

# Spillet om idrettsanleggene – hvilke ressurser er virksomme i lokale anleggsprosesser?

Nils Asle Bergsgard

Professor

Institutt for friluftsliv, idrett og kroppsøving, Høgskolen i Sørøst-Norge

[nils.a.bergsgard@uis.no](mailto:nils.a.bergsgard@uis.no)

## SAMMENDRAG

I denne artikkelen analyseres de ulike maktformene som er virksomme i den lokale anleggspolitikk. Spørsmålene som drøftes er: Hvem er det som får sine ønsker oppfylt? Hvilke ressurser, både av penger, nettverk og symbolsk kapital mobiliseres i slike prosesser? Basert på en tidligere studie av lokal idrettspolitikk, supplert med eksempler som utbygging av kunstgressbaner versus svømmehaller i Oslo, utbyggingen av nye Holmenkollen og Hall i Nord-prosjektet, foretas en teoretisk informert drøfting av disse spørsmålene. I artikkelen identifiseres flere ressursbaser for maktutøvelse: human kapital (kompetanse), sosial kapital (nettverk), økonomiske kapital (friske penger) og kulturell kapital (legitimitet). Disse kapitalformene kobles så til Lukes' (2005) tre dimensjoner ved makt, som her analyseres som tre nivåer av maktutøvelse: 1) direkte (og formell) makt, 2) indirekte institusjonalisert makt (f.eks. agendasetting) og 3) symbolsk/diskursiv makt. Med utgangspunkt i dette teoretiske rammeverket, analyserer jeg hvilke ressurser og hvem som får gjennomslag i anleggspolitikk. Artikkelen viser hvordan de ulike kapitalformene i varierende grad er virksomme på de ulike nivåene av maktutøvelse, men at det også er tett samvirke mellom de forskjellige formene. Dagens anleggsstruktur reflekterer i stor grad den maktstrukturen som gjenfinnes i idrettsfeltet ved at det foregår det Bourdieu (1984) kaller «objektiv strukturering», der både tilbuds- og etterspørselssiden er strukturert ut fra de samme reguleringsprinsippene.

## Stikkord:

idrettspolitikk, idrettsanlegg, makt, ressurser, dominans

## THE SPORTS FACILITY GAME – WHAT RESOURCES ARE ACTIVE IN LOCAL FACILITY PROCESSES?

In this article I analyse the powers active in local politics when sports facilities are being built. I discuss whose wishes are fulfilled, and also the resources, money, network and symbolic capital mobilized by such processes. Based on an earlier study of local sports policy, supplemented by examples as the development of artificial turf versus swimming pools in Oslo, development of the new Holmenkollen and the 'Hall in the North project', I carry out a theoretically informed discussion and identify several resource bases for the exercise of power: human capital (skills), social capital (networks), economic capital (fresh money) and cultural capital (legitimacy) – all forms of capital that relate to Lukes' (2005) three dimensions of power analysed here as three levels of exercising power. They are: 1) direct (and formal) power, 2) indirect institutionalized power (agenda setting), and 3) symbolic / discursive power. Based on this theoretical framework I analyse the resources and actors that impact on local sports facility policies and politics and show how different forms of capital are effective to varying degree at different levels of power. However, different forms of capital are closely linked. The structure of today's facilities is largely a reflection of the power structure found in the field of sport in general, and this again relates to what Bourdieu (1984) calls «objective structuring» in which both supply and demand are structured by the same regulatory principles.

### Keywords:

sports policy, sports facilities, power, dominance

## INNLEDNING OG BAKGRUNN

I *Aftenposten* 4. november 2015 kunne vi lese at Vålerenga fotball hadde fått en tomt av kommunen for én krone, og solgte den videre for 235 millioner kroner. Dette er ikke et særskilt tilfelle; flere utbygginger av fotballstadioner de siste tiårene har inkludert både direkte og indirekte kommunal støtte. Ikke bare lokale prestisjeanlegg, men også ved utbyggingen av mer ordinære idrettsanlegg lokalt, foregår det ulike politiske prosesser som resulterer i endrede prioriteringer, større kommunale tilskudd osv. Hvordan er disse prosessene? Hvem er det som får sine ønsker oppfylt? Hvilke ressurser i form av penger, nettverk, kompetanse o.l. er virksomme?

I denne artikkelen tar jeg utgangspunkt i en studie av lokal idrettspolitikk gjennomført for drøyt ti år siden (Bergsgard, Nødland og Seippel, 2009). Denne studien blir så supplert med tre spesifikke case: «kampen» om utbygging av kunstgressbaner eller svømmehaller i Oslo, utbyggingen av nye Holmenkollen, og Hall i Nord-prosjektet. Med utgangspunkt i disse empiriske studiene og casene, foretar jeg en teoretisk informert drøfting og analyse av de maktformene som kommer til syne i de anleggspolitiske prosessene. For å studere disse prosessene tar jeg utgangspunkt i følgende former for ressurser: human kapital (kompetanse), sosial kapital (nettverk), økonomisk kapital (friske penger) og kulturell kapital (legitimitet). Disse kapitalformene kobles så til Lukes' (2005) tre dimensjoner av makt, som

her også analyseres som tre nivåer av maktutøvelse (se også Bergsgard, 2005): 1) direkte (og formell) makt, 2) indirekte institusjonalisert makt (f.eks. agendasetting) og 3) symbolsk/diskursiv makt.

Bygging av idrettsanlegg er, og har vært, en helt sentral forutsetning for å få til idrettslig aktivitet, og er det området der det offentlige både historisk og i dag er tyngst involvert i idrettspolitikken. Tradisjonelt har arbeidsfordelingen innenfor den norske modellen vært at det offentlige har hatt et hovedansvar for den fysiske infrastrukturen, og de frivillige organisasjonene har hatt ansvaret for å drive idrettsaktiviteten. I utgangspunktet er anleggspolitikken regelstyrt og formalisert, med fastlagt saksgang, tilskuddssatser og tekniske krav. Tilsynelatende kan det se ut som om tilskuddssystemet bygger på en forestilling om at idrettssidens behov nøytralt formidles til departementet, som så tildeler ut fra disse behovene (riktignok en klart mindre pott enn de innmeldte behovene), nærmest lik markedets «usynlige hånd» som regulerer etterspørsel og tilbud. Her skal jeg argumentere for at anleggspolitikken mer kan forstås som det Bourdieu (1984: 232 ff) har omtalt som «objektiv orkestrering». Det tilsynelatende sammenfallet mellom statlige retningslinjer for offentlig støtte og lokale behovsvurderinger er homologt siden både statlige føringer og lokale prioriteringer er strukturert ut fra relasjoner mellom dominerende og dominerte på feltet. Dette er relasjoner som trenger seg igjennom på ulike nivå i de politiske prosessene og som virker inn på hvordan anleggsstrukturen er utformet (type anlegg som blir bygd, størrelse på disse, lokalisering osv.), som igjen har noe å si for hvor godt anleggspolitikken bidrar til den offentlige visjonen om idrett og fysisk aktivitet for alle.

