



OsloMet - storbyuniversitetet

Rakel Rauntun og Øystein Hagen

Hvorfor står idretten i en omdømmekrise?

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komités omdømmefall i lys av styrings- og organisasjonsform.

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019

Forord

Det har vært en sann fornøyelse og svært interessant å skrive en master om norsk idrettsorganisasjonsform. Idrett engasjerer stort, og fører til mange spennende diskusjoner i ulike lag og situasjoner. Norsk idrett tar stor plass i det norske samfunnet og er ofte gjenstand for både stolte idrettsøyeblikk og kritiske meninger både i media og blant den norske befolkningen. Det har vært fascinerende å lese om temaet vårt i dagspressen og i sosiale medier parallelt med at oppgaven tok form. Dette har ført til at oppgaven har utviklet seg underveis i prosessen.

Vi er så heldige å ha rause arbeidsgivere som ser verdien av kompetanseheving og personlig utvikling. En stor takk til Lørenskog kommune, Romerike kontrollutvalgssekretariat IKS og Norges Skiskytterforbund for tilretteleggelse, tålmodighet og oppmuntring gjennom hele vår 3-årige studieperiode.

En stor og ærbødig takk rettes til våre syv informanter som i sin travle hverdag satte av tid til oss, og viste et stort engasjement og en imponerende kompetanse på feltet. Det var utrolig spennende og lærerikt for oss å diskutere med dere! Dere har bidratt til å løfte oppgaven vår, og spisset den med treffende sitater. Vi er ydmyke for den interessen dere har vist overfor problemstillingen vår.

Vi vil også takke Anna Hamre, Terje Jørgensen og Dag Vidar Hanstad som tok seg tid til å lese over oppgaven og komme med konstruktive og kritiske tilbakemeldinger.

Stor takk til veilederen vår, førsteamanuensis Agnete Vabø, for entusiastisk og ukuelig veiledning! Du har presset oss videre gjennom hele prosessen, og tvunget oss til å innta fugleperspektivet når vi har blitt for nærsynte. Det har vært en fornøyelse, men ikke minst svært lærerikt å jobbe sammen med deg!

Sist men ikke minst, en stor takk rettes til familie, kolleger og venner for gode diskusjoner, oppmuntring og forståelse!

Lørenskog, 8. mai 2019
Rakel Rauntun og Øystein Hagen

Sammendrag

Omdømmet til Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) har vært sterkt fallende de siste årene, og det har aldri vært lavere siden omdømmemålinger startet i 2004. Problemstillingen i denne masteroppgaven har vært å se på hvorfor idretten står i en omdømmekrise, i lys av idrettens særegne styrings- og organisasjonsform.

Internasjonalt betegnes den norske idrettsmodellen som unik, med en perfekt symbiose mellom grasrota og toppidretten. Allikevel har NIF vært gjenstand for negative medieoppslag som stort sett har vært sterkt aktørorientert, rettet mot enkeltpersoner og ressursbruk. Vi har studert om andre bakenforliggende og strukturelle organisasjonsteoretiske perspektiv kan være forklaringer på hvorfor NIF står i en omdømmekrise.

Våre funn viser at idretten gjennom hele historien har vært preget av en ideologisk formålskonflikt med det å drive idrett; idretten som middel for å fremme andre formål, eller idretten som et mål i seg selv. Formålskonflikten har splittet idretten og resultert i en uheldig todeling mellom idrettskretser og særforbund, en todeling som ble forsterket i negativ retning når Norges olympiske komite ble innlemmet i NIF i 1996. I dag gjennomsyrrer todelingen idrettsorganisasjonen alle ledd, og har ført til en organisasjon som er lite omstillingsdyktig og med lite samhandling mellom organisasjonsleddene.

Vi har også avdekket at de tre OL/PL søknadene i nyere tid har svekket NIFs legitimitet og troverdighet internt i idretten og i omgivelsene. NIFs ressursbruk og prioritering av bredde- og toppidrettsarbeidet ble aktualisert, i tillegg til et negativt fokus på NIFs forvaltningsrutiner og retningslinjer for representasjon.

Er det rasjonelt å ha NIF og NOK i samme organisasjon i fremtiden? Klarer NIF å framstå med troverdighet og legitimitet i omgivelsene med dagens organiseringsmodell?

Abstract

In recent years the reputation of The Norwegian Olympic and Paralympic Committee and The Confederation of Sports (NIF) has been in steady decline. The measurement of sports reputation was established in 2004, and recent results show that the reputation of sports through NIF is very low. The topic to be discussed in this thesis is: *Why is Norwegian sport in a reputational crisis?* Discussed in view of the sports' distinctive management and organizational structures.

Internationally, the Norwegian sports model is regarded unique, characterized by a perfect symbiosis between sports as grassroot activity and sports as professional activity at Olympic level. Nevertheless, NIF has in recent years been subject of negative media reports largely aimed at individuals, and the management of financial resources within the organization. In this thesis we are however searching for other underlying and structural organizational aspects that can explain why NIF is in such a critical reputational situation.

Our findings show that Norwegian sport throughout history has been characterized by an ideological conflict related to its purpose or objective; should sports solely be considered a goal on its own terms, or should the purpose of sports be to promote other things such as good health? This conflict has resulted in a division between different parts of NIF and created an unfortunate split between the regional sports governing bodies and the national sports federations organizing and managing sports at national and international level. This division was aggravated as the Norwegian Olympic Committee (NOC) was incorporated in NIF in 1996. Today, the dichotomy influences the entire organization, and has led to NIF being considered an organization with low flexibility, limited ability to change and poor interaction between the different governing bodies of the organization. Through the work with the thesis, we have also discovered that the three recent applications to host the Winter Olympic Games in Norway, have weakened NIF's legitimacy and credibility. Related to this, a new discussion on NIF's management of financial resources and prioritization between grassroot sports and elite sports was raised, which brought negative focus on the management routines.

In the future, is the unification of NIF and NOK in the same organization a reasonable solution? With today's organizational model, is it possible for NIF to appear as a strong independent organisation with credibility and legitimacy to all its stakeholders?

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	III
1 Innledning	1
1.1 Gangen i oppgaven	2
2 Analytisk rammeverk	3
2.1 Organisasjonsteoriens instrumentelle perspektiv	3
2.1.1 Organisasjonsteori i en nasjonal kontekst	4
2.2 Organisasjonsteoriens kulturelle perspektiv	5
2.2.1 Subkultur	6
2.2.2 Aktørperspektiv	6
2.3 Omdømme	7
2.3.1 Substans og framtrede	7
2.3.2 Organisatorisk legitimitet	8
3 Metode, datakilder og kvalitet på studien	10
3.1 Metodiske tilnærminger.....	10
3.1.1 Eksplorerende design	10
3.1.2 Langsgående tidsdesign.....	11
3.2 Datakilder	11
3.2.1 Dokumentanalyse	11
3.2.2 Beskrivelse av intervjuprosessen	12
3.3 Kvalitet på studien	13
3.3.1 Pålitelighet (reliabilitet)	13
3.3.2 Bekreftbarhet (objektivitet)	14
3.3.3 Intern og ekstern validitet (troverdighet og overførbarhet).....	14
3.4 Ethiske overveielser.....	15

4	En drøfting av idrettens omdømmefall	16
4.1	En beskrivelse av Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite	16
4.2	NIFs styring- og organisasjonsforms føringer for utviklingen av norsk idrett.....	17
4.2.1	En drøfting av den ideologiske motsetningen i norsk idrett.....	19
4.2.2	Et historisk tilbakeblikk på forholdet mellom NIF og NOK.....	24
4.2.3	En drøfting av sammenslåingen av NIF og NOK	26
4.2.4	NIF sentralt sin posisjon overfor resten av norsk idrett	27
4.2.5	Forholdet mellom NIF og staten	29
4.2.6	Et historisk tilbakeblikk på pengestrømmene i idretten	29
4.2.7	Statens bruk av økonomiske virkemidler overfor idretten	31
4.2.8	En drøfting om idrettens autonomi utfordres av staten	32
4.3	Kan NIFs OL søknadsprosesser i nyere tid ha påvirket idrettens omdømme?.....	34
4.3.1	OL og paralympisk 2018 prosessen	34
4.3.2	OL og Paralympisk 2022 prosessen	35
4.3.3	OL/PL-søknadene som kampanje og ikke som et nasjonalt prosjekt.....	36
4.3.4	Statens mistillit til idrettens økonomiske vurderinger i OL søknader.....	38
4.4	NIFs forvaltningsrutiner i forhold til legitimitet og omdømme i nyere tid	39
4.4.1	NIF utfordres på bakgrunn av deres økonomiske prioriteringer	40
4.4.2	NIF og kulturell stivhengighet.....	42
4.4.3	Hva sier omdømme ekspertene om NIFs situasjon?	43
4.4.4	NIFs forvaltningspraksis	44
5	Oppsummering og konklusjon	45
5.1	Presentasjon av våre funn	45
5.1.1	Idretten historiske utvikling	45
5.1.2	Tre mislykkede OL/PL-søknadsprosesser.....	46
5.1.3	NIFs forvaltningsrutiner	47
5.2	Oppgavens analytiske rammeverk.....	48

5.3	Framtidsperspektiver for idretten	49
5.4	Scenarier for idretten	51
6	Litteraturliste.....	52
7	Vedlegg	56
7.1	Vedlegg 1: Organisasjonsmodellen til norsk idrett	56
7.2	Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informanter	58
7.3	Vedlegg 3: Intervjuguide	60

Figurliste

Figur 1 – Norsk idretts organisasjonskart	17
Figur 2 – Utvikling av totalinntrykk til NIFs omdømme	39

1 Innledning

Idrett engasjerer og begeistrer og er en viktig del av livet til svært mange nordmenn. Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) er Norges største frivillige organisasjon med ca. 2 millioner medlemskap¹. Norsk idrett er mangfoldig, og består av alt fra små lag og klubber som drives på dugnad, til særforbund som forvalter kommersielle avtaler i milliardklassen (Norges idrettsforbund 2018, 6). Organiseringen av norsk idrett kan spores tilbake til 1861, hvor vi fikk de første særforbundene på slutten av 1800-tallet som forvaltet de enkelte idrettene (Olstad og Tønnesson 1987, 13). Norsk idrett ble institusjonalisert i tiårene etter andre verdenskrig, og NIF ble en integrert og respektert del av det norske samfunn, både lokalt og nasjonalt. Den sterke symbiosen mellom NIF og Kulturdepartementet (KUD) styrket NIFs posisjon økonomisk og politisk, og førte til at NIF nærmest fikk monopol på organiseringen av idretten (Bergsgard 2005, 288).

Den norske idrettsmodellen betegnes som unik, og har fått mye oppmerksomhet internasjonalt. Våre internasjonale konkurrenter blir overrasket over hvor sterkt fokuset er på sosial kompetanse, lek og fysisk utvikling i barneårene i forhold til å konkurrere for å vinne (Greatest Sporting Nation 2018, Farrey 2019). I internasjonal sammenlikning kan den norske idrettsmodellen synes å være en perfekt symbiose mellom grasrota og toppidretten.

Til tross for gode resultater og for en unik og sterk posisjon i det norske samfunnet har NIF vært gjenstand for omfattende negativ omtale i media de siste årene, og fra 2012 har omdømmemålingene vist en sammenhengende nedgang (Sæther 2018)². NIF har blitt drevet fra skanse til skanse over år på grunn av svake forvaltningsrutiner og etiske retningslinjer, samt manglende vilje til innsyn i tidligere regnskap. Omgivelsene har krevd svar på om grunnfjellet i norsk idrett, breddeidretten, måtte lide under NIFs iver på å få olympiske og paralympiske leker (OL/PL) til Norge i nyere tid (Welhaven 2016 og Kulturdepartementet 2016).

I lys av den massive mediekritikken mot NIF vil vi forske på årsaksforhold og sammenhenger til omdømmekrisen. Hva skyldes det tilsynelatende paradoksale omdømmefallet til NIF? Mens medieomtalen av NIFs krise har vært sterkt aktør- og personorientert, vil vi i

¹ For en nærmere beskrivelse av organisasjonskartet til idretten viser vi til tabell s. 20 i oppgaven, samt vedlegg 1

² Tabell og beskrivelse for omdømmemålinger se s. 42-43 i oppgaven

denne analysen anlegge et organisasjonsteoretisk perspektiv for å undersøke hva som ligger til grunn for omdømmefallet. Vår problemstilling er derfor som følger:

Hvorfor står idretten i en omdømmekrise?

For å besvare problemstillingen og avgrense oppgaven, vil følgende forskerspørsmål danne den røde tråden i resten av oppgaven vår:

1. Hvilke føringer har styrings- og organisasjonsformen hatt for utviklingen av norsk idrett?
2. Kan NIFs OL/PL-søknadsprosesser i nyere tid ha påvirket idrettens omdømme?
3. Har NIFs forvaltningsrutiner påvirket organisasjonens troverdighet og omdømme i nyere tid?

1.1 Gangen i oppgaven

I **kapittel to** presenteres oppgavens teoretiske rammeverk. Vårt organisasjonsteoretiske perspektiv konsentrerer seg om det instrumentelle og kulturelle perspektivet og omdømmeteori. Som en innledende manøver redegjør vi for NIFs formelle organisasjonsstruktur. **Kapittel tre** tar for seg metodevalgene våre, samt en vurdering av kvaliteten på studien. Vi har valgt eksplorerende design som er en utforskende metode der oppgaven utvikler seg underveis i arbeidet. **Kapittel fire** starter med en empirisk innledning før resultatene fremlegges og diskuteres med mål om å svare ut problemstillingen vår. I **kapittel fem** presenterer vi våre funn og konkluderer på problemstillingen, og kommer med anbefalinger for fremtiden.

