIF – i form av tippenøkkelen – medfører flere prosesser der bruk av informasjon (et nodalt virkemiddel) er fremtredende og synlig. Tilskuddsbrevene inneholder informasjon og føringer for fordelingen av tilskuddet. De nodale virkemidler kommer til uttrykk ved at Kulturdepartementet benytter seg av informasjon som strategisk tilnærming til hvordan NIF skal forvalte tilskuddet. Dette gjør de langs to dimensjoner, rapportering og føringer. For det første, etterspør Kulturdepartementet særskilt rapportering for å samle inn informasjon om problemstillinger det er opptatt av. Hood (2007) betegner dette som informasjonsinnsamling (oversatt fra *information detectors*). For det andre, benytter Kulturdepartementet seg av denne rapporteringen for å danne grunnlaget for videre føringer. Hood (2007) ser på dette som informasjonspåvirkning (oversatt fra *information effectors*), som er hvordan Kulturdepartementet kan påvirke gjennom føringer.

5.1.1. Informasjonsinnsamling

Som statlig organ er det naturlig at Kulturdepartementet kontinuerlig samler inn informasjon. Både på grunn av sin posisjon som myndighet (Hood & Margetts, 2007) og for å få oversikt over et politikkområde (Howlett, 2019). Forankret i Stortingsmeldingen om idrett *Den norske idrettsmodellen* (Meld. St. 26, (2011-2012)) har de to viktigste målgruppene for den statlige idrettspolitikken vært barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år). Disse to målgruppene, samt viktige prioriteringsområder, har Kulturdepartementet lagt vekt på i samtlige tilskuddsbrev for perioden 2013-2020.

Empiri

For hele analyseperioden har Kulturdepartementet samlet inn informasjon fra NIF, ved å be om konkret rapportering. Den konkrete rapporteringen er innhenting av informasjon om særskilt rapportering i spillemiddelrapporten. Spillemiddelrapporten leverer NIF årlig med (blant annet) informasjon om hvordan tilskuddet for det foregående året har blitt brukt- Dette kan sees på som et slags kontrollaspekt, hvor det etterspør særskilt rapportering, for å få mer informasjon om områder det er interessert i for perioden (Vedung, 1998). I tilskuddsbrevene er eksempler på dette å etterspørre særskilt rapportering på idrett for personer med nedsatt funksjonsevne (Kulturdepartementet, 2014, s. 6), særskilt rapportering på arbeidet med å få flere kvinnelige ledere i alle ledd av idrettsorganisasjonen (Kulturdepartementet, 2016, s. 6) og særskilt rapportering på status for idrettsorganisasjonens IKT-arbeid (Kulturdepartementet, 2017, s. 7).

I rapporteringen av tilskuddet for 2019, ville departementet ha "særskilt rapportering på arbeidet med godt styresett og på arbeidet med å få flere kvinnelige ledere i alle ledd av idrettsorganisasjonen, samt en særskilt rapportering på idrett for personer med nedsatt funksjonsevne" (Kulturdepartementet, 2018a, s. 6). I tillegg, ble Riksrevisjonens rapport nevnt, der:

Vi vil i tiden framover ha tett dialog med NIF om hvordan vi skal sikre en god oppfølging av disse anbefalingene. Departementet har også igangsatt en ekstern evaluering av post 2 og post 3 i tilskuddet til NIF. Formålet er å vurdere effekten av midlene og i hvilken grad de bidrar til å realisere målene for tilskuddet. Evalueringen skal også gi innspill til hvordan vi kan oppnå et bedre informasjonsgrunnlag for vurdering av måloppnåelse.

I spørsmål med informant i Kulturdepartementet om hvordan Riksrevisjonsrapporten ble fulgt opp:

Det vi gjorde ganske umiddelbart, var jo å faktisk bestille en ekstern evaluering av midlene på post 2 og 3. Oslo Economics som fikk det oppdraget. Nå skal det sies at det var faktisk noe vi hadde på blokken vår før den rapporten kom. Dette er jo fordi evalueringer av tilskudd, det er jo noe man gjør med ganske jevne mellomrom, men så er det litt varierende, men det er klart at det var en god anledning til å sette trykk på det, å gjøre det ganske raskt. Det var jo den ene biten, den rapporten har vi jo fått nå i høst. Og den blir det jo videre oppfølging på (Informant, November 2019).

Bestilling av evalueringsrapporter er et nodalt virkemiddel Kulturdepartementet har til å samle inn informasjon. Kulturdepartementet hadde i forkant av Riksrevisjonens rapport tatt initiativ til å bestille en ekstern evaluering på post 2 (midler til særforbund) og post 3 (midler til barn,

ungdom og bredde) som de nevnte i tilskuddsbrevet for 2018 (Kulturdepartementet, 2017, s. 4). Den eksterne evalueringen var en rapport de bestilte fra Oslo Economics, som ble gjennomført i etterkant av framleggelsen av Riksrevisjonens rapport. I Riksrevisjonens rapport skrev Riksrevisjonen at Kulturdepartementet har et begrenset grunnlag for å vurdere hvor effektivt og målrettet midlene på post 2 og post 3 brukes (Riksrevisjonen, 2018, s. 49). På oppdrag fra Kulturdepartementet gjennomførte Oslo Economics, i samarbeid med Professor Dag Vidar Hanstad ved Norges idrettshøgskole, en evaluering av post 2- og post 3 ordningen fra perioden desember 2018 til august 2019. Evalueringen skulle gi innspill for hvordan Kulturdepartementet kan oppnå et bedre informasjonsgrunnlag for vurdering av måloppnåelse (Kulturdepartementet, 2018a, s. 6).

I tilskuddsbrevet for 2020 skrev Kulturdepartementet at det i løpet av 2020 skulle gå i dialog med NIF om å følge opp rapporten til Oslo Economics (Kulturdepartementet, 2019, s. 6). Dette er et tydelig nodalt virkemiddel for å forbedre Kulturdepartementets informasjonsgrunnlag. Bestilling av en slik rapport er ikke et ukjent fenomen for Kulturdepartementet, da Kulturdepartementet fra tid til annen bestiller eksterne evalueringer knyttet til ulike tilskudd de forvalter. På post 1 bestilte departementet en ekstern rapport fra PwC i 2014 og den forrige evalueringen på post 3 ble bestilt 2007. Riksrevisjonens rapport og Oslo Economics sin rapport er også andre evalueringer og eksterne innspill som hjelper Kulturdepartementet til å få et informasjonsgrunnlag for nye føringer og forutsetninger for tilskuddet.

Dette er eksempler på hvordan Kulturdepartementet bruker tilskuddsbrevet til å innhente informasjon om problemstillinger departementet er interessert i. Denne informasjonen som Kulturdepartementet innhenter hvert år, legger grunnlag for videre føringer for det påfølgende året. Endringer i disse prioriteringene har ofte sammenheng med både et økt fokus rundt disse satsingsområdene, innsatsområder nevnt i stortingsmelding eller ved indikasjon fra eksterne evalueringer. Som en ser fra tilskuddet for 2019 iverksatte departementet en ekstern evaluering av post 2 og post 3 i tilskuddet til NIF, der formålet var å vurdere effekten av midlene og i hvilken grad de bidrar til å realisere målene for tilskuddet. Evalueringen skulle også gi innspill til hvordan de kunne oppnå et bedre informasjonsgrunnlag for vurdering av måloppnåelse.

5.1.2. Nodale føringer

De nodale føringene blir gitt på bakgrunn av informasjonsgrunnlaget til Kulturdepartementet. I tilskuddsbrevene vil Kulturdepartementet vurdere behovet for å fremheve prioriteringer,

Empiri

veiledere og satsingsområder for tilskuddet. Nodale føringer forekommer for alle poster. Føringerne Kulturdepartementet legger til grunn i tilskuddsbrevet er differensiert mellom de forskjellige postene. Endringer kan være knyttet langs flere dimensjoner. I en politisering er det plausibelt at et økt politisk fokus vil være mer merkbart på post 1 og post 2, som er de generelle postene til sentralledet og særforbundene. Post 3 og post 4 er i større grad knyttet til prioriterte satsingsområder – og vil ofte spille inn i viktige samfunnsgrupper der det er en pågående samfunnsdebatt om.

De mest interessante endringene for tilskuddsperioden som analyseres, kan man se på post 1 (midler til sentralledet). For hele perioden har det vært kontinuerlige føringer om at tilskuddet er forutsatt gitt til prioriterte arbeidsoppgaver og drift av NIFs sentral- og regionalledd. For 2013-2016 var bruken av nodale føringer sentrert rundt spesifikke saker eller innsatsområder; som i 2013 der Kulturdepartementet forutsetter at NIF følger opp og prioriterer arbeidet med handlingsplanen mot kampfiksing (Kulturdepartementet, 2012, s. 3), for 2015 der midlene skulle gå til personer med nedsatt funksjonsevne og ivaretagelse av nasjonalt ansvar for Special Olympics. Disse midlene skulle gå til å styrke NIFs regionale arbeid på området. Dette begrunnet Kulturdepartementet ut ifra at "arbeidet er viktig når det gjelder å legge til rette for rekruttering, kompetanseheving og etablering av gode aktivitetstilbud i idrettslagene" (Kulturdepartementet, 2014, s. 3) og for 2016 der økningen skulle inngå styrket satsing på idrett for psykiske utviklingshemmede (Kulturdepartementet, 2015, s. 3).

Tilskuddsbrevene for 2017 og 2018 på post 1 hadde ikke slike føringer, og skilte seg fra de foregående tilskuddene med å bruke nodale føringer som virkemidler, der utformingen av tilskuddet på post 1 var endret. Disse endringene i føringerne var på bakgrunn av en økonomisk reduksjon på post 1 som ble begrunnet ut fra at Kulturdepartementet ville prioritere de aktivitetsrettede postene for tilskuddet. For å begrunne prioriteringen av å prioritere de aktivitetsrettede postene henviste departementet i sitt tilskudd, om føringer i stortingsmeldingen om idrett *Den Norske Idrettsmodellen*, hvor det fremgår at det ikke kan forventes at statlige tilskudd skal fullfinansiere sentralorganisasjonens virksomhet og et eventuelt ambisjonsnivå (Kulturdepartementet, 2016, s. 3).

De nodale føringerne på post 1 for 2017 og 2018, sammenlignet med tidligere føringer, inneholdt tydeligere og lengre redegjørelser for føringerne. Nye føringer på post 1 for tilskuddet for 2017 var "Virksomheten i NIF sentralt og regionalt som forutsettes finansiert fra spillemidlene skal

utelukkende dekkes av tilskuddet på post 1" og "departementet vil for 2017 prioritere de aktivitetsrettede postene. Reduksjonen av tilskuddet på post 1 legger til rette for en slik prioritering" (Kulturdepartementet, 2016, s. 3). For 2018 var "[D]et er en overordnet prioritering at en størst mulig andel av spillemidlene til idrettsformål skal gå til aktivitet. Reduksjonen i tilskuddet må ses i sammenheng med at departementet også i 2018 prioriterer de tilskuddspostene som mest direkte legger til rette for aktivitet" (Kulturdepartementet, 2017, s. 3).

For tilskuddsbrevene for 2019 og 2020 var det på ny endring i tilskuddet på post 1. Tilskuddet på post 1 hadde veldig få føringer. Foruten en begrunnelse på at økningen på post 1 for 2019 skulle gi grunnlag for å prioritere digitaliseringsløftet, var de eneste føringene lik tidligere tilskuddsbrev om at tilskuddet skal gå til prioriterte arbeidsoppgaver, mens den eneste endringen for 2019 var å endre formuleringen fra "kostnadselementer som hører hjemme på post 1 skal ikke overføres til andre tilskuddsposter" endret til "kostnadselementer som i søknaden er plassert på post 1 skal dekkes av grunnstøtten på denne posten" (Kulturdepartementet, 2018a, s. 3). Føringene for 2020 på post 1 var identiske med post 1 for 2019, foruten manglende begrunnelse for tilskuddet.

De nodale føringene har endret seg for perioden 2013-2020 på post 1 (til særforbund). Føringene har kommet i tre ulike faser. Fra kontinuerlige føringer over viktige prioriterte satsingsområder – som kampfiksing, nå inaktive, personer med nedsatt funksjonsevne og styrket satsing på idrett for psykisk utviklingshemmede – til en lang og tydelig redegjørelse for reduksjon i tilskuddet og prioritering av andre poster, før føringene for 2019 og 2020 var konsise og kort. Den største endringen i tilskuddsbrevene for perioden 2013-2020 var i tilskuddsbrevet for 2017 som tok utgangspunkt i Stortinget og stortingsmeldingen om idrett om hvorfor tilskuddet som ble gitt på post 1 ikke kan finansiere et økt ambisjonsnivå for sentralledet i idretten, og prioritere de aktivitetsrettede postene.

5.1.3. Oppsummering av nodale virkemidler

Kulturdepartementet har i tilskuddsbrevene brukt det nodale virkemidlet ved å samle inn informasjon til å styrke sitt informasjonsgrunnlag. Dette har de gjort ved å be om særskilt rapportering på områder Kulturdepartementet er opptatt av. Dette har departementet gjort ved å be NIF rapportere om for eksempel prioriterte målgrupper i spillemiddelrapporten som er med å danne grunnlaget for føringene på det påfølgende tilskuddsbrevet. Kulturdepartementet

bestilte etter Riksrevisjonens rapport en ekstern evalueringsrapport på post 2 og post 3, som ble gjennomført av Oslo Economics. Denne rapporten skulle gi innspill til hvordan departementet kan oppnå et bedre informasjonsgrunnlag for vurdering av måloppnåelse. Denne fikk departementet høsten 2019, der de i løpet av 2020 vil følge opp anbefalingene til Oslo Economics.

Nodale føringer har endret seg i løpet av perioden i prioriteringer og begrunnelser for føringene, men ikke nødvendigvis på grunn av Riksrevisjonens kritikk. Det har forekommet noen endringer i bruk av nodale føringer som virkemiddel som følge av Riksrevisjonens rapport. De nodale føringene, som virkemiddel, er særlige interessante på post 1 grunnet variasjonen i utformingen av føringene. For 2013-2016 ga Kulturdepartementet føringer for spesifikke innsatsområder. For 2017 og 2018 begrunnet de hvilke føringer som lå til grunn for tilskuddet. Tilskuddene for 2019 og 2020 inneholdt få føringer med ingen referanse til føringene som lå til grunn for tilskuddene for 2017 og 2018.

5.2. Autorative virkemidler

Idrettsbevegelsens autonomi er et grunnleggende prinsipp i den statlige idrettspolitikken (Riksrevisjonen, 2018, s. 49). Kulturdepartementet formulerer mål og prioriteringer på et overordnet nivå, og ønsker å legge til rette for å styrke de frivillige organisasjoner på deres egne premisser (Prop. 1 S (2019–2020)). Det vil si at NIF i stor grad formulerer konkrete mål og prioriteringer for bruken av spillemidler innenfor de fire tilskuddspostene. Det at NIF også er en ekstern tilskuddsmottaker, og spillemidlene ikke faller over statsbudsjettet i Stortinget, gjør at Kulturdepartementets bruk av autorative virkemidler følge en annen vei enn til et underliggende direktorat eller organ.

Kulturdepartementet vil fra tid til annen vurdere behovet for å benytte seg av autorative virkemidler. De autorative styringsmidlene som kan benyttes vil være knyttet til selve tilskuddsordningen i form av prosentdelen NIF får tildelt. Selve enerettsmodellen til NIF har ofte vært under press – og er fra tid til annen ofte oppe til offentlig debatt (Bergsgard, 2005; Meld. St. 12 (2016–2017); Owren, 2018). For Kulturdepartementet vil autorative virkemidler være bruk av sanksjoner og begrensinger som kontrollmekanismer. De autorative instrumentene bygges i stor grad på kontroll, da Kulturdepartementet er pliktig til å følge opp tilskuddet de gir NIF.

Autorative virkemidler er typiske virkemidler ved endring av lover og forskrifter, der endring av lover må ha et flertall i Stortinget. Dette tilsier at slike autorative virkemidler faller utenfor tilskuddsbrevene. Blant disse endringene er regjeringens endring i fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping. Bakgrunnen for endringen er forankret i Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*, der Stoltenbergs II-regjering (den rødgrønne regjering: AP, SV og SP) la til grunn for at det skulle:

"utvikles en ny tippenøkkel med sikte på at spilleoverskuddet fra Norsk Tipping AS skal fordeles med 64 prosent til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. Endringen vil gjennomføres gradvis etter beslutninger i det enkelte budsjettår. En endring i tippenøkkel er begrunnet med at økt ressursgrunnlag er nødvendig for å sikre god måloppnåelse innenfor den statlige idrettspolitikken. Særlig gjelder dette i forhold til idrettsanlegg". (Prop. 6 L (2014–2015), s. 1)

Økningen i andelen til idrett ble innfaset over flere år, der den siste endringen ble vedtatt i Stortinget. Det ble besluttet at Norsk Tipping sitt overskudd fra og med 2015 skulle endres slik at 64 prosent av overskuddet, skulle fordeles til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner. Dette var før Riksrevisjonens rapport, og har bidratt til et økt tilskudd til NIF.

5.2.1. Myk bruk av autorative virkemidler

I tilskuddsbrevene er det et eget kapittel om *økonomiforvaltning og kontroll*, som viser til at Kulturdepartementet og Riksrevisjonen kan iverksette kontroll med hvorvidt spillemidlene er anvendt etter forutsetningene, samt andre plikter og forutsetninger for tilskuddet. Dette kapittelet har vært likt for hele perioden, imed unntak av tilskuddsbrevet for 2017, der Kulturdepartementet understrekte "*betydningen av at kontrollkomiteens mandat gir adgang til å sikre god kontroll av ressursbruk og oppfølging av vedtak*" (Kulturdepartementet, 2016, s. 5). Kontrollkomiteen det siktes til er NIF eget kontrollorgan.

I tilskuddsbrevene kan bruk av målformuleringer og målkrav være synlige, som er mer myke autoritative virkemidler. Kulturdepartementet formulerer mål på et overordnet mål, som forankres i stortingsmeldingen om idrett *Den norske idrettsmodellen*. De overordnede statlige målene for NIF er (Meld. St. 26 (2011–2012), s. 43):

- Bidra til å opprettholde og utvikle NIF som en frivillig, medlemsbasert organisasjon

Empiri

- Bidra til å opprettholde og utvikle et godt aktivitetstilbud gjennom den organiserte idretten
- Bidra til å bevare og sikre NIF som en åpen og inkluderende organisasjon og til at idrettslagene framstår som arenaer for meningsdannelse og verdifulle rammer for sosialt

Disse målene ligger til grunn for post 1 og 2, mens post 3 og post 4 har egne mål i tillegg til de overnevnte. Siden Kulturdepartementet formulerer mål på et overordnet nivå, vil de ikke spesifisere de overordnede målene så lenge NIFs mål samsvarer med den statlige idrettspolitikken. For hele perioden har de overordnede målene, både de som tar utgangspunkt i Stortingsmeldingen og målene på post 3 og 4 vært like. Disse overordnede målene tar NIF utgangspunkt i, når de operasjonaliserer målene videre ned i styringskjeden.