## TEORETISKE PERSPEKTIVER

Hvordan kan vi forstå makt? Her skal jeg argumentere for en tredelt forståelse av maktens ulike dimensjoner, eller forstått som nivåer i en maktanalyse. Webers «klassiske» definisjon av makt er et utgangspunkt: «Ved 'makt' vil vi her alment forstå et eller flere menneskers sjansje til å sette igjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand» (Weber, 1982: 53). Denne forståelsen har imidlertid blitt utdypet og utviklet videre seinere. For det første kan man tenke seg at maktutøvelsen ikke alltid direkte kan knyttes til en (eller flere) bestemt(e) aktør(er), men at det i større grad kan knyttes til det vi kaller *strukturell makt*, der det er «institusjoner og strukturer (som) tjener noen interesser i andre interessers disfavør», slik det står i sluttboka fra den siste maktutredningen (Østerud, Engelstad & Selle, 2003: 15). For den andre må man trekke inn de tilfellene der maktutøvelsen handler om å påvirke, forme eller bestemme den andres ønsker. Som Bourdieu sier det, makt handler om å «tvinge igjennom det legitime synet på den sosiale verden» (1999: 193). Dette kan kalles definisjonsmakt eller *symbolsk makt*. Det kan dessuten være vanskelig å knytte en slik indirekte og uformell maktutøvelse til bestemte aktører, siden det i mange tilfeller er slik at en «aktørs tankemønstre og valg er formet av dominerende krefter og strukturer, uten at konkret påvirkning fra bestemte makthavere lar seg påvise» (Østerud, 1991: 15). Her ser vi altså at strukturell og symbolsk makt samspiller. Slike strukturelle og symbolske maktforhold kan, for å sitere videre fra den siste maktutredningen, «være utilsiktet og skjult for aktørene, men kan også påvirkes

og formes strategisk» (Østerud m.fl., 2003: 15). Nedenfor skal jeg argumentere for at den symbolske makten kan være tilsiktet, selv om den er skjult for aktørene og ikke et resultat av strategiske handlinger. Men først mer om det flerdimensjonale aspektet ved makt og legitimering av makt.

I boka *Power: A Radical View* (1974, i oppdatert versjon i 2005) trakk Steven Lukes fram tre dimensjoner for å forstå makt som tar opp i seg de ulike forståelsene presentert ovenfor: 1) Den endimensjonale tilnærmingen vektlegger den *direkte maktutøvelsen* for å fremme et gitt utfall i en manifest konfliktsituasjon. 2) Den todimensjonale tilnærmingen kritiserer den foregående for kun å vektlegge *utøvelse* av makt, og trekker i tillegg inn hvordan beslutninger knyttet til potensielle konfliktsaker blir *forhindret* fra å bli tatt. 3) Den tredje tilnærmingen kritiserer de to foregående for kun å vektlegge maktutøvelse (den første) av individuelle aktører (den første og den andre). Maktens tredje dimensjon vektlegger *potensielle saker og latente konflikter* der det er en motsetning i interesser mellom de som utøver makt og de reelle interessene til de som blir ekskludert. Men slike konflikter blir forhindret fra å komme opp i lyset, siden makthaverne former de ekskludertes «perceptions, cognitions, and preferences in such a way that they accept their role in the existing order of things», ifølge Lukes (2005: 28). Maktens tredje dimensjon handler altså om å endre folks oppfatninger av saker og forme deres preferanser.

Ulike former for makt har behov for å rettferdiggjøre seg, og Weber (1968, 1982) vektla særlig tre idealtypiske herredømmeformer som legitimeringsgrunnlag: tradisjonelt, via normer og eksisterende ordninger (institusjoner); karismatisk, via herskerens nådegaver; og legalt, via lov- og regelverket. Weber understreket at det er det legale maktgrunnlaget – og da i form av byråkratisk makt – som er det dominerende i det moderne samfunn i forhold til tidligere tiders samfunnsformasjoner. En økt vektlegging av de symbolske sidene ved maktutøvelse, herunder diskursiv makt, peker imidlertid hen mot en mer differensiert makttilnærming enn den som kun baserer seg på det legale herredømmet. Dette ser vi tydelig når vi snakker om maktens tredje dimensjon. Her er det snakk om en type symbolsk og strukturell makt der det er vanskelig å skille legitimeringen av makten fra selve maktutøvelsen, siden det vi kan kalle rettferdiggjøringsprosessene i stor grad handler om å tilsløre at det er snakk om makt. Maktutøvelsen framstår som selvsagt. For Bourdieu handler nettopp symbolsk makt om å forme andres forståelse av situasjonen som gitt: Symbolsk makt er «en makt til å konstituere det gitte gjennom utsagn om det, til å få andre til å se og til å tro på en verdensoppfatning, ... en omdannet, forvandlet, det vil si ikke-gjenkjennbar, og legitimert form av andre maktformer» (Bourdieu, 1996: 45).

Det sentrale her er at de tre dimensjonene ved makt ofte vil samvirke og forsterke hverandre (men de kan også motvirke hverandre), og at de kan forstås på ulike nivåer der den tredje dimensjonen eksisterer på et mer grunnleggende nivå – et dypstrukturelt nivå, for å følge de kritiske realistene (Sayer, 1992) – og danner følgelig en basis for maktutøvelsen på de andre nivåene. I sin studie av idrettspolitik har Bergsgard (2005: 80) brukt en liknende, om ikke sammenfallende, tredelt tilnærming til makt.

Jeg argumenterer altså her for at det er særlig maktens tredje dimensjon som kan knyttes til *dominans* – varige og stabile strukturforskjeller i samfunnet – siden vi her kan snakke om en struktur basert på en symbolsk orden som igjen har sitt grunnlag i prinsipper som både de dominerende og dominerte slutter seg til (Weber, 1968: kap. III; Bourdieu, 1999).

Å kunne framstille hvordan verden skal forstås (symbolsk orden) baserer seg på «anerkjennelse, akkumulert i form av en symbolsk kapital bestående i det å være allment kjent og respektert, hvilket gir myndighet til å tvinge igjennom den legitime kunnskap om den sosiale verdens *mening*» (Bourdieu, 1999: 193).

«Å trenge inn i andre menneskers tanker – finnes det sterkere uttrykk for makt?», spør Engelstad (2010: 71) retorisk. Han bruker betegnelsen «hegemoni» om slik kulturell dominans og meningsmakt, en betegnelse som i stor grad sammenfaller med det jeg har omtalt som maktens tredje dimensjon (eller nivå). Engelstad (2010: 74) ser imidlertid hegemoni som et særtilfelle av dominans, mens jeg har argumentert for symbolsk/diskursiv makt som helt sentrale elementer i en dominansrelasjon. Engelstad påpeker videre at det kan være vanskelig å observere hvordan f.eks. kulturell makt dannes, omdannes og kommer til uttrykk, siden begrepet opererer på et strukturelt makronivå og i liten grad tar opp i seg de konkrete intensjonale handlinger i mikro. Her skal jeg nettopp forsøke å identifisere hvordan idrettsfeltet, som et resultat av historiske politiske prosesser og kamper, danner rammen for konkrete avgjørelser i dagens anleggspolitiske prosesser ved at de styrer hva som tas for gitt og ikke, og følgelig omdanner ulike kapitalformer til symbolsk makt i konkrete beslutninger. En prioritering av en type anlegg – og dermed en type idrett – sees altså som en tilsiktet virkning, selv om dette ikke nødvendigvis var intensjonen bak beslutningene til aktørene. Anleggspolitikken sees både som en kamp om ressurser (penger), om å bli prioritert i planleggingen, og om å forme førforståelsen av ulike idrettsaktiviteter for derigjennom å skape identifikasjon med og aksept for spesifikke idrettsaktiviteters behov. Som vi skal se, er det å kunne definere sitt anleggsbehov som selvsagt en viktig forutsetning for å få gjennomslag i anleggspolitikken.