2 Analytisk rammeverk

Oppgavens problemstilling handler om hvorfor idretten står i en omdømmekrise. Ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv vil vi undersøke hva som ligger til grunn for omdømmefallet, og har valgt å studere idrettens særegne styrings- og organisasjonsform som forklaringsmodell. Det instrumentelle perspektivet er interessant for å studere idrettens struktur, eksempelvis organisasjonskart, virksomhets- og strategiplaner (Christensen et al. 2015, 37). Vi ser blant annet på forskjellen mellom offentlige og private organisasjoner og det norske styresett hvor korporatisme og pluralisme er sentrale verdier. De uformelle normer og verdier er interessante sett i lys av NIFs historiske og kulturelle utvikling, hvilket vi vil belyse gjennom det kulturelle perspektivet. Omdømmeteorier er sentralt i vår problemstilling. Vi ser på hvordan et omdømme bygges gjennom kommunikasjon med omgivelsene, og viktigheten av aksept og tillit hos relevante aktører i omgivelsene, nærmere bestemt organisatorisk legitimitet.

2.1 Organisasjonsteoriens instrumentelle perspektiv

I det instrumentelle perspektivet betraktes organisasjoners bruk av instrumentelle redskap eller verktøy for effektiv måloppnåelse. Organisasjoner legitimerer sin eksistens gjennom handling, samt planmessig og strukturell organisasjonsutforming. Fra et slikt perspektiv kan en organisasjon designes og redesignes alt etter organisasjonens mål. Det instrumentelle perspektivet definerer ledelsens rolle som viktig, siden toppledelsen har det strategiske ansvaret og fastsetter organisasjonens mål. I idretten vedtas de strategiske målsettingene av Idrettstinget gjennom idrettspolitisk dokument (IPD), som er et fireårig strategidokument for norsk idrett. Idrettsstyret styrer etter IPD mellom Idrettstingene, og skal svare ut de forventninger og krav staten har til NIFs prioriterte innsatsområder. Dette arbeidet danner noe av grunnlaget for KUDs fordeling av spillemidler til idretten (Norges idrettsforbund 2015b).

Det instrumentelle perspektivet åpner for at organisasjoner har egne institusjonelle regler, hvor de to settene av normer påvirker hverandre gjensidig. De formelle rammene fylles med verdier, og setter dermed de uformelle strukturene i fokus. Fasen der organisasjoner utvikler seg til å bli institusjoner med egne verdier og normer blir omtalt som institusjonaliseringsprosessen (Christensen et al. 2015, 52-53). Dette ser vi videre på under kulturperspektivet.

2.1.1 Organisasjonsteori i en nasjonal kontekst

Organisasjoner har en sterk posisjon i det norske samfunnet, med det norske styresetts tydelige korporative trekk. Et sentralt tema i organisasjonsteorien har vært forskjeller mellom offentlige og private organisasjoner. Offentlige organisasjoner er eid av det offentlige og styrt av politikere, mens private organisasjoner er eid og styrt av private aktører. Det finnes også mellomformer som frivillig sektor, hvor idretten befinner seg.

Store og komplekse organisasjoner som for eksempel NIF, Norges Røde Kors og Den Norske Turistforening opptrer ofte i skjæringsflaten mellom privat-, offentlig- og frivillig sektor. Mange organisasjoner ivaretar også sentrale samfunnsverdier eller skaper verdier for samfunnet, slik tilfellet er for NIF. Skillet mellom offentlig og privat sektor viskes ut gjennom et stadig mer formalisert samarbeid mellom offentlige, private og frivillige organisasjoner (Jacobsen og Thorsvik 2013, 16-17). NIF er et utpreget eksempel på et slikt samarbeid med et tett og nært forhold med offentlig sektor, frivilligheten og kommersielle interesser. En vesentlig forskjell på sektorene er imidlertid at maktstrukturen i frivillig sektor går motsatt vei enn i privat sektor. Privat sektor styres ovenfra med makten sentrert i styret og toppledelsen. I frivillige organisasjoner går makten nedenfra og opp, og sikrer de demokratiske rettighetene hos medlemmene. Når vi drøfter maktfordelingen i norsk idrett i analysen, ser vi på posisjonen til særforbund som medlemmer av NIF opp mot idrettskretser som er et underordnet organisasjonsledd i NIF. Forholdet mellom staten og idretten har vært tuftet på konsensus og høy grad av enighet på overordnede strategier og mål, der Selle (1995, 337) definerer forholdet som en «familierelasjon». Innføringen av spillemiddelordningen og det nære samarbeidet mellom KUD og NIF resulterte i at begge parter styrket sine posisjoner overfor sine omgivelser, noe som nærmest gav NIF monopol på den organiserte idretten i Norge (Bergsgard 2005, 66).

Norge har en stor offentlig sektor hvor stat og kommune har påtatt seg et ansvar på mange felt med stor makt over samfunnets utvikling – velferdsstaten (Civita 2017). Den norske styreformen er preget av konsensus hvor staten samhandler godt med det øvrige samfunnet. Som Rommetvedt (2017, 27-29) beskriver det, er norsk «blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon» preget av en viss balanse mellom offentlig og privat makt. Korporativ pluralisme, hvor de organiserte interesser spiller en stor rolle som påvirkere av offentlig politikk, preger det norske politiske system i dag. Korporativismen kan beskrives

som en institusjonalisert integrasjon av organiserte interesser i utforming og/eller iverksetting av offentlig politikk (Rommetvedt 2017, 78).

Norsk idrett inngår i et systematisert og godt forhold med staten, men samtidig er det et spenningsfylt samvirke (Store Norske leksikon 2019). I analysen vil vi drøfte NIFs legitimitet i forhold til interne og eksterne aktører og posisjon i omgivelsene. NIFs viktigste samarbeidspartner er trolig staten ved Kulturdepartementet, som har forvaltningsansvaret for idretten og dermed en styringsmulighet over NIF gjennom de økonomiske tildelingene. Vi vil studere om symbiosen mellom staten og idretten er i endring når det kommer til statens styring gjennom økonomiske virkemidler sett i forhold til idrettens autonomi.

2.2 Organisasjonsteoriens kulturelle perspektiv

Organisasjonskultur forbindes med de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet innad i organisasjoner (Christensen et al. 2015, 52). Det kulturelle perspektivet er interessant å belyse da vi vil se på den historiske utviklingen i NIF og hvordan kulturen har utviklet seg i takt eller utakt med omgivelsene. Organisasjonskulturens kjerneelementer er ikke direkte synlige, men kommer til uttrykk gjennom symbolske prosesser, objekter, strukturer og handlinger i organisasjonen (Bang 2015, 60).

Et sentralt resonnement i en del av faglitteraturen om organisasjonskultur i et historisk perspektiv er stivhengighet. Norges idrettsforbunds aner kan spores tilbake til 1861, og var opprinnelig en organisasjon som så på idrettsutøvelsen som et middel for å oppnå andre resultater. Målet var å utdanne dyktige fedrelandsforsvarere, og styrke lokalvernet (Olstad og Tønnesson 1987, 13). Et par tiår senere etablerte særforbundene seg. De fremmet idretten som et mål i seg selv, med fokus på prestasjon og konkurranse aspektet. Andre verdenskrig samlet idrettsbevegelsen til en felles bevegelse (Goksøyr 2011, 126).

Formålskonflikten mellom idrett som mål og idrett som middel, er imidlertid opprettholdt frem til i dag. Christensen et al. (2015, 61-62) peker på at de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og «formative år», vil ha stor betydning for utviklingsveiene den følger siden. En organisasjon etableres i en bestemt tidsperiode og får «fødselsmerker» som kan være karakterisert av bestemte kulturelle kontekster eller normer og verdier, noe som vil prege den sterkt senere. De typer mål man etablerer fra begynnelsen i en

organisasjons liv, kan ha stor betydning for utviklingen videre og er vanskelige å forandre, selv når omgivelsene og konteksten endrer seg. Dette vil vi drøfte inngående i analysen.

Det finnes ulike syn på om en sterkt utviklet organisasjonskultur i organisasjoner medfører fordeler eller ulemper. Fordelene med sterke institusjonelle eller kulturelle organisasjoner er at de ofte har en sterk og tydelig legitimitet. Ulempene kan være rigide og innadvendte organisasjoner, med fokus på seg selv. De kan være lite opptatt av tilpasninger til omgivelsene, og lar seg vanskelig styre demokratisk. Sterke institusjonelle organisasjoner har både positive og negative sider. Det er hva de fylles med av uformelle normer og verdier som er viktig (Christensen et al. 2015, 70-71).

2.2.1 Subkultur

Bang (2015, 26-40) snakker om subkulturer som kan være i konflikt og dermed virke hemmende på hverandre. Det kan oppstå konflikter mellom funksjonsheter hvor deres virkelighetsoppfatninger står i motsetning til hverandre på en måte som skaper hindringer for en eller begge grupperes evne til å nå sine mål. I analysen vil vi drøfte idrettens todeling mellom særforbund og idrettskretser. Vi vil diskutere om en slik todeling kan lede til et utydelig grensesnitt mellom organisasjonsleddene, og om dette utfordrer handlekraften, endringsviljen og den felles organisasjonskulturen til idretten. Bang (2015, 26-40) drøfter om subkulturer kan oppstå som følge av sammenslåing mellom organisasjoner. Sammenslåingen av NIF og NOK var en slik gjennomgripende hendelse i norsk idrett, hvor bredde- og toppidretten ble plassert i samme organisasjon med intensjon om samhandling for å forsterke og utfylle hverandre (Bergsgard 2005, 122-127). I analysen drøfter vi konsekvensene av sammenslåingen.

2.2.2 Aktørperspektiv

Innen organisasjonsteori kan makt defineres som en aktørs evne til å overvinne motstand for å oppnå et ønsket mål eller resultat. Organisasjoner er en koalisjon av ulike individer som kan ha ulike mål, og det kan dermed oppstå konflikter og maktbruk – det vi kaller politikk – mellom ulike individer og grupper. Politikk finner sted i flere sammenhenger, men særlig hvor det er konkurranse om innflytelse og makt til å kunne sette kriterier for strategiske valg, og fordeling av knappe ressurser. Dette gjør at politiske ferdigheter er viktig i organisasjoner, også i NIF (Jacobsen og Thorsvik 2013, 164-171). I analysen vil vi se på noen av de sterke aktørene på idrettsfeltet som har vært med å forme norsk idrett. Ledelsesfunksjoner knyttes

primært til instrumentelle handlinger som å utarbeide strategiplaner, organisere, rekruttere, rapportere og budsjettere (Christensen et al. 2015, 133). Vi går ikke dypt inn i drøftelsen av ledelse på individnivå i denne oppgaven, men diskuterer på overordnet nivå hvordan ledelsesfunksjonen og aktørene kan ha påvirket idrettens styrings- og organisasjonsmodell.

Aktørrollen i NIF fikk sterkt fokus i kjølvannet av OL/PL-prosessene hvor det i 2016 oppstod en forvaltnings- og åpenhetsdebatt. I åpenhetsutvalgets rapport til idrettsstyret ble det konkludert med fraværende rutiner og en svak instrumentell struktur i NIFs forvaltningspraksis (Norges idrettsforbund 2016, 18-28). Christensen et al. (2015, 53-54) påpeker at organisasjoner med komplekse kombinasjoner av oppgaver, har gått fra en internt rettet og lukket organisasjon, til en mer åpen kultur med vekt på service og effektivitet. Det kan tyde på at NIF ikke har fulgt med i denne utviklingen.

2.3 Omdømme

Hvordan omdømme bygges gjennom kommunikasjon med omgivelsene er viktig for å ivareta organisasjonens legitimitet og tillit fra relevante aktører. I vår oppgave har vi konsentrert oss om to sentrale områder i omdømmeteorien; substans og framturen og organisatorisk legitimitet.

2.3.1 Substans og framturen

Vår problemstilling stiller spørsmål ved hvorfor idretten står i en omdømmekrise. En virksomhets omdømme skapes over tid og påvirkes av handlinger og hvordan den har oppført seg (Rørvik 2014, 197). Virksomheter med et godt omdømme har oppfylt sine interessenters forventninger på en god måte, og er dermed viktige for virksomhetens legitimitet (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 36). Substans og framturen henger uløselig sammen for å forstå organisasjoners omdømmehåndtering. Substans handler om hva man er som organisasjon, og hva man faktisk gjør. Substans bygger på organisasjonens «faktiske» eller spontane identitet, institusjonelle særtrekk og historiske utvikling. Framturen handler på sin side om hvordan organisasjonen framstår utad, og hvilke inntrykk den ønsker å etterlate. Begge dimensjonene er viktig i organisatorisk omdømmehåndtering (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 26).

Omdømmehåndtering omfatter langt mer enn markedsføring. For det første vurderes en organisasjons omdømme av atskillig flere aktørgrupper i omgivelsene enn 'bare' kunder, og må derfor håndteres i forhold til alle disse. For det andre etableres en organisasjons omdømme

av langt mer enn omgivelsenes reaksjoner på kvaliteten av dens produkter og tjenester. I bedømmingen inngår vurderinger av hvorvidt organisasjonen etterlever lover og regler, og om den lever opp til samtidens normer for hvordan en tidsriktig, effektiv organisasjon skal se ut. Hvordan organisasjonen «ter seg» i spørsmål som lett påkaller offentlighetens oppmerksomhet, eksempelvis håndtering av etiske og verdimessige problemstillinger er viktig for omdømmet. (Rørvik 2014, 196). I analysen diskuterer vi hvordan OL/PL søknadsprosessene de senere årene kan ha påvirket idrettens omdømme. De store norske mediehusene satte fokus på NIFs ressursbruk og forvaltning av idrettens offentlige tilskudd. NIFs manglende åpenhet ovenfor omgivelsene medførte et pågående fokus på organisasjonen som lukket og med en lite dynamisk organisasjonskultur.

Omdømmehåndtering innebærer å bevege og utvikle seg i spenningsforholdet mellom den man faktisk er og den man ønsker å være (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 16).