En endring i de myke autorative virkemidlene, etter Riksrevisjonens rapport, er at Kulturdepartementet for 2020 forutsetter at særforbundene utformer egne mål for bruken av midlene på post 2 og post 3. For tilskuddsbrevene 2013-2019 forutsatte Kulturdepartementet kun at særforbund skulle formulere egne mål på post 2 midlene, der endringen for 2020 innebar at også særforbund skulle formulere mål på post 3 midlene (Kulturdepartementet, 2019, s. 6). "Departementet forutsetter at særforbundene utformer egne mål og tiltak for bruken av midlene innenfor rammen av de overordnede målene for tilskuddet". (Kulturdepartementet, 2019, s. 4).

Denne endringen, kom i etterkant av gjennomføringen av den eksterne evalueringen av post 2 og post 3 midlene fra Oslo Economics. Oslo Economics sine anbefalinger var at spillemiddelsøknaden (søknaden om spillemidler fra NIF) i større grad skulle tydeliggjøre sammenhengen mellom idrettens mål og tilskuddenes bidrag til disse målene, og at Kulturdepartementet i større grad burde følge tilskuddet lengre ned i kjeden. NIF bes om å rapportere mer systematisk på måloppnåelse i særforbundene og at idretten ved NIF bør implementere en praksis for å forsterke oppfølgingen av måloppnåelse på særforbunds nivå (Oslo Economics, 2019, s. 80).

Informanten oppsummerte evalueringen og hovedtrekkene i Oslo Economics rapport slik:

Hovedtrekkene i den sier jo egentlig, at deres vurdering av den styringsbiten vi har, med at departement gir overordnede mål, til NIF, som de etterpå må operasjonalisere, at det er en god måte. Men den peker på at det kan være behov for, en ting å kanskje

differensiere de føringene mer mellom poster, og ikke minst de føringene som blir gitt sammen med målene. At man bør se på føringene som blir gitt. Så er det jo i den grad det er, føringene på bruk av virkemidler, nedover. Så den støtter hovedstrukturen på styringen, også peker den mer på hva NIF bør se på, og det er hvordan de følger midlene videre ned i særforbund, at de blir mer presise der, for å kunne måle effekten av midlene, ute i særforbundene. Det er egentlig hovedtrekkene i den analysen. Den har vi jo fått nå, så vi har ikke hatt noen større runder med NIF foreløpig da, med hvordan vi kan jobbe med å bedre disse tingene (Informant, November 2019).

Kulturdepartementet har for hele perioden forutsatt at de tildelte midlene blir brukt i tråd med retningslinjene for tilskuddet, og at Kulturdepartementet og Riksrevisjonen kan iverksette kontroll med at spillemidlene er anvendt etter forutsetningene.

5.2.2. Hard bruk av autoritative virkemidler

For perioden 2013-2020 har det kommet et nytt krav fra regjeringen, som Kulturdepartementet har beskrevet gjennom tilskuddsbrevene og som ses på som et hardt autorativt virkemiddel. Det nye kravet i tilskuddsbrevet for 2017 var krav om innsyn i regnskapsopplysninger. Begrunnelser for kravet om innsyn var at idrettens positive samfunnskraft bygger på den tilliten idrettsorganisasjonen nyter blant sine medlemmer og blant befolkningen som helhet. Praktisering av åpenhet omkring ressursbruk har avgjørende betydning for idrettens tillit i offentligheten. En stor andel av inntektene til NIFs sentralledd kommer fra statlige tilskudd. "Kulturdepartementet setter som vilkår at NIF fra og med 1. januar 2017 gir tredjepart, som etterspør slik informasjon, innsyn i alle regnskapsopplysninger, inkludert bilag, for NIFs sentralledd, herunder Olympiatoppen (...)" (Kulturdepartementet, 2016, s. 2).

Dette var på bakteppet for den offentlige *åpenhetsdebatten* – der åpenhet rundt bilagene til sentralstyret i NIF med begrensede muligheter for innsyn rundt pengebruken dannet et inntrykk av at idrettsledelsen sløste med offentlige midler. Dette var noe Kulturminister Linda H. Helleland varslet allerede den 12. april 2016 i kronikken *vi krever full åpenhet* (Helleland, 2016). Dette kan ansees som et hardt virkemiddel, der NIF er den eneste norske frivillige organisasjonen med krav om tredjepart innsyn i alle regnskapsopplysninger for sentralledd sitt.

En lignende situasjon tilsvarende åpenhetsdebatten forekom ved fremleggelsen av Riksrevisjonens rapport. I rapporten hevdet Riksrevisjonen at NIF hadde brukt 52 millioner av

Empiri

tilskuddet på post 3 (barn, ungdom og bredde) til å dekke kostnader i NIFs kompetanseseksjon. Det var ikke i tråd med forutsetninger om at midlene på post 3 skulle gå direkte til tiltak og ikke brukes til å finansiere virksomhet få midler gjennom de øvrige postene (Riksrevisjonen, 2018). Dette ble det mye offentlig oppmerksomhet rundt, og Riksrevisor Per-Kristian Foss kritiserte NIF sin bruk av spillemidler ved offentliggjøringen av rapporten under en pressekonferanse. Dette medførte videre diskusjoner rundt midlene, som angivelig hadde gått til å lønne sentralledet i stedet for aktivitet.

I forbindelse med alle Riksrevisjons rapporter, får kontroll- og konstitusjonskomiteen anledning til å kommentere rapportene i den årlige innstillingen om revisjoner og kontroll for budsjettåret. For budsjettåret 2017 la kontroll- og konstitusjonskomiteen vekt på:

at når Riksrevisjonen gjennom revisjon av et departement gjør interne undersøkelser hos eksterne tilskuddsmottakere, må det sørges for tilsvarsmulighet for disse for å sikre at det etterlatte inntrykket i revisjonsrapporten samsvarer med fakta. Komiteen viser i denne sammenheng til at Riksrevisjonen konklusjoner etter innsyn hos NIF av organisasjonen selv bestrides som svært upresise og i noen tilfeller preget av faktafeil, og at tilsvarsmulighet ville avklart dette. Det kan dermed synes som om Riksrevisjonens konklusjoner og tydelige påpekning av disse har etterlatt et inntrykk som ikke er (Inst. 125 S – 2018-2019, s. 39).

Disse beretningene ble videre fulgt opp av NRK der Idrettspresident i NIF, Tom Tvedt, uttalte at – "det er faktafeil som er blitt distribuert videre". Ekspedisjonssjef i Riksrevisjonen, Therese Johnsen framholdt likevel på Riksrevisjonens konklusjoner etter kontroll- og konstitusjonskomiteens kritikk hvor hun uttalte "Overhodet ikke faktafeil". (Ekeland, 2019).

I spørsmål om Riksrevisjonens rapport, svarte informant i Kulturdepartementet:

Og det var jo da noen faktafeil, ved opplysningene de hadde fått fra Idrettsforbundet, som vi ikke hadde mulighet til å fange opp. Altså, vi prøvde jo å fange opp mest mulig, men det var ting der som vi ikke hadde forutsetninger for å kunne korrigere, det måtte være NIF selv. Så det gjorde det jo uheldig at det faktisk var noe feil opplysninger i denne rapporten, blant annet på bruk av noen midler, så det var jo en uheldig side ved den, og som de i Idrettsforbundet var opptatt av, fordi det heftet seg et inntrykk enn annet enn det som var fakta (Informant, November 2019).

Praksisen rundt bruken av disse midlene er ikke nevnt i de påfølgende tilskuddsbrevene, der det ikke har forekommet noen endringer i praksisen som Riksrevisjonen bestrider. Videre bemerkninger rundt Riksrevisjonens rapport fra informant var:

Jeg synes at Riksrevisjonen i rapporten, i litt for stor grad, (...) var en slags tankegang i noe av det, basert på at når det var lønnsaktiviteter var det ikke noe som genererte aktivitet. Det mener jeg er en for enkel analyse, det kan godt tenkes at det er veldig effektivt å ha en ansatt sentralt i NIF for å drive klubb utvikling. Det kan hende at det generer veldig mye mer aktivitet enn akkurat de samme kronene helt ut i fordelt i noen idrettslag. Så den anerkjennelsen av at et typisk sentrallidd, men dette er jo en generell problematikk i veldig mye av frivillig virksomhet. Det å få en anerkjennelse om at man ofte trenger kanskje et sentrallidd, man trenger kanskje et nasjonalt for å få til aktivitet ute lokalt, men hvor er balansen i å få til den riktige størrelsen i det leddet. Så her synes jeg nok, jeg synes analysen var litt for enkel, vil jeg si i det, og sånn sett er vi jo enig med Idrettsforbundet som synes det var litt uriktig kritikk (Informant, November 2019).

5.2.3. Oppsummering av autorative virkemidler

De autorative virkemidlene til Kulturdepartementet skilles ved myk og hard bruk av det autorative virkemidlet. Kulturdepartementet brukte det myke autorative virkemidlet i tilskuddet for 2020 der departementet forutsatte at særforbund skulle formulere mål med midlene på post 3 til barn, unge og bredde. Dette var en endring der de tidligere tilskuddsbrev skulle særforbund kun formulere mål på midler fra post 2. Denne endringen kom i etterkant av gjennomføringen av evalueringen på post 2 og post 3 fra Oslo Economics.

I tilskuddsbrevet fra 1. januar 2017, satte Kulturdepartementet et nytt vilkår. NIF skulle gi tredjepart, som etterspør slik informasjon, innsyn i alle regnskapsopplysninger for NIFs sentrallidd. Det var dette som var en del av den større åpenhetsdebatten som preget 2016. I et lignende tilfelle, der Riksrevisjonen kritiserte NIF for misbruk av 52 millioner kroner, har det ikke forekommet lignende respons fra Kulturdepartementet, slike autorative virkemidler som Kulturministeren og Kulturdepartementet benyttet seg av i tilskuddsbrevet for 2017. Sett i kontekst med åpenhetsdebatten, der lovverket ble endret slik at NIF skulle legge frem regnskapsopplysninger for sentralliddet, har ikke Kulturdepartementet respondert på Riksrevisjonens rapport ved å benytte seg av lignende harde autorative virkemidler i tilskuddsbrevene.

5.3. Økonomiske virkemidler

De økonomiske virkemidlene kommer frem gjennom tilskuddsbrevene som er det sterkeste virkemiddelet Kulturdepartementet har. Og det er her den statlige idrettspolitikken kommer til uttrykk (Meld. St. 26 (2011–2012), s. 43). Kulturdepartementet vil endre fordelingen av tilskuddet basert på deres prioriteringer for tilskuddet, der avhengigheten av tilskuddet vil ofte spille inn for betydningen av tildelingen (Pollitt m.fl., 2004). NIF sentralt genererer lite inntekter, enkelte særforbund generer gigantiske summer (fotball for eksempel), mens andre særforbund er avhengige av tilskuddet de får fra NIF. Dermed er tilskuddet til NIF viktig, for at de statlige idrettspolitiske målene skal nås i idrettsgrenene som ikke i like stor grad genererer egne inntekter.

I et økonomisk virkemiddel, kan en differensiere mellom selve kronebeløpet Kulturdepartementet gir til NIF, og innretningen, føringer og begrunnelser for tilskuddet. En økning eller reduksjon sier noe i seg selv, men innretningen og begrunnelsen for tilskuddet gir også elementer av interesse.

5.3.1. Økonomisk størrelse

I ethvert tilskuddsbrev kan det forekomme en økonomisk økning eller reduksjon i tilskudd. Der tilskuddet er basert på en prognose fra overskuddet til Norsk Tipping, vil det være naturlig vekst eller reduksjon i tilskuddet. Endringer kan også forekomme på bakgrunn av endring i prioritering av tilskuddet, som medfører enten en økonomisk økning eller reduksjon mellom de ulike postene. Kulturdepartementet må forholde seg til mandatet Stortinget har gitt det, som er nedfelt i pengespilloven (1992, § 10), der 64% av spillemidlene skal gå til idrettsformål. Innenfor hovedpost 5 har Kulturdepartementet mandatet og anledning til å fordele tilskuddet på de fire ulike postene. Tilskuddet er basert på en prognose for overskuddet til Norsk Tipping, og vil i større grad være preget av mindre forutsigbare rammer enn om midlene kommer over statsbudsjettet (Hanstad 2019; Enjolras, 2012). Tabell 5.1. illustrerer tilskuddet som er gitt for hvert år av spillemidlene for tilskuddene for 2013 til 2020. Tilskuddet til NIF deles inn i hovedpost 5 – Norges Idrettsforbund (NIF). Videre fordeles tilskuddet inn i fire underposter; post 1 NIF sentralt og regionalt, post 2 NIF særforbund, post 3 barn, ungdom og bredde og post 4 toppidrett. For perioden 2013-2020 har NIF fått i overkant av 5,3 milliarder kroner i tilskudd i hovedfordelingen. Den økonomiske utviklingen som en kan se ut fra tabell 5.1., har for

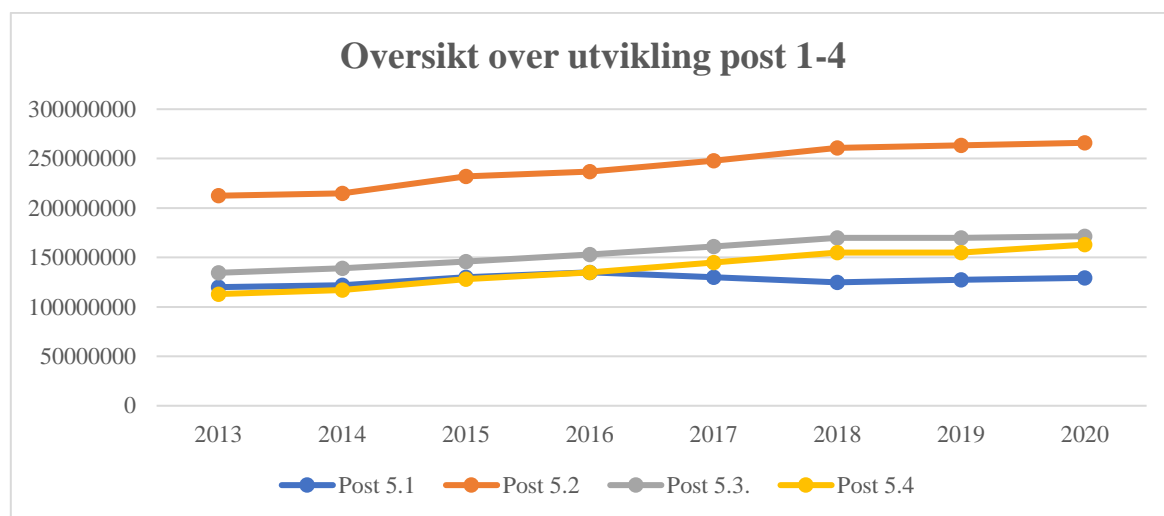
Empiri

perioden økt fra 580 millioner kroner for 2013 til 730 millioner kroner for tilskuddet for 2020, som er en økning på 150 millioner kroner. Dette kan sees på som å gi NIF et økt handlingsrom.

Post	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt	Endring
Post 5.1. Grunnstøtte NIF	120 000	122 000	130 000	135 000	130 000	125 000	127 500	129 500	1 019 000	9 500, 7,92%
Post 5.2. Grunnstøtte Særforbund	212 500	215 000	232 000	237 000	248 000	261 000	263 500	266 000	1 935 000	53 500, 25,18%
Post 5.3. Barn, ungdom og bredde	134 500	139 000	146 000	153 000	161 000	169 900	170 000	171 500	1 244 900	37 000, 27,51%
Post 5.4. Toppidrett	113 000	117 000	128 000	135 000	145 000	155 000	155 000	163 000	1 111 000	50 000, 44,25%
Post 5. Hovedpost NIF	580 000	593 000	636 000	660 000	684 000	710 900	716 000	730 000	5 309 900	150 000, 25,85%

Tabell 5.1: Spillemidler til NIF 2013-2020 Kilde: Kulturdepartementets tilskuddsbrev (tall i tusen) (inspirert av Riksrevisjonen, 2018, s. 7).

Innenfor dette økte handlingsrommet, kan en differensiere utviklingen mellom postene, der utviklingen i tilskuddet har vært ulik, ref. figur 5.1. I tilfeller der alle postene har hatt en generell økning, er det ulik økning hvor både post 2 (særforbund) og post 3 (barn, ungdom og bredde) har hatt en stabil vekst for hele perioden, har post 1 (sentralledet) vært preget av både økning og reduksjon, mens post 4 (toppidrett) har sett et betydelig økt handlingsrom.



Figur 5.1: Oversikt over utvikling på post 1. til post 4. for i tilskuddsbrevene for 2013 til 2020

I et tilskudd omtales en økning ofte som en politisk økning, men det er ikke alltid reelt. Bevilgningssummer opererer ofte med 3% kompensasjon for lønns- og prisvekst. Kulturdepartementet skriver i tilskuddsbrevet for 2017 at "Spillemidler til idrettsformål baserer seg på overskuddet i Norsk Tipping AS. KUD kan ikke legge til grunn et prinsipp om automatisk kompensasjon av pris- og lønnsvekst for tilskuddet til NIF ". Dette var Kulturdepartementets svar på søknaden til NIF som hadde tatt høyde for 3% kompensasjon i sin søknad for spillemidler for 2017. Økning i et tilskudd kan forklares ved å regne ut 3%

kompensasjon. Til tross for at Kulturdepartementet skriver at man ikke kan legge til grunn for et prinsipp om automatisk kompensasjon, er det ikke noe en kan utelukke. Konsumprisindeksen der prosentvise endringen i indeksen ofte brukes som et generelt mål for inflasjon i økonomien (SSB, 2020). Uten å ta høyde for inflasjon, var tilskuddet til NIF for hovedpost 5 for 2013 580 millioner kroner. Tilskuddet for 2020 var på 730 millioner kroner, som er en økning på over 25 prosent av tilskuddet. Om man regner med den relative økningen, var tilskuddet for 2013 på 580 millioner kroner, en sum, med inflasjon og konsumprisindeksen regnet inn, tilsvarende 670 millioner kroner i 2020. Dermed kan en si at den relative økningen for perioden 2013 til 2020 har vært på 60 millioner kroner ut ifra konsumprisindeksen.

I tilskuddsbrevene for 2019 og 2020 kommer tilskuddet Kulturdepartementet har bevilget til NIF i etterkant av Riksrevisjonens rapport til uttrykk. For 2019 var det en økning på post 1 til sentrallet og post 2 på 2, 5 millioner kroner, mens tilskuddet for post 3 og post 4 var lik. For 2020 så man en økning på 14 millioner kroner, der alle postene inneholdt en økning, inkludert en økning på 8 millioner kroner til toppidrett. En kan si ut fra disse økningene, har tilskuddet til NIF *ikke* har endret seg nevneverdig etter Riksrevisjonens rapport, der da endringer i størrelsen på tilskuddet ligger tett opp mot tidligere bevilgninger i tilskuddsbrevene. Skulle en se noen økonomiske endringer som følge av Riksrevisjonens rapport, ville disse ha vært til syne i tilskuddsbrevene for 2019 og 2020. De økonomiske økningene i tilskuddet for 2019 og 2020, virker å følge en naturlig økning, hvor begrunnelsene for disse vil komme i påfølgende delkapittel.