## EMPIRISK GRUNNLAG

Det empiriske grunnlaget er her hentet fra flere studier. Midt på 2000-tallet gjennomførte IRIS og ISF en undersøkelse av den lokale idrettspolitikken. I den forbindelse ble det gjennomført spørreskjemaundersøkelser til – og intervjuer med – representanter fra idrettslag, idrettsråd og idrettsansvarlige i kommunene. Denne undersøkelsen ble blant annet rapportert i artikkelen «'For den som har skal få?' Makt og avmakt i lokal anleggspolitikk» (Bergsgard, Nødland og Seippel, 2009). Funnene fra undersøkelsen danner et bakteppe for de drøftingene som foretas her, og utgjør hovedtyngden i beskrivelsen av anleggspolitikken nedenfor. Videre har jeg inkludert tre case som danner utgangspunkt for en mer teoretisk informert analyse av de observerte politiske prosessene (se tabell under). Her baserer jeg meg på andres empiriske studier av casene og ikke egne undersøkelser. Empirien i disse studiene er i all hovedsak intervjuer og dokumentstudier. Jeg hviler altså på andres fortolkninger av de politiske prosessene, og drøfter disse i lys av mitt teoretiske rammeverk.

**Tabell:***Kjennetegn ved casene*

Case	Lokalisering	Lokalt versus nasjonalt	Ordinært anlegg versus signaturanlegg
Hall i Nord Rafoss (2015)	Mindre kommuner i Nord-Norge	Lokale anlegg, men et sentralt styrt prosjekt	Ordinære anlegg – storhaller
Kunstgress vs. svømmehaller Nenseth (2009)	Oslo	Lokale anlegg med sentrale programsatsinger	Ordinære anlegg – kunstgressbaner og svømmeanlegg
Nye Holmenkollen Fenne (2011)	Oslo	Lokalt anlegg av nasjonal betydning	Signaturanlegg for nasjonen

Disse casene representerer forskjellig geografisk lokalisering, ulike idretter, og både lokale og nasjonale anlegg. Storhallene, kunstgressbanene og svømmehallene representerer i stor grad den ordinære lokale anleggspolitikken, mens Holmenkollen kan sees som særskilt signaturanlegg. Holmenkollen som case peker imidlertid på ressurser og relasjoner som også er sentrale i lokal ordinære anleggspolitiske prosesser, og i mange tilfeller mer aksentuert enn i den lokale hverdagspolitikken. Casene representerer følgelig ulike prosesser som kan utdype de teoretiske poengene. Før vi kommer nærmere inn på casene, skal jeg gi en beskrivelse av utviklingen av idrettsfeltet i Norge, og hvordan denne rammer inn anleggspolitikk og handlingsrommet til de lokale aktørene.

## IDRETTSFELTET, ANLEGGSPOLITIKKEN OG DE LOKALE AKTØRENE

For å forstå lokal anleggspolitikk, må man forstå de maktrelasjonene og skillelinjene vi finner på idrettspolitikkområdet generelt. Her er det to forhold som står sentralt: 1) relasjonen mellom staten og den frivillig organiserte idretten, og 2) skillelinjer innenfor idrettsbevegelsen.

Forholdet mellom staten og idrettsbevegelsen har klare korporative trekk (Goksøyr m.fl., 1996; Bergsgard, 2005). Den statlige støtten til idrett kommer ikke over skattededelen, men fra overskuddet til Norsk Tipping (spillemidlene), og den fordeles av regjeringen ved Kulturdepartementet direkte (av kongen i statsråd). Utenom spillemidlene er den statlige støtten til idrett relativt ubetydelig. Dette innebærer at Stortinget og andre departementer har begrenset innflytelse på idrettspolitikken. På idrettsiden har det etter andre verdenskrig vært én organisasjon, Norges idrettsforbund (NIF), som har hatt tilnærmet monopol både som mottaker av spillemidlene og tilrettelegger for organisert konkurranseidrett. Dette har medført at det råder en oppfatning av at NIF representerer «idretten», at NIF er «norsk idrett» (Bergsgard, 2005: 255–266), en oppfatning som til dels har dekket over de indre motsetningene som finnes innenfor idrettsbevegelsen, men også det at mye av den daglige idrettsaktiviteten foregår utenfor den organiserte idretten. Historisk er de indre motsetningene forankret i to ulike kroppskulturer fra siste halvdel

av 1800-tallet – den mosjonsrettede gymnastikken med røtter i den tyske og svenske gymnastikken, og en konkurranseorientert med røtter i den engelske sporten (Tangen, 1997; Olstad, 1987 (1994)). Utover 1900-tallet har disse motsetningene blitt koblet til en distriktsorientert, breddeorientert og allsidig idrettsbevegelse som vektla idretten som funksjon for et annet mål (forsvars-, helse- og sosialspørsmål) og en mer sentralisert, spesialisert og eliteorientert idrettsbevegelse som vektla idretten som mål i seg selv, dvs. idrettens egenverdi. Da NIF ble etablert etter andre verdenskrig, ble disse motsetningene institusjonalisert i én organisasjon, men med to ulike administrative søyler: NIF-linjen bestående av NIF sentralt og idrettskretsene, som representerte all-idretten, og særforbundslinjen bestående av særforbund og særkretser, som vektla den spesialiserte konkurranseidretten. Det er rimelig å si at i de påfølgende tiårene var det den spesialiserte formen for idrett – konkurranseidretten – som fikk hegemoni (Goksøyr m.fl., 1996; Bergsgard, 2005).

Dette kommer også til syne i anleggspolitikken. Det var konkurranseidrettens anlegg som etter hvert fikk status som tradisjonelle idrettsanlegg, og da også som hovedmottaker av spillemidler. Den kraftige utbyggingen av anlegg for konkurranseidrett har imidlertid hatt begrenset nedslagsfelt – det offentlige brekkstang for en allsidig idrett for alle har sviktet, skriver Tangen (2011: 447). Riktignok står det i siste idrettsmelding at «friluftsliv er den anleggs-kategorien hvor flest anlegg har mottatt spillemidler i perioden. Dette er i tråd med befolkningens anleggsbruk» (Meld. St. nr. 26, 2011–2012: 52). Men om vi ser på fordeling av penger, utgjør støtten til fotballanlegg over fire ganger så mye som støtten til anlegg for friluftsliv for perioden 2000–2011 (Meld. St. nr. 26, 2011–2012: figur 6.11). Sommert opp, dominerer fotball stort når det gjelder antall anlegg som har fått spillemidler siden oppstarten (Rafoss & Breivik, 2012: 28). I det hele tatt er det anlegg for fotball, de store hallidrettene og skiidrett som dominerer som spillemiddelmottakere blant særidrettene; samtidig som anleggsdekningen (innbygger per anlegg) for fotball er bedre enn for flerbruksanlegg og svømmehaller – og for den sistnevnte kategorien er forskjellen særlig stor i de større byene (se Meld. St. nr. 26, 2011–2012: kap. 6.2). Anlegg for egenorganisert aktivitet får lite spillemidler, mens det er på slike arenaer (turløyper/turstier, treningssentre, parker osv.) at folk i all hovedsak driver sin idrettsaktivitet, også de unge (Meld. St. nr. 26, 2011–2012: 45 ff; Vaage, 2015: tabell 2.21). Rafoss og Breivik (2012: 87) konkluderer med at det er de åpne og lett tilgjengelige anleggene, tilrettelagt for individuelle aktivitet utenom idrettslag (som lysløyper, turstier, treningssentre), som øker i bruk. Og videre, at de åpne anleggene er mest egalitære og kjønnsbalanserte, mens de tradisjonelle idrettsanleggene avspeiler større klasseforskjeller (minst for svømmeanlegg og skyteanlegg) og er dominert av menn.