Omdømmehåndtering innebærer at en organisasjon skal ha blikket rettet mot sine omgivers oppfatninger av egen virksomhet, og aktivt søke å påvirke disse oppfatningene. Reduseres omgivelsenes positive inntrykk av organisasjonen, bør det iverksettes tiltak for å minske gapet mellom ønsket og «faktisk» inntrykk (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 16 og 52). Et legitimitetsgap er avstanden mellom hva en virksomhet mener og gjør, og hva omgivelsene synes den skal gjøre og mene. Virksomhetens omdømme står i fare når den misforstår hva deres interesser forventer av dem (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 26).

Hvorfor er det viktig for en organisasjon som NIF å ha et godt omdømme? Legitimitet er kanskje viktigere? Omdømme og legitimitet kan være vanskelig å skille da det har mye av det samme innholdet og er avhengig av hverandre. En medlemsbasert organisasjon som Norges idrettsforbund, med ideelle formål og som i stor grad er basert på frivillighet, kan ha svært mye å tape på svekket legitimitet siden publikum må ha tillit til organisasjonen (Rørvik 2014, 195). Organisasjonens substans og framturen påvirker dens legitimitet (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 26-27). Organisatorisk legitimitet korresponderer med organisatorisk omdømme. I likhet med omdømme handler legitimitet om graden av aksept og tillit som relevante aktører i omgivelsene har til organisasjonen (Rørvik 2014, 195-196).

2.3.2 Organisatorisk legitimitet

Organisasjoner er avhengig av ressurser og høy grad av oppslutning og legitimitet fra omgivelsene for å overleve (Jacobsen og Thorsvik 2013, 198). Jo mer avhengig

organisasjoner er av omgivelsene, desto viktigere vil det være å ha en god kommunikasjonsstrategi. Omdømme bygges gjennom kommunikasjon med omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik 2013, 299). Organisasjoner som vil oppnå aksept i omgivelsene, må bevise at man lever opp til fundamentale normer om kontinuerlig framskritt, fornyelse og rasjonalitet. Disse normene kommer til uttrykk i et bredt repertoar av generelle ideer og tydelige oppskrifter for hvordan moderne, tidsriktige og dermed legitime organisasjoner bør se ut; hvilke strukturelle komponenter de bør ha, og hvilke prosedyrer og rutiner de bør ha på plass (Christensen et al. 2015, 76). For at en organisasjon skal kunne overleve på sikt sier Christensen et al. (2015, 77) at følgende to forutsetninger må ligge til grunn. For det første må de kunne analysere og finne ut hvordan endring i omgivelsene kan påvirke virksomheten. For det andre må de kunne planlegge og iverksette tiltak for innovasjon og omstilling som gjør at de mestrer utfordringene som kommer.

I tillegg til å være en medlemsbasert organisasjon som er avhengig av legitimitet fra sine interne og eksterne omgivelser, er NIF avhengig av et godt forhold til staten, spesielt Kulturdepartementet som har forvaltningsansvaret for spillemidlene. Statens tiltagende styring gjennom økonomiske virkemidler overfor NIF, har resultert i at NIF har initiert et moderniseringsprosjekt for hele norsk idrett. Prosjektet har til hensikt å vurdere nye og mer rasjonelle og effektive organisasjonsmodeller. Vi omtaler prosjektet nærmere i analysen og konklusjonen (Norges idrettsforbund 2018).

Problemstillingen vår drøfter idrettens omdømmefall som følge av omdømmekrisen NIF er inne i. Forskning viser at et omdømme er smittsomt i den forstand at når en del av bransjen opplever et omdømmefall, så vil omdømmet til de øvrige gruppene i samme bransje også falle. Barnett og Hoffmann (2008) drøfter endringer i omdømme og hvilke smitteeffekter som oppstår i bransjen og omgivelsene som følge av dette i en artikkel i *Corporate Reputation Review* 2008. Ut fra denne teorien vil et omdømmefall for NIF sentralt være utslagsgivende for andre særforbund spesielt og idretten generelt, siden omgivelsene ikke klarer å skille mellom enkeltorganisasjoner, men omtaler hele bransjen.

3 Metode, datakilder og kvalitet på studien

Studiens empiriske fokus er NIF og norsk idrett i et organisasjonsteoretisk perspektiv. Problemstillingen vår er hvorfor NIF står i en omdømmekrise, sett i lys av idrettens særegne styring- og organisasjonsform. Tre forskningsspørsmål følger oppgaven, og omhandler sentrale prosesser som har vært kritiske for omdømmet. Kapitlets hensikt er å forklare våre metodiske valg for å svare ut problemstillingen. Først svarer vi ut oppgavens forskningsdesign som kombinerer eksplorerende design og langsgående tidsdesign. Deretter beskrives datakildene våre som har bestått av dokumentanalyse og intervju. Til slutt redegjør vi for studiens kvalitet og etiske overveielser.

3.1 Metodiske tilnærminger

Samfunnsvitenskapelig metode handler om fremgangsmåte og prosedyrer som brukes for å få informasjon om den sosiale virkeligheten ved innhenting og analyse av forskningsdata (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 33). Metodisk tilnærming og hvilke datainnsamlingsteknikker som skal benyttes for å belyse problemstillingen, er viktige for den videre fremdriften i oppgaven. Vi ønsker å gå i dybden på våre forskningsspørsmål og undersøke fenomener som vi ikke kjenner godt, og som det er forsket lite på. Vi har derfor valgt en kvalitativ tilnærming i vår undersøkelse.

3.1.1 Eksplorerende design

Eksplorerende studier er spesielt nyttige hvis en ønsker å oppnå større forståelse av en sak, problem eller fenomen. Vi skal undersøke fenomener som vi ikke kjenner særlig godt, og som det er forsket relativt lite på. Eksplorerende metode gir oss muligheten til å ta i bruk informasjon underveis i prosessen. Oppgaven kan utvikle seg underveis og være med å styre hva som blir naturlig å undersøke nærmere (Saunders et al. 2016).

Vi vil forske på hvorvidt idrettens særegne styring- og organisasjonsform er med på å forklare hvorfor NIF står i en omdømmekrise. En fordel med et eksplorativt design er at det er fleksibelt og legger til rette for justeringer underveis, og en må være forberedt på å endre retning når nye data fremkommer og ny innsikt oppnås (Saunders et al. 2016). For vår del har det blant annet handlet om at vi har endret og justert forskerspørsmålene våre underveis. Fra å ha fokus på historikken og finansieringsmodellen til norsk idrett, har vi landet på et sterkere fokus på utviklingen av organisasjonsformen til idretten. I forbindelse med datainnsamlingen

underveis i prosessen har vi fått nyvunnen kunnskap på hvordan OL/PL-prosessene i nyere tid kan ha påvirket idrettens omdømme negativt.

3.1.2 Langsgående tidsdesign

Vi har konsentrert oss om idrettsmodellen i moderne tid. For en forståelse av dagens modell har det vært nødvendig med et historisk tilbakeblikk for å belyse hvordan de to motstridende formålene, idretten som et mål i seg selv og idrett som middel, har fulgt organisasjonsmodellen fra idrettens opprinnelse (Olstad og Tønnesson 1987, 13 og 203). Vi har benyttet oss av et langsgående tidsdesign hvor vi har samlet inn relevant data fra en lang tidsperiode, og sett på hvordan historiske endringer kan være med på å forklare noe av omdømmefallet i norsk idrett. Vi ser også litt fremover i tid under konklusjonen. Vi tenker da spesielt på det pågående moderniseringsprosjektet, samt anbefalinger for den norske idrettsmodellen.

3.2 Datakilder

Analyse av formelle og relevante dokumenter har vært de viktigste datakildene i vår avhandling. Intervju av informanter har blitt brukt for å understøtte eller avkrefte informasjonen vi har fra sekundærkildene, og til å innhente ytterligere relevant informasjon. Ikke minst har informantene beriket oppgaven vår med sin kunnskap.

3.2.1 Dokumentanalyse

Formelle kilder som stortingsmeldinger, offisielle brev og dokumenter, utvalgsrapporter, doktoravhandlinger og omdømmemålinger har vært viktige for arbeidet vårt (Ringdal 2013, 113). Vi har også brukt mye tid på å studere sosiale media, kronikker og avisartikler. Kildene har gitt oss verdifull kunnskap på hvordan omgivelsene oppfatter NIFs legitimitet. Når alle dokumentene var samlet inn, bearbeidet vi innholdet og analyserte datamaterialet i lys av problemstillingen vår. Vi startet med å organisere alt datamaterialet og redusere mengden til vårt behov. Deretter systematiserte og tolket vi innholdet ved å benytte en kombinasjon av kategoribasert inndeling og kontekstuell dataorganisering for å finne igjen spesielle temaer i datamaterialet vårt (Estudie.no 2017).

Ipsos sin måling av NIFs omdømme fra 2004 og frem til i dag har også vært en sentral kilde. Uavhengige målinger over tid er en viktig og relevant indikator for å mene noe om NIFs

omdømmeutvikling (IPSOS 2018). Medias dekning av idrettspolitik har også vært en viktig kilde. Medias vinkling og fokus er viktig for en organisasjons legitimitet og omdømme.

3.2.2 Beskrivelse av intervjuprosessen

Intervjuene har hatt til hensikt å få ut mest mulig relevant informasjon for å understøtte eller avkrefte informasjonen vi har innhentet fra sekundærkildene. Vi har valgt å benytte oss av semi-strukturerte intervjuer som er basert på intervjuguide³ (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 145-150). Dette har gjort det mulig å systematisere og sammenligne svarene i ettertid. Intervjuguiden inneholdt hovedspørsmål og temaer som har utgangspunkt i oppgavens problemstilling, forskerspørsmål og empiri. Det var et bevisst valg å gjøre spørsmålene så åpne og nøytrale som mulig for å sikre minst mulig påvirkning av svarene. Dette førte også til mer fleksibilitet under intervjuene.

Våre informanter er eller har vært sentrale ledere, ansatte og meningsbærere fra alle organisasjonsledd innen idretten på nasjonalt nivå. Vi sendte et introduksjonsbrev⁴ til informantene. Her fortalte vi kort hva undersøkelsen gikk ut på, hovedspørsmålene til intervjuet, tidsbruk og om hvem som er ansvarlig siden dette er et studentprosjekt. Intervjuguiden startet med enkle innledende spørsmål for å skape trygge rammer fra starten av, før vi gikk inn på hovedspørsmålene våre. Til slutt fikk informantene mulighet til å komplementere eller utdype svarene sine. Dette ga også informantene mulighet til å ta opp andre hendelser som kunne være relevant for oppgaven. Det kan styrke en oppgave at informantene får mulighet til å fremme egne opplevelser, og ikke bare de sider som forskerne ønsket å belyse (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 145-153 og 158).

Vi var to forskere til stede på alle intervjuene, der det ble tatt skriftlige notater og gjort lydopptak for å sikre all informasjon. Intervjuguiden gjorde det enklere for oss å sikre at vi kom gjennom alle tema under intervjuet og fikk stilt de rette oppfølgingsspørsmålene. Kort tid etter at intervjuene var gjennomført ble de transkribert og sendt til informantene for gjennomlesning. Her ble det gitt mulighet til å komme med korrigeringer, innspill og kommentarer. Disse tiltakene har bidratt til å sikre troverdige data (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 146-150).

³ Se vedlegg 3

⁴ Se vedlegg 2

Vi har valgt å benytte en strategisk utvelgelse i denne oppgaven, siden det er en klar strategi bak valget av informanter i forhold til kunnskap, roller og posisjoner til de enkelte (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 109-115). Vi har hatt begrenset tid og ressurser til rådighet, og har i så måte basert oss på 7-8 intervjuer. Intervjuene ga datametning på de siste intervjuene, uten generering av ny data.

Utvalget i oppgaven er ikke dekkende for å belyse alle sider av hvorfor norsk idrett står i en omdømmekrise, men gir en god forståelse på hva som kan ha påvirket omdømme ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 108-110). Intervjuene ble gjennomført i januar og februar måned 2019 i nøytrale omgivelser, og det ble avsatt god tid til intervjuene. For å ivareta anonymiteten på våre informanter har vi valgt å bruke tittelen «informant» når de refereres til i oppgaven. Den enkelte informant er informert og/eller forespurt der hvor sitater er brukt. Intervjulengden varierte fra 1,20 timer til 2,23 timer.

3.3 Kvalitet på studien

Hva er god kvalitet på kvalitative forskningsopplegg? Noen forskere mener at kvalitative undersøkelser må vurderes på en annen måte enn ved kvantitative undersøkelser og de opererer derfor med begrepene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet som mål på kvalitet (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 243). Vi drøfter begrepene i forhold til vår oppgave nedenfor.

3.3.1 Pålitelighet (reliabilitet)

Reliabilitet knytter seg til undersøkelsens data; hvilke som brukes, hvordan de samles inn og hvordan de bearbeides. En utfordring i kvalitativ forskning er at det ikke benyttes strukturerte datainnsamlingsteknikker. Forskerne bruker seg selv som instrument, funnene er som regel basert på verdi og kontekst, og det vil nærmest være umulig å duplisere forskningen (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 243). For å styrke påliteligheten har vi forsøkt å ha en åpen og detaljert framstilling av framgangsmåte under hele forskningsprosessen. Andre forskere skal dermed kunne forstå prosessen og være sikker på at studien er gjennomført på en hensiktsmessig måte. Vi har benyttet etablerte metodiske valg som er forklart i dette kapitlet. Vi har vært nøye på kildebruk gjennom hele oppgaven, og laget en uttømmende litteraturliste slik at det skal være mulig å spore alle henvisninger. Andre forskere kan dermed benytte samme utgangspunkt, og vår personlige påvirkning som forskere reduseres. I forbindelse med

dokumentanalysen har vi vært opptatt av om dokumentet er det det gir seg ut for å være, og at vi kan stole på kildene. Og sist men ikke minst har vi vært opptatt av å tolke og forstå kildene vi har brukt (Estudie.no 2017).