5.3.2. Økonomiske innretninger

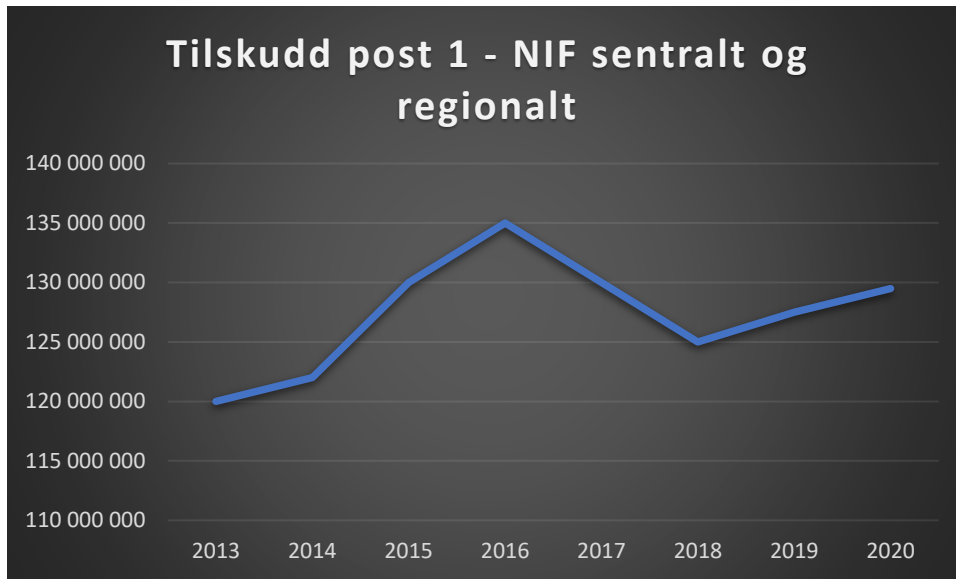
I et tilskudd vil det være flere interessante dimensjoner, enn kun beløpet som gis. Innretningen og forutsetninger for tilskuddet er av vel så stor interesse, som det eksakte beløpet en bevilger. Det vil si at hvordan Kulturdepartementet formulerer de økonomiske føringene for tilskuddet, vil gi indikasjoner, beretninger og begrensninger for hvordan beløpet kan og vil anvendes. I tilskuddsbrevene er øremerkning av virkemiddel et av disse virkemidlene. En kan også se på forutsetninger for tilskuddet, der en ikke eksplisitt setter av et eksakt beløp, men forutsetter at i tilskuddet bør en benytte midlene til for eksempel barn, ungdom og bredde. Som en kan identifisere ut fra tilskuddsbrevene er det ikke bare størrelsen på de økonomiske føringene som er av betydning, men innretningen og formuleringen er også av stor betydning, hvor endringer kan komme tydelig til uttrykk.

Empiri

I løpet av tilskuddsperioden har Kulturdepartementet ved flere anledninger benyttet seg av øremerkning av midler som virkemiddel til at innsatsområder prioriteres. Det mest fremtredende bruken av dette virkemiddelet er økningen i tilskuddet på 43 millioner kroner for 2015, der 20 millioner kroner av disse skulle brukes til styrket satsing på idrett for personer med nedsatt funksjonsevne, der denne øremerkningen inngikk med 8 millioner på post 1, 8 millioner kroner på post 2 og 6 millioner kroner til å styrke toppidrettssatsing for utøvere med nedsatt funksjonsevne på post 4 (Kulturdepartementet, 2014). En har også sett en øremerkning på post 1 for 2016 der "i økningen inngår 2 mill. kroner til å styrke satsingen på idrett for psykisk utviklingshemmede" (Kulturdepartementet, 2015, s. 3). Stort sett har bruken av øremerkning som virkemiddel ikke kommet eksplisitt til uttrykk i tilskuddsbrevene, der Kulturdepartementet i stedet formulerer for eksempel at økningen på post 1 og 2 for 2019 "skal gi grunnlag for å prioritere digitaliseringsløftet" (Kulturdepartementet, 2018a, s. 3).

Tilskudd på bakgrunn av forutsetninger ser en også i forbindelse med en økning i et tilskudd. Dette virkemidlet skiller seg fra øremerkede midler, der formuleringen legger til grunn for at en økning er på grunn av at Kulturdepartementet ønsker å prioritere eller styrke et innsatsområde, men er ikke en like tung økonomisk føring som øremerkning av midler. Eksempler på dette er at tilskuddet for 2014 på post 3, hvor ønsket departementet å styrke og videreutvikle særforbundenes satsing for å bedre aktivitetstilbudet for barn og ungdom (Kulturdepartementet, 2013, s. 4), at tilskuddet på post 4 toppidrett for 2016 skulle bidra til videreutvikling av en sterk og helhetlig norsk toppidrettssatsing. økningen på post 1 og 2 for 2019 skulle gi grunnlag for å prioritere digitaliseringsløftet (Kulturdepartementet, 2018).

Disse økonomiske føringene kan være i form av begrunnelser for vekst og reduksjon. For tilskuddsperioden, har bruken av økonomisk føring som virkemiddel særlig vært interessant i forbindelse med post 1, som er midler til NIFs sentralledd, som en kan se i figur 5.2.



Figur 5.2.: Utvikling av tilskudd på post 1 – grunnstøtte NIF sentralt og regionalt.

Det interessante med denne utviklingen er begrunnelsen for reduksjonen i tilskuddsbrevene for 2017 og 2018. Tilskuddet på post 1, ble redusert med fem millioner kroner, fra 135 millioner (2016) til 130 millioner kroner (2017). Det var flere begrunnelser for denne reduksjonen. Blant disse, var at "i årets tildeling er de øvrige postene prioritert" og (...) "det kan ikke forventes at det statlige tilskuddet skal fullfinansiere sentralorganisasjonenes virksomhet og et eventuelt økt ambisjonsnivå". (Kulturdepartementet, 2017, s. 3).

Det totale tilskuddet på hovedposten innebar en økning på 29 millioner, men Kulturdepartementet mente at NIF hadde grunnlag til å ivareta prioriterte arbeidsoppgaver og drift innenfor en noe redusert tilskuddsramme, og at det er departementets "vurdering at NIF har potensial til å iverksette tiltak for å effektivisere drift og ressursanvendelse innenfor egen virksomhet. Departementet bemerker spesielt økningen i kostnader til stabsfunksjoner de siste årene (Kulturdepartementet, 2016, s. 3).

Andre sentrale merknader i det samme tilskuddsbrevet er at:

Den økonomiske utviklingen på post 1 de siste årene har gitt NIF et betydelig økt handlingsrom. I tillegg til økningen i spillemidler, har NIF også mottatt et betydelig økt beløp gjennom momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Departementet mener at NIF har grunnlag for å ivareta prioriterte arbeidsoppgaver og drift innenfor en noe redusert tilskuddsramme (Kulturdepartementet, 2016, s. 3).

Empiri

Dette viser at Kulturdepartementet reduserte tilskuddet med bakgrunn i tre forskjellige begrunnelser. Den første begrunnelsen er at KUD ville prioritere de aktivitetsrettede postene fremfor post 1, der kuttet ble begrunnet ut ifra politisk hold, ved å trekke frem stortingsmeldingen om idrett, som Stortinget stilte seg bak, at "det kan ikke forventes at det statlige tilskuddet skal fullfinansiere sentralorganisasjonenes virksomhet og et eventuelt økt ambisjonsnivå". Den andre begrunnelsen Kulturdepartementet la til grunn var at den økonomiske utviklingen på post 1 de siste årene hadde gitt NIF et betydelig økt handlingsrom, både på bakgrunn av økning i spillemiddeltilskuddet og et økt beløp gjennom momskompensasjonsordningen. I samme tilskuddsbrev ville departementet ved neste års avsetning vurdere hensiktsmessigheten av en ytterligere nedtrapping. Den siste begrunnelsen handlet om at Kulturdepartementet "vurderer at NIF har potensial til å effektivisere drift og ressursanvendelse i egen virksomhet, der KUD spesielt bemerket en økning i kostnader til stabsfunksjoner". Denne begrunnelsen kan tenkes å være et generelt prinsipp og ikke rettet kun mot NIF, som følge av regjerings prinsipp om avbyråkratisering og effektivisering (avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen, 2015).

Prioriteringen av de aktivitetsrettede postene i stedet for post 1 som går til sentralledet, som også sees på som NIFs administrasjon, ville bli vurdert også for 2018. "Departementet vil ved neste års avsetning vurdere hensiktsmessigheten av en ytterligere nedtrapping" (Kulturdepartementet, 2016, s. 3).

For 2018, ble tilskuddet på ny redusert, med en reduksjon på post 1 på fem nye millioner til 125 millioner kroner, til tross for at tilskuddet for 2018 var det høyeste som noen gang var tildelt NIF. Dette begrunnet Kulturdepartementet (2017, s. 3) med:

Reduksjonen er i tråd med tidligere signaler fra departementet. NIF vurderer selv hvordan prioriterte satsingsområder skal ivaretas innenfor tildelt ramme. Utvikling av kostnadseffektive løsninger som ivaretar brukernes behov bør stå sentralt.

Det er en overordnet prioritering at en størst mulig andel av spillemidlene til idrettsformål skal gå til aktivitet. Reduksjonen må sees i sammenheng med at departementet også i 2018 prioriterer de tilskuddspostene som mest direkte legger til rette for aktivitet. Tilskuddet på post 1 skal ikke fullfinansiere sentralledets virksomhet og et eventuelt økt ambisjonsnivå, jf Meld. S 26 (2011-2012) Den Norske idrettsmodellen.

I tillegg til å redegjøre for reduksjonen i tilskuddet på post 1, merket departementet seg at "NIF gjennomfører tiltak for å effektivisere drift og ressursanvendelse innenfor egen virksomhet. Vi forutsetter dette arbeidet i 2018". Dette var en bemerkning departementet gjorde på post 1 for tilskuddet for 2017.

Riksrevisjonens rapport ble offentliggjort høsten 2018, hvor tilskuddsbrevene for 2019 og 2020 kom i etterkant av Riksrevisjonens rapport. Etter to år med reduksjon, var det en økonomisk økning i tilskuddet for 2019. Begrunnelsene for reduksjonen, om å prioritere aktivitetsrettede poster, effektivisering og økt handlingsrom var ikke nevnt i tilskuddet på post 1 for 2019. Økningen for 2019, på 2,5 millioner, ble begrunnet for å gi et grunnlag til å prioritere digitaliseringsløftet (Kulturdepartementet, 2018a, s. 3). Dette er et ledd i NIFs moderniseringsprosjekt som skal sikre at idrettslagene og alle organisasjonsledd i norsk idrett har tilgang til gode, brukervennlige og helhetlige digitale tjenester (Norges Idrettsforbund, 2020e). I tilskuddsbrevet for 2020 var det en økning på 2 millioner kroner uten at det inneholdt noen begrunnelse for økningen. Kulturdepartementet framholdt som tidligere år at tilskuddet skal gå til prioriterte arbeidsoppgaver og drift av NIFs sentral- og regionalledd.

Kulturdepartementet har benyttet seg av reduksjon som økonomisk virkemiddel på post 1 både for tilskuddet for 2017 og 2018, på bakgrunn av tre begrunnelser. Det første gjaldt endring i prioritering, der Kulturdepartementet økte tilskuddet på de aktivitetsrettede postene. Den andre begrunnelsen gjaldt at kostnader til lønns- og stab hadde økt drastisk de siste årene og et behov for å effektivisere. Den siste beretningen var forankret i et større handlingsrom på grunn av økning i momskompensasjonsordningen til frivillige organisasjoner. I etterkant av Riksrevisjonens rapport, har det ikke kommet noen indikasjoner om økninger eller redusering av tilskuddet som følge av Riksrevisjonens beretninger.

5.3.3. Oppsummering av økonomiske virkemidler

Gjennomgangen av tilskuddsbrevene for perioden 2013-2020 har kartlagt bruken av økonomiske virkemidler. I tilskuddsbrevene for perioden 2013-2020 har det økonomiske handlingsrommet blitt betydelig styrket for den organiserte idretten i Norge. NIF har høstet fruktene av en økning i tilskuddet på 150 millioner kroner. Særlig har post 2-4 fått et betydelig handlingsrom. Post 1 har vært preget av mindre grad av økning, og i to tilskuddsbrev en direkte reduksjon. Totalt sett har tilskuddet økt fra 580 millioner kroner, til 730 millioner kroner.

Ved å se på de økonomiske virkemidlene kan en se at disse ble brukt i forkant av gjennomføringen av Riksrevisjonens rapport. Der reduserte Kulturdepartementet tilskuddet på post 1 til NIF og begrunnet dette ved at de ønsket å prioritere de aktivitetsrettede postene, og at det ikke kan forventes at tilskuddet kan finansiere et økt ambisjonsnivå for sentralleddets virksomhet. I etterkant av Riksrevisjonens rapport, har ikke Kulturdepartementet respondert ved å benytte seg av de økonomiske virkemidlene. Om en sammenligner med reduksjonen for 2017 og 2018, kan en si at Riksrevisjonens rapport ikke har gitt det samme grunnlaget for bruk av økonomiske virkemidler. For tilskuddet for 2019 og 2020 økte tilskuddet, og det var ingen indikasjoner om at det økonomiske virkemidlet kom til uttrykk som en konsekvens av Riksrevisjonens rapport.

5.4. Organisatoriske virkemidler

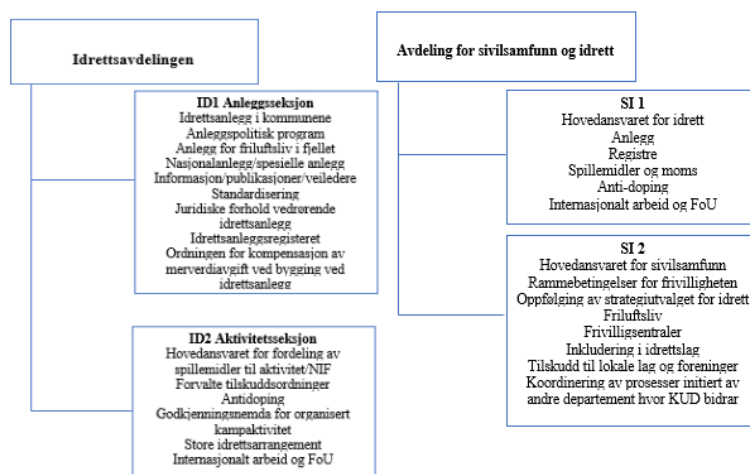
For at myndighetene skal kunne bruke de nodale, autorative og økonomiske virkemidlene, vil de organisatoriske virkemidlene måtte komme til uttrykk (Hood, 2007). Organisatoriske virkemidler i Kulturdepartementet viser til hvordan en organiserer seg internt for å følge opp tilskuddsordninger det forvalter som følge av tippenøkkelens. Organisatoriske virkemidler kan blant annet være endring av organisasjonsstruktur og endring av organisasjonsprosessen, som er prosedyrene i fremgangsmåten for å oppnå et formål (Christensen m. fl., 2015), disse er blant de organisatoriske variablene Egeberg (2012) viser til i et større perspektiv, hvor han inkluderer organisasjonsdemografi og organisasjonslokasjon som variabler som kan påvirke hvordan en organisasjon styrer. Hvordan Kulturdepartementet er organisert internt vil blant annet kunne påvirke hvordan de løser tilskuddsordningen de forvalter. Organisasjonsstruktur kan forstås som en struktur bestående av rolleforventninger og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva og hvordan et bør eller skal utføres (Christensen m. fl., 2014, s. 22). Der organisasjonens struktur kan påvirke organisasjonens prosess og hvordan den former beslutninger (Egeberg, 2012), kan *organisasjonsprosessen* ses på som en form for detaljering, eller utfyllende presisering av organisasjonsstrukturen Christensen m. fl., 2014, s. 22).

5.4.1. Organisasjonsstruktur som organisatorisk virkemiddel

Scott (1981) definerer en organisasjonsstruktur som en normativ struktur, komponert av regler og roller, som spesifiserer mer eller mindre, hvem som er forventet til å gjøre hva, og hvordan (Egeberg, 2012). I løpet av tilskuddsperioden, har Kulturdepartementet endret organisasjonsstrukturen. Gjeldende fra 1. januar 2016 gjennomførte departementet en omorganisering endringene innebar færre avdelinger og færre seksjoner. I omorganiseringen,

ble medieavdeling uendret, administrasjons- og økonomiavdelingen endret navn til administrasjonsavdelingen. Det ble etablert en ny avdeling for sivilsamfunn og idrett, en avdeling for tro, livssyn og kulturvern, og en kunst- og museumsavdeling. Dermed opphørte kulturvernavdeling, kunstavdeling, samfunns- og frivillighetsavdeling samt idrettsavdeling samtidig med etableringen av den nye organisasjonsstrukturen (NSD, 2020a; Kulturdepartementet 2020).

Som en konsekvens av den overordnede endringen i organisasjonsstrukturen, ble idrettsavdelingen nedlagt og slått sammen med den tidligere samfunns- og frivillighetsavdelingen i den nyopprettede *avdelingen for sivilsamfunn og idrett*. Omorganiseringen innebar et kutt i idrettsseksjoner, der den tidligere anleggsseksjonen og aktivitetseksjonen ble slått sammen inn i seksjon 1 i avdeling for sivilsamfunn og idrett. De fleste idrettspolitiske ansvarsområdene fikk seksjon 1 ansvaret for. Beskrivelsene av ansvarsområdene for seksjon 1, sammenlignet med de tidligere to seksjonene for idrett, anleggs- og aktivitetseksjonen, inneholdt mer generelle føringer om hvilket ansvar avdelingen har, som belyst i figur 5.3.



Figur 5.3. Sammenligning av organisering Idrettsavdeling og Sivilsamfunn og idrett (Basert på NSD, 2020b)

Denne omorganiseringen, var en indirekte omorganisering, der formålet i seg selv ikke nødvendigvis var å endre måten en skulle jobbe med idrettssaker. Til tross for at begrunnelsen for omorganiseringen ikke handlet om endring i strukturen for å jobbe med idrettsaker, kan det likevel tenkes at måten man jobber med idrettssaker allikevel blir påvirket. Omorganiseringen var først og fremst forbeholdt Kulturdepartementet som skulle ha færre avdelinger og seksjoner.

Den skjedde ikke på grunn av et primært ønske om å omorganisere hvordan Kulturdepartementet skulle løse idrettsaker, og har tilsynelatende ingenting med en lengre misnøye med hvordan Kulturdepartementet skulle internt løse idrettspolitikken. Men, det betyr ikke at omorganiseringen ikke kan påvirke hvordan Kulturdepartementet jobber med idrettspolitiske saker (Roness, 2010; Egeberg, 2012).

I etterkant av Riksrevisjonens rapport har det ikke vært endringer i Kulturdepartementets organisasjonsstruktur eller arbeidsbeskrivelser for avdelingen for sivilsamfunn og idrett. Det empiriske materialet viser til at det fortsatt er avdeling for sivilsamfunn og idrett som har mandat og ansvar for idrettspolitiske spørsmål, og at Riksrevisjonens rapport ikke har ført til bruk av organisasjonsendring som virkemiddel eller endre arbeidsbeskrivelsene. En videre diskusjon om hvorvidt en ekstern evalueringsrapport slik Riksrevisjonens rapport kan påvirke organisasjonsstrukturen forekommer i kapittel 6.3. om vurdering av virkemidlevARIABLER og analytisk rammeverk.

5.4.2. Organisasjonsprosess som organisatorisk virkemiddel

En organisasjonsprosess er hvordan prosedyrer og fremgangsmåter forekommer for å oppnå et formål. Endring av organisasjonsprosess som organisatorisk virkemiddel kan sees på som endringer i Kulturdepartementets dialog med NIF, hvor langt i styringsskjeden en går og om prosedyrene rundt oppfølgingen av tilskuddet endres.