Anleggene bygges jo lokalt, og for å få et grep om disse prosessene skal jeg kort beskrive hvordan anleggspolitikken er strukturert. Anleggspolitikken kan sies å være utformet som et treparts spleiselag mellom idrettslag, kommune og stat som fordeler risiko og øker gevinsten (Seippel 2008). Som hovedregel gir staten opp til 1/3 av utbyggekostnadene i spillemiddelstøtte (men det finnes unntak der de f.eks. kan gi opp mot halvparten). I praksis viser det seg at den statlige støtten i snitt ikke utgjør mer enn omkring 1/5 av utbyggingskostnadene, noe høyere for mindre kostnads-krevende anlegg og noe mindre for kostnads-krevende anlegg (Bergsgard, Nødland & Seippel, 2009: 130–138). For de kostnads-krevende

anleggene går kommunen inn med betydelige midler, så den totale andelen av investeringskostnader for anlegg fra det offentlige er på over 80 prosent (Meld. St. nr. 26, 2011–2012: 50–52). De resterende 20 prosentene utgjøres i all hovedsak av idrettslagene. De statlige spillemidlene er viktige både fordi de utløser kommunale midler og idrettslagets ressurser i form av lån, dugnader osv. Dermed blir det å søke å få de statlige spillemidlene til idrettsanlegg avgjørende for lokale aktører. Framgangsmåten er forenklet beskrevet slik at kommunene utarbeider en plan for området idrett og fysisk aktivitet der idrettslagene, ofte samlet via idrettsrådene, men også alene, spiller inn sine ønsker og behov; dette gjelder både anlegg man søker å bygge selv og anlegg man ønsker at kommunen skal oppføre. Kommunen vurderer så disse innspillene sett i lys av egen plan (og fylkeskommunens plan på området idrett og fysisk aktivitet), og setter opp en prioritert liste over anleggsøknadene. Planen med listen blir deretter politisk behandlet og vedtatt og sendes så videre til fylkeskommunen, som samordner listene fra de ulike kommunene og sender dem videre til Kulturdepartementet. Departementet vedtar så et tildelingsbeløp til hver fylkeskommune som igjen foretar en prioritering av søknader og fordeling av spillemidler som er stilt til disposisjon. Det er særlig de første leddene i denne prosessen, den kommunale behandlingen fram til oversendelse av søknadene til fylkeskommunen, som her diskuteres.

Både kommune- og idrettssiden – idrettsråd og enkeltlag – er altså sentrale i den lokale anleggspolitikken. Kommunen er den som bygger og driver de største og mest kostnads-krevende anleggene, og 54 prosent av anleggene er i offentlig, i all hovedsak kommunalt (52 prosent) eie (Groven & Kleppe, 2017: tabell 3). Dessuten gir åtte av ti kommuner støtte til anlegg bygd ut av idrettslagene, og normen synes her å ligge rundt en tredjedel av utbyggingskostnadene (denne synes imidlertid å falle de siste årene [Håkonsen 2015]). På den andre siden har idrettssiden stor innvirkning på anleggspolitikken, siden det er deres behov og ønsker som kommer til uttrykk i listen over hvilke idrettsanlegg som skal bygges. I tillegg er de jo selv anleggseiere for rundt tre av ti anlegg, og det er særlig fotball-, ski- og skyteanlegg de eier. Samtidig er de idrettslagseide anleggene gjennomgående noe mindre enn de som er eid av kommunen.

På spørsmål om hvilke roller de ulike aktørene har i lokale anleggsprosesser, svarer idrettslagene at de selv spiller en helt sentral rolle i alle fasene av en utbygging (Bergsgard, Nødland & Seippel, 2009). Når det gjelder bygging av kommunale anlegg, er det kommunen og idrettslaget som trer fram som de helt sentrale aktørene. Kun når det gjelder finansieringen, spiller andre aktører en mer framtrædende rolle. NIF-linjens rolle (NIF sentralt og idrettskretsen) blir i all hovedsak å gi policy-innspill til anleggspolitikken, gitt at de hverken bygger eller driver idrettsanleggene. Gjennomgående kan vi si at idretts-siden har størst gjennomslag når det gjelder hva som bygges lokalt, dvs. idrettslagene, enten alene eller via idrettsrådet, og særforbundene – selv om det for særforbundenes del varierer veldig med størrelse og ressurser. Sentralt spiller jo Kulturdepartementet en viktig rolle siden de utformer de statlige bestemmelsene for anleggsstøtte, men dette skjer i dialog med idrettssiden – særlig de store særforbundene, men også NIF (Bergsgard, Nødland & Seippel, 2009: 147–153; Seippel, 2008).



## DRØFTING AV ULIKE ANLEGGSPOLITISKE CASE

## Case 1: Hall i Nord

I perioden 1995–1998 ble det satt i gang et stort prosjekt for å bygge store innendørshaller i Nord-Norge. Det var Fotballforbundet (NFF) som initierte Hall i Nord-prosjektet. I en doktorgradsavhandling tar Rafoss (2015) for seg hvordan Fotballforbundet klarte å få gjennomslag for prosjektet til tross for motstand både fra idrettssiden og det offentlige. Rafoss konkluderer slik: «'Hall i Nord' prosjektet skapte bærekraftige koalisjoner, mobiliserte ressurser, nedkjempet motstand, skapte og endret det meningsbærende innhold knyttet til anleggenes betydning og slik skaffet legitimitet for prosjektet. NFF sin argumentasjon om hallenes allmenntytte fikk gjennomslag lokalt, på tross av at krets, forbund og byråkrati hadde andre oppfatninger om anleggstypens funksjon og allmenntytte» (2015: 267). Her ser vi at det vi har omtalt som særforbundslinjen, og da ved Fotballforbundet, får gjennomslag til en viss grad på bekostning av NIF-linjen. Det er den organiserte konkurranseidrettens ønsker som vinner fram: «På tross av ulike forløp og motstand fra NIF-linjen, planla og iverksatte NFF effektivt byggingen av alle hallene som planlagt» (Rafoss, 2015: 260).

Rafoss peker på flere samvirkende forhold som koalisjoner, ressurser og legitimitet som medførte at prosjektet fikk gjennomslag. En viktig forutsetning var at Fotballforbundet skapte allianser utenom NIF-linjen for å realisere prosjektet, der «nettverkene var avgjørende for å implementere prosjektet lokalt og å få gjennom eller endre beslutninger når det ble fattet vedtak mot prosjektet» (2015: 260). Lobbyisme var viktig, særlig det at en klarte å involvere politikere fra Arbeiderpartiet. Som Rafoss kort kommenterer: «Det var ikke tilfeldig at statsråd Trond Giske la ned grunnsteinen for storhallen i Alta» (Rafoss, 2015: 189). Lobbyisme via nettverk er viktig, noe som understrekes av følgende sitat fra en annen studie (Bergsgard, Nødland & Seippel, 2009: 144). En representant for et større idrettslag i en stor bykommune uttalte: «Vi har holdt på i ti år med kontakt med politikere, administrasjon, media. Vi har dyttet på. Det har vært lite hjelp fra sentrale instanser. Vi begynner med ordføreren, går runden, men politikerne er viktigst». For dette idrettslaget var resten av idrettssiden, dvs. idrettsråd, særkrets og særforbund, mindre viktige. Igjen ser vi at det å etablere nettverk med politikere, administrasjon og media, til dels utenfor de formelle strukturene i anleggspolitikken, er en effektiv framgangsmåte.