3.3.2 Bekreftbarhet (objektivitet)

Det kan være en fare for hukommelsesskjevhet ved retrospektive undersøkelser. Vi har undersøkt svært sentrale hendelser i idrettshistorien som våre informanter later til å huske svært godt, uten tegn til hukommelsesskjevhet (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 244-247). Vi har gjort en kritisk gjennomgang av våre sekundærkilder og sammenholdt disse opp imot primærkildene. Våre informanters beskrivelser har vært svært lik våre objektive kilder, noe som har forsterket undersøkelsen og gjort oss komfortable i forhold til kvaliteten på informasjonen. Vi har også vært kritiske til hvordan vi som forskere har behandlet våre funn, for å hindre at dette ikke skal bli et resultat av våre subjektive holdninger.

En utfordring i kvalitativ metode er forskerens påvirkning i alle deler av prosessen, samt å ha tilstrekkelig distanse til feltet. En av forskerne i denne oppgaven har tidligere hatt en lederstilling i et av særforbundene og har følgelig vært spesielt opptatt av egne subjektive holdninger og egen habilitet. Vi mener dette ikke har påvirket studien da vi har vært svært bevisste på denne situasjonen. Den andre forskeren har ikke hatt noen tilknytning til NIF. Bruk av intervjuguide har også vært med på å sikre objektivitet i studien (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 244, 248).

3.3.3 Intern og ekstern validitet (troverdighet og overførbarhet)

Intern validitet handler om i hvilken grad funnene skyldes faktiske hendelser og ikke er fremkommet som en konsekvens av innsamlingsmetoden. Vi har detaljert beskrevet de metodene som er brukt i datainnsamling, intervjumetode og analyse for å sikre troverdighet.

Ekstern validitet handler om i hvilken grad funnene kan generaliseres til andre kontekster. I kvalitative studier er generalisering utfordrende, men det er ikke nødvendigvis formålet med denne typen undersøkelser. Kvalitative undersøkelser handler mer om overføring av kunnskap enn generalisering. I vår undersøkelse ønsker vi å etablere beskrivelser, fortolkninger og forklaringer på idrettens omdømme i dag. Beskrivelsene, fortolkningene og forklaringene kan være nyttig på andre områder enn det vi studerer, eller brukes i nye studier (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 248).

3.4 Etiske overveielser

I forholdet mellom mennesker i samfunnsforskningen er det viktig å ivareta etikken, siden denne direkte berører enkeltmennesker og forholdet mellom mennesker (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 93). Både forskerne og forskningsinstitusjonene har et selvstendig ansvar for å sikre at forskningen de utfører er god og ansvarlig. I tillegg til OsloMets retningslinjer for personvern i forskning har vi brukt de nasjonale forskningsetiske komiteene (NESH) som referanseramme (De nasjonale forskningsetiske komiteene 2016). NESH har laget forskningsetiske retningslinjer hvor formålet er å gi forskere kunnskap om anerkjente forskningsetiske normer. Retningslinjene er rådgivende og veiledende, og de skal bidra til å utvikle forskningsetisk skjønn og refleksjon, avklare etiske dilemma og fremme god vitenskapelig praksis. Våre informanter fikk beskrevet de etiske overveielser i prosjektet i introduksjonsbrevet som ble sendt over i forkant av intervjuene⁵.

⁵ Se vedlegg 2

4 En drøfting av idrettens omdømmefall

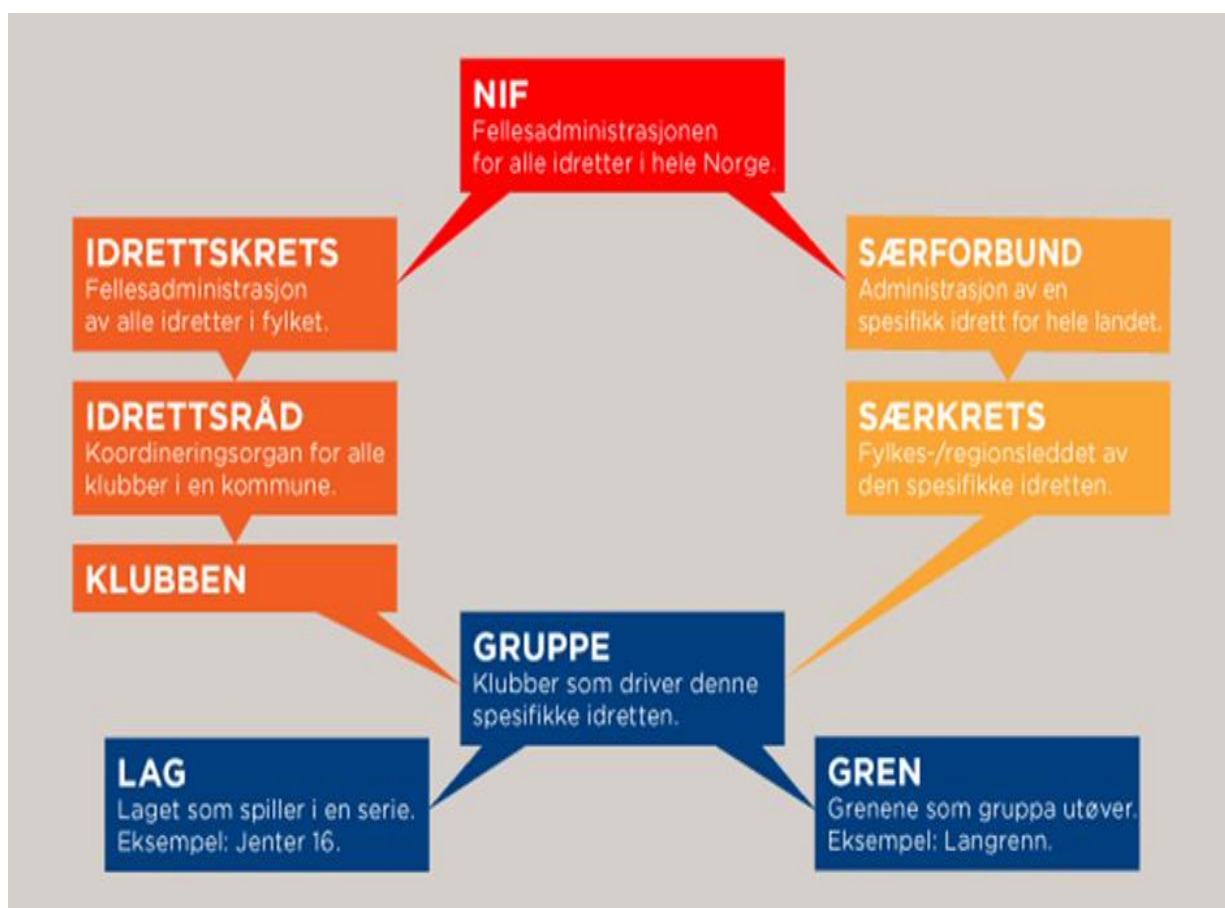
Hvorfor står idretten i en omdømmekrise? Vi vil i dette kapitlet drøfte NIFs omdømmefall i lys av idrettens særegne styrings- og organisasjonsform, ved å fremstille oppgavens kontekst og diskutere våre funn i lys av vårt analytiske rammeverk. Vi starter med å beskrive paraplyorganisasjonen NIF før vi drøfter hvilke føringer den særegne styrings- og organisasjonsformen har hatt å si for utviklingen og omdømmet til norsk idrett. Et historisk tilbakeblikk er nødvendig for å forstå hvorfor idretten framstår slik den gjør i dag. Vi vil deretter drøfte OL/PL-prosessene, og de siste års omdømmefall for norsk idrett, hvor media fattet interesse for norsk idretts forvaltningspraksis og satte søkelyset på en lukket og lite dynamisk organisasjonskultur.

4.1 En beskrivelse av Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite

Den norske styreformen er preget av konsensus, der staten samhandler godt med det øvrige samfunnet og hvor de organiserte interesser spiller en stor rolle (Rommetvedt 2017, 78). Den frivillige sektor har spilt en betydelig rolle i utviklingen av demokratiet og oppbyggingen av det norske samfunnet (Kulturdepartementet 2012, 11 og 30). Den norske idrettsmodellen er tuftet på verdier som grasrotdemokrati, lokalsamfunnsdeltakelse, frivillighet, dugnadsarbeid, og inkludering. Dette er verdier som ikke er en selvfølge i andre land, hvor idrett ofte er et politisk redskap og idrettsprofiler brukes som nasjonal propaganda.

NIF er Norges største medlemsbaserte organisasjon, og er en paraplyorganisasjon for all organisert idrett i Norge. Særforbundene er medlemmer av NIF og representerer den ene linjen i organisasjonsmodellen. Idrettskretsene er et organisasjonsledd underlagt NIF og er den andre hovedlinjen i organisasjonen. På grasrota finner vi idrettslagene som forholder seg til både idrettskretser og særforbund. NIFs formål sier at organisasjonen skal arbeide for at alle mennesker gis mulighet til å utøve idrett ut fra sine ønsker og behov (Norges idrettsforbund 2015b, 5).

Figuren nedenfor gir et grovt riss av NIFs organisasjonsstruktur, og idrettens instrumentelle struktur i aggregert form.



Figur 1: Norsk idretts organisasjonskart, 2019 (Kilde: <https://www.idrettsforbundet.no/om-nif/organisering/>).

Organisasjonskartet viser NIF som Norges største frivillige organisasjon med de to nevnte linjene; idrettskretslinjen og særforbundslinjen. De to hovedlinjene representerer todelingen og formålskonflikten i norsk idrett. Kartet visualiserer en kompleks organisasjon som skal balansere frivilligheten og dugnadsånden, samtidig som den skal utvikle den profesjonelle toppidretten ved å appellere til private aktører og kommersielle interesser. I praksis blir dette en innfløkt organisasjon med flere overbygninger, uklare grensesnitt og stor avstand fra nasjonalt til lokalt nivå (Bergsgard 2005, 139-140). For en detaljert beskrivelse av den norske idrettsmodellen viser vi til vedlegg 1.

4.2 NIFs styring- og organisasjonsforms føringer for utviklingen av norsk idrett

Norges idrettsforbunds aner kan spores tilbake til 1861, når Centralbevegelsen for utbredelse av Legemsøvelser og Vaabenbrug ble stiftet. Formålet med denne organisasjonen var å bedre ferdigheten i legemsøvelser, utdanne dyktige fedrelandsforsvarere, og styrke lokalvernet (Olstad og Tønnesson 1987, 13). Vi får de første særidrettene og særforbundene på slutten av

1800-tallet, og frem mot 1920-tallet utvikles den moderne idretten slik vi kjenner den i dag. Centralforeningen og særforbundene var prinsipielt uenige i formålet med idretten. Mens Centralforeningen så på idretten som et formål for å nå andre mål, som å forsvare fedrelandet i krig, fremmet særforbundene idretten som et mål i seg selv og prestasjoner gjennom konkurranser. På Idrettstinget i 1919 ble Norges Landsforbund for Idrett opprettet, og Centralforeningen ble faset ut fra idretten i 1920.

Organisasjonsfreden varte imidlertid ikke lenge. I perioden 1920-1924 mobiliserte arbeideridretten sterkt i Norge. Dette hadde sammenheng med samfunnsendringene etter 1. verdenskrig og framveksten av industrisamfunnet og arbeiderklassen. Samfunnet var i uro på grunn av forskjellene i levekårene mellom arbeidsgiver (borgerklassen) og arbeidstakerne (arbeiderklassen) (Loland 1995, 76). Formålskonflikten ble igjen reist, der lederne i Landsforbundet definerte idretten som et mål i seg selv, mens arbeideridretten brukte idretten til å fremme sosiale og politiske kampsaker (Olstad og Tønnesson 1987, 203). I 1924 ble Arbeidernes Idrettsforbund (AIF) dannet, og idretten var igjen delt i to fløyer. Todelingen varte frem til 1936, hvor de gradvis nærmet seg hverandre igjen, gjennom et idrettsforlik med mål om enhet og fellesskap innenfor idretten.

Krigen samlet idrettsbevegelsen til en felles bevegelse gjennom en samlet sivil motstand mot nazistene, og som en væpnet motstandsbevegelse (Goksøyr 2011, 126). I 1946 ble NIF konstituert på Idrettstinget, med en sammensetting av delegater på 29 representanter fra særforbundene og 79 representanter fra idrettskretsene. Med et klart flertall i tingsalen til idrettskretsene og distriktsrepresentantene, ble det vedtatt en lov som sikret begge fløyer vetorett i lovsaker. Med denne sammensettingen ble todelingen mellom idrett som mål og idrett som middel opprettholdt (Olstad og Tønnesson 1987, 326). Formålskonflikten har preget styrings- og organisasjonsformen i norsk idrett frem til i dag. Christensen et al. (2015, 61-62) beskriver hvordan organisasjoner som etableres i en bestemt tidsperiode og får «fødselsmerker», kan være karakterisert av bestemte kulturelle kontekster eller normer og verdier, noe som vil prege den sterkt senere. Todelingen og formålskonflikten i norsk idrett viser hvordan en organisasjon etableres. Todelingen er betydningsfull for utviklingen videre og er ikke enkelt å forandre, selv når omgivelsene og konteksten endrer seg.

Et nytt veiskille i styringen og organiseringen av norsk idrett fant sted på Idrettstinget i 1978. Bakgrunnen var NIFs store vekst i både medlemstall og antall idrettslag. Nye idretter ble

lansert og flere særforbund ble etablert fra 1965 og fremover (Loland 1995, 86).