Kulturdepartementets retningslinjer for tilskudd viser til prosedyrene i oppfølgingen av tilskuddene de bevilger. Disse retningslinjene legger føringer for utformingen av tilskuddsbrevene og hvordan Kulturdepartementet følger opp tilskuddene de forvalter. Siden tilskuddet går til en ekstern tilskuddsmottaker, og en frivillig organisasjon, er ikke Kulturdepartementet bundet av de samme forpliktelsene i oppfølgingen av dette tilskuddet til NIF, slik de ville ha vært med et underliggende organ. Det vil si at i oppfølgingen av NIF, vil ikke de statlige retningslinjene for tilskudd være gjeldende. Dermed formulerer Kulturdepartementet egne retningslinjer for oppfølgingen av spillemidlene til idrett, regulert i et *administrativt dokument for spillemidler til idrettsformål*. Dette regelverket beskriver hva tilskuddsbrev skal inneholde om formål, vilkår, krav til rapportering og kontrolltiltak med videre (Riksrevisjonen, 2018, s. 12).

Empiri

Intervjuinformant i Kulturdepartementet drøftet problemstillingen om retningslinjer i oppfølgingen av NIF:

Det som er litt annerledes. Riksrevisjonen er jo inne i mange ulike saker, og de skal jo følge opp at de påleggene Stortinget har gitt oss, følges opp. Forskjellen her er jo at pengene til idretten er det faktisk ikke Stortinget som har bevilget. Det følger en annen vei, og det var jo noe av den dialogen vi hadde innledningsvis også, med Riksrevisjonen på dette, at det er en litt annen bit og få en forståelse for at vår styring av Idrettsforbundet er faktisk en ganske annen enn når et departement styrer en statlig virksomhet, som de nok innledningsvis hadde ganske mye av den tilnærmingen, også i denne revisjonen, at det nærmest var sånn at de skulle revidere en annen statlig virksomhet, styrt av et departement. Så vi hadde mye dialog med de rundt det, for å få opp den forståelsen at i det tilskuddet vi gir til en frivillig organisasjon, vi gjør det for å underbygge aktiviteten den organisasjonen bedriver, uten å følge krone for kroner til, helt ut til aktiviteten. Så det gjorde nok denne saken litt annerledes, så hadde vi noen gode runder i starten før de gikk i gang, som gjorde at dette ble greit balansert i den endelige rapporten (Informant, November 2019).

Kulturdepartementets forvaltning av tilskuddet de bevilger til NIF skiller seg fra tildelingene til underliggende virksomheter. Dette er fordi de eksterne tilskuddsmottakerne, som NIF er, ikke er bundet av de samme forpliktelsene som underliggende etater. Organisasjonsprosessen i oppfølgingen av NIF er kompleks. Dette er fordi at Kulturdepartementet ønsker å styrke frivillighetens premisser, men samtidig krever tilskuddsordningen oppfølging. Dette betegner Kulturdepartementet selv som at "Det er en utfordring å balansere idrettsorganisasjonenes autonomi mot nødvendig oppfølging av statlige tilskudd, jf. Meld.St.26 (2011-2012) Den norske idrettsmodellen" (Kulturdepartementet, 2018b, s. 1).

Departementets prosedyrer, hvor deres fastlagte, systematiske fremgangsmåter har endret seg hvor de i større grad har hatt tettere dialog med NIF om utforming av søknad og rapport. I et brev om oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport, skrev Kulturdepartementet at:

Når det gjelder rapportering på bruken av spillemidler, har departementet og NIF de siste årene hatt tett dialog om utforming av søknad og rapport. Rapporteringskravene skal være utformet slik at vi får god informasjon om måloppnåelse og effektiv bruk av midlene. Samtidig skal mål og indikatorer som NIF formulerer for bruken av

Empiri

spillemidler gi et godt grunnlag for å rapportere på måloppnåelse. På dette området er det fremdeles rom for forbedringer. (Kulturdepartementet, 2018c)

Dette kan en også se i tilskuddsbrevene. For å følge opp Riksrevisjonens rapport, ville Kulturdepartementet for tilskuddet i 2019 ha tett dialog med NIF om hvordan departementet skulle sikre en god oppfølging av anbefalingene til Riksrevisjonen (Kulturdepartementet, 2018, s. 6). For 2020, ville departementet med utgangspunkt i evalueringsrapporten fra Oslo Economics, ha dialog om hvordan rapporteringen på måloppnåelsen kan styrkes i spillemiddelrapporten for 2020 (Kulturdepartementet, 2019, s. 6).

Et videre ledd i oppfølgingen nevnte informanten at Kulturdepartementet vil gå dypere inn i kjeden for å sikre en fellesrapportering lengre ned i verdikjeden:

I den grad den har endret, så vi kommer til i den dialogen med Norges Idrettsforbund, så kommer vi til å gå litt tettere opp på hvordan de følger opp tilskuddene i sin organisasjon, ned mot særforbund osv. Om vi kan se på om det finnes noen kjeder her som vi litt lettere som vi kan få inn i en fellesrapportering til oss. Det vil vi kanskje gå litt mer inn i, samtidig som vi er opptatt av å holde den armlengdens avstand. (Informant, November 2019).

Videre bemerkninger var at:

I denne saken vil jeg si at, det finnes helt sikkert saker hvor det fra Riksrevisjonen er så kritisk at du faktisk at du må gjøre noe radikalt umiddelbart, det synes jeg ikke det var i det tilfellet her. Men det er et godt innspill til å gjøre noen justeringer, og de justeringene er kanskje primært i den her dialogen med NIF på hvordan de følger midlene enda dypere ned i sin egen organisasjon (Informant, November 2019).

Dette er en organisasjonsprosedyralsk endring, der Kulturdepartementet følger opp NIF tettere, som følge av anbefalingene til Oslo Economics. En kan si at i den grad organisasjonsprosessen har endret seg har Kulturdepartementet hatt tettere dialog med NIF om oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport. En har også sett at på bakgrunn av Oslo Economics rapport, vil dialogen med NIF endres der Kulturdepartementet i større grad går lengre ned i styringskjeden til NIF, for å kunne måle effekten av midlene.

5.4.3. Oppsummering av organisatoriske virkemidler

Kulturdepartementets organisasjonsstruktur har ikke endret seg som følge av Riksrevisjonens rapport. I løpet av perioden tilskuddsbrevene har blitt undersøkt, kuttet Kulturdepartementet i

2016 antall avdelinger og seksjoner. Idrettsavdelingen ble slått sammen med frivilligheten til en felles avdeling for sivilsamfunn og idrett. Den empiriske gjennomgangen har vist at organisasjonsstrukturen ikke i etterkant av Riksrevisjonens rapport, men som følge av en overordnet struktur endring der målet var å kutte antall avdelinger og seksjoner.

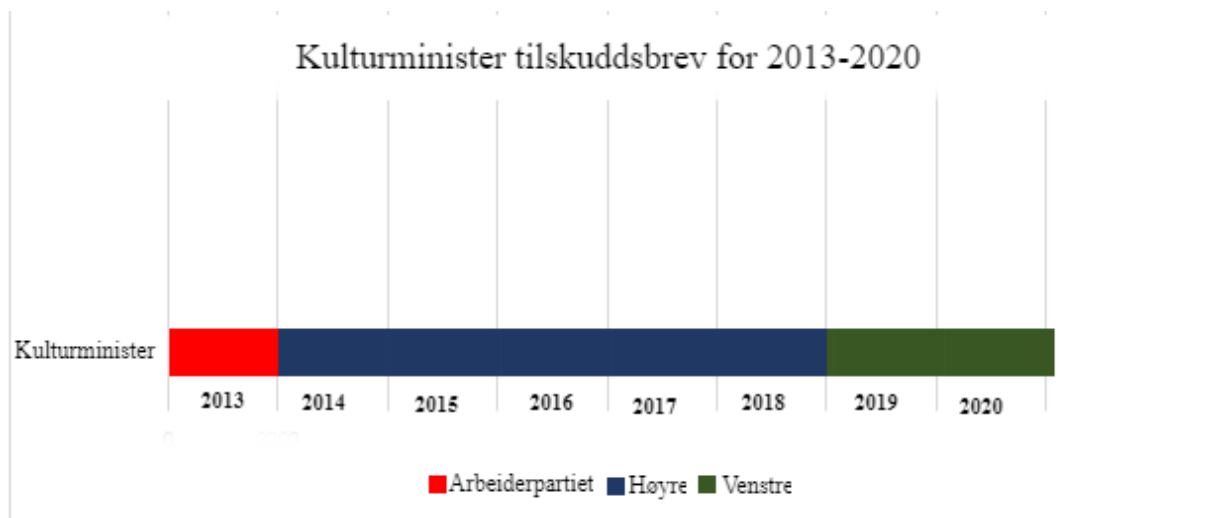
Organisasjonsprosessen har endret seg ved at Kulturdepartementet i større grad vil gå lengre inn i styringskjeden til NIF for å få inn en fellesrapportering fra ledd lengre ned i NIF. En annen bruk av det organisatoriske virkemidlet organisasjonsprosess er at som følge av både Riksrevisjonen og Oslo Economics rapport, vil de ha tettere dialog med NIF om hvordan de best skal følge opp anbefalingene til disse to eksterne evalueringene. Slik har det det organisatoriske virkemidlet kommet til uttrykk, som følge av Riksrevisjonens rapport.

5.5. Politiske impulser

Historisk sett så har idrettspolitiske spørsmål vært skjermet fra den allmennpolitiske debatten (Selle, 1995, s. 350). Dette begrunnes ofte i (Enjolras, 2012; Bergsgard, 2005; Hanstad, 2019) at tilskuddsordningen til NIF er spillemidler som vedtas i kongelig resolusjon, og dermed er fraværende i statsbudsjettet. Åpenhetsdebatten og Riksrevisjonens rapport har ført til økt offentlig oppmerksomhet rundt spillemidlene; og kan hevdes å være en ny politisering av idrettspolitikken. At dette skjedde med Høyre i regjering, etter at Arbeiderpartiet hadde det politiske ansvaret for Kulturdepartementet siden 2005 er interessant. Som en potensiell forklaring på hvorfor denne nevnte politiseringen blusset opp kan en analyse av regjeringsplattformer kaste lys over hvordan politikken har spilt inn i forholdet mellom statlig bevilgning og NIF. Kan politiske impulser være drivkraften bak endringer?

En kan tenke seg et skifte i politiske prioriteringer rundt idrettspolitikken etter regjeringsskifte i 2013, der man over tid potensielt vil spore en Høyre/FrP effekt, som får satt sitt avtrykk på relasjonen mellom stat og idrett. Analysen vil sentrere seg rundt fire ulike regjeringsplattformer: *DSoria Moria II-erklæringen*, *Sundvollen-erklæringen*, *Jeløya-erklæringen* og *Granavolden-erklæringen*. Disse plattformene er styringsdokumenter eller en avtale de politiske partiene blir enige om å regjere på. Perioden velges når endringer i oppfølgingen kan ha rot i en økt politisering av spillemidlene og ved økt politisk fokus. Om det er klare endringer i de politiske impulsene er det mer plausibelt at det vil påvirke føringene i tilskuddsbrevet, samtidig som det dekker til hvorvidt noen endringer kan være drevet frem av Riksrevisjonens rapport.

Det politiske ansvaret for Kulturdepartementet, for perioden 2013 til 2020 (perioden tilskuddsbrevene analyseres), har vært i hendene til tre parti. Før det politiske regjeringsskiftet i 2013, var Hadia Tajik (AP) kulturminister under tilskuddsbrevet for 2013. Etter at regjeringsskiftet, der Høyre og FrP dannet regjering (med både Venstre og Kristelig Folkepartis inntreden i henholdsvis 2018 og 2019), ble først Thorhild Wedvey (2015-2015), før Linda Hofstad Helleland (2015-2018) kulturminister fra partiet Høyre. For tilskuddsbrevet for 2019 og 2020 var Venstres partileder, Trine Skei Grande, kulturminister. Dette er vist i figur 5.4.



Figur 5.4.: Oversikt over parti som har hatt kulturministerposten for tilskuddsbrevperioden 2013-2020

5.5.1. Soria Moria II-erklæringen

Soria Moria II-erklæringen var den politiske avtalen utarbeidet av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet og var det politiske dokumentet som lå til grunn for Jens Stoltenbergs II regjering for perioden 2009-2013.

I Soria Moria II-erklæringen lå idrettsspørsmål i et kapittel for kulturpolitikk, under delkapittelet frivillighet og idrett. Idrett ble nevnt seks ganger, og erklæringen nevnte finansiering av idrett og frivillighet som et prioriteringsområde. Andre satsingsområder nevnt i Soria Moria II-erklæringen var å øke den årlige momskompensasjon, dialog med idretten om moms knyttet til idrettsanlegg, sikre forutsigbare rammebetingelser gjennom Norsk Tipping og grasrotandelen, og at det skulle bli enklere for frivillige organisasjoner å skaffe egne inntekter. I tillegg skulle regjeringen samarbeide med idrettsbevegelsen og andre frivillige

organisasjonene om folkehelsearbeid og om inkludering av minoriteter og av barn som har foreldre med lav betalingsevne (Regjeringen, 2009, s. 62).

En potensiell faktor til at Soria Moria II hadde lite oppmerksomhet rundt idrettspolitikken kan tenkes å være på grunn av at dette var den andre regjeringsperioden for den rødgrønne regjering, der den første regjeringsperioden potensielt kunne ha inneholdt et større omfang av idrettspolitikken. I Soria Moria-erklæringen for 2005-2009; var det en mer offensiv kulturpolitikk der regjeringen skulle løfte (blant annet) idrettens rolle (Regjeringen, 2005, s. 5). I selve delkapittelet om idrett (og friluftsliv) var det få tiltak rettet mot idrett, men regjeringen ønsket å "øke den relative andelen spillemidler som går til aktivitet, både gjennom idrettens organisasjoner og lokale aktivitetsmidler som tilføres direkte til idrettslagene"

For begge perioder var ikke idrettspolitikken et sterkt interesseområde eller en anledning til å drive aktiv idrettspolitikken, men regjeringen ønsket å løfte hele frivilligheten og kulturpolitikken. Benevnelser rundt idrettspolitikken var sentrert rundt finansieringen av idretten. Den første plattformen, Soria Moria-erklæringen, ville øke den relative andelen spillemidler som går til aktivitet, mens den andre plattformen, Soria Moria II-erklæringen, framhev velferdsområder som inkludering av minoriteter og av barn med foreldre med lav betalingsevne.

5.5.2. Sundvollen-erklæringen

Høyre og Fremskrittspartiet dannet regjering, den "blåblå-regjering" for stortingsvalget for 2013-2017. De ble videre enige om den politiske plattformen *Sundvollen-erklæringen* der Thorhild Widvey (H) ble utnevnt som kulturminister ved regjeringsskifte.

Sundvollen-erklæringen nevnte idrett 19 ganger i dokumentet. Erklæringen silte også idretten inn i et eget delkapittel, der blant prioriteringene til Høyre og FrPs regjering skulle gjennomføre var:

Regjeringen vil gi gode rammevilkår for idretten og tilrettelegge for at alle som ønsker det, skal kunne delta i fysisk aktivitet. Topp- og breddeidrett skal leve i et samspill, der begge utfyller hverandre for å gjøre idretten sterkere. Store internasjonale mesterskap gir viktig inspirasjon og styrker også bredden. (Regjeringen, 2013, s. 52)

Regjeringen (2013, s. 52-53) ville også øke idrettens andel av overskuddet fra Norsk Tipping for å styrke grunnfinansieringen, gjennomgå regelverket for tippemidler og momskompensasjon med tanke på forenkling, legge bedre til rette for at funksjonshemmede får

anledning til å delta i idretten og sikre trygge og stabile rammebetingelser for Special Olympics Norge.

5.5.3. Jeløya-erklæringen

Jeløya-erklæringen ble nedfelt den 14. januar 2018 og skulle være den politiske plattformen ved Venstre sin inntreden i regjeringen, der Høyre, FrP og Venstre dannet regjering. Jeløya-erklæringen fulgte opp Sundvollen-erklæringen med et fortsatt fokus på idrett, men flyttet idrett inn i et delkapittel med frivillighet til delkapittelet *frivillighet og idrett*. Jeløya-erklæringen la vekt på at frivillighet skulle skape lokalt engasjement, fellesskap, integrering og kulturell og demokratisk bevissthet. Regjeringen vil bidra til at frivilligheten vokser frem nedenfra, friere fra politisk styring og med en utvikling på egne premisser, gjennom blant annet brede og ubyråkratiske støtteordninger (Regjeringen, 2018, s. 52).

Særlig var midler og tiltak rettet mot barn og unge prioritert, og at den organiserte idretten hadde et særlig ansvar for å sikre at terskelen for deltakelse er så lav slik alle skal kunne delta. "Offentlig støtte skal i sterkere grad kanaliseres til lokalt engasjement og bidra til mangfoldet av aktiviteter." Andre prioriteringer for regjeringen handlet om å legge til for bredde og mangfold gjennom gode støtteordninger for frivilligheten, og prioritere barne- og ungdomsaktivitet, forbedre momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner og gjennomgå og bedre vilkårene for egenorganisert idrett, inkludert anlegg, sikre at en høy andel av anleggsmidlene går til nærmiljøanlegg, folkehelseiltak og breddeidrett, legge til rette for at funksjonshemmede får delta i frivillighet og idrett og legge til rette for at organisasjoner og idrettslag enklere kan inkludere minoriteter (2018, s. 53).

Den største endringen i plattformen var at regjeringen vil legge til rette for at en størst mulig andel av idrettsfinansieringen skulle gå til aktivitet og anlegg, og ikke til administrasjon. Dette var et skifte i regjeringens politikk, hvor det tidligere ikke hadde vært et eksplisitt uttrykk om å prioritere aktivitet på bekostning av administrasjon. Jeløya-plattformen fokuserte på finansieringskilder og prioritering av viktige satsingsområder, samt at mest mulig av idrettsfinansieringen skulle prioritere aktivitet og anlegg, og ikke administrasjon.

5.5.4. Granavolden-erklæringen

Granavolden er styringsdokumentet for regjeringen Høyre, FrP, Venstre og KrF, som partiene ble enige om ved Granavolden, den 17. januar 2019. Granavolden-erklæringen hadde som de to foregående plattformene under Solbergs regjering et sterkt idrettspolitisk fokus.

Spesifikt mot idretten ville regjeringen sikre gode rammebetingelser for den organiserte og den egenorganiserte idretten, særlig den som retter seg mot barn og unge. Regjeringen skrev videre at den organiserte idretten hadde et særlig ansvar for å sikre at terskelen for deltakelse skal være så lav at alle skal kunne delta. Offentlig støtte skulle i sterkere grad kanaliseres til lokalt engasjement og bidra til mangfoldet av aktiviteter I tillegg mente regjeringen at det er positivt at internasjonale idrettsmesterskap legges til Norge, også innen idrett for mennesker med nedsatt funksjonsevne. "Det er viktig å beholde arrangørkompetansen, for å sikre kvalitet på fremtidige mesterskap" (Regjeringen, 2019b, s. 66).