Når det gjelder Hall i Nord, tilførte en også ekstra økonomiske ressurser til prosjektet: «I Lenvik kommune, hvor flertallet var mot bygging av kommunal hall, var det tydelig hvordan tette og ekskluderende nettverk dannet av lokale idrettsledere, næringslivsaktører og anleggskomitemedlemmer genererte økonomiske ressurser som etablerte en bakhjør inn til de politiske beslutningsprosessene» (2015: 261). Det å tilføre ekstra økonomiske ressurser er ofte en sentral faktor i disse prosessene. I en mindre kommune fikk et lokalt idrettslag mobilisert både Fotballforbundet og en lokal bank for å realisere en kunstgressbane. Via aktiv lobbying overfor ordføreren grep kommunen til nye løsningsvarianter og ga tilskudd i en for denne kommunen uvanlig størrelsesorden (Bergsgard, Nødland og Seippel, 2009: 143). I Randaberg, en mellomstor kommune, ga en rik onkel støtte via idrettslaget som medførte at kommunen vedtok å bygge en ny fotballhall som ikke lå i den opprinnelige kommuneplanen. «Pengene fra sponsoren hadde gitt idrettslaget politisk

makt. Det hadde fått kommunen til å støtte idretten med mer penger enn de ellers ville ha fått» (Ermland, 2008: 235).

Ett av Rafoss' (2015) hovedpoeng er at den uformelle nettverksstyringen ikke erstattet den tradisjonelle hierarkiske modellen i anleggspolitikken beskrevet ovenfor, men kom i tillegg til den, siden man til syvende og sist måtte forholde seg til de formelle hierarkiske prosessene. Men det at man gikk utenom NIF-linjen og til dels ansvarlig statsråd, i hvert fall i første omgang, satte premissene for den videre behandlingen av prosjektet; aktørene ble på en måte «fanget» av tidligere beslutninger, selv om man i utgangspunktet kanskje var mot prosjektet, altså som en form for stivhengighet. I tillegg til å mobilisere nettverk og ressurser, klarte Fotballforbundet å endre meningsinnholdet knyttet til disse hallene, noe som styrket legitimiteten (Rafoss, 2015: 184–85): Det var haller for flere idretter og ikke kun fotball, de skulle også fungere som «kulturhus» med konserter, messer o.l., og de var interkommunale. Dette kan knyttes til begrepet allmenngjøring som Rommetvedt (2002) har brukt for å betegne en situasjon med økende mangfold der aktører fra ulike felt/segment i større grad må gjøre sine saker allmenne for å få gjennomslag i politiske prosesser. I parentes bemerket viser Rafoss' (2015: 263–264) studie at hallene i all hovedsak ble brukt til fotballaktivitet.

Hall i Nord-saken eksemplifiserer maktforholdet innad i idrettsbevegelsen når det gjelder anleggspolitikk, der de største særforbundene, som her Fotballforbundet, klarte å utmanøvrere NIF-linjen. Dette skyldtes både at det ble etablert nettverk utenom de formelle linjene som påvirket prosessen, blant annet med politikere fra Arbeiderpartiet, og at det lokalt ble tilført ekstra midler som gjorde det vanskelig å stå imot ønskene fra utbyggerne. Det handler jo også om Fotballforbundets posisjon som desidert største særforbund som legger til rette for mye av den aktiviteten som foregår i anleggene. Men kanskje like viktig er det å definere forståelsen av storhallene som flerbrukshaller og «kulturhus», altså for mer enn fotball (selv om det i praksis ble totalt dominert av fotball).

## Case 2: Kunstgressbaner versus svømmehaller/bad i Oslo

På et overordnet nivå er både kunstgressbaner og svømmehaller prioriterte anleggstyper. Men fra overordnede idrettspolitiske intensjoner til ulik satsing på idrettsanlegg i praktisk lokalpolitikk, er det et langt sprang. Det er nettopp dette spranget Nenseth (2009) med kollegaer har tatt for seg i sin studie av byggingen/ombyggingen av kunstgressbaner og svømmehaller i Oslo på 2000-tallet. Deres studie viser at prioritering og planlegging av slike anleggstyper både kan sees i lys av forholdet mellom sentrale bestemmelser og lokale behov, og i lys av lokale maktrelasjoner.

For å ta det siste først. Nenseth viser hvordan fotballsiden fikk et diskursivt overtak i fortellingen om – og forståelsen av – anleggsbehovene. «Kunstgresssatsingen underbygges av de positive fortellingene om fotball og de begredelige fortellingene om bad, og illustrerer en form for kulturelt hegemoni eller diskursiv makt som fotballens aktører innehar, i motsetning til svømmehallens interessenter» (Nenseth, 2009: 175). Med betegnelser som «eventyr», en ny «kunstgressgenerasjon», «fotballhovedstaden» og «ny tidsalder» ble det stilt få spørsmål knyttet til faktisk behov for kunstgressbaner sett i forhold til andre anleggstyper. Og motsatt, «omtalen av bad i KDP [kommunedelplan] er en oppramsing av alle

vanskeligheter med å drive bad» (s. 171). For å være med på den nye tidsalderen, svarte Oslo kommune med handling: «her skal det bygges kunstgressbaner» (Nenseth, 2009: 172). Det sentrale her er at en slik form for diskursiv (eller symbolsk) makt nettopp tas som gitt, som en legitim beskrivelse av tingenes tilstand, og følgelig knapt kan opponeres mot. Det at fotballsiden kjemper for sin sak er jo naturlig, men at de som skulle ha et «generalistansvar innen idrettspolitikken [Oslo idrettskrets og Oslo kommune] så utilsørt gjør det samme» (Nenseth, 2009: 157), framstår som mer overraskende.

Nenseth (2009) trekker fram alliansebygging mellom idretten/fotballen og media som grunnlag for at fotballen fikk dette diskursive hegemoniet knyttet til anleggsbehovet i Oslo. Oslo kommune overtok nærmest Oslo idrettskrets' prioriteringer og la dem inn i egen kommunedelplan, og innad i Oslo idrettskrets var det fotballens syn som ble gjeldende<sup>1</sup>: «Det ser derfor ut som Oslo Idrettskrets ivaretar en særiddrett som fotball i sterkere grad enn det allmenne svømmetilbudet», er Nenseth vurdering (2009: 173). Det er en prioritering som, sett i lys av at dekningsgraden for anlegg er klart høyere for fotball enn for svømming, mens flere driver med svømming både blant unge og voksne,<sup>2</sup> kan problematiseres.