Særforbundene opplevde idrettskretsenes flertall på Idrettstinget som svært urettferdig, tatt i betraktning den veksten særforbundene opplevde. Det ble dermed vedtatt at Idrettstinget skulle sammensettes med et likt antall representanter fra idrettskretsene og særforbundene. I tillegg skulle medlemmene i idrettsstyret ha stemmerett på Idrettstinget (Skaset 2004). De norske OL-særforbundene var fortsatt organisert i Norges olympiske komité (NOK), slik at den olympiske idretten var eid og styrt av de olympiske særforbundene i en organisasjon adskilt fra NIF. Idrettskretsene hadde følgelig ingen påvirkning på toppidrettsarbeidet. Denne organiseringen styrket formålet og sikret arbeidsro mellom de to organisasjonene, med et ryddig grensesnitt mellom breddeidrett og toppidrett (Loland 1995, 239 og Goksøyr 2011, 217-219).

Dagens styrings- og organisasjonsform er tuftet på de to historisk ideologiske motsetningene (Olstad og Tønnesson 1987, 13 og 203). Vi finner de igjen i organisasjonsleddene under NIF, med idrettskretsenes fokus på idrett som middel for blant annet folkehelse og som læringsarena for barn og unge. Særforbundene på den andre siden ser på idrett som et mål i seg selv, med aktiviteten i fokus både i bredde- og toppidretten.

4.2.1 En drøfting av den ideologiske motsetningen i norsk idrett

I de fleste organisasjoner vil en finne ulike fraksjoner og meninger om handlingsprogram og strategiske valg i virksomhetsplanene. En viss uenighet og meningsutveksling er berikende for en organisasjon og skaper utvikling. Det vil imidlertid oppstå problemer dersom fraksjonene blir såpass tydelige og dominerende i organisasjonen at endring og utvikling hindres. Bergsgard (2005, 127-129) og flere av informantene våre bekrefter at fraksjonen mellom idrettskretser og særforbund har trekk som tyder på en slik blokkdannelse og sammensetting i norsk idrett. Bang (2015, 26-40) snakker om subkulturer som kan være i konflikt og dermed virke hemmende på hverandre. Det kan oppstå konflikter mellom funksjonsheter hvor deres virkelighetsoppfatninger står i motsetning til hverandre på en måte som gjør at det skapes hindringer for en eller begge gruppenes evne til å nå sine mål. Todelingen i norsk idrett kan lede til et utydelig grensesnitt mellom organisasjonsleddene, og dermed utfordre den felles organisasjonskulturen. Intervjuprosessen avslørte at todelingen i norsk idrett var et forhold alle informantene var opptatt av og hadde meninger om. Temaet engasjerte, og vi fikk bekreftet at idretten har brukt og bruker mye tid og ressurser på dette. Todelingen ble beskrevet som en «sykdom» i organisasjonen som resulterer i kritiske følgefeil

i flere ledd i organisasjonen. Todelingen utfordrer også maktfordelingsprinsippet i organisasjonen. NIF er en frivillig organisasjon, der medlemmene i prinsippet skal sitte på makten, der makten går nedenfra og oppover i organisasjonen. Noen av informantene var svært opptatt av dette forholdet, og mente det er betimelig å diskutere idrettskretsenes likestilte posisjon med særforbundene i Idrettstinget ut fra de nevnte organisasjonsleddenes juridiske tilknytning til NIF.

Flere av informantene våre mener videre at todelingen i norsk idrett er svært synlig i idrettspolitikken og har konsekvenser for styringen av norsk idrett. Dette ble eksemplifisert med hvordan Idrettstinget er sammensatt, med samme antall mandater mellom særforbund og idrettskretsene. Det stemmes i blokk på idrettspolitiske saker, hvor forsøk på endringer av organisasjonen blokkeres av motparten (Norges idrettsforbund 2011 og 2012). Flere informanter påpekte at med todelingen i norsk idrett, får valg av president og øvrige styremedlemmer til idrettsstyret for mye personfokus. Som en informant retorisk poengterte: *«Idrettsstyret velges på alle mulige kriterier; som fordeling mellom særforbund og idrettskretser, kjønns sammensetning, ungdomsrepresentanter, geografi og så videre. Hvor kommer kompetansekravet inn? Selv valgkomiteen velges etter kriterier for å ivareta maktbalansen mellom særforbund og idrettskretser».*

En av våre informanter påpekte at det finnes en viss form for samarbeid mellom særforbund og idrettskretser i tingperiodene, og flere av informantene var tydelige på at norsk idrett trenger både idrettskretser og særforbund. To av informantene våre var svært opptatt av funksjonen til kretsleddet, og at den viktige posisjonen idrettskretsene har regionalt og lokalt må ivaretas i systemet. De hevdet at idretten må ha en politisk ledelse regionalt som sitter tett på politisk og administrativ ledelse i fylkeskommuner. Når fylkeskommunene nå skal regionaliseres, blir det enda viktigere å være til stede regionalt. En informant var klar på at lokalidretten i Finnmark ikke kan styres fra Oslo. Idretten må være til stede med en ledelse som kan møte den offentlige forvaltningen på regionalt nivå. En informant fra kretsleddet påpekte at det kommer betydelige pengestrømmer fra fylkeskommuner og kommuner til respektive kretser, midler som er kritiske for kretsenes eksistens. Når tilskuddet fra offentlig forvaltning er betydelig høyere enn overføringene fra NIF sentralt, kan dette gjøre noe med prioriteringen av arbeidsoppgaver og lojaliteten mot NIF sentralt. To informanter var veldig opptatt av idrettskretsenes legitimitet og ansvar overfor fylkeskommunene. Det ble påpekt at det krever god oppfølging fra idrettens side å svare ut de regionale kravene offentlig sektor

stiller til idretten, og dette må sees uavhengig av sammensettingen av delegater til Idrettstinget.

Det siste året har NIF sentralt satt i gang et moderniseringsprosjekt, med mål om å se på en mer effektiv og rasjonell organisasjonsmodell. Prosjektet har jobbet frem ulike alternativer for fremtidig organisering av norsk idrett. Ett av forslagene er blant annet å fjerne dagens modell med idrettskretser og erstatte disse med fellesidrettslige regioner (Norges idrettsforbund 2018, 24-26). En slik endring kan rokke ved den fastlåste todelingen i norsk idrett. Men siden det samtidig foreslås at sammensettingen av Idrettstinget skal opprettholdes ved valgmøter i forkant av Idrettstinget, synes prosjektet foreløpig å være lite gjennomarbeidet og framstår som prematurt. Alle våre informanter var opptatt av moderniseringsprosjektet. De fleste var nok imidlertid av den oppfatning at eventuelle gjennomgripende forslag ville bli stemt ned i idrettstingsalen med bakgrunn i delegat-sammensettingen. Et par av informantene mente at det beste prosjektet kunne konkludere med på nåværende tidspunkt var å gå over til 2 årlige tingperioder, og gi det nye idrettsstyret i oppgave å fortsette moderniseringsarbeidet.

Norsk idrett står i en situasjon der sammensettingen av Idrettstinget får et altoverskyggende fokus, og øker spenningen mellom idrettskretser og særforbund foran hvert idrettstingsmøte. Organisasjoner er en koalisjon av ulike individer som kan ha ulike mål, og det kan dermed oppstå konflikter og maktbruk – det vi kaller politikk – mellom ulike individer og grupper (Jacobsen og Thorsvik 2013, 164-171). Som en av våre informanter påpekte, så blir begge leirer introverte og jobber for sine egne saker inn mot idrettstingsmøter. Fokuset på makt og posisjon overskygger helhetsfokuset. Jacobsen og Thorsvik (2013, 164-171) sier politikk finner sted overalt i alle sammenhenger, men særlig hvor det er konkurranse om innflytelse og makt til å kunne sette kriterier for strategiske valg, og kamp om knappe ressurser. Dette gjør at politiske ferdigheter er viktig i organisasjoner, også i norsk idrett. Innen idretten ser vi at samarbeidet bortfaller og organisasjonsleddene blir opptatt av sine egne fanesaker inn mot Idrettstinget, samt å få valgt inn sine egne representanter i idrettsstyret.

En viss form for uenighet er nødvendig for å få gode diskusjoner og utvikling. Bli imidlertid motsetningene for store, vil det hindre utvikling, endring og modernisering av organisasjonen. Dette kan resultere i en stivbent organisasjon, som ikke utvikler seg i takt med tiden. NIFs situasjon synes å være et eksempel på hvordan en manglende utvikling kan resultere i at organisasjonen kommer i utakt med omgivelsene, og legitimiteten utfordres (Wæraas,

Byrkjeflot og Angell 2011, 64). Vår problemstilling handler om hvorfor idretten står i en omdømmekrise. Legitimiteten påvirker omdømme og motsatt. I bedømmingen inngår blant annet vurderinger av hvorvidt organisasjonen etterlever lover og regler, og videre om man lever opp til samtidens normer for hvordan en tidsriktig, effektiv organisasjon skal se ut, for eksempel dens organisasjonsformer, rutiner og prosedyrer (Rørvik 2014, 196).

Videre oppleves todelingen av norsk idrett på administrativt nivå som problematisk. Ansvars- og rollefordelingen blir uklare med overlappende oppgaver mellom særforbund og idrettskretser. Flere av våre informanter påpeker manglende fokus på overføringsverdier mellom organisasjonsleddene, og at NIF som paraplyorganisasjon ikke har klart å finne arbeidsmetoder og møteplasser for å skape gode synergier og tydelige grensesnitt mellom idrettskretser og særforbund. Informantene påpekte nettopp manglende rolle og grensesnitt mellom idrettskretser og særforbund som problematisk. De stilte spørsmål om hvorfor idrettskretser og særforbund settes opp mot hverandre politisk. I en ideell organisering burde de utfyllt hverandre med fokus på sine kjerneoppgaver. Det er interessant å se disse opp mot avhandlingen til Bergsgard som ble publisert i 2005. Idrettskretser og særforbund retter nærmest identiske beskyldninger og antakelser mot hverandre da som nå. Bergsgards informanter snakker også om dobbelt bokholderi, unødvendig ressursbruk og for mye makt til idrettskretsene innen NIF (Bergsgard 2005, 127-129).

En informant som har lang fartstid i flere roller innenfor idretten siteres som følger:

«idrettskretsene har fremmet en overbevisning om at breddeidretten går gjennom idrettskretsene, mens toppidretten ledes av særforbundene. Det stemmer ikke, særforbundene bruker nær sagt all sin tid på breddeaktivitet og grasrota». Samme diskusjonen finner sted i Bergsgard (2005, 128) sin doktoravhandling med spørsmål om hvem som har det operative ansvaret og representerer den idrettslige aktiviteten. I NIFs IPD⁶ kommer det klart og tydelig fram at særforbundene er ansvarlige for all aktivitet gjennom sine organisasjonsledd, det være seg breddeidrett og toppidrett (Norges idrettsforbund 2015b). Idrettskretsene er et organisasjonsledd under NIF, med generalsekretæren i NIF som arbeidsgiver for ansatte i idrettskretsene. I henhold til NIFs lov § 5-2, første til tredje ledd skal idrettskretsene ha fokus på rammebetingelser og forvaltningsoppgaver til lokale idrettslag (Norges idrettsforbund

⁶ Idrettspolitisk dokumentet (IPD) er en plan for hele den organiserte idretten i Norge. Her synliggjøres norsk idretts visjon, formål og virksomhetsidé, og her sammenfattes noen overordnede ambisjoner for tingperioden i en programklæring.

2015c). Grensesnittet mellom særforbund og idrettskretser synes å være avklart i lovverket, men i det daglige arbeidet følges tydeligvis ikke dette opp.

For å komplisere todelingen og uklare roller og ansvarlinjer i norsk idrett ytterligere, så er det betimelig å nevne enkelte idrettskretsers fokus på å få OL/PL til sin region. Dette opptok flere av våre informanter fra ulike posisjoner i norsk idrett. Vi har de siste par årene sett en økende tendens til at idrettskretser har fokus på å få OL/PL til sin region. Det er flere lokale initiativ fra idrettskretser og idrettsråd som over lengre tid har jobbet for et fremtidig OL. Dette har resultert i at flere idrettskretser har gått sammen og fremmet en sak til Idrettstinget i 2019 på en felles OL/PL søknad for 2030. Flere av informantene beskrev dette som problematisk. Det røkkes ved legitimiteten til idrettskretsene. De skal ha fokus på bredden i norsk idrett og sørge for gode rammebetingelser for idrettslagene som utøver aktiviteten. Ved å bruke ressurser på et fremtidig OL/PL, tas fokuset bort fra idrettskretsenes ansvar og kjerneoppgaver. Wæraas, Byrkjeflot og Angell (2011, 26-27) sier at en organisasjons substans og framturen påvirker dens legitimitet. Dersom organisasjonens ulike aktører sammenblander roller og ansvar fremstår ledelsen i organisasjonen med liten grad av styring, ledelse og kontroll. Utenforstående kan bli forvirret og oppleve aktørene i organisasjonen som frikoblet. En slik situasjon kan sette organisasjonens legitimitet på spill, siden det ikke er sammenheng mellom substans og framturen. En medlemsbasert organisasjon som Norges idrettsforbund, med ideelle formål og som i stor grad er basert på frivillighet, kan ha svært mye å tape på svekket legitimitet da den er avhengig av publikums tillit (Rørvik 2014, 195).

Det er viktig å drøfte hvordan todelingen i norsk idrett fører til utydelighet nedover i systemet. Idrettslagene på lokalt plan får to organisasjonsledd å forholde seg til, ofte med overlappende funksjoner. En informant fra idrettskretsleddet, kom flere ganger i intervjuet tilbake til bekymring for dobbeltarbeid på flere nivåer i organisasjonen. Informanten mente at overlappende funksjoner kom av at organisasjonen er blitt for stor og uoversiktlig, med lite kommunikasjon og kjennskap til de ulike organisasjonsleddenes oppgaver og ansvar. Selv om det er gitt at særforbundene står for aktiviteten og idrettsutøvelsen, og idrettskretsene står for forvaltning, så hevdet flere av våre informanter at oppgavene ofte blandes sammen i det daglige arbeidet i hverdagen.