Andre sentrale punkter regjeringen ville gjennomføre var å legge til rette for bredde og mangfold gjennom gode støtteordninger for frivilligheten, og prioritere barne- og ungdomsaktivitet, legge til rette for at en størst mulig andel av idrettsfinansieringen skal gå til aktivitet og anlegg, ikke til administrasjon og legge frem en egen stortingsmelding om idrettspolitikk (Regjeringen, 2019b, s. 66)

Med dette til grunn, inneholdt Granavolden-erklæringen like prioriteringer om Jeløya-erklæringen lå til grunn, og et fortsatt fokus på å legge til rette for at en størst mulig andel av idrettsfinansieringen skulle gå til aktivitet og anlegg, og ikke administrasjon.

5.5.5. Oppsummering av erklæringene

Plattformene har fokusert på ulike elementer av idretten. Soria Moria II-erklæringen, og den første Soria Moria erklæring, hadde ikke idrett som et prioriteringsområde i regjeringsplattformen og inneholdt i større grad mer generelle prioriteringer for frivillige organisasjoner. Sundvollen-erklæringen benevnte idrett mer spesifikt, men inneholdt for det meste føringer om finansiering og viktige satsingsområder. Den største endringen i det politiske innholdet om idrett var Jeløya-erklæringens fokus på at regjeringen ville legge til rette for at en størst mulig andel av idrettsfinansieringen skulle gå til aktivitet og anlegg, og ikke til administrasjon. Denne endringen samstemmer med reduksjonen på post 1 i tilskuddsbrevene for 2017 og 2018, der tilskuddet på post 1 ble begrunnet redusert for å prioritere de

Empiri

aktivitetsrettede postene. Riksrevisjonens beretninger og kritikk har ikke kommet til uttrykk i regjeringserklæringen som kom i etterkant av rapporten. De politiske signalene kom til uttrykk i tilskuddsbrevene som en konsekvens av prosessen i forkant av Riksrevisjonens rapport, som følge av åpenhetsdebatten. Over tid, har plattformene i sterkere grad nevnt idrett, og den mest sentrale endringen er at en størst mulig andel av idrettsfinansieringen skulle gå til aktivitet og anlegg, og ikke til administrasjon ved de to siste regjeringsplattformene.

6. ANALYSE

Analysen vil i dette kapittelet drøfte de empiriske funnene som har blitt gjennomgått ved hjelp av de teoretiske perspektiver og de empiriske resultatene for å gi en bredere forståelse rundt Kulturdepartementets respons. Hovedtrekkene i den empiriske gjennomgangen presenteres i den innledende fasen av kapittelet. Analysekapittelet vil svare på det tredje forskningsspørsmålet *hvordan kan disse eventuelle endringene forklares og forstås?* Siste del av kapittelet vil diskutere klassifiseringsskjemaets preg på studiens empiriske funn, hvor NATO-skjemaet diskuteres opp mot Vedungs virkemidler carrots, sticks og sermons og Torstein Eckhoffs fire kategorier av virkemidler.

6.1. Hovedtrekk i den empiriske gjennomgang

Den empiriske gjennomgangen har kartlagt Kulturdepartementets bruk av virkemidler for tilskuddsperioden og endringer som følge av Riksrevisjonens rapport. Tabell 6.1. viser en overordnet oversikt for endringer i bruk av virkemidler. Endringer studien har identifisert er knyttet til innsamling av informasjon, mykere autorative og organisasjonsprosedurale aspekter. De empiriske funnene har ikke kartlagt noen endringer i bruk av økonomiske virkemidler i tilskuddsbrevene som kan forbindes med Riksrevisjonens rapport. Det har heller ikke forekommet noen hardere bruk av det autorative virkemidlet.

Virkemidler	Virkemiddelkategorier	Endringer
Nodale	Innsamling av informasjon	Bestilling av ekstern evalueringsrapport
	Nodale føringer	Ingen endringer
Autoritative	Myk autoritet	Forutsetning om at særforbund formulerer mål på midler til barn, ungdom og bredde
	Hard autoritet	Ingen endringer
Økonomiske	Økonomisk størrelse	Ingen endringer
	Økonomisk innretninger	Ingen endringer
Organisatoriske	Organisasjonsstruktur	Ingen endringer
	Organisasjonsprosess	Vil i større grad gå dypere ned i styringsskjeden til NIF for å sikre en fellesrapportering

Tabell 6.1: Oversikt over endring i bruk av virkemiddel som følge av Riksrevisjonens rapport

I den empiriske gjennomgangen av tilskuddsbrevene for 2013 til 2020 kom *innsamling av informasjon* som nodalt virkemiddel til uttrykk med kontinuerlig etterspørsel om særskilt rapportering om innsatsområder og saker departementet er spesielt opptatt av. Eksempler på

Analyse

slik rapportering er særskilt rapportering på godt styresett og rapportering på idrett for personer med nedsatt funksjonsevne. I tilskuddet for 2018 varslet Kulturdepartementet et initiativ til en ekstern evalueringsrapport på post 2 (til særforbund) og post 3 (midler til barn, ungdom og bredde). Denne evalueringsrapporten skulle hjelpe departementet få et bedre informasjonsgrunnlag i oppfølgingen av NIF og er et forlengende ledd i etterkant av Riksrevisjonens rapport. Rapporten fikk departementet fra Oslo Economics høsten 2019 som vil følges opp i 2020.

I løpet av tilskuddsperioden har de *nodale føringene* på post 1 (midler til sentralleddet NIF) endret seg. Fra 2013-2016 var de nodale føringene i stor grad myntet på aktuelle saker eller prioriterte målgrupper for året. For tilskuddet 2017 og 2018 var de nodale føringene knyttet til lengre redegjørelser for tilskuddet og informasjon for hvorfor tilskuddet ble redusert. Et forventet knekkpunkt var tilskuddsbrevene for 2019 og 2020. Dette var fordi Riksrevisjonens kritikk ble offentliggjort i forkant av tilskuddet for 2019. Analysen har derimot vist at tilskuddene for 2019 og 2020 ikke har noen referanser (på post 1) til Riksrevisjonens kritikk av sentralleddets i NIFs bruk av midler på å lønne administrasjon, i stedet for aktivitet. En har dermed ikke identifisert noen bruk av nodale føringene i tilskuddene etter Riksrevisjonens kritikk.

De autorative virkemidlene skiller mellom en grad av autoritet; en *mykere* bruk av virkemiddelet knyttet til veiledere og målformuleringer og en *hardere* bruk av virkemiddelet er lovendringer og sanksjoner. Som følge av Riksrevisjonens rapport har Kulturdepartementet brukt det myke autorative virkemidlet ved å forutsette at alle særforbund skal formulere mål på midler til barn, ungdom og bredde, i tråd med beretningene til Riksrevisjonens rapport og de videre anbefalingene til Oslo Economics. I den empiriske gjennomgangen kom det harde autorative virkemidlet til uttrykk ved at Kulturdepartementet satte et nytt krav om innsyn i bilagene til sentralleddet i organisasjonen. Dette var i sammenheng med åpenhetsdebatten der mangel på åpenhet i sentralleddets regnskap fikk oppmerksomhet i media. Kulturdepartementet har ikke brukt lignende bruk av harde autorative virkemidler i lys av Riksrevisjonens kritikk mot NIFs bruk av spillemidler.

Økonomiske virkemidler er hvordan den statlige idrettspolitikken kommer til uttrykk. Dette kommer til uttrykk ved tilskuddet til den organiserte idretten ved NIF og midler til idrettsanlegg. For tilskuddsperioden som har blitt analysert har NIF fått et økt handlingsrom der tilskuddets

Analyse

størrelse har økt fra 580 millioner til 730 kroner i løpet av de 8 tilskuddsbrevene som er gjennomgått. *Innretningene* på tilskuddet har ikke endret seg som følge av Riksrevisjonens rapport. De empiriske funnene viser ingen endringer i tilskuddets størrelse eller innretninger på bakgrunn av Riksrevisjonens rapport. Derimot reduserte departementet tilskuddet til sentralleddet de to årene i forkant av revisjonens fremleggelse. Dette har ikke blitt fulgt opp videre etter at Riksrevisjonens vurderinger har blitt overlevert departementet.

Kulturdepartementet endret *organisasjonsstrukturen* 1. januar 2016. Idrettsavdelingen ble nedlagt og idrettsakker ble flyttet inn i den nye avdelingen for sivilsamfunn og idrett. De to idrettsseksjonene, aktivitetsseksjonen og anleggsseksjonen, ble slått sammen til en seksjon med ansvar for idrett. Dette ble begrunnet i et generelt ønske om å kutte avdelinger og seksjoner i departementet. Strukturen i avdelingen har ikke endret seg videre i løpet av tilskuddsperioden. Riksrevisjonens rapport har derimot medført bruk av *organisasjonsprosess* som virkemiddel. Kulturdepartementet har de senere årene gått i tettere dialog med NIF om utforming av søknad og rapportering og hvordan de skal følge opp både Riksrevisjonens rapport og Oslo Economics evalueringsrapport. Informant pekte på at departementet ville i større grad gå dypere i styringsskjeden til NIF for å få en fellesrapportering inn til departementet.

Når det rettes kritikk mot bruk av offentlige midler, spesielt hvor midler har gått til å lønne administrasjon i stedet for aktivitet, er det interessant å se hvordan de politiske impulsene responderer. De politiske impulsene har blitt analysert ved regjeringserklæringer, for å se om pengebruken blir tatt opp. Analysen har vist at en endring i policy i Jeløya-erklæringen, hvor regjeringen ønsket at en størst mulig andel av midlene skulle gå til aktivitet, og ikke til administrasjon. Dette har også vært vedvarende for de påfølgende regjeringserklæringene. At en størst mulig andel av midlene skulle gå til aktivitet, og ikke til administrasjon var blant redegjørelsene for reduksjonen på post 1 (til sentralleddet) for 2017 og 2018. Et interessant funn er at det ikke har vært slike redegjørelser i etterkant av Riksrevisjonens kritikk.

Når Riksrevisjonen kritiserer NIFs sentralledd for å bruke 52 millioner som skulle gå til barn, ungdom og bredde på å lønne administrasjon kan det tenkes at dette vil ha en politisk betydning. Dette har ikke kommet til uttrykk, der Riksrevisjonen har blitt kritisert av kontroll- og konstitusjonskomiteen for å hefte et inntrykk om misbruk av penger som bestrides som faktafeil. Kontroll- og konstitusjonskomiteen mente at mangel på tilsvarsrett underveis har kunnet avklart disse bestridelsene. De politiske impulsene var allerede fremtredende før

Riksrevisjonens rapport, der Riksrevisjonens rapport ikke har bidratt til noen nye politiske føringer eller interesser.

6.2. Organisasjonsteoretisk tilnærming

Perspektivene vil forklare ulike aspekter og kaste lys på hvordan de ulike aktørene i oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport, preger responsen til Kulturdepartementet. Det *hierarkiske* perspektivet vil forklare hvordan interne prosesser i Kulturdepartementet preger responsen, der den formaliserte strukturen, regler, praksis og rutiner legger visse føringer for beslutninger som tas. Et *omgivelsesperspektiv* vil forklare hvordan eksterne impulser kommer til uttrykk, der hovedaktørene er hvordan Riksrevisjonens legitimitet og de politiske impulsene legger et ytre press på Kulturdepartementet. *Interessehevdingsperspektivet* vil forklare hvordan ulike aktørers interesser, i form av NIF som ekstern tilskuddsmottaker og politiske impulser kommer til uttrykk, der motstridende interesser kan medføre konflikter og utfordrer Kulturdepartementets respons. Et *transformativt* perspektiv forklarer hvordan perspektivene fungerer i samspill hvor perspektivene til sammen kan gi en mer helhetlig forståelse for Kulturdepartementets respons på Riksrevisjonens rapport.

Perspektiv	Variasjonen perspektivet skal oppvise
Hierarkisk	Hvordan <i>interne</i> prosesser kommer til uttrykk i oppfølgingen av rapporten
Omgivelser	Hvordan <i>eksterne</i> impulser kommer til uttrykk i oppfølgingen av rapporten
Interessehevdning	Hvordan <i>motstridende</i> interesser kommer til uttrykk i oppfølgingen av rapporten
Transformativt	Samspillet mellom perspektivene

Tabell 6.2: *Hvordan de ulike perspektivene forklarer de empiriske funn*

I oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport kan en identifisere tre hovedaktører som legger føringer for responsen til Kulturdepartementet. Den første er selvsagt Kulturdepartementet, hvor interne prosesser og hvordan de selv oppfatter rapporten vil gi noen svar på responsen. NIF som tilskuddsmottaker vil også ha interesser i Kulturdepartementets oppfølging, hvor motstridende interesser kan komme til uttrykk. De politiske impulsene vil også være en nøkkelaktør, der regjeringens erklæringer og stortingets kontroll- og konstitusjonskomite kan påvirke Kulturdepartementets respons. Andre aktører som en kan identifisere er Riksrevisjonen selv, og hvordan alminnelig interesse formes av mediens omtale av rapporten.

6.2.1. Et hierarkisk perspektiv

Et hierarkisk perspektiv tar utgangspunkt i at den formelle strukturen, de formaliserte reglene og rutinelegger føringer for videre beslutninger. Ledelsen bruker organisasjonen som et redskap for å ta beslutninger mot å nå bestemte mål. Perspektivets handlingslogikk bygger på konsekvenslogikk, hvor en veier valg opp mot hverandre, der beslutninger tas i bakgrunn av ens rasjonalitet (Christensen m. fl., 2015; Roness, 2010).

Kulturdepartementet har fulgt opp Riksrevisjonens rapport ved å bestille en ekstern evalueringsrapport, som skulle gi departementet et økt informasjonsgrunnlag. Bestilling av slike eksterne evalueringsrapporter, er noe departementet gjør regelmessig når departementet kartlegger et behov for ekstern evaluering. Evalueringsrapporten har videre blitt fulgt opp ved at departementet har satt som forutsetning at NIFs særforbund formulerer mål på midler til barn, ungdom og bredde. Departementet har også, ved informant i intervju, uttalt at de i større grad vil be om en fellesrapportering fra ledd lengre ned i NIFs styringskjede. Disse endringene i bruk av virkemidler er tiltak en kan identifisere som et forlengende ledd fra Oslo Economics sin rapportens anbefalinger. Oslo Economics rapport har fungert som en operasjonalisert rapport på Riksrevisjonens overordnede vurderinger. Riksrevisjonen har pekt på at det er rom for å forbedre informasjonsgrunnlaget for å vurdere om idrettspolitiske mål nås. For å forbedre informasjonsgrunnlaget har Oslo Economics sin rapport kommet med konkrete tiltak for å bedre informasjonsgrunnlaget.

Endringene i lys av et hierarkisk perspektiv peker på at Kulturdepartementets respons er preget av rasjonalitet. Departementet har tatt Riksrevisjonens overordnede vurderinger om at deres informasjonsgrunnlag kan styrkes ved å følge opp rapporten med bestilling av rapporten fra Oslo Economics. Disse endringene er knyttet til beretningene til Riksrevisjonen rettet mot departementet, og er ikke en respons på Riksrevisjonens kritikk mot NIFs bruk av midler. Det hierarkiske perspektivet forventet at handlinger som er tatt, og endringene som har forekommet, er på bakgrunn av en vurdering av rasjonelle vurderinger. Forklaringer fra et hierarkisk perspektiv viser til at Kulturdepartementet har vurdert at, som følge av Riksrevisjonens rapport, har det vært behov for enkelte forskyvninger i særlig de nodale og organisatoriske virkemidlene. De interne prosessene har dermed kartlagt et behov for noen endringer i bruken av virkemidler for å vurdere om idrettspolitiske mål nås. Kulturdepartementet responderte ved å bestille en videre evalueringsrapport og ikke ved radikale endringer eller umiddelbare endringer. Tiltakene

Analyse

i forbindelse med Riksrevisjonens rapport er enda pågående. I løpet av 2020 vil departementet gå i videre dialog for å vurdere anbefalingene til Oslo Economics.

Kulturdepartementets respons avviker ikke med tidligere beslutninger. Bestillingen av den nevnte rapporten er noe departementet gjør med jevne mellomrom, og er en form for rutine. At Kulturdepartementet har respondert på Riksrevisjonens beretninger ved rutinstyrt og rasjonalitet, er samstemte med forventningene til perspektivet. Kulturdepartementets mandat er å forvalte tilskuddet til Norsk Tipping til formålene idrett, samfunnsnyttige og humanitære formål, hvor NIF er en tilskuddsmottaker. Kulturdepartementet følger opp det årlige tilskuddet til NIF for hvert år, og er en kontinuerlig prosess Kulturdepartementet jobber med for å få et informasjonsgrunnlag om effekten til tilskuddet de bevilger til frivilligheten. Når det kommer til tilskuddet til NIF har det i en lengre tid vært fokus på å sikre et godt informasjonsgrunnlag, der departementet og NIF de senere årene har hatt tettere dialog rundt rapportering. Kulturdepartementet har respondert på Riksrevisjonens rapport ved å gjøre noen forskyvninger, men endringene som har forekommet har ikke vært revolusjonerende eller å avvike fra tidligere bruk av virkemidler i tilskuddsbrevene.

6.2.2. Et omgivelsesperspektiv

Et omgivelsesperspektiv vektlegger hvordan organisasjoner formes, tilpasses og henter oppskriftene i omgivelser. Disse oppskriftene kan sees på som myter, der eksterne aktører kan legge et ytre press en må tilpasse seg mot (Christensen m. fl., 2015). Forventninger i lys av et omgivelsesperspektiv var at når Riksrevisjonen kritiserer NIF for feil bruk av midler, vil Kulturdepartementet tilpasse seg omgivelsene. Dette er fordi organisasjoner ikke bare overlever med å være effektivitetsorienterte, men også søker legitimitet i omgivelsene. Dette var videre knyttet opp mot at Kulturdepartementet gjennomførte endringer i lys av den offentlige åpenhetsdebatten hvor mediene satte lys på NIFs bruk av penger. Dette søkelyset som mediene satte på saken, fanget politisk interesse. I regjeringserklæringene kom det frem at regjeringen ville jobbe for at en størst mulig andel av spillemidlene skulle gå til aktivitet, og ikke til administrasjon. At en størst mulig andel skulle gå til aktivitet, og ikke administrasjon, var blant redegjørelsen for Kulturdepartementets begrunnelse for reduksjon av tilskuddet på post 1 (til sentralledet NIF) for tilskudd for 2017 og 2018. Medias oppmerksomhet medførte en politisk respons, som er interessant. Ut fra disse betraktningene, kan en tenke seg at når Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan anmoder at NIF har brukt 52 millioner kroner til å lønne

Analyse

administrasjon i stedet for å bruke de til aktivitet som var formålet, vil det fordre en lignende respons.

I lys av et omgivelsesperspektiv kunne en dermed forvente at de politiske impulsene ville legge press på Kulturdepartementet, ved kritikk mot bruk av midler til aktivitet på administrasjonsposter. De empiriske funnene til studiet avviker med forventningene som lå til grunn, der Riksrevisjonens rapport ikke har medført et politisk press på Kulturdepartementet. Kulturdepartementet ikke heller har benyttet seg av lignende økonomiske eller autorative virkemidler i oppfølgingen av NIF som det gjorde i forbindelse med åpenhetsdebatten. Dette er interessant i samspill med forventninger, hvor en heller har sett at det er Riksrevisjonens praksis som har blitt kritisert. Kontroll- og konstitusjonskomiteen kritiserte Riksrevisjonen for å ikke gi NIF tilsvarende rett til å imøtekomme disse beretningene om at midler har blitt brukt feil, der sentrale anmerkninger i revisjonen hefter et inntrykk om at NIF har misbrukt midler som bestrides som faktafeil. Riksrevisjonens rapport har heller ikke slått videre inn i regjeringserklæringene hvor de politiske impulsene allerede var på som følge av Åpenhetsdebatten. Nye runder med tiltak som kom i forbindelse med åpenhetsdebatten har ikke oppstått i lys av revisjonens kritikk. Riksrevisjonens rapport har dermed ikke medført et press hvor Kulturdepartementet må tilpasse seg mot, og Kulturdepartementet ikke har søkt legitimitet i omgivelsene, grunnet at disse beretningene bestrides som faktafeil, både av kontroll- og konstitusjonskomiteen og NIF selv. Samtidig påpekte også informant i Kulturdepartementet uheldige sider ved rapporten.