Ulike konstellasjoner og allianser trekkes også fram av Waldahl (2009) i hennes undersøkelse av idrettsrådenes rolle: «En gjenganger i kommunene er en allianse mellom sterke fotballklubber, fotballkretsen, politikere og media. Denne konstellasjonen har det vist seg i flere av casekommunene å resultere i økte bevilgninger til kunstgress, en forsert prioritering og bygging av konkrete prosjekter. Flere av casekommunene har opplevd at kunstgressprosjekter har fått bevilgninger direkte over kommunebudsjettet» (Waldahl, 2009: 45). Waldahl trekker her fram både Fotballforbundets kompetanse til å skolere klubbene og evnen til å spille på media, men også at de lett får solgt inn sitt budskap om behov for oppgradering til politikerne (selv om andre anleggstyper som haller og, som vi her diskuterer, svømmehaller har minst like presserende behov). Kostnadene ved de ulike anleggstypene er en forklaring: «I et stramt kommunebudsjett kan det se ut som om kunstgress er vinneren framfor flerbrukshallene, som igjen går foran svømmehallene». Her har jeg, med utgangspunkt i Nenseths (2009) studie, også vektlagt det diskursive hegemoniet til fotball som gjør at deres behov framstår som mer selvsagte enn andre idrettsaktiviteters behov.

Som nevnt er satsingen på kunstgressbaner en sentral prioritering, i og med at det var en egen programsatsing for denne anleggstypen. Og betegnelsen «kunstgressseventyret» viser til at denne satsingen ble ansett som en suksesshistorie. Derimot kan det se ut som få vil påta seg ansvaret for å ha fått ballen til å rulle i dette tilfellet. «Fra kommunens og idrettskretsens side presenteres kunstgressseventyret i Oslo som et statlig initiativ gjennom sin programsatsing, mens idrettsavdelingen i KKD presenterer seg som reaktive i forhold til kommunens ønsker» (Nenseth, 2009: 157). Likner da dette markedets «usynlige hånd» som automatisk regulerer forholdet mellom tilbud og etterspørsel? Eller er det mer snakk om en «objektiv orkestrering» der det tilsynelatende tilfeldige sammenfallet mellom lokale behov og statlig satsing skyldes at både den statlige utformede idrettspolitikken og den lokale anleggspolitikken reguleres av de samme maktstrukturene? Gjennomgangen her tyder mer på det siste; det er ikke nødvendigvis en objektiv vurdering av de reelle behovene som styrer prioriteringene, de skyldes mer ulike idretters posisjon i idrettsfeltet, de nettverk de kan spille på, den kompetansen de besitter og, ikke minst, evnen til å framstille egne behov som de mest presserende. Makten til å framstille egne behov som selvsagte, er ikke

nødvendigvis erkjent som makt, hverken av de som utøver den eller de som blir utsatt for den. Og den bør i hvert fall ikke synliggjøres som det, som maktrelasjon, noe sitatet over understreker.

Case 3: Prosessen bak og utbyggingen av Holmenkollen skianlegg

Da Oslo ble tildelt VM i ski – nordiske grener i 2011, ble planene om å oppgradere Holmenkollen aktualisert. Ved tildelingen fikk også Holmenkollen status som nasjonalanlegg for ski, jamfør avtaleteksten mellom Kulturdepartementet og Skiforbundet fra 1998 (Bergsgard, 2005). Med status som nasjonalanlegg fram til og med VM, hadde staten forpliktet seg til å gi midler til oppgraderingen av Holmenkollen. Tilskuddet fra staten på 110 millioner kroner viste seg likevel raskt å være i snaueste laget, og var langt under de 50 prosent av kostnadene det var mulig for staten å dekke som følge av statusen som nasjonalanlegg. Det ble etter hvert klart at de økende kostnadene var noe man i hovedsak måtte ta lokalt.

I en mastergradsoppgave har Rune Fenne (2011) analysert den lokale beslutningsprosessen bak nye Holmenkollen. Her viser han hvordan Oslo kommune, som jo var byggherre, i stor grad ble overkjørt av andre aktører og andre hensyn. Ifølge Fenne klarte skisporten via ønsker og krav å presse kostnadene; de hadde evnen til å fremme tekniske løsninger som var kostnadsdrivende. De endelige kostnadene kom på 1,8 mrd. kroner der kommunen dekket over 90 prosent. Fenne (2011: 100) hevder blant annet at saker som var viktige for prosjektets framdrift ble behandlet i uformelle nettverk, «og at kun de mindre og mer ubetydelige beslutningene ble foretatt gjennom de formelle foraene». Han siterer her en representant fra kommunen: «Formelt sett blir alle beslutninger foretatt i byrådet og bystyret, men de reelle beslutningene foretas jo andre steder. Jeg tror ikke det var noen tilfeldighet at de aller fleste vedtakene som ble gjort i Holmenkollen nærmest var knyttet til utdeling av blomster» (samme sted). Men hvilke aktører var inkludert i disse uformelle foraene og nettverkene? Fenne (2011: 107) tegner her opp et nettverkskart av disse mer eller mindre uformelle relasjonene og nettverkene som opererte «backstage». I hovedsak pekes det her på tre-enighet fra skisiden med Skiforeningen, Skiforbundet og VMs organisasjonskomité som i stor grad påvirket både bystyret og byrådet direkte, men også indirekte via FIS (Det internasjonale skiidrettsforbundet), Kultur- og kirkedepartementet og de involverte konsultantselskapene.

Holmenkollprosjektet følger et mønster «der aktører med sterke interesser og mye makt kan føre prosjektet inn i en bestemt ønsket retning», konkluderer Fenne (2011: 128). Grunnlaget for skisportens makt er både a) sosial kapital – nær og direkte kontakt med det politiske nivået og deltakelse i uformelle nettverk; b) human kapital – spesifikk erfaring og fagkunnskap om skisport og skianlegg; og c) kulturell kapital – den særskilte posisjon man får som kulturbærer for Norges nasjonalsport. Med utgangspunkt i ulike former for kapital omdannet til symbolsk makt i den aktuelle debatten, klarte skisporten å styre hva som var diskutabelt og udiskutabelt (maktens nivå tre), og dermed hva som var aktuelle saker å drøfte (nivå to), som igjen til dels utmanøvrerte Oslo kommunes formelle autoritet (nivå en). Selv om Ski-VMs anleggsbehov kunne blitt realisert innenfor klart rimeligere rammer, «ble skiidrettens ønsker om nye skianlegg i Holmenkollen nærmest tatt for gitt av Oslos styrende politikere» (Fenne 2011: 126).

I sin studie av prosessen som ledet fram til Lillehammer-OL i 1994, peker Lesjø på noe av det samme, nemlig at idrettssiden definerer behovene og kravene, men det er det offentlige som må ta regningen: «Denne analysen av OL i 1994 har vist at idretten kan være den dominerende partneren i planleggingen og utformingen av idrettsanleggene, og gjennom allianser på tvers av organisasjonsgrenser og -nivåer kan idretten utøve betydelig makt og innflytelse» (2011: 407). Kravene som stilles til slike arrangement er imidlertid så omfattende at det kun er det offentlige som kan lede prosjektene. For Oslo kommunes del tærte Nye Holmenkollen hardt både på den økonomiske og politiske kapitalen.