Samtidig blir idrettslagene representert to veier, både gjennom særforbund og gjennom idrettskretsene. En av informantene våre mener dette er krevende og uoversiktlig for

idrettslagene. Grasrota forstår ikke problemstillingene en sliter med på nasjonalt nivå, og organisasjonen har blitt altfor komplisert. Informanten mener at det er dramatisk hvordan sammensettingen av Idrettstinget skaper avstand mellom grasrota og toppen av organisasjonen. En slik avstand er også problematisk for NIFs legitimitet og ansvar for å ivareta alle nivå av organisasjonen, i forhold til å tilrettelegge og skape aktivitet. NIFs visjon; «Idrettsglede for alle», blir problematisk å forsvare dersom deler av organisasjonen føler stor avstand mellom organisasjonsleddene. Det blir vanskelig å foredle en felles kultur for idretten, og den gjennomgripende kulturfilosofien blir dermed utfordret (Bang 2015, 26-40). Kritikere til institusjonelle trekk peker på at for sterke institusjonelle trekk skaper organisasjoner som ofte er for rigide, innadvendte og tenker mest på seg selv. De er lite opptatt av tilpasninger til omgivelsene, og som vanskelig lar seg styre demokratisk (Christensen et al. 2015, 70-71). Med henblikk på problemstillingen vår betyr dette at idrettens særegne styrings- og organisasjonsform er med å påvirke dens omdømme særlig sett opp mot ansvaret NIF har for å ivareta alle nivå av organisasjonen og tilrettelegge og skape aktivitet.

Vi har nå drøftet todelingen i norsk idrett, en todeling som har sitt utspring i ideologiene med idretten som et mål i seg selv, eller som middel for å oppnå andre mål (Olstad og Tønnesson 1987, 13 og 326. Loland 1995, 76. Goksøyr 2011, 126). Videre har vi diskutert hvordan det ideologiske utspringet har ført til en gjennomgående todeling i norsk idrett, en todeling som en av våre informanter mener er blitt perfektionert i moderne tid, fra sammensettingen av delegater på Idrettstinget til det daglige arbeidet i klubber og idrettslag på grasrota. Vi har også drøftet hvordan todelingen hindrer endring og dynamikk i organisasjonen. I de påfølgende sidene vil vi se nærmere på sammenslåingen av NIF og NOK i 1996, og om sammenslåingen kan ha påvirket styrings- og organisasjonsformen til NIF. Vi vil argumentere med at todelingen i kombinasjon med sammenslåingen av topp- og breddeidretten i samme organisasjon, er en viktig faktor for omdømmefallet til NIF.

4.2.2 Et historisk tilbakeblikk på forholdet mellom NIF og NOK

Fram til 1965 fungerte idrettsstyret som den nasjonale olympisk komité (NOK), en ordning som var kritisert fra særforbundene tidlig i 1960 årene. Idrettsstyret lyttet til særforbundene og valgte i 1965 å opprette NOK som et eget organisasjonsledd i NIF, med de 34 olympiske særforbundene som medlemmer. Komiteens hovedoppgave var å sørge for norsk deltakelse i olympiske leker. Denne organiseringen stod seg godt fram til OL på Lillehammer i 1994. Økt

internasjonalisering og profesjonalisering av idretten gjennom 1980 og -90 årene, samt å være kommende OL arrangør, medførte imidlertid nye diskusjoner på hvordan NOK skulle være organisert. To retninger pekte seg ut; enten full fristillelse fra NIF eller en variant av underordning i organisasjonen (Idrett og ledelse 1-4 2006, 21-22).

OL på Lillehammer i 1994 ble en stor suksess. De norske utøverne oppnådde meget sterke resultater, samtidig som arrangementet og rammen rundt ble historisk med folkefest, nydelig vær og rettferdige konkurranser. Norsk toppidrett var i sterk vekst, med gode profiler og sterk interesse fra næringslivet og media. I følge to av våre informanter brukte sterke aktører i norsk idrett anledningen til å fri til norsk idrett for å slå sammen NIF og NOK i samme organisasjon. En slik sammenslåing ville imidlertid føre til at presidenten fikk særdeles mye makt. Aktørorienteringen ble sentral i denne situasjonen, slik vi vil se ved flere viktige avgjørelser i norsk idrett senere i kapitlet. Vår oppgave er systemorientert, men vi mener det er viktig å påpeke at vi ved gjentatte tilfeller ser hvor sterk innflytelse sterke lederaktører har fått i norsk idrett gjennom historien. Innen organisasjonsteori er det vanlig å definere makt som en aktørs evne til å overvinne motstand for å oppnå et ønsket mål eller resultat. Organisasjoner er en koalisjon av ulike individer som kan ha ulike mål, og det kan dermed oppstå konflikter og maktbruk mellom ulike individer og grupper. Politikk blir viktig der det er konkurranse om innflytelse og makt til å kunne sette kriterier for strategiske valg, og kamp om knappe ressurser. Dette gjør at politiske ferdigheter er viktig i organisasjoner, og forsterker tydelig aktørperspektivet som vi ser i norsk idrett. (Jacobsen og Thorsvik 2013, 164-171).

Et annet viktig moment er at implementeringen av NOK og de olympiske idrettene i NIF skapte en ny utfordring slik idretten er organisert. En av informantene med lang ledererfaring fra idretten og embetsverket påpeker at særforbundene har formell rett over egen toppidrett. Når Olympiatoppen legges som et organisasjonsledd under NIF blir generalsekretæren i NIF øverste leder for toppidretten og en maktfaktor uten å ha et lovforankret grunnlag for å gjøre dette. Dette leder til en polarisering i norsk idrett med stor avstand mellom bredde- og toppidretten, samt en rettighetskamp om toppidretten mellom Olympiatoppen og særforbundene (Idrett og ledelse 1-4 2006, 31). Samme informant siteres som følger: *«Idrettsstyret ble formelt leder av både grasrota og aktiviteten i klubber og idrettslag, samt alt internasjonalt ansvar inn mot Den Internasjonale Olympiske Komité, med påfølgende internasjonal nettverksbygging, OL-representasjon, og ikke minst ansvaret for å styre flere*

nasjonale OL-søknadsprosesser. Så store sko er nærmest umulig å fylle uansett hvem som er president».

4.2.3 En drøfting av sammenslåingen av NIF og NOK

Frem til 1996 hadde de 34 olympiske særforbundene styrt norsk toppidrettsstrategi, deltatt i OL og stått for utviklingen i norsk toppidrett ved etableringen av Olympiatoppen på Toppidrettssenteret ved Sognsvann. Olympiatoppen stod for et stort løft i norsk toppidrettssatsing, med økning i ressurser og satsing på forskning og utvikling. Forskning og treningslære ble satt i system, og norsk toppidrett utviklet seg på alle områder innen vinter- og sommeridretter i disse årene (Idrett og ledelse 1-4 2006, 25-26). Når fusjonen ble vedtatt i 1996 fikk idrettskretsene også innflytelse og makt over toppidrettsarbeidet. Idrettskretsene med kjerneoppgaver innen forvaltning og rammevilkår for breddeidretten på grasrota, fikk dermed innflytelse på et fagområde de ikke hadde hatt et forhold til siden 1965.

Sammenslåingen i 1996 var et tema som engasjerte sterkt hos alle våre informanter. Flere av informantene mener at særforbundene i 1996 hadde en genuin mulighet til å endre delegatfordelingen på Idrettstinget med økt representasjon til særforbundene. Dette burde vært et viktig forhandlingskort i prosessene rundt sammenslåingen. Resultatet ble i stedet at særforbundene ga fra seg makten over toppidrettspolitikken til idrettskretsene. Et par av informantene mener at dette var svært uheldig, og at særforbundene ødela mye for seg selv ved at todelingen i norsk idrett ble ytterligere forsterket. En informant mener imidlertid at det ikke var realistisk å endre sammensettingen av Idrettstinget som følge av fusjonen, og at særforbundene var naive om de mente så. Siden sammensettingen av Idrettstinget i 1996 var likt fordelt mellom særforbund og idrettskretser og en lovendring krever 2/3 flertall, var det urealistisk å tro at fusjonen ville resultere i en endring av sammensettingen. «*Det er vel ingen som frivillig gir fra seg makt*», som informanten påpeker.

Samme informant hevdet imidlertid at fusjonen mellom NIF og NOK førte til andre og mer presserende utfordringer for NIF og norsk idrett. Idretten er tatt lenger bort fra det norske grunnfjellet og grasrota. Internasjonaliseringen på 1970 og -80 tallet utfordret den allmenne og folkelige idrettsbevegelsen. Etter OL på Lillehammer mener vår informant at idretten ble «*nærmest ruset og mistet fatningen*». Alle løp etter internasjonale arrangementer og nye OL søknader, idrettskretsene inkludert. Som eksempel bruker informanten politisk røde Oppland fylkeskommune. Et fylke etter AIFs ideologi ønsker seg OL hver gang det åpner seg en mulighet for å søke. Ved å ta eliteidretten inn i NIF fikk vi sammenblandingen som

vanskeliggjør roller og interesser. Skal vi prestere internasjonalt må vi satse på toppidrett, men som informanten påpeker, «*da må vi ha orden på hjemmebane*». Vi er dermed tilbake til sammensettingen av Idrettstinget og ansvars- og rollefordelingen i norsk idrett. NIF får legitimitetsutfordringer for hvordan bredde- og toppidretten ivaretas med uklare grensesnitt mellom organisasjonsleddene.

4.2.4 NIF sentralt sin posisjon overfor resten av norsk idrett

To av våre informanter mener at todelingen i idretten skaper handlingsrom for NIF sentralt og idrettsstyret til å kjøre fram saker på NIFs egne premisser. Begge informanter eksemplifiserer dette ved å diskutere idrettskretsenes organisatoriske tilknytning til NIF. Særforbundene er medlemmer av NIF, mens idrettskretsene er et underordnet organisasjonsledd i NIF hvor generalsekretæren er arbeidsgiver til daglige ledere i sine respektive idrettskretser. Våre informanter mener at lojaliteten til idrettskretsene ligger hos NIF som arbeidsgiver, og at kontakten er tettere mellom NIF og idrettskretsene enn med særforbundene. Med idrettskretsene i ryggen har NIF ledelsen stor makt i norsk idrett og i praksis et flertall på Idrettstinget. NIF har med andre ord enkelte autokratiske tendenser.

Et annet forhold er ansvarsforholdet som idrettsstyret har for hele linjen; fra internasjonal toppidrett til frivillig arbeid på grasrota. En av våre informanter mener det er en umulig oppgave å fylle denne rollen i ett idrettsstyre og for en president. Går vi tilbake til de opprinnelige ideologiene for idretten; mål/middel konflikten slik norsk idrett er organisert, så skal ett idrettsstyre fremme begge ideologiene i samme organisasjon. Som informanten fortsetter, «*så vil idrettsstyret alltid bli beskyldt for å ha for mye fokus og bruke for mye av ressursene på en av ansvarsområdene*». En gjennomgang av de siste års nyheter om idrett i media forteller oss at toppidretten tar stor plass i det offentlige rom. Breddeaktiviteten er sjelden i fokus. Det er dermed lett for idrettsstyret å bli beskyldt for å ha for mye fokus på toppidrett. Våre informanter mener at de tre siste mislykkede OL/PL søknadene er eksempler på et for sterkt toppidrettsfokus fra NIFs side. OL/PL prosessene drøfter vi senere i analysen.

En av våre informanter hadde motsatt innfallsvinkel på den norske idrettsmodellen.

Vedkommende mente at dagens modell, med NIF som en paraplyorganisasjon er en god modell, og at organisasjonsmodellen ikke er det essensielle problemet. Det er viktigere at hvert enkelt organisasjonsledd vet hvilke oppgaver og ansvar som skal fylles, samt at beslutningsmodellen er optimal. Informanten pekte på at fordeling av økonomiske ressurser

ofte blir et konflikttema mellom idrettskretser og særforbund, og stilte spørsmåltegn ved om en burde rendyrket disse beslutningsprosessene bedre, og at beslutningen må tas i det organisasjonsleddet som er ansvarlig. Informanten eksemplifiserer dette med at saker vedrørende Olympiatoppen bør diskuteres og besluttes av særforbundene, men innenfor nåværende organisasjonsmodell. Dette bringer oss tilbake til problemstillingen vår hvor vi stiller spørsmål ved om idrettens organisasjonsmodell er med å legge føringer for utviklingen av norsk idrett med tanke på dens omdømme. Ovennevnte drøfting viser at det er både sterke meninger om idrettens styrings- og organisasjonsform, og den er delt.

NIFs makt og kontroll over idrettskretsene har tilsynelatende ført til en økende frustrasjon blant særforbundene over en lengre periode, etter flere nederlag på viktige idrettspolitiske saker i tingssalen. Som et resultat av dette gikk flere særforbund sammen og dannet Særforbundenes Fellesorganisasjon (SFF)⁷ etter Idrettstinget i 2007. I starten ble SFF oppfattet som en kamporganisasjon, med en overordnet målsetting; å endre sammensettingen av Idrettstinget. Dette var også organisasjonens hovedmål inn mot idrettstingene i 2011 og 2015. Forslagene ble stemt ned i tingssalen⁸, men SFF har opparbeidet seg en posisjon i norsk idrett som et felles talerør og støttefunksjon for særforbundene. En av våre informanter mener imidlertid at SFF er en overflødig organisasjon i idretten ved at den gjør oppgavene NIF burde ha overfor særforbundene, og kan føre til at grensesnittet forverres ytterligere. Men det kan også argumenteres for at NIF ikke har klart å tilfredsstille særforbundenes behov for fellesskap og samarbeid, og at det dermed legitimerer SFF sin eksistens. Teorien viser at organisasjoner med god struktur, tydelig ansvars- og oppgavefordeling og klart definerte kjerneoppgaver som naturlig hører hjemme i organisasjonen har god legitimitet i sine omgivelser og blant sine viktigste samarbeidspartnere. Noe av det viktigste arbeidet med omdømmehåndtering er å balansere organisasjonens utvikling og bevegelse i spenningsforholdet mellom den man faktisk er og den man ønsker å være overfor interne og eksterne partnere (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 16). Drøftingen over indikerer at NIF ikke har et klart grensesnitt på roller og ansvarsfordeling mellom idrettskretser og særforbund og har legitimitetsutfordringer når det kommer til vedtatt og reelt fokus og ressursbruk inn mot sine kjerneoppgaver.