I den empiriske innsamlingen kom det frem at Riksrevisjonens kompetanse har blitt stilt spørsmålsteget ved. Både informant ved departementet, NIF og Oslo Economics rapport mente at det godt kunne tenkes at ved å lønne administrasjon kunne generere vel så mye aktivitet som at midlene gikk direkte ut til idrettslag. Analysen til Riksrevisjonen ble sett på som for enkel og lite nyansert. Omgivelsesperspektivet vektlegger at de eksterne mytene og oppskriftene i omgivelsene legger trykk på organisasjonen, hvor en tilpasser seg disse ytre kravene. De politiske impulsene kom til uttrykk når spillemidlene fikk oppmerksomhet i media som følge av åpenhetsdebatten, men i oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport, har det ikke blitt lagt et ytre press på Kulturdepartementet fra politisk hold. Med åpenhetsdebatten til grunn, forventet omgivelsesperspektivet at Kulturdepartementet ville respondere med endringer på grunn av at de politiske impulsene ville legge et trykk på Kulturdepartementet og utfordret dens legitimitet. De empiriske funnene viser derimot at de politiske impulser ikke har vekket interesse av

Analyse

Riksrevisjonens beretninger, hvor forklaringer på dette kan sees som følge av kontroll- og konstitusjonskomiteens kritikk av Riksrevisjonens mangel på tilsvarsrett til NIF, som ville ha avklart det som hevdes å være beviselig faktafeil.

Oppsummerende kan en si at Kulturdepartementet ikke føler på et slikt ytre press som en kanskje kan forestille seg når Riksrevisjonens går inn for å undersøke noe på indikasjoner. Dette har medført at Kulturdepartementet ikke har tilpasset seg omgivelser, grunnet at omgivelser ikke la et press på Kulturdepartementet. Det kan tenkes å være flere grunner til da prosessen i lys av Riksrevisjonens rapport var preget av flere elementer som kan ha påvirket utfallet. Blant annet, er dette en unik situasjon der Riksrevisjonen går inn og ser på bruken av midlene til en ekstern tilskuddsmottaker, som ikke mottar tilskudd over statsbudsjettet og ikke følger de samme forpliktelsene som andre tilskuddsmottakere. Funnene til Riksrevisjonen ble kritisert, der mangelen på mulighet for å komme med innspill underveis eller tilsvarsrett for NIF ble kritisert i Kontroll og Konstitusjonskomiteen og av NIF selv.

6.2.3. Et interessehevdingperspektiv

Et interessehevdingperspektiv antar at beslutninger vil være preget av ulike interesser, som kan føre til konflikter og bestridelser, der departementets maktgrunnlag utfordres. Når det gjelder tilskuddsordningen Kulturdepartementet forvalter, er det viktig å påpeke at departementet er et statlig forvaltningsapparat som bygger opp frivilligheten, hvor NIF er en frivillig organisasjon med ikke nødvendigvis samme interesser for tilskuddet. En kan også tenke at andre mekanismer som kan utfordre departementets maktgrunnlag og er de politiske impulsene, i form av de politiske partiene, for eksempel representert i regjering eller i kontroll- og konstitusjonskomiteen som behandler rapporten.

Når det oppstår konflikt, legger et interessehevdingperspektiv vekt på at en nødvendigvis ikke er uenige i at det er et problem, men fremgangsmåter for hvordan problemet skal løses. Som konteksten og den empiriske gjennomgangen belyste, var det motstridende interesser når mediene satte søkelyset på manglende åpenhet i NIF. Departementet og ledelsen i NIF gikk først i dialog for hvordan dette skulle løses. Kulturminister Helleland var ikke fornøyd med NIFs svar på kritikken Dette medførte at regjeringen la inn et krav om tredjepart innsyn i NIFs sentralledds bilag.

Analyse

En kan tenke seg når det gjelder Riksrevisjonens rapport at jo større uenigheter det er ved Riksrevisjonens vurderinger, jo mer sannsynlig er det at det vil føre til konflikt og økt politisering. Dette kan videre medføre at departementet vil ty til mer autorative virkemidler. Den empiriske gjennomgangen har vist at det ikke var noen større uenigheter mellom departementet og NIF rundt Riksrevisjonens overordnede funn. Både departementet og NIF ville gå i dialog for å styrke informasjonsgrunnlaget ved rapporteringen av bruken av spillemidler. Dermed ser en i lys av et interessehevdingperspektiv at maktgrunnlaget til departementet ikke ble utfordret, da både departementet og NIF ikke hadde motstridende interesser.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen i sin innstilling til Riksrevisjonens rapport la vekt på at Riksrevisjonens vurderinger ble av NIF bestridt som beviselige faktafeil. Dette kunne ha medført interessehevding om departementets oppfatning var tilsvarende Riksrevisjonens. Disse bemerkningene kontroll- og konstitusjonskomiteen la til grunn var departementet enige i. Departementet mente blant annet, som NIF (og Oslo Economics sin rapport) at Riksrevisjonens beretninger var ved enkelte steder preget av unyanserte analyser eller for enkle konklusjoner. Særlig ble Riksrevisjonens vurdering om at NIF brukte midler som skulle gå til aktivitet til å lønne administrasjon som for enkel, da det godt kan tenkes at ved å koordinere aktiverende tiltak kan skape vel så mye aktivitet.

Riksrevisjonens rapport har på slik måte ikke medført en prosess med sterke motsetninger i interesser. I liten grad har Riksrevisjonens funn ført til konflikter og bestridelser i oppfølgingen. Derimot blir enkelte av revisjonsrapporten beretninger bestridt som faktafeil, hvor det i stedet er Riksrevisjonens praksis som er gjenstand for kritikk. Forventningene som ble lagt til grunn av Riksrevisjonens uttalelser var at oppfølgingen av rapporten i større grad ville være preget av interessehevding. At kontroll- og konstitusjonskomiteen kritiserte Riksrevisjonen, NIF opplevde kritikken som svært misvisende og at Kulturdepartementet viste til at det var uheldig at det ble etterlatt et inntrykk som ikke stemte, er plausible forklaringer for hvorfor det ikke har oppstått en konflikt og interessehevding som følge av Riksrevisjonens funn.

Forventninger om at interesser vil preges av en utfordring mellom å balansere statlig oppfølging og idrettens autonomi kunne ha vært fremtredende i responsen til Kulturdepartementet. Kulturdepartementet styrer på et overordnet nivå, der NIF formulerer egne mål som er operasjonalisert i lys av de statlige idrettspolitiske målene. Det vil si at så lenge de er samstemte

Analyse

med de statlige, vil ikke Kulturdepartementet gripe inn. Dette fører til at mulighetene til at de statlige idrettspolitiske målene nås er begrenset av NIFs interesser. Når det gjelder oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport har ikke utfordringen mellom statlig kontroll og idrettens autonomi medført videre konflikt i interesser.

At det kan oppstå interesser og konflikter kan endringer forekomme som et biprodukt av sammenfall i tid. Dette forekommer når problemstillinger vedvarer i et lengre tidsdimensjon, som omfatter flere aktører, hvor det er rimelig å anta at dette reduserer myndighetenes mulighet til å ha full styring og kontroll over det som skjer (Sætren, 1983; Roness, 2010). Det betyr at endringer ikke nødvendigvis vil forekomme på bakgrunn av rasjonalitet eller interessehevding, men at rapporten fungerer som et biprodukt av sammenfall i tid. At rapporten fungerer som et biprodukt av sammenfall i tid kan sees i en bredere forstand. En kan se prosessen rundt spillemidlene tildelt NIF langs en tidslinje hvor åpenhetsdebatten bidro med oppmerksomhet som koblet de politiske impulsene på. På grunn av denne debatten fattet Riksrevisjonen vedtak om å se på Kulturdepartementets oppfølging av spillemidlene på indikasjoner om at tilskuddet ikke blir fulgt opp godt nok og at NIF ikke benytter seg av midlene effektivt. Videre har disse overordnede anbefalingene til Riksrevisjonen ført til en bestillingsrapport fra Oslo Economics på post 2 (særforbund) og post 3 (barn, ungdom og bredde). Noen av Riksrevisjonens overordnede anbefalinger pekte på at Kulturdepartementet ikke har et godt nok informasjonsgrunnlag ble videre operasjonalisert ved hjelp av evalueringsrapporten til Oslo Economics, hvor Kulturdepartementet skal gå i videre dialog med NIF i løpet av 2020 om hvordan disse anbefalingene kan følges opp. Disse problemstillingene er noe Kulturdepartementet som tilskuddsforvalter er kontinuerlig opptatt av å forbedre, men et videre ledd som kan trekkes frem er den kommende stortingsmeldingen om idrett som blir lagt frem i løpet av 2021.

Interessehevdingsperspektivet viser til at Kulturdepartementets oppfølging av Riksrevisjonens rapport, har i liten grad blitt preget av motsetninger i interesser. Der Riksrevisjonen etterlot et inntrykk om at NIF har misbrukt midler, har hverken Kulturdepartementet, NIF eller de politiske impulsene gitt uttrykk for at dette er uenigheter i hvordan rapporten skal følges opp. Rapporten kan forklares som et biprodukt av sammenfall i tid der rapporten har bidratt med et økt informasjonsgrunnlag. Kulturdepartementet har fulgt opp rapporten ved å jobbe med problemstillinger rapporten tar opp. Fra et interessehevdingsperspektiv, har ikke Kulturdepartementets maktgrunnlag blitt utfordret, der hverken kontroll- og

konstitusjonskomiteen eller den sittende regjering, har utfordret Kulturdepartementets oppfølging av NIF. Riksrevisjonens rapport har ikke kanalisert de politiske impulsene, der oppfølgingen av rapporten ikke er preget av en økt politisering eller et politisk press.

6.2.4. Et transformativt perspektiv

Det *transformative* perspektivet kobler det hierarkiske, omgivelsesperspektivet og interessehevdingsperspektivet sammen. Dette gjøres ettersom et transformativt perspektiv, med utgangspunkt i Christensen m. fl. (2015, s. 205) forståelse av at perspektiver fungerer i samspill, trekker veksler på elementer fra alle perspektivene for å gi en bredere forståelse i Kulturdepartementets respons på Riksrevisjonens rapport. Dette kan en se i sammenheng med Roness (2010, s. 100) sin utviklingsstrategi, som peker på at perspektiver kan utfylle hverandre og gi større forståelse i samspill.

Det hierarkiske perspektivet har forklart hvordan *interne* prosesser preger responsen på Riksrevisjonens rapport. Funnene forklart i lys av et slikt perspektiv viser at Kulturdepartementet har respondert på Riksrevisjonens beretninger om å sikre et bedre informasjonsgrunnlag for å vurdere om viktige statlige idrettspolitiske mål nås ved å bestille en ekstern evalueringsrapport fra Oslo Economics. Oslo Economics sin rapport kan sees på som en operasjonalisert rapport av de overordnende anbefalingene og vurderingene til Riksrevisjonen. Oslo Economics sin evalueringsrapport har medført at departementet forutsetter at NIFs særforbund formulerer mål på midler til barn, ungdom og bredde. Kulturdepartementet vil gå i videre dialog med NIF om hvordan anbefalingene til Oslo Economics skal videre følges opp. Informant i Kulturdepartementet pekte på at Kulturdepartementet sannsynligvis ville gå dypere i styringsskjeden for å sikre en fellesrapportering fra ledd lengre ned i NIF.

Omgivelsesperspektivet har reflektert over de politiske impulsenes press på Kulturdepartementets oppfølging av Riksrevisjonens rapport. En har sett at Riksrevisjonens rapport *ikke* har vekket politisk interesse, der regjeringen ikke har vært opptatt av rapporten. Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget kritiserte Riksrevisjonens praksis der de ikke ga NIF tilsvarende underveis, der sentrale vurderinger bestrides som faktafeil. Kritikken gikk videre ut på at Riksrevisjonen etterlot et offentlig inntrykk om at NIF har brukt midler for å lønne administrasjon i stedet for å gå til aktivitet. Eksterne aktører har ikke medført at Kulturdepartementet må tilpasse seg impulser i omgivelser.

Interessehevdingsperspektivet har diskutert hvordan interessene til Kulturdepartementet og NIF har kommet til uttrykk i oppfølgingen av rapporten. Perspektivet forventet motstridende interesser, som ville føre til et økt konfliktnivå og interessehevding. Som følge av Riksrevisjonens rapport har Kulturdepartementet og NIF vært enige i de overordnede vurderingene til Riksrevisjonen, og det er ingen empiriske indikasjoner som viser til at departementet og idrettsforbundet er uenige rundt oppfølgingen av rapporten.

Ser en perspektivene i *samspill*, peker en samlet vurdering på at Kulturdepartementets oppfølging av Riksrevisjonen har vært preget av et samspill av interne, eksterne og motstridende prosesser. Særlig har endringer i bruk av virkemidler vært preget av et samspill av mangel på eksternt press og motstridende interesser. Samlet sett vurderes perspektivene til å ha god forklaringskraft på Kulturdepartementets respons på Riksrevisjonens rapport. En viktig grunn til at Kulturdepartementets respons har i liten grad medført endringer i bruk av virkemidler er kritikken i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Mangelen på politiske impulser i oppfølgingen av rapporten, hvor også Kulturdepartementet og NIF har vært enige i de overordnede vurderinger til Riksrevisjonen viser til en respons fulgt av enighet og liten grad av interessehevding. Riksrevisjonens heftede inntrykk av at NIF hadde misbrukt penger har blitt kritisert og både Kulturdepartementet og NIF mener disse betraktningene anses som både unyanserte og preget av faktafeil.

6.3. Vurdering av studiets analytiske rammeverk

I tillegg til å forsøke å besvare studiens problemstilling, er det også ytterligere implikasjoner og frempek som kan reises fra studiens analytiske rammeverk og som kan trekkes ut fra dette studiet. Det er relevant å stille spørsmål rundt karakteriseringen av virkemidler gjennom et analytisk rammeverk som tar utgangspunkt i Hoods klassifisering av virkemidler: informasjonsbaserte (nodale), regelbaserte (autorative), økonomiske og organisatoriske instrumenter. En operasjonalisering av skjemaet til Hood tilfører både elementer av styrke og elementer av begrensning til studiet. Blant styrkene ved denne måten å klassifisere virkemidler på er hvordan NATO-skjemaet bidrar til en oversiktlig og kategorisk måte å klassifisere endringer over en tidsperiode. Ved å klassifisere ulike dimensjoner som virkemidler har studiet avdekt hvilke virkemidler som har kommet til uttrykk kontinuerlig og hvilke virkemidler som er brukt i forbindelse med tiltak. Blant utfordringene ved det analytiske rammeverket bør man vurdere tre sentrale spørsmål: I hvilken grad klarer rammeverket å fange opp endringer, i

Analyse

hvilken grad rammeverket klarer man å skille virkemidler som følge av en kontinuerlig prosess og hvordan klarer man å identifisere endringer i forbindelse med tiltak.

For å ta høyde for disse utfordringene har studiet introdusert to ytterlige klassifiseringsrammeverk som en ikke ser på som gjensidig utelukkende, men med klassifiseringer som kan utfylle og supplere hverandre. Et empirisk spørsmål som studiet har reist er hva er det som skiller disse skjemaene, hvordan er de karakterisert og hva bidrar de med. Disse klassifiseringsskjemaene, Vedung (1998) *sticks, carrots and sermons* og Torstein Eckhoffs fire kategorier av virkemidler, beskriver virkemidler på samme måte som NATO-skjemaet gjør, men med andre benevnelser og definisjoner som kan bidra til forvirring når de er ment å være supplerende og i utgangspunktet ikke konkurrerende. Ved å introdusere disse klassifiseringsskjemaene kunne vi drøfte hva som skiller NATO-skjemaet fra disse skjemaene og forskjellene i inndelingen av virkemidler og se på styrker og svakheter ved de ulike skjemaene med deres ulike definisjoner og benevnelser.

Der skjemaene er like når det kommer til de regelstyrte, informasjonsbaserte og økonomiske virkemidlene karakteriserer NATO-skjemaet i tillegg også organisatoriske virkemidler, mens Eckhoffs skjema karakteriserer pedagogiske virkemidler. Den empiriske gjennomgangen belyste at Kulturdepartementet ikke har endret organisasjonsstrukturen som følge av Riksrevisjonens rapport. Men organisatoriske prosesser og prosedyrer har endret seg ved at Kulturdepartementet vil gå lengre ned i styringsskjeden til NIF for å sikre seg en fellesrapportering fra særforbund og verdikjeder de ikke har dialog med i dag/tidligere. I tillegg ville Kulturdepartementet gå noen større runder i tettere dialog med NIF om hvordan de skulle sikre oppfølging av både Riksrevisjonens rapport, og den påfølgende rapporten fra Oslo Economics.

Torstein Eckhoffs (1983, s. 32) pedagogiske kategori av styringsmidler vektlegger at en tilfører kunnskap, eller påvirker til at en tar bedre valg. Eckhoffs beskrivelser av et pedagogisk virkemiddel har mange overlappende trekk med informasjonsrettede virkemidler. En kan også diskutere hvorvidt de organisatoriske virkemidlene som er belyst i dette studiet, ut fra organisasjonsprosessen, ikke kan overlappes i en slik kategori slik Eckhoffs beskriver det. Det kan godt tenkes at det ville vært hensiktsmessig å gå i dypere i styringsskjeden og karakterisere dette som et pedagogisk virkemiddel, eller som en ren informasjonskategori slik Vedung (1998) beskriver det. En kan si at i NATO-skjemaet kan slike organisasjonsprosesser – der en går dypere ned i styringsskjeden for å få informasjon – bære preg av å være både et

Analyse

informasjonsbasert og et organisasjonsprosedyralsk virkemiddel. Det er ikke entydig at det kun kan være et organisatorisk virkemiddel eller et nodalt virkemiddel.

En kritikk mot å vurdere det som blir beskrevet som organisatoriske prosedyrer som organisatoriske virkemidler, kan være at det bidrar til forvirring når det kan tolkes ut fra et tilsvarende/lik virkemiddel. Spørsmålet en kan stille seg er om inkluderingen av organisatoriske virkemidler medfører at en fanger opp andre elementer enn det både Vedungs og Eckhoffs skjema belyser. Ved å inkludere organisatoriske virkemidler har en sett at Kulturdepartementet ikke har endret den formelle organisasjonsstrukturen som følge av Riksrevisjonens rapport og at endring i organisasjonsstrukturen kan dermed utelukkes som årsak til endringer.