## DISKUSJON

### Maktens ressurser

Gjennomgangen av de empiriske casene viser at det er viktig å etablere nettverk, til dels utenom de offisielle kanalene. Disse nettverkene legger ofte *premissene* for planprosessene, slik vi så i sakene om kunstgressbaner vs. bad, Hall i Nord og Nye Holmenkollen. Dette finner vi også i Lyngstads (2003: 110–114) studie av en mellomstor norsk kommune og beslutningen om hvorvidt det skulle bygges en idrettshall, et kulturhus eller et eldrecenter. Han viser til at det ble etablert en type styringskoalisjon bestående av aktører fra næringsliv, idrettssiden, kommuneadministrasjonen og politikere som hadde det han omtaler som «forrangsmakt», altså at deres forståelsesmåter ble den rådende forståelsesmåten. Og denne forståelsen var at idrettshallen og kulturhuset ville styrke det lokale næringslivet og på sikt sikre kommunen større inntekter. Dette medførte at idrettshallen og kulturhuset ble bygget før eldrecenteret, selv om både partiprogrammene og befolkningen hadde prioritert eldrecenteret. Her ser vi at et uformelt nettverk innehar symbolsk makt til å definere situasjonen («styrke næringslivet for øke skatteinngangen»), og dermed omrokere tidligere politiske beslutninger.

Uformelle nettverk kan også jobbe *på siden* av den formelle planprosessen. Da politikerne i kommunen sa nei til utbygging og modernisering av Stavanger Stadion mot slutten av 1990-tallet, jobbet Viking Fotballklubb med planer om et stadion en annen plass, og etablerte «et utradisjonelt nettverk eller partnerskap ved siden av det offentlige plansystemet ...» (Heinzerling & Rommetvedt, 2002: 174). Med betydelig støtte fra Stavanger kommune – gratis tomt verdsatt til 20 millioner kroner pluss 50 millioner for å flytte fra gamle Stavanger Stadion eid av kommunen – ble et nytt privat stadion til 160 millioner en realitet i 2004. Det nettverk som her trer fram, har likhetstrekk med det Delaney og Eckstein (2003) i deres studie av utbygging av stadioner i USA kaller «growth coalitions». Dette er koalisjoner som ofte blir etablert som en bakdør når politiske prosesser stopper opp, med det resultat at stadionene blir reist i stor grad med offentlige midler, men i praksis i all hovedsak eid av private.

Slik nettverk synes å opptre noe forskjellig om de er i store kommuner eller små kommuner, og om man er lokalisert i en by eller mer spredtbygd. I de store byene er det de store lagene, med ansatte og sponsorinntekter, som deltar i anleggsprosessene. Ofte må en jobbe over lengre tid og gå veien om mange kommunale instanser for å få gjennomslag. Dessuten handler det like mye om å påvirke hvilke anlegg kommunen selv skal prioritere å

bygge som å få gjennomslag for egne prosjekter. Som vi har sett er det jo det offentlige som tar størsteparten av regningen, enten det gjelder store signaturanlegg eller ordinære idrettsanlegg. I mindre kommuner er det kortere vei, og det vil ofte handle om å få kommunal støtte – både formelt og i form av penger – til idrettslagets egne anlegg.

Ressursene i slike nettverk kan kalles *sosial kapital*, slik Bourdieu (1986) utlegger begrepet, dvs. som de ressursene, den «kreditten» en tilegner seg i avgrensede og ekskluderende nettverk, og som en kan nyttiggjøre seg i andre sammenhenger. Tette og til dels ekskluderende nettverk kan dessuten være viktig for å øke effekten av andre kapitalformer. Den dominerende forståelsen på feltet av hva som er viktig, og ikke minst av hvem som med troverdighet forvalter denne fellesforståelsen (kulturell kapital), forøkes av sosial kapital. Som vi har sett både i Holmenkollen, Hall i Nord og kunstgress vs. bad, har alliansen bestående av politikere, media og idrettsiden bidratt til en form for kulturelt hegemoni for noen idrettsaktiviteter. Dessuten bidrar sosial kapital til at den økonomiske kapitalen som bringes til torgs framstår som mer legitim; kommunen anser det som akseptabelt å ta imot penger, f.eks. fra en rik onkel, når dette formidles av idretten selv som helt nødvendig for å dekke anleggsbehovet. Penger avler penger, heter det. Både i Hall i Nord-prosjektet, i saken om fotballhall i Randaberg og i saken om kunstgressbane i en mindre kommune, kan en si at eksterne midler bidrar til å utløse større offentlige tilskudd. I mange tilfeller vil jo dette være midler som ikke vil komme idrettsanlegget (og dermed kommunen) til gode om ikke kommunen bidrar med ekstra midler og/eller ved å prioritere anlegge høyere på lista. For å låne et sitat fra filmverden, 'man får et tilbud man ikke kan avslå'.

Det finnes kulturelle føringer og strukturer som gjør at noen idrettsaktiviteter, og anleggene som følger disse, framstår som selvsagte (mens andre anlegg oppfattes som mer «problematiske»). Tydeligst så vi dette i saken om kunstgress versus svømmehaller i Oslo, der «eventyr» sto mot «vanskeligheter». Men også i Hall i Nord-prosjektet (hallene som flerbrukshaller og kulturhus) og i Holmenkollen (skiidrettens posisjon som nasjonal identitet) klarte man å skape en form for diskursivt hegemoni knyttet til byggingen av de aktuelle anleggene. Aktørene har en type kulturell kapital, en legitimitet som gjør det lett å få gjennomslag for sine synspunkter: «Some has to build cultural capital before they even come into consideration, whereas others are able to walk right in and convert their'already' existent cultural and social capital in economic capital», skriver Seippel (2008: 243) om det vertikale policy-nettverkets innflytelse i lokal anleggspolitikk. Disse strukturene relaterer seg til dominerende posisjoner på idrettsfeltet, og er i stor grad knyttet til særrettens posisjon, i Norge særskilt ski og fotball. Og dermed er vi over på maktens tre analysenivåer omtalt innledningsvis.

#### Maktens nivåer

I den teoretiske utlegningen påpekte jeg at dominansrelasjoner i en eller annen form må ha en frivillig tilslutning fra dem som blir dominert. I den sammenheng blir maktens tredje analysenivå sentralt, dvs. den symbolske orden på idrettsfeltet. Denne understreker først og fremst at det er den konkurranseidrett innen organisert idrett som er den legitime idrettsaktiviteten, som er «idretten», men også at forskjellige idrettspraksiser har ulik tyngde (Bergsgard, 2005: 261–266). Eksemplene ovenfor viser fotballens og skiidrettens gjennom-

slag i anleggsprosesser, både basert på kompetanse og størrelse, men også på kulturell kapital, dvs. som en form for kapasitet til å presentere sine behov som nødvendige og legitime. På den andre siden har vi svømmehaller som siden de blir knyttet til forfallshistorie, ikke klarer å presentere sine behov som like åpenbare (selv om nok de fleste anerkjenner behovet for svømmehaller). I denne sammenheng er det også sentralt at svømmehallene i hovedsak favner ikke organisert aktivitet, og at denne typen aktiviteters behov i mindre grad har blitt prioritert. Organisert idretts vektlegging av spesialiserte anlegg har gått på bekostning av egenorganisert idretts behov for mer åpne arenaer.