⁷ <http://saerforbund.no/>

⁸ Protokoll fra idrettstingene i 2011 (s. 24-25) og 2012 (s.76)

4.2.5 Forholdet mellom NIF og staten

Følgende sitat beskriver forholdet mellom idretten og staten på en forbilledlig måte:

«I et land der OL- og verdensmestere i seiling inntar kongetronen og en statsminister entrer fotballbanen eller kommentatorboksen, skulle man tro at samspillet mellom idrett og politikk var det aller beste. Lenge var det også slik, men i de senere år har den nære «familierelasjonen» mellom idrett og politikk utviklet seg til å bli et temmelig stormfullt forhold der hodene har rullet – i billedlig forstand, vel å merke ...» (Bergsgard og Rommetvedt 2006, 1).

For en ytterligere forståelse av idrettens styringsform ser vi i det følgende på forholdet mellom NIF og staten, samt finansieringsmodellen av norsk idrett. Spillemiddelfordelingen er sentral i utviklingen av idrettens styringsform, og er viktig å se på i forhold til idrettens autonomi overfor staten. Idrettens krav om autonomi, sett opp mot styringsbehov fra statens side, baseres på en forståelse av utviklingen av spillemiddelmodellen (Bergsgard 2005, 151-155).

4.2.6 Et historisk tilbakeblikk på pengestrømmene i idretten

Norges første lov om pengespill kom i 1946 med bakgrunn i at Norge måtte gjenreises etter krigen, og hadde et stort behov for idrettsanlegg over hele landet. Idretten kom ut av 2. verdenskrig med et godt omdømme, etter god innsats både i den sivile holdningskampen og i den væpnede motstandskampen under krigen. (Goksøyr 2011, 127). Det var imidlertid vanskelig å forsvare bygging av idrettsanlegg med midler over statsbudsjettet i den tilstanden Norge var i etter krigen. Løsningen ble å innføre pengespill på fotballkamper, der overskuddet av tippingen skulle gå til idrett og forskning utenom statsbudsjettet etter en fordelingsnøkkel vedtatt av regjeringen (Goksøyr, Andersen og Asdal 1996, 40-44). Norsk Tipping AS ble stiftet i 1948, med staten (40%), Norges idrettsforbund (40%) og Norges Fotballforbund (20%) som eiere. Norsk Tipping ble organisert som et særlovsorganisert aksjeselskap og har i hele etterkrigstiden hatt som oppgave å ivareta særlige samfunnshensyn og samtidig drive forretningsmessig virksomhet (Wikborg Rein & Co 2010, 8). Rørvik (2014, 196-206) peker på at organisasjoners omdømme er avhengig av hvorvidt man klarer å leve opp til sterke normer i samtiden ved å ta samfunnsansvar. Organisasjoner kan være multifunksjonelle ved å ivareta sentrale samfunnsverdier slik som er tilfellet for norsk idrett (Jacobsen og Thorsvik 2013, 16-17).

Statens idrettskontor ble opprettet for å forvalte overskuddet fra spillemidlene. Rolf Hofmo ble ansatt som leder av avdelingen, en posisjon han hadde fra 1946 til 1966. Hofmo framsto som en meget sentral og mektig person på idrettsfeltet i sin virketid (Olstad og Tønnesson 1987, 99-112). Hofmo var uenig i at spillemidler skulle finansiere NIFs sentraladministrasjon, på bekostning av sårt tiltrengte midler til anleggsutvikling over hele landet (Idrett og ledelse 1-4 2006, 27). En kamp han imidlertid tapte (Bergsgard 2005, 158). Dette var den første store konflikten mellom staten og NIF etter opprettelsen av Norsk Tipping. Hofmo sin periode i norsk idrett er interessant å diskutere i lys av kulturperspektivet og stivhengighet som vi omtaler i vårt analytiske rammeverk (Christensen et al 2015, 61-63). Hofmo var en sterk embetsmann som satte spor etter seg i form av minner, myter og byggverk. I vår oppgave er dette spennende å diskutere når en ser organisasjonsutviklingen i et aktørperspektiv. Som nevnt tidligere i analysen, så er aktørperspektivet i norsk idrett viktig, siden enhver kultur vil påvirkes av sterke og sentrale ledere (Bang 2015, 124). Hofmo fremstod som en sterk og karismatisk leder og bidro til å legitimere idrettens ståsted gjennom økte rammebetingelser. NIF var i etterkrigstiden gjennom en stor økning i medlemsmassen, og ble utover i 1970-årene Norges største frivillige organisasjon. En sterk økonomisk vekst gjennom spillemidlene bidro til å styrke NIF sin posisjon både innen idrettsorganisasjonen og i det politiske bildet (Olstad og Tønnesson 1987, 298).

Ny lov om pengespill ble vedtatt av Stortinget i 1992. Den nye loven slo meget gunstig ut for idretten med økning i økonomiske overføringer og sikrere framtidsutsikter. Norsk Tipping AS ble valgt til å forvalte og utvikle norsk spillpolitikk som heleid statlig aksjeselskap, med Kulturdepartementet (KUD) som ansvarlig departement fra statens side. På den andre siden kan denne endringen ha svekket idrettens autonomi ved at staten tok over all styring og fordeling av spillemidlene, og idrettens eierskap i Norsk Tipping AS ble avsluttet.

Forholdet mellom NIF og KUD er tuftet på statens finansiering av norsk idrett og balansegangen mellom kontroll fra statens side og grad av autonomi fra idrettens side (Bergsgard 2005, 60-69). I følge Bergsgard (2005, 66) har statens aktive rolle overfor idretten, bidratt til å øke NIFs legitimitet i offentligheten. Forholdet mellom staten og idretten har vært tuftet på konsensus og høy grad av enighet på overordnede strategier og mål. Spillemiddelordningen har nærmest gitt NIF monopol på den organiserte idretten i Norge, ved at alle statlige midler overføres NIF for videre fordeling til særforbund og andre organisasjonsledd. Selle (1995, 337) har brukt betegnelsen «familierelasjon» for å beskrive

forholdet mellom hovedaktørene på nasjonalt styringsnivå, der NIF og KUD gjensidig har bygd hverandre opp og blitt sterke aktører med stor makt. Bergsgard (2005, 60-70 og 151-218) drøfter avhengighetsforholdet mellom departementet og idretten inngående i sin doktorgradsavhandling, der han går langt i å konkludere med at NIFs lojalitet ligger hos sin statlige samarbeidspartner, og i mindre grad framstår som en representant for den lokale aktiviteten. En av informantene våre mener at departementet fikk økt sin makt ved at finansieringen ble bestemt å skulle gå over statsråd og ikke gjennom Stortinget. Rollen har styrket departementets makt og posisjon som forvalter og styrer av de økonomiske tildelingene til idretten, og KUD har tatt rollen som idrettens vaktbikkje med de fordeler og ulemper dette har. Bergsgard (2005, 152, 194-195, 209-210, 213) antyder også dette i sin avhandling. KUD sin sterke posisjon overfor idretten kan være en årsak til at Stortinget i liten grad har involvert seg i idrettspolitikken, i tillegg til at idretten ikke mottar midler over statsbudsjettet. En løsning med finansiering over statsbudsjettet ville naturlig økt Stortingets behov for oppfølging og styring av idretten.

4.2.7 Statens bruk av økonomiske virkemidler overfor idretten

Staten har gitt idretten legitimitet i strategivalg og prioritering av kjerneoppgaver, men samtidig vært kritiske overfor idretten når det gjelder idrettens forhold til økonomi. Dette handler først og fremst om NIFs fordeling av rammetilskudd fra KUD nedover i organisasjonen, samt budsjettering av store internasjonale arrangement. Frem til 1990-tallet fikk NIF spillemidler overført fra staten som et rammetilskudd, der NIF fordelte midlene nedover i organisasjonen uten styring fra KUD. I arbeidet med idrettsmeldingen som kom i 1991-92 fulgte også en ny budsjettstruktur for overføringen av spillemidlene til NIF. Departementet gikk bort fra et stort rammetilskudd, og innførte en øremerket modell med postinndeling. KUD ville med denne endringen sikre at en større del av tildelingen tilfalt den aktive idretten (Bergsgard 2005, 170-174). Dette var den første handlingen der departementet strammet til den økonomiske styringen over idretten, og utfordret idrettens autonomi. Innføringen av lokale aktivitetsmidler (LAM midler) direkte fra KUD til idrettslagene, styrket oppfatningen av at staten tok et sterkere grep rundt de økonomiske tildelingene til idretten. Bakgrunnen for grepet var KUDs bekymring for at NIF bygde en for topptung og sentralisert sentraladministrasjon, med økende avstand til den lokale idretten. Disse to endringene på 1990 og 2000 tallet var et klart tegn på mistillit fra departementets side når det gjaldt NIFs fokus overfor den lokale aktiviteten (Bergsgard 2005, 175).

Samtidig må det påpekes at flere endringer av tippenøkkelen på 90- og 2000 tallet totalt sett har økt spillemiddeltilskuddet til NIF, så frem til nyere tid har ikke NIF fått mindre overføringer som følge av grepene til staten. Tilskuddet til den lokale aktive idretten har blitt styrket, i tillegg til at den totale økonomiske tildelingen til NIF har økt. Det er opportunt å diskutere om dette nå er i endring, i NIFs disfavør. Et svekket omdømme som følge av uorden i eget hus kan medføre reaksjoner fra omgivelsene i form av blant annet mindre tillit og økt behov for kontroll (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 29, 35-36). Vi vil drøfte spenningsforholdet nærmere i neste avsnitt.

4.2.8 En drøfting om idrettens autonomi utfordres av staten

Flere av våre informanter ser med bekymring på at staten gjennom økonomiske virkemidler benytter stadig mer av sin styringsrett over idretten. Informantene mener at statens økende behov for sterkere styring av norsk idrett skyldes økende mistillit. Informantene påpeker at tillitten til idretten er kraftig redusert, spesielt de siste årene, siden staten oppretter nye tilskuddsformer som reduserer overføringene til NIF. Eksempler på dette er innføringen av grasrotandelen i Norsk Tipping i 2009, der 5 % av overskuddet går direkte til frivillige organisasjoner. Grasrotandelen ble i 2018 økt til 7 %.

Informantene viser videre til KUDs fokus på den egenorganiserte aktiviteten, hvor det øremerkes midler til bygging av anlegg til egenorganisert aktivitet utenfor NIF organisasjonen. KUD finansierer organisasjonen Tverga⁹, som skal sørge for bedre rammevilkår til den egenorganiserte aktiviteten. Som en av våre informanter sier, så bygger staten opp en ny organisasjon utenfor NIF paraplyen, på bakgrunn av manglende tillit til at denne målgruppen prioriteres. I de siste års tildelingsbrev fra KUD har staten utfordret NIF på å komme opp med konkrete tiltak for å forhindre det økende frafallet i den organiserte ungdomsidretten¹⁰. En av informantene våre sier at KUDs økte satsing på egenorganisert idrett kan vanskelig tydes på en annen måte enn at staten ikke har vært fornøyde med NIFs arbeid på dette området.

En annen informant reagerer på at departementet gjør arbeidsforholdene til NIF sentralt vesentlig dårligere ved å kutte i de økonomiske overføringene. NIF har måttet si opp flere

⁹ <https://www.tverga.no/>

¹⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/179b491c71954838aab09f91fc063ac5/tilskuddsbrev_fra_kud_til_nif_09des2016.pdf

ansatte og mistet mye kompetanse som følge av dette. NIF har ikke økonomi til å styrke viktige deler av administrasjonen, som for eksempel kommunikasjonskompetanse. Som informanten påpeker, en god kommunikasjonsstrategi og kompetanse innen dette fagfeltet er nødvendig for å bygge opp NIFs omdømme igjen. Jacobsen og Thorsvik (2013, 299 og 278) påpeker at organisasjoner er avhengige av sine omgivelser for å overleve. Det er fra omgivelsene organisasjoner tilegner seg ressurser og legitimitet. Jo mer avhengig organisasjoner er av omgivelsene, desto viktigere er det å kommunisere godt med omgivelsene. Effektiv kommunikasjon er blitt en nøkkelfaktor i velfungerende organisasjoner. Omdømme bygges gjennom kommunikasjon med omgivelsene og nødvendig kompetanse innen kommunikasjonsstrategi er en nødvendighet. En tydelig kommunikasjonsstrategi sammen med nødvendige ressurser er viktig for en stor og kompleks organisasjon som NIF for å kunne styre og definere debatten om idretten i det offentlige rom (Jacobsen og Thorsvik 2013, 299).