Ut fra disse betraktningene kan en konkludere med at det sannsynligvis ikke hadde endret studiens overordnede konklusjoner eller empiriske funn dersom studien hadde tatt utgangspunkt i klassifiseringen til Vedung eller Eckhoffs og det organisatoriske virkemidlet ikke hadde blitt inkludert. Å fremheve de organisatoriske virkemidlene i form av formell organisasjonsstruktur har gitt en bredere forståelse for på hvilken måte Kulturdepartementet har respondert på Riksrevisjonens rapport. Studiens motivasjon har ikke vært å svare på spørsmålet om hvilket klassifiseringsskjema som er mest hensiktsmessig å benytte, men ut fra disse betraktningene vurderes det analytiske rammeverket som et godt og hensiktsmessig verktøy til å klassifisere endringer i tilskuddsbrevene over tid.

En annen diskusjon er også hvorvidt organisatoriske endringer, slik omorganisering og endring i organisasjonsstrukturen viser til, vil forekomme i tilfeller når Riksrevisjonens beretninger ikke er mer kritiske enn 'kritikkverdige'-kriteriet (den mildeste formen for kritikken). Denne diskusjonen er også relevant i valget av analytisk rammeverk og klassifiseringsskjema. Dette må sees i sammenheng med den vedvarende prosessen og oppmerksomheten rundt spillemidlene tildelt NIF, der Riksrevisjonen etterlot et inntrykk om at NIF hadde misbrukt midler. Det er vurdert som hensiktsmessig å inkludere det nettopp på grunn av inntrykket som ble skapt, som la til grunn for antakelser om mer bruk av virkemidler gitt at Riksrevisjonens bemerkninger ble ansett som korrekte.

7. AVSLUTNING

Denne studien har sett *på hvilken måte* Kulturdepartementet har respondert på Riksrevisjonens rapport, og *hvordan* responsen kan forstås. Dette har blitt gjort gjennom de tre forskningsspørsmål om det *har* forekommet endringer, *hvilke* endringer som eventuelt har forekommet og *hvordan* disse eventuelle endringene kan forklares og forstås. Med utgangspunkt i Christopher Hoods (1983/2007) NATO-klassifiseringsskjemaet har en identifisert eventuelle endrede virkemidler i tilskuddsbrev for 2013-2020. Samtidig har de politiske impulsene blitt analysert ved å undersøke hvorvidt Riksrevisjonens kritikk har kommet til uttrykk gjennom de politiske kanalene. Studiens empiriske funn har blitt drøftet i lys av de teoretiske *perspektiver* som har gitt innsikt i ulike aktørers rolle og dermed hvordan departementet har respondert på Riksrevisjonens rapport.

Det er nå tid for å forsøke å besvare studiets problemstilling samt å se funnene i lys av tidligere forskning. Funnene i denne studien vil bidra til å aktualisere flere viktige problemstillinger. I en dimensjon kan det være problemstillinger rundt Riksrevisjonens rolle og i en annen dimensjon kan det være problemstillinger rundt fraværet av politisk forankring av norsk idrettspolitik. En beskrivelse av mulig videre forskning i lys av denne studien er derfor viktig.

7.1. Svar på studiets problemstilling

Bruken av virkemidler har blitt karakterisert ved å ta utgangspunkt i og operasjonalisere Christopher Hoods typologiskjema NATO-skjemaet. Med å klassifisere virkemidler som nodale, autorative, økonomiske og organisatoriske har studiet undersøkt hvordan departementet har brukt virkemidler kontinuerlig og hvordan departementet har benyttet ytterligere virkemidler i forbindelse med tiltak mot Riksrevisjonens vurderinger. Funnene presenteres derfor også tilsvarende.

Det *nodale* virkemidler karakteriserer innsamling av informasjon og nodale føringer. Et sentralt funn her er at Kulturdepartementet har igangsatt innsamling av informasjon gjennom bestillingen av en ekstern evalueringsrapport på post 2 (midler til særforbund) og post 3 (barn, ungdom og bredde). Dette har styrket informasjonsgrunnlaget til departementet i oppfølgingen av revisjonsrapporten. For perioden som er undersøkt (2013-2020), kom de nodale føringene til syne gjennom føringer i forbindelse med reduksjon på post 1 til sentralledet (i NIF) for

Avslutning

2017 og 2018. Disse føringene kom imidlertid ikke fram etter offentliggjøringen av Riksrevisjonens rapport og kan derfor ikke sies å være tiltak rettet mot Riksrevisjonens bemerkninger - blant annet om at etter sigende NIF har brukt midler som skulle gå til administrasjon i stedet ble brukt til å lønne administrasjon.

Det *autorative* virkemidlet er inndelt i et mykt og hardere autorativt virkemiddel. Studien viser at Kulturdepartementet fra i år (2020) har forutsatt at særforbund formulerer mål på midler til barn, ungdom og bredde. Tidligere har særforbund kun formulert mål på midler til særforbund på post 2. Dette er et mykt autorativt virkemiddel som gjennomføres i ettertid av revisjonsrapporten. Det hardere autorative virkemidlet kom allerede i forkant av Riksrevisjonens rapport der regjeringen, ved departementet, satte et nytt krav om innsyn i bilagene til NIFs sentral. Dette var i lys av den offentlige oppmerksomheten som preget nyhetsbildet i 2016, benevnt som åpenhetsdebatten. Det er dermed også et funn at harde autorative virkemidler ikke har blitt brukt i forbindelse med eller som følge av Riksrevisjonens rapport.

Det *økonomiske* virkemidlet har blitt karakterisert som den økonomiske størrelsen, altså tilskuddets størrelse. Studiet har undersøkt tilskuddets størrelse i perioden sammen med og innretning og vilkår for tilskuddet satt av departementet gjennom sine tilskuddsbrev. Den økonomiske størrelsen har for perioden utviklet seg til å gi NIF et økt handlingsrom. Fra 2013 til 2020 har beløpet økt med 150 millioner kroner (fra 580 millioner i 2013 til 730 millioner kroner i 2020). Innretninger og vilkår for tilskuddet har kommet til uttrykk gjennom øremerkning, forutsetninger og begrunnelser for tilskuddet. Kulturdepartementet reduserte tilskuddet på post 1 for 2017 og 2018 der begrunnelsen var i tråd med regjeringens politikk som gav føring på at en størst mulig andel av spillemidlene skulle gå til aktivitet og ikke administrasjon. Dette har ikke blitt fulgt opp av departementet i tilskuddsbrevene, hverken i 2019 eller i 2020 i etterkant av Riksrevisjonens rapport.

Det *organisatoriske* virkemidlet er fordelt mellom kategoriene organisasjonsstruktur og organisasjonsprosess som virkemiddel. Et hovedfunn her er at Kulturdepartementets organisasjonsstruktur har endret seg for perioden der Idrettsavdelingen ble slått sammen med frivilligheten inn en felles avdeling for sivilsamfunn og idrett. Men dette ble allerede gjennomført i forkant av Riksrevisjonens rapport og har ikke blitt endret ytterligere som følge av revisjonsrapporten. Organisasjonsprosessen har for øvrig endret seg i den forstand at

Avslutning

departementet i større grad vil sikre en fellesrapportering fra ledd lengre ned i NIF. Departementets dialog med NIF har også de senere årene vært tettere for å sikre god søknad og rapportering. Dette kan tenkes å være flere faktorer som har spilt inn for, og ikke nødvendigvis kun Riksrevisjonens rapport som har påvirket denne tettere dialogen. Gitt oppbyggingen av idrettshierarkiet fra sentralledd til særforbund, idrettskretser, idrettsråd og idrettslag kan dette være et virkemiddel som er utløst både som følge av Riksrevisjonens rapport, men også som følge av andre behov og impulser.

Kulturdepartementets respons har blitt forklart ved hjelp av en organisasjonsteoretisk tilnærming (også karakterisert som organisasjonsteori for offentlig sektor). Det hierarkiske perspektivet har pekt på at endringer i forbindelse med Riksrevisjonens rapport er preget av interne prosesser, der rasjonalitet ved vurdering av valg har medført bestilling av en ekstern evalueringsrapport som har pekt på mer konkrete tiltak i forbindelse med Riksrevisjonens vurderinger. Videre har omgivelsesperspektivet vist at det ikke har vært et ytre press på Kulturdepartementet, der de politiske impulsene ikke har presset Kulturdepartementet til å gjennomføre endringer i forbindelse med Riksrevisjonens vurderinger. Riksrevisjonens kritikk har ikke katalysert politisk interesse eller blitt tatt opp i politiske impulser ved regjeringens politikk. Interessehevdingsperspektivet har forklart hvordan Kulturdepartementet og NIF har vært enige i hvordan responsen på Riksrevisjonens rapport skulle følges opp, til tross for at enkelte av Riksrevisjonens vurderinger har blitt karakterisert som rene faktafeil og unyanserte konklusjoner. Riksrevisjonens rapport har ikke medført noen konflikt eller bestridelser mellom departementet og idrettsforbundet.

Studien har sett at de politiske impulsene var opptatt av at en størst mulig andel av tilskuddet skulle gå til aktivitet, og ikke til administrasjon. Dette kom til uttrykk i reduksjon på tilskuddet til midler på post 1 (sentraladministrasjon) for 2017 og 2018. Dette kom i forkant av Riksrevisjonens rapport som følge av åpenhetsdebatten. Dette gjør det aktuelt å nevne at endringer som har forekommet ikke nødvendigvis er avhengige av Riksrevisjonens rapport alene. Denne regjeringen kjennetegnes ved sitt fokus på avbyråkratisering (i tråd med Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen) og reduksjon i administrasjon generelt. Forvaltningsrapporten er altså en del av en større prosess som pågår kontinuerlig i departementet, men også der en del av den offentlige oppmerksomheten knyttet til midlene i en lengre periode er karakterisert gjennom åpenhetsdebatten. Det var nettopp denne debatten som medførte at Riksrevisjonen gjennomførte revisjonen. Det er flere variabler som påvirker

Avslutning

endring som en nødvendigvis ikke kan skille fra hverandre eller har kontroll over. Så også i denne studien. Det er ikke entydig at det er Riksrevisjonens rapport alene, men at det er et sammensatt bilde av flere aktuelle saker som bidrar til endringer i oppfølgingen av tilskuddsordningen.

Studiens funn aktualiserer og reiser nye spørsmål om Riksrevisjonens rolle, sektorkompetanse og nytteverdi. Når Riksrevisjonen offentliggjorde revisjonsrapporten ga Riksrevisor Per-Kristian Foss uttrykk for at NIF hadde misbrukt offentlige midler. (...) "Dette handler om respekt for offentlig forvaltningsregler og skattebetalernes penger" uttalte Foss om midler som slettes ikke var skattebetalernes penger, men overskuddet til Norsk Tipping. Departementet har ikke respondert på den delen av Riksrevisjonens kritikk som skapte offentlig oppmerksomhet. Og som allerede nevnt har revisjonsrapporten ikke medført noen konflikt eller bestridelser mellom departementet og. Tvert om har Riksrevisjonens praksis i seg selv fått kritikk. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga Riksrevisjonen kritikk for å ikke gi NIF tilstrekkelig tilsvaretsrett om påstander underveis. NIF mente at Riksrevisjonens konklusjoner etterlot et inntrykk som ikke er, hvor det er flere vurderinger som blir bestridt som rene faktafeil og unyanserte konklusjoner.

Studiens empiriske funn indikerer at enkelte av Riksrevisjonens vurderinger er enten feilaktig fremstilt i form av en overdramatisering gjennom en pressekonferanse, feilaktige vurderinger i selve rapporten og det som blir omtalt som "unyanserte konklusjoner". I kontroll- og konstitusjonskomiteens oppfølging av Riksrevisjonens rapport i Stortinget, ble det påpekt at når Riksrevisjonen går inn for å analysere midler til en ekstern tilskuddsmottaker, bør det gis tilstrekkelig tilsvaretsrett underveis. Tilstrekkelig tilsvaretsrett kunne ha bidratt til å rette det som bestrides som faktafeil, noe Kulturdepartementet ikke hadde forutsetning til å fange opp. Dermed er et funn i studien at Riksrevisjonens praksis har blitt karakterisert som uheldig, preget av rene faktafeil, unyanserte konklusjoner og mangel på tilsvaretsrett som har kommet til uttrykk for hvordan departementet har respondert på rapporten. At Riksrevisjonen gjennomfører en revisjon der en hovedpart i revisjonen står utenfor selve revisjonen uten tilsvaretsrett er en sjelden hendelse, og en sammenligning av en typisk revisjon med denne spesielle revisjonen var ikke innenfor rammene for denne studien. Studiens funn kan imidlertid belyses i forhold til tidligere forskning.

7.2. Studiens funn i lys av tidligere forskning

Studiens funn kan altså aktualisere tidligere påbegynte diskusjoner om Riksrevisjonens rolle, der dens sektorkompetanse har blitt kritisert (Christensen, Læg Reid og Helgesen, 2001) og et eventuelt bidrag til byråkratisering i negativ forstand (Reichborn-Kjennerud, 2012). I en kommentar i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* drøftet Paul G. Roness (2012) Riksrevisjonens rolle og lanserte spørsmålet: "Riksrevisjonen si rolle: kva er ho, og kva bør ho vera?" I dette studiet er det flere indikasjoner som stiller spørsmålsteget ved Riksrevisjonens sektorkompetanse, nytteverdi og konklusjoner. I lys av noen av de tidligere bidragene er dermed Riksrevisjonens utvidede rolle, der forvaltningsrevisjon har gått fra å være en marginalisert sideaktivitet til en hovedprioritet (Grahm-Haga, 2006), noe som studiens empiriske funn kan plasseres tett opp mot. Studiet svarer ikke selv på disse spørsmålene, men studiens funn indikerer at dette er aktuelle spørsmål i tråd med tidligere forskning som har stilt spørsmålsteget ved dette.

I denne konkrete revisjonen kan en dra paralleller til noen av kritikken Reichborn-Kjennerud (2014) diskuterte om Riksrevisjonens umulige oppgave. Her reflekterte hun rundt kritikken mot Riksrevisjonen, som har blitt kritisert for å være for synlig, for rigid og for fokusert på uviktige problemstillinger. Samtidig har Riksrevisjonens mer synlige rolle, gjennom introduksjonen av pressekonferanser, framprovosert reaksjoner. Dette kan en også se i sammenheng med denne konkrete revisjonen, der Riksrevisjonens pressekonferanse gav et annet etterlatt inntrykk enn hovedvurderingene i selve rapporten, der Kulturdepartementet fikk den laveste formen for kritikk som Riksrevisjonen kan gi. Til og med etter at Riksrevisjonen fikk kritikk i kontroll- og konstitusjonskomiteen tviholdt fortsatt Riksrevisjonen på konklusjonene og mente at det "overhodet ikke er faktafeil". Dette aktualiserer spørsmål om Riksrevisjonens rolle som en politisk aktør, som Christensen, Læg Reid og Helgesen (2001) lanserte. I lys av dette kan en plassere noen av kritikken Riksrevisjonens praksis i dette aktuelle caset tett opp mot tidligere forskning som indikerer et synlig og rigid forvaltningsorgan som man også må spørre seg om har et politisk tilsnitt. Særlig er Riksrevisjonens respons på kritikken i Kontroll- og konstitusjonskomiteen interessant, der de ikke bare bestrider påstandene om faktafeil, men også manglene på tilsvarsrett underveis (Ekeland, 2019).

I lys av tidligere studier som har fokusert på statens finansiering av idrett, bidrar dette studiet med en unik empirisk bruk av tilskuddsbrevene langs et tidsperspektiv som strekker seg mellom

Avslutning

flere regjeringer der endringer er karakterisert ved bruk av virkemidler. Med å kombinere dette empiriske materialet med de politiske impulsene og hvordan de kommer til uttrykk, bidrar dette studiet med forskning på hvordan statlige tilskuddsordningen responderer ved offentlig kritikk, og hvordan politikken kan spille inn. Dette må derfor sies å være et av hovedresultatene av denne studien. Per Selle (1995) beskrev hvordan forholdet mellom staten og idretten i stor grad hadde blitt holdt internt i familien, og ikke i den allmennpolitiske debatten, grunnet tilskuddsordningen. Studiet har vist at de politiske impulsene har påvirket endringene tidligere i prosessen. Både at åpenhetsdebatten førte til nytt krav om innsyn fra regjeringen ved departementet og at "Jeløya-erklæringen" gav føringer om at mest mulig andel av spillemidlene skulle gå til aktivitet og ikke til administrasjon. Dette kom til syne i redegjørelser for reduksjon i tilskuddet for 2017 og 2018 i tilskuddsbrevene som er analysert. Der Rafoss og Tangen (2017) karakteriserer den norske idrettsmodellen som i utakt med tiden er studiets oppfatning om at den norske idrettsmodellen er høyst aktuell. Studiens funn indikerer at spørsmål om statens finansiering av idretten bør reises videre frem, og støtter seg på Rafoss og Tangens oppfatning om at en diskusjon om statens videre finansiering av idretten bør i større grad evalueres, noe som også har blitt gjort siden med både Riksrevisjonen og Oslo Economics sin evalueringsrapport. Rafoss og Tangen vurdering om at den statlige organiseringen av idrettspolitik er i utakt med tiden er ikke noe dette studiet kan eller vil svare på, men i forbindelse med Oslo Economics sin evaluering beskriver Oslo Economics selv at styringsmodellen hvor Kulturdepartementet styrer etter overordnede mål og rapporteringskrav virker som en fornuftig struktur for å nå statlige idrettspolitiske mål (Oslo Economics, 2019, s. 5).

7.3. Videre forskning i lys av studiens funn

En kan gå i flere retninger om en ønsker å bygge videre på studiens funn, både i en mer allmenn forstand, og tettere koblet opp mot studiens anliggende. Ett interessant element som det ikke har vært mulig å fullt ut besvare innenfor rammene av dette studiet, er at Kulturdepartementet ikke har gjennomført særlig store endringer som følge av Riksrevisjonens rapport. Men studien finner likevel at det er skjedd endringer. Noe av etterspillet som følge av Riksrevisjonens rapport er interessant og som kan være frempek mot og aktualisere videre forskning. En slik forskningsretning kan være å se på Riksrevisjonens rolle som politisk aktør, der de har en pressekonferanse der de kritiserer NIF kraftig for feil bruk av midler. Dette skiller seg fra hovedkonklusjonene i rapporten som ikke var like kritisk som fremstillingen i pressekonferansen, som bidro med å gi et inntrykk av at NIF misbrukte midler. Riksrevisjonen

Avslutning

ble attpåtil bestridt til å være preget av direkte faktafeil, og kritikk fra kontroll- og konstitusjonskomiteen for manglende tilsvarsrett underveis. Til og med etter at Riksrevisjonen mottok kritikk for sin praksis, var det ingen tegn til at Riksrevisjonen kjente seg igjen av kritikk. Dermed er det interessant å studere Riksrevisjonens rolle som en mer synlig aktør. Særlig er dette interessant når Kulturdepartementet føler de har fått god attest fra Riksrevisjonen. I intervju kom det også frem at Kulturdepartementet måtte gi Riksrevisjonen en forståelse for at deres styring av NIF er noe annet enn statlige virksomheter, siden NIF er en ekstern og frivillig organisasjon som følger andre forpliktelser enn tradisjonelle aktører Riksrevisjonen reviderer. Et interessant element er hvordan Riksrevisjonens har gått inn i en relasjon mellom et statlig organ og en ekstern tilskuddsmottaker, for midler som ikke behandles i stortinget; og dermed flytter grenser for hvilke saker og anliggende Riksrevisjonen har. Hvordan Riksrevisjonen sin rolle som kontrollinstrument er noe som kan forskers videre på, og en bredere studie om sentralforvaltningens inntrykk av Riksrevisjonen, kan løfte debatten opp om Riksrevisjonens rolle som Roness stilte spørsmål om "kva er ho, og kva bør den være"?