Jeg har videre argumentert for at både det som kommer til uttrykk som lokale behov fra idrettssiden via listen med prioriterte anlegg, og det som tilbys av offentlig støtteordninger via spillemidlene, er styrt av den symbolske orden som dominerer idrettsfeltet. Dette gjenfinner vi også på maktens analysenivå to, der særlig aktørenes sosiale kapital trekkes inn. Hvem som kan diskutere hva som er nødvendig og ikke nødvendig, filtreres gjennom uformelle, men institusjonaliserte nettverk. Ut i den andre enden kommer en førforståelse (forrangsmakt) av at storhaller og kunstgressbaner er uunnværlige for å fremme aktivitet. Eller at en full oppgradering av Holmenkollen er uunngåelig for å sikre Ski-VM. Andre muligheter er ikke eksisterende. De formelle beslutningsprosessene – maktens første nivå – har selvsagt betydning, men disse blir altså rammet inn av de underliggende nivåene – eller av de andre dimensjonene ved makt.

## AVSLUTNING

Når vi så på fordelingen av spillemidlene til anleggs kategorier, så vi helt klart at det er den tradisjonelle konkurranseidretten som har kommet seirende ut. Satt på spissen: Det er kvinner, eldre og/eller fra lavere sosiale lag som er tapere, mens det er yngre, menn fra middelklassen som er vinnere når anleggs midlene deles ut (Rafoss og Breivik, 2012). Samtidig ser det ut som de tradisjonelle sær idrettene er noe på tilbakegang når det gjelder aktivitet, mens de mer individuelle og egenorganiserte er på frammarsj.

Dette viser at anleggspolitikken ikke er nøytral. Det er ikke slik at den godkjente søknadsmassen for spillemidler er et objektivt uttrykk for reelle lokale behov. Sentrale bestemmelser legger lokale føringer. Mens det lokalt er de ulike idrettsaktørenes økonomiske, sosiale og kulturelle kapital som bestemmer om de får gjennomslag for egne behov, og da kanskje på bekostning av andre mer presserende behov. Det er følgelig idrettssiden som definerer behovene og til dels legger premissene for anleggspolitikken, mens det er i all hovedsak det offentlige som betaler. Dagens anleggsstruktur reflekterer således i stor grad den maktstrukturen som gjenfinnes i idrettsfeltet (Bergsgard, 2005). Men denne anleggsstrukturen er ikke nødvendigvis den mest hensiktsmessige for å nå målet om idrett og fysisk aktivitet for alle.

## NOTER

- 1 Oslo idrettskrets er også idrettsrådet for Oslo kommune, og har følgelig mer markant posisjon i anleggspolitikken enn andre idrettskretser.
- 2 Se Meld. St. nr. 26 (2011–2012): 45–47. Nå er det nok også slik at frekvensen er noe høyere blant unge som driver med fotball enn med svømming,

## REFERANSER

- Bergsgard, N. A. (2005) *Idrettspolitikkenes maktspill. Endring og stabilitet i den idrettspolitiske styringsmodellen*. Dr.polit.-avhandling. Universitetet i Oslo. Bø: Telemarksforskning-Bø, Rapport 228.
- Bergsgard, N. A., Nødland, S. I., & Seippel, Ø. (2009). For den som har, skal få? I K. Rafoss & J. O. Tangen (red.), *Kampen om idrettsanleggene: Planlegging, politikk og bruk* (s. 125–155). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Bourdieu, P. (1986). *The Forms of Capital. I: J. G. Richardson (red.), Handbook of Theory on Research for the Sociology of Education*. Westport: Greenwood Press.
- Bourdieu, P. (1996) *Symbolsk makt*. Oslo: Pax.
- Bourdieu, P. (1999) *Meditasjoner*. Oslo: Pax.
- Delaney, K. J., & Eckstein, R. (2003). *Public Dollars, Private Stadiums. The Battle Over Building Sports Stadiums*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Engelstad, F. (2010). *Maktens uttrykk. Kulturforståelse som maktanalyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ersland, B. A. (2008). *Bygdepolitikk. En dokumentar*. Oslo: Spartacus.
- Fenne, R. (2011) *Etablering av de nye Holmenkollanleggene. En studie av hvilke aktører, nettverk og interesser som fikk gjennomslag for sine ønsker i prosessen*. Masteroppgave. Bø: Høgskolen i Telemark.
- Goksøyr, M. (red), E. Andersen & K. Asdal (1996) *Kropp, kultur og tippekamp. Statens idrettskontor, STUI og idrettsavdelingen 1946–1996*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Groven, S. og B. Kleppe (2017) *Norsk idrettsindeks 2016. Resultater fra Østfold*. Bø: Telemarksforskning, TF-notat 1/2017.
- Heinzerling, G., & Rommetvedt, H. (2002). *Utbygging av idrettsanlegg – planer, penger og partnerskap. I: P. Mangset og H. Rommetvedt (red.), Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Håkonsen, L. (2015) *Kommunenes kulturutgifter – oppdatert statistikk for perioden 2008–2014*. Bø: Telemarksforskning, TF-notat nr 52/2015.
- Lesjø, J. H. (2011). *OL, partnerskap og flernivåstyring. I: D. V. Hanstad (red.), Norsk idrett. Indre spenning og ytre press*. Oslo: Akilles.
- Lukes, S. (2005). *Power. A Radical View. The original text with two major new chapters (2. utg.)*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lyngstad, R. (2003). *Makt og avmakt i kommunepolitikken*. Bergen: Fagbokforlaget.



- Meld. St. nr. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Nenseth, V. (2009). *En maktens arena? I: K. Rafoss & J. O. Tangen (red.), Kampen om idrettsanleggene: Planlegging, politikk og bruk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Olstad, F. (1987) Forsvar, sport, klassekamp 1886–1939. I: F. Olstad & S. Tønnesson, *Norsk idretts historie, bind 1 og 2*. Oslo: Aschehoug. Også trykt i utdrag av Pensumtjenesten AS (1994).
- Rafoss, K. (2015) *Hall i nord: En studie av beslutningsprosesser, anleggsbruk og idrettsdeltakelse knyttet til bygging av store innendørshaller i lokalsamfunn i Nord-Norge*. Trondheim: Doktorgradsavhandling ved NTNU.
- Rafoss, K., & Breivik, G. (2012). *Idrett og anlegg i endring: Oppslutning om idrettsaktiviteter og bruk av idrettsanlegg i den norske befolkningen*. Oslo: Akilles.
- Rommetvedt, H. (2002). *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sayer, A. (1992). *Method in Social Science. A Realist Approach*. London: Routledge.
- Seippel, Ø. (2008) Public Policies, Social Capital and Voluntary Sport. I: M. Nicholson & R. Hoye (red.), *Sport and Social Capital*. Oxford: Butterworth-Heinemann (Elsevier).
- Tangen, J. O. (1997). *Samfunnets idrett. En sosiologisk analyse av idrett som sosialt system, dets evolusjon og funksjon fra arkaisk til moderne tid. Dr.philos.-avhandling*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Tangen, J. O. (2011). *Idrettens anlegg – brekkstangen som sviktet. I: D. V. Hanstad (red.) Norsk idrett. Indre spenning og ytre press*. Oslo: Akilles.
- Vaage, O. F. (2015) *Fritidsaktiviteter 1997–2014. Barn og voksnes idrettsaktiviteter, friluftsliv og kulturaktiviteter. Resultater fra levekårsundersøkelsene*. Oslo–Kongsvinger: SSB, Rapport 2015/25.
- Waldahl, R. H. (2009). Samspill mellom idrett og kommune. Idrettsrådene – organisasjon, rolle og oppgaver. Oslo: ISF. *ISF-rapport, 2009*, 6.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Weber, M. (1982). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Østerud, Ø. (1991) *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. (2003) *Makten og demokratiet: En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.