Om en ønsker å studere forholdet mellom stat og idrett er det flere retninger en kan gå. En mye omtalt debatt som er stadig oppe til diskusjon fra tid til annen og som er nevnt tidligere er hvorvidt midlene til Idrettsforbundet bør komme over statsbudsjettet. Slik det er i dag er utviklingen av norsk idrett betinget av inntektene fra et nasjonalt spillerselskap og reguleringen av spillerselskaper og norsk idrett og den største frivillige organisasjonen tett koblet sammen gjennom pengene. Når du står på sidelinjen og ser barn spille fotball gjennom det lokale idrettslaget er det kanskje ikke det du tenker på, at du håper at mange spiller pengespill slik at laget kan få nok midler til å bygge en kunstgressbane å spille på. Norsk idrett og idrettspolitik burde være av større interesse for både Regjeringen og Stortinget. I mellomtiden er Kulturdepartementets videreformidling av spillemidlene til norsk idrett viktig å følge med på. Problematikken rundt spillepolitikk som finansierer idrett er noe som er aktuelt. Siste ord er nok ikke enda ikke skrevet eller sagt i den offentlige debatten om dette. Videre forskning på denne problematikken er noe fra forfatterens ståsted ønskelig og et spørsmål som bør løftes frem.

REFERANSEOVERSIKT

- ANDERSEN, S. S. (2013) *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utg. Oslo: Fagbokforlaget.
- ARNESEN, D. (2018) Mellom organisering, politikk og forvaltning: En studie av nasjonale paraplyorganisasjoner i Norge. *Rapport*, 2018 (01). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- ASKIM, J., BJURSTRØM, K. H. og KJÆRVIK, J. (2019) Quasi-Contractual Ministerial Steering of State Agencies: Its Intensity, Modes, and How Agency Characteristics Matter, *International Public Management Journal*, 2019 (22,3), s. 470–498.
- BERGSGARD, N. A. (2005) *Idrettspolitikkenes maktspill: endring og stabilitet i den idrettspolitiske styringsmodellen*. Bø, Telemarksforskning-Bø.
- BRATBERG, Ø. (2017) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 2. utg. Oslo: Cappelen Damm.
- BROCH, T. B. & SKILLE, E. (2019) *Performing sport political legitimacy: A cultural sociology perspective on sports politics*. *Sociology of Sport Journal* 36 (2019): 171-178.
- BRUNSSON, N. (1989) *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.
- BUKVE, O. (2016) *Forstå, forklare, forandre*. Oslo: Universitetsforlaget
- CHRISTENSEN, T. m. fl. (2014) *Forvaltning og politikk*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget
- CHRISTENSEN, T. m. fl. (2018) *Sentralforvaltningen: stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- CHRISTENSEN, T. m. fl., (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor* 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P & HELGESEN, S. B. (2001) *En revitalisert Riksrevisjon*, i B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red.) *Den Fragmenterte Stat. reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 272 – 297.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. og RAMSLIEN (2006) *Styring og autonomi: Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dokument 7. (1972-73) *Utredning fra utvalget til å utrede spørsmål vedrørende stortingets kontroll med forvaltningen m.v.* Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og->

Referanseliste

[publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1972-73&paid=5&wid=a&psid=DIVL230](#)

(Hentet: 01.06.2020).

- ECKHOFF, T. (1983) *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli.
- EGERBERG, M. (2012) *How bureaucratic structure matters: an organizational perspective*, i Peters, B. G. & Pierre, J. (red). *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications Ltd, s. 157 – 168.
- EKELAND, H. (2019) Faktafeil eller ikke? <https://www.nrk.no/sport/faktafeil-eller-ikke-idrettsforbundet-gar-til-angrep-mot-kritisk-rapport-1.14431649> (Hentet: 01.06.2020).
- ENJOLRAS, B. SEIPPEL. Ø & WALDAHL, R. H. 2012. *Norsk Idrett: Organisering, fellesskap og politikk*. Oslo: Akilles Forlag.
- GEORGE A, L. og BENNETT, A. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- GERRING, J. 2004. *What is a case study and what is it good for?* American Political Science Review, 98(2), s. 341–354.
- GERRING, J. 2017. *Case Study Research: Principles and Practices*. 2. utg. Cambridge: Cambridge University Press.
- GLÜCKSTAD, C. H. (2006). *Revitalisering av Riksrevisjonen: en prosesstudie av Riksrevisjonens nye rammeverk*. Bergen: Rokkansenteret.
- GOKSØYR, M., ANDERSEN, E. & ASDAL, K., 1996. *Kropp, kultur og tippekamp: Statens idrettskontor, STUI og Idrettsavdelingen 1946-1996*, Oslo: Universitetsforlaget.
- GRAHM-HAGA, K. C. I (2006) *Institusjonalisering av forvaltningsrevisjon: en studie av utvikling i policy og praksis hos Riksrevisjonen i perioden 1994-2005*. Bergen: Rokkansenteret.
- GRØNMO, S. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- HANSEN, J.S., THINGNES, H. & KITTILSEN, M. (2018) *Riksrevisjonen kritisk til NIF: – Dette handler om respekt for skattebetalernes penger*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/sport/riksrevisjonen-kritisk-til-nif--dette-handler-om-respekt-for-skattebetalernes-penger-1.14255491> (Hentet: 01.06.2020).
- HANSTAD, D. V. 2019. *Organisasjon og lederskap i idretten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- HELLELAND, L. H. (2016) *Vi krever full åpenhet*. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/wW1a4/vi-krever-full-aapenhet>. (Hentet: 01.06.2020).

Referanseliste

- HERNES, Ø & STRØM, O.K (2016) *Inge Andresen legger ikke frem tidligere reiseregninger: - Sånn er det og sånn blir det*. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/sport/i/P1JRp/inge-andersen-legger-ikke-frem-tidligere-reiseregninger-saann-er-det-og-saann-blir-det>. (Hentet: 01.06.2020).
- HOOD, C. C. & MARGETTS, HELEN Z. (2007) *The Tools of Government in the Digital Age*. Oxford: Red Globe Press.
- HOOD, C. C. (1983) *The Tools of Government*. London: Macmillan.
- HOWLETT, M. (2019) *Designing public policies: Principles and instruments*. London: Routledge.
- Innst. 125 S (2018-2019) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*.
- Innst. 211 S (2012-2013) til Meld. St. nr. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen*
- Innst. 97 L (2014-2015) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i pengespilloven og lotteriloven (tippenøkkelen, private pokerlag) (innstilling til Prop. 6 L (2014-2015))*
- JACOBSEN, K. D. 1960. *Lojalitet, Nøytralitet og faglig uavhengighet*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 1, 231-248.
- JACOBSEN, K. D. 1978. *Teknisk hjelp og politisk struktur. En studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899*. 2. utg. Bergen: Universitetsforlaget.
- JOHNSEN, Å. 2015. *For mye detaljstyring og for lite målstyring? Stat & Styring*, (02), s. 36-40.
- KJÆRVIK, J. og ASKIM, J. 2015. *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- KULTURDEPARTEMENTET (2012) Tilskuddsbrev til NIF og den olympiske og paralympiske komité for 2013.
- KULTURDEPARTEMENTET (2013) Tilskuddsbrev til NIF og den olympiske og paralympiske komité 2014.
- KULTURDEPARTEMENTET (2014) Tilskuddsbrev til NIF og den olympiske og paralympiske komité 2015.
- KULTURDEPARTEMENTET (2015) Tilskuddsbrev til NIF og den olympiske og paralympiske komité 2016.
- KULTURDEPARTEMENTET (2016) Tilskuddsbrev til NIF og den olympiske og paralympiske komité 2017.
- KULTURDEPARTEMENTET (2017) Tilskuddsbrev til NIF og den olympiske og paralympiske komité for 2018.

Referanseliste

- KULTURDEPARTEMENTET (2018a) Tilskuddsbrev til NIF og den olympiske og paralympiske komité 2019.
- KULTURDEPARTEMENTET (2018b) *Utkast til hovedanalyserapport om Kulturdepartementets oppfølging av Norges Idrettsforbunds bruk av spillemidler for kommentarer.*
- KULTURDEPARTEMENTET (2018c) *Oppfølging av Riksrevisjonens rapport.*
- KULTURDEPARTEMENTET (2019) Tilskuddsbrev til NIF og den olympiske og paralympiske komité 2020.
- KULTURDEPARTEMENTET (2020) Organisasjonskart i Kulturdepartementet.
- MANGSET, P. & HYLLAND, O.M. 2017 *Kulturpolitikk: organisering, legitimering og praksis*, Oslo: Universitetsforlaget.
- MARCH, J. & SIMON, H. (1993) *Organizations*. 2. utg. Oxford: Wiley-Blackwell
- MARCH, J. G. (1994) *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- MAXWELL, J. A. 2013. *Qualitative Research Design: An interactive Approach*. 3. utg. Los Angeles: SAGE Publications Inc.
- Meld. St. 10. (2018-2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – den statlege frivilligheitspolitikken.*
- Meld. St. 14 (1999–2000) *Idrettlivet i endring. Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet.*
- Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*
- Meld. St. 41 (1991–1992) *Idretten – folkebevegelse og folkeforlystelse.*
- Meld. St. 52 (1973-1974) *ny kulturpolitikk*
- Meld. St. 8 (1973-1974) *om organisering og finansiering av kulturarbeid.*
- MEYER, J. W. & ROWAN, B. (1977) «*Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*» *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340–363
- NORGES IDRETTSFORBUND (2020a) *Organisering*. Tilgjengelig fra: <https://www.idrettsforbundet.no/om-nif/organisering/> (Hentet: 01.06.2020).
- NORGES IDRETTSFORBUND (2020b) *Om Norges Idrettsforbund*. Tilgjengelig fra: <https://www.idrettsforbundet.no/om-nif/om-norges-idrettsforbund> (Hentet: 01.06.2020).
- NORGES IDRETTSFORBUND (2020c) *Idrettstinget 2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.idrettsforbundet.no/om-nif/idrettstinget/> (Hentet: 01.06.2020).
- NORGES IDRETTSFORBUND (2020d) *Lov for Norges Idrettsforbund og Olympiske og Paralympiske Komité*. Tilgjengelig fra:

Referanseliste

- <https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/juss/lover/nifs-lov-1.1.2020.pdf> (Hentet: 01.06.2020). NORGES IDRETTSFORBUND (2020e) *Digitaliseringsløftet*. Tilgjengelig fra: <https://www.idrettsforbundet.no/tema/moderniseringsprosjektet/digitalisering/artikler/digitaliseringsloftet/> (Hentet: 01.06.2020).
- NORSK TIPPING (2019) Slik fordeles overskuddet. Tilgjengelig fra: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/overskudd-og-sponsorater/slik-fordeles-overskuddet> (Hentet: 01.06.2020).
- NSD (2019) *Ny personvernforordning*. Tilgjengelig fra: https://nsd.no/personvernombud/ledelse_administrasjon/ny_forordning.html (Hentet: 01.06.2020).
- NSD (2020a) *Kulturdepartementet*. Tilgjengelig fra: <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/34000> (Hentet: 01.06.2020).
- NSD (2020b) *Avdeling for sivilsamfunn og idrett*. Tilgjengelig fra: <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57440/endringshistorie> (Hentet: 01.06.2020).
- OLIVAS OSUNA, J.J. (2012) *Civilian control of the military in Portugal and Spain: a policy instruments approach*. PhD thesis, The London School of Economics and Political Science.
- OSLO ECONOMICS (2019) Evaluering av post 5.2 og 5.3 i spillemiddeltilskuddet til NIF. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e28df9365eb447d85b4c2735b9fc19a/evalueringsrapport-fra-oslo-economics-post-2-og-3-i-spillemiddeltilskuddet-til-NIF.pdf> (Hentet: 01.06.2020).
- OWREN, H. (2018) *Enerettsmodellen under angrep*. Norges Idrettshøgskole.
- PENGESPILLOVEN. *Lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v.*
- POLLITT, C. m. fl. 1999. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in five countries*. Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT, C. mfl. (2004) *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Prop. 1 S (2018-2019) *Kulturdepartementets proposisjon for statsbudsjettet 2019*.
- RAFOSS, K. & TANGEN, J. O. (2017) Den Norske Idrettsmodellen – i utakt med tiden? *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 1(02) s. 152 – 170.
- REGJERINGEN (2005) *Plattform for regjerings samarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamori_a.pdf (Hentet: 01.06.2020).

Referanseliste

- REGJERINGEN (2009) *Politisk plattform for flertallsregjeringen*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf (Hentet: 01.06.2020).
- REGJERINGEN (2013) *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. (<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>)
- REGJERINGEN (2015) *Frivillighetserklæringen – erklæringen for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/99f8110d39674f3494ec9668be846c09/frivillighetserklaringen-hefte.pdf> (Hentet: 01.06.2020).
- REGJERINGEN (2018) *Jeløya-plattformen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2585544/> (Hentet: 01.06.2020).
- REGJERINGEN (2019a) *Idrettspolitikken*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/innsiktsartikler/idrett/id2001187/> (Hentet: 01.06.2020).
- REGJERINGEN (2019b) *Granavolden-plattformen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/> (Hentet: 01.06.2020).
- REGJERINGEN (2020a) *Fordeling av spillemidler til idrettsformål* (Hovedfordelingen). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/tilskudd/Fordeling-av-spillemidler-til-idrettsformal-Hovedfordelingen/id764857/> (Hentet: 01.06.2020).
- REGJERINGEN (2020a) *Fordeling av spillemidler til idrettsformål* (Hovedfordelingen). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/tilskudd/Fordeling-av-spillemidler-til-idrettsformal-Hovedfordelingen/id764857/> (Hentet: 01.06.2020).
- REGJERINGEN (2020b) *Kulturdepartementet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/id545/> (Hentet: 01.06.2020).
- REGJERINGEN (2020c) *Avdeling for sivilsamfunn og idrett*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/org/avdelingar/avdeling-for-sivilsamfunn-og-idrett/id2470267/> (Hentet: 01.06.2020).
- REGJERINGEN (2020e) *Tildelingsbrev og årsrapporter – Kulturdepartementet*. Oslo: Kulturdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kud/tildelingsbrev/id750084/?expand=factbox2546259> (Hentet: 01.06.2020).

Referanseliste

- REICHBORN-KJENNERUD, K. (2014). Riksrevisjonens umulige oppgav, *Stat & styring*, 24(1), s. 29-31.
- REICHBORN-KJENNERUD, K. 2012 «*Er Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner nyttige og hva fører de til?*» Botheim, I, et al. (red) *Ute av kontroll?: en artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- REPSTAD, P. 2007. *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- RIKSREVISJONEN (2018) Revisjonsrapport for 2017 om Kulturdepartementets oppfølging av NIFs bruk av spillemidler. Tilgjengelig fra: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-kulturdepartementets-oppfolging-av-norges-idrettsforbunds-bruk-av-spillemidler> (Hentet: 01.06.2020).
- RIKSREVISJONEN (2020a) *Slik jobber vi*. Tilgjengelig fra: <https://www.riksrevisjonen.no/om-riksrevisjonen/slik-jobber-vi/> (Hentet: 01.06.2020).
- RIKSREVISJONEN (2020b) *Retningslinjer for forvaltningsrevisjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/om-riksrevisjonen/retningslinjerforvaltningsrevisjon.pdf> (Hentet: 01.06.2020).
- RIKSREVISJONSLOVEN. *Lov om 5. juli 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen*.
- RINGDAL, K. 2013. *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3 utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- RONESS, P. G. (2010) *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar i studiet av endringsprosessar*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- RONESS, P. G. (2012) *Riksrevisjonen si rolle: kva er ho, og kva bør ho vera?* Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 28(3). s. 196–205.
- RØISELAND A. & VABO, S. I. (2016) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- SALAMON, L. (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press
- SCOTT, W. R. (1981) *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Prentice-Hall.
- SCOTT, W. R. 2014. *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities*. 4. utg. California: Sage.

Referanseliste

- SELLE, P. & ØYMYR, B. 1995. *Frivillig organisering og demokrati: det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940-1990*. Oslo: Samlaget.
- SIMON, H. 1997. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. 4. utg. New York: Simon & Schuster Free Press.
- SKILLE, E. 2006. *Idrett for alle: Enhetlig mangfold eller en tredje vei?*
- SSB (2020) *Konsumprisindeksen*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kpi> (Hentet: 01.06.2020).
- STORTINGET (2019) *Regjeringens publikasjoner*. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner/> (Hentet: 01.06.2020).
- SÆTREN, H. 1983. *Iverksetting av offentlig politikk: en studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960-1981*. Bergen: Universitetsforlaget.
- THAGAARD, T. 2018. *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder*. 5. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- THOMPSON, E. 2001. *Revisjon og politikk: Riksrevisjonen og fremveksten av forvaltningsrevisjon etter 1945*. Rapport 0108. Bergen: LOS-senteret.
- TJORA, A. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- van THIEL, S. 2014. *Research methods in public administration and public management: an introduction*, London: Routledge.
- VEDUNG, E. (1998) *Carrots, sticks & sermons: policy instruments & their evaluation*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.
- YIN, R. K. 2018. *Case Study Research and Applications*. London: Sage.

Intervjuguide

Bakgrunnsinformasjon

- Navn og stilling
- Hva assosierer du begrepet statlig idrettspolitikk med?
- Kan du beskrive hvordan din avdeling jobber med idrettspolitikk?
- Kan du si noe om din rolle i avdelingen?

Overgangsspørsmål

- Hvordan oppleves dialogen med Norges Idrettsforbund
- Hvordan oppfattes Riksrevisjonen?
- Beskrive hvordan reaksjonen var på bestillingen av rapporten?
- Hvordan var dialogen rundt utformingen av rapporten?
- Skiller rapporten seg fra andre typer evalueringer?
- Hvordan opplevde Kulturdepartementet prosessen rundt utarbeidningen av rapporten?
- Inntrykket av resultatet

Nøkkelspørsmål

Hvordan responderer Kulturdepartementet på Riksrevisjonens rapport

➔ Er det noen forskyvninger eller store endringer?

- Rutinestyrte, liten grad av omstilling, noe forskyvninger?
- Eksternt press fører til omstilling og endring
- Bruker rapporten til å legitimere noe som har vært et problem over lengre tid?

Virkemidler

- Hvilke virkemidler har Kulturdepartementet til rådighet?
- Hvordan skiller disse virkemidlene seg fra hverandre?
- Har det skjedd noen endringer i bruken av virkemidler?
- Hvilke virkemidler blir vektlagt?
- Hvilke virkemidler er av mindre betydning?
- Virkemidler som følge av Riksrevisjonens beretninger

Intervjuguide

Kontroll og autonomi

- Politisering av idrettspolitik?
- Innstramning av autonomi, mer politisk styring?
- Har rapporten konsekvenser for autonomi og frivillighetens prinsipp?

Endringer

- Endring i oppfølgingen av rapporten, strategi?
- Endring av grad av oppfølging
- Endring i utformingen av tilskuddsbrev
- Utforming av stortingsmelding
- Legitimeringsmiddel
- Åpenhetsdebatten

Avslutning

- Er det noe annet du vil si du ikke har fått sagt?
- Er det noe vi ikke har snakket om underveis som du mener er viktig å få frem?