Drøftingen av forholdet mellom idretten og staten viser med tydelighet at styrkeforholdet mellom partene er i endring. Idretten har frem til nyere tid hatt en sterk og autonom posisjon overfor KUD. Styrkeforholdet har vært stabilt over flere tiår, der de konfliktene som har vært, ofte har gått til idrettens fordel (Bergsgard 2005, 161, 216, 218). Departementet har imidlertid tatt mer grep og kontroll over handlingsrommet til idretten, og de foregående drøftingene har vist hvordan KUD, med Stortingets bifall, bruker økonomiske virkemidler mer aktivt for å styre utviklingen i NIF. Dette kan ses i forhold til agent-prinsipal teorien som viser til at når agenten (NIF) utnytter desentraliserte oppgaver til sin fordel, i dette tilfellet der agentens beslutninger resulterer i et fallende omdømme og manglende troverdighet, øker kontrollbehovet hos prinsipalen (KUD). Økt kontroll fra prinsipalen kan synligjøres i form av økt styrings- og kontrollbehov gjennom bruk av økonomiske virkemidler (Ladegård og Vabo 2010, 67). En informant med lang fartstid i idretten har aldri opplevd tilliten fra KUD så dårlig som den er nå. En forklaringsmodell på dette kan være prinsipalens opplevde mangel på tydelig styring fra agenten. Vedkommende trakk fram idrettsstyrets handlingslammelse som eksempel: *«Det er ikke bare idrettspresidenten som sliter, hele styret sliter, de fungerer ikke. Se for eksempel på protokollene fra styremøter. Idrettsstyret må bruke avstemninger på flere saker, og viktige saker utsettes. Det er detaljer opp og ned. De kommer seg ikke videre. Omgivelsene er svært kritiske, både politikere og mediehusene».*

Vi har nå drøftet NIF sentralt sin posisjon overfor resten av norsk idrett, og diskusjonen indikerer at det ikke er et klart grensesnitt på roller og ansvarsfordeling mellom idrettskretser og særforbund. For en ytterligere forståelse av idrettens styringsform har vi sett på forholdet mellom NIF og staten. Vi har sett at spillemiddelfordelingen er sentral i utviklingen av idrettens styringsform, og er viktig i forhold til idrettens krav og opplevelse av autonomi. I neste kapittel vil vi se nærmere på OL søknadsprosessene i nyere tid. Vi vil drøfte hvordan omgivelsenes oppfatning av NIFs sterke toppidretts- og arrangementsfokus har bidratt til idrettens svekkede omdømme.

4.3 Kan NIFs OL søknadsprosesser i nyere tid ha påvirket idrettens omdømme?

Etter det suksessfulle OL på Lillehammer i 1994, har det vært flere forsøk på å få vinter OL og Paralympics (OL/PL) til Norge på nytt. Vi vil ta for oss tre prosesser i nyere tid; OL/PL 2014, 2018 og 2022, og hva de har hatt å si for NIFs omdømme og tillit innad i idretten og samfunnet for øvrig.

4.3.1 OL og paralympisk 2018 prosessen

NIFs OL/PL søknader i nyere tid startet med at Lillehammer og Tromsø ønsket å være kandidater til å arrangere OL/PL i 2014. Idrettsstyret vedtok i styremøte i januar i 2004 å søke OL/PL i 2014, med Tromsø som søkerby. Prosessen stoppet opp da regjeringen besluttet å ikke stille statsgaranti på grunn av store usikkerheter i kostnadskalkylene for mesterskapet. Det er verdt å merke seg at 2014 prosessen ble oppfattet som en bykamp mellom Lillehammer og Tromsø, og at det var et splittet idrettsstyre som vedtok å søke om statsgaranti, med 7 mot 5 stemmer (Norges idrettsforbund 2015a, 24).

Interessen for å søke om OL/PL til Norge avtok ikke som følge av 2014v forsøket. I juni 2006 vedtok idrettsstyret å søke om OL/PL i 2018. Dette var starten på en stor og omfattende prosess for hele norsk idrett. Idrettsstyrets beslutning resulterte i at tre byer meldte interesse for å bli Norges søkerkandidat til OL/PL i 2018; Trondheim, Tromsø og Oslo/Lillehammer. Idrettsstyret opprettet en faglig referansegruppe som skulle evaluere søknadene fra aktuelle søkerkandidater på bakgrunn av Den Internasjonale Olympiske Komité (IOC) sin kravspesifikasjon, samt etterbruken av anleggene. Etter en lang og grundig prosess, innstilte referansegruppen på Oslo/Lillehammer som arrangør for OL/PL 2018, med Trondheim som andrevalg og Tromsø som tredjevalg. Idrettsstyret fulgte ikke referansegruppens anbefaling og vedtok med daværende konstituert presidents dobbeltstemme at Tromsø skulle være

Norges kandidat by til OL/PL 2018. Bykampen splittet idretts-Norge spesielt, og befolkningen generelt. OL/PL 2018 resulterte i en krevende fase med store diskusjoner internt i idretten. (Norges idrettsforbund 2015a, 26-34).

Staten gjennomførte en uavhengig kvalitetssikring av Tromsø 2018 sin søknad.

Kvalitetssikringen konkluderte med at et OL/PL i Tromsø ville koste nærmest det dobbelte av hva idretten selv hadde estimert. Som følge av dette vedtok idrettsstyret å trekke søknaden om statsgaranti for OL/PL 2018 i Tromsø på grunn av manglende støtte innen idretten for søknaden. Tromsø 2018 prosessen har blitt beskrevet som svært krevende for norsk idrett med nok en bykamp som splittet både kretser og særforbund (Norges idrettsforbund 2015a, 28-30). Idrettsstyret laget seg et vanskelig arbeidsklima ved å velge den kandidatbyen som kom dårligst ut hos referansegruppen oppnevnt av idrettsstyret. Det etterlatte inntrykket hos idrettskretsene i Nord-Norge var et stort tillitsbrudd fra NIF sentralt og idrettsstyret. (Norges idrettsforbund 2015a, 31-34).

4.3.2 OL og Paralympisk 2022 prosessen

Den hittil siste og mest opprivende søknadsrunden er OL/PL 2022. Prosessen startet i august 2011 med idrettsstyret som initiativtaker, der NIF inviterte til et tett samarbeid med idrettskretser og særforbund for å forankre søknadsarbeidet. En viktig lærdom fra de to foregående prosessene var forståelsen av hvor viktig det var å samle norsk idrett om en OL/PL-søknad (Norges idrettsforbund 2015a, 36-41). For å unngå en konflikt rundt valg av kandidatby, valgte NIF høsten 2011 å delegere valget til de vinterolympiske særforbundene, som alle pekte på Oslo som arrangør sammen med Lillehammer. Med dette som bakgrunn vedtok idrettsstyret i januar 2012 å gå i dialog med kommuner og fylkeskommuner i aksene Oslo - Lillehammer, med Oslo som hovedsøkerby (Oslo kommune 2014, 5).

Samarbeidet mellom NIF og Oslo kommune startet med to prosjektledelser; en fra NIF og en fra Oslo kommune. Idretten og kommunen slet med å finne en god samhandlingsform. OL/PL 2022 prosjektet ble etter hvert mer og mer et Oslo-prosjekt enn det som var forutsatt fra idrettens side (Norges idrettsforbund 2015a, 44-46). Samarbeidet fikk en ny utfordring da Oslos bystyre vedtok å avholde en folkeavstemming for å avgjøre om det var grunnlag for å gå videre med en søknad. Folkeavstemmingen skulle avholdes i forbindelse med stortingsvalget i september 2013. Idretten hadde ikke erfaring med slike prosesser og brukte masse ressurser og energi for å oppnå det nødvendige flertall. Samtidig skapte avstemningen

et stort fokus på Oslo, og det nasjonale perspektivet forsvant. Idretten vant folkeavstemmingen, men tapte folket og gikk slitne inn i en krevende tid for søkeprosessen (Norges idrettsforbund 2015a, 47).

Gjennomføringen av OL i Sochi 2014 ble også krevende for den norske søknaden. Aftenposten skriver i en artikkel 13. september 2014 at OL i Sochi ble tidenes klart dyreste OL hittil. Kostnadene fikk mye negativt fokus, og ble ikke nyansert tilstrekkelig av media. NIF og Oslo kommunes fellesprosjekt, Norway House, hvor de internasjonale stemmene skulle vinnes med gjestfrihet og middager, ble også oppfattet unorsk og dyrt (Norges idrettsforbund 2015a, 48). Det negative fokuset på IOC som organisasjon fortsatte etter OL, og idretten fikk en økende avstand mellom toppen i norsk idrett, grasrota og by - bygd konflikten. NIFs hovedmålsetting om å samle norsk idrett rundt en felles OL søknad mislyktes, og NIFs evalueringsrapport konkluderer med at forankringen i idretten manglet (Norges idrettsforbund 2015a, 40-41). Motstanden i det norske folk økte, og i oktober 2014 anbefalte Høyres stortingsgruppe regjeringen om å avslå søknaden om statsgaranti. Statsministeren fulgte opp stortingsgruppens anbefaling, og det var dermed ikke realistisk å få et flertall i Stortinget for OL/PL-2022 (Oslo kommune 2014, 4). Dermed var NIFs tredje mislykkede OL/PL-prosess et faktum, den tredje mislykkede søknaden i løpet av 11 år.

4.3.3 OL/PL-søknadene som kampanje og ikke som et nasjonalt prosjekt

NIFs håndtering av de tre ovennevnte OL/PL-søknadene engasjerer alle våre informanter. Informantene savnet det nasjonale helhetlige prosjektet som skapte et engasjement i hele Norge, uavhengig av arrangørsted. En informant beskriver OL/PL-prosessen mer som en kampanje enn et nasjonalt prosjekt, og vedkommende forklarer det med at idrettsstyret synes å gi seg i kast med enhver OL mulighet som dukker opp fra IOC. Når OL havnet i Russland i 2014 og Korea i 2018, øynet idrettsstyret muligheten for en europeisk arrangør i 2022. Men en slik tilnærming skaper ikke et nasjonalt engasjement. Flere av informantene peker på sommer OL i London 2012 som et eksempel til etterfølgelse, hvor søknaden ble bygget som et nasjonalt prosjekt med hele Storbritannia inkludert. Det ble bygget internasjonale kostnadskrevende anlegg over hele landet, og landslagene for de ulike idrettene tok i bruk disse anleggene og forberedte seg til OL på hjemmebane over hele Storbritannia. London-OL resulterte i en omfattende oppgradering av idrettsanlegg, som i etterkant har vært brukt til internasjonale mesterskap. Søknadskomiteen ivaretok det nasjonale engasjementet og sørget for etterbruk av anlegg. I tillegg brukte London 2012 mye ressurser på en helhetlig

kommunikasjonsstrategi ifølge vår informant. IOC Olympic Legacy London (2012) bekrefter også det nasjonale prosjektet som lå til grunn for den nasjonale OL søknaden.

Ett av hovedpunktene som evalueringsrapporten om norske OL/PL-prosesser peker på, var at NIF og Oslo kommune ikke lyktes med å samle ressursene i ett felles selskap, ledet av en person med tillit og engasjement i folket (Norges idrettsforbund 2015a, 46). En enhetlig kommunikasjonsplan og overordnet kommunikasjonsstrategi som skulle presentere den gode fortellingen om hvorfor et OL/PL i Norge var en god ide, manglet. I dette ligger både det å ligge i forkant av medieoppslag og styre kommunikasjonen, samt ha gode strategier på kommunikasjonen i sosiale medier (Norges idrettsforbund 2015a, 44 og 50). En manglende kommunikasjonsstrategi for OLPL-prosessene påpekes også hos flere av informantene våre. Siden det bakenforliggende helhetlige prosjektet manglet, blir det også problematisk å lage en god kommunikasjonsstrategi. Jacobsen og Thorsvik (2013, 299) sier at dersom organisasjonen ønsker at omgivelsene skal oppfatte organisasjonen på en bestemt måte, må det bevisst skapes et bilde utad; nemlig omdømme. Omdømmehåndtering bygges gjennom kommunikasjon med omgivelsene. Nær kobling mellom substans og framturen er tillitsskapende for omgivelsene, og er viktig for omgivelsenes oppfattelse av virksomheten (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, s. 26). OL/PL-prosessene som vi har diskutert over, kan tyde på lite samsvar mellom substans og framturen.

En av informantene våre beskriver OL/PL-prosessene som en ulykke for norsk idrett. Vedkommende mener at søknadene bar preg av å være lite gjennomtenkte, og spekulerer i om motivet lå i personlig prestisje og posisjonering for en mindre gruppering i NIF ledelsen. Her trekkes aktørperspektivet fram igjen. Flere informanter pekte på faren ved å ha sterke ledere over lang tid i toppledelsen. Mandat og virkeområde utvides, og skillene mellom politisk og administrativ ledelse i slike topplederstillinger kan viskes ut. En annen informant stiller seg spørsmål om idrettsstyret ikke forstod omfanget av en OL/PL-søknad. Både ressursmessig i forhold til å selge inn budskapet, samt hvor krevende det er å forankre søknadsarbeidet nasjonalt og internasjonalt.

En tredje informant mener de mislykkede OL/PL-søknadene kan relateres til idrettens særegne styrings- og organisasjonsform. Vedkommende forklarer dette med sammensettingen av Idrettstinget, spesielt den posisjonen dette gir NIF sentralt. Informanten mener at dersom NIF har kontroll på idrettskretsene så har de sikret seg flertall på Idrettstinget. Informanten

mener dette gir idrettsstyret en usunn maktposisjon og påfølgende uavgrenset handlingsrom for NIF til å kjøre frem idrettspolitiske saker på egne premisser. Vedkommende eksemplifiserer dette med OL/PL 2022-prosessen. Etter den bitre 2018 prosessen, med store stedskonflikter, var norsk idrett enige om å la OL/PL søknader ligge en stund for å skape ro og balanse i organisasjonen. Når «Europa vinduet» åpnet seg ved Asia tildelingen for 2018, hev idrettsstyret seg rundt og startet OL/PL 2022 prosessen tross sterke motkrefter i norsk idrett. Informanten mener at dette viser at det er NIF som styrer norsk idrett og ikke medlemmene, og forklarer NIFs fallende organisatoriske legitimitet som følger: «...særforbundene, rister på hodet. NIF styrer seg selv... Særforbundene er prisgitt NIFs tillit og troverdighet i samfunnet gjennom hvordan NIF opptrer». Rørvik (2014, 195-196) sier at begrepet som innholdsmessig korresponderer best med organisatorisk omdømme, er organisatorisk legitimitet. I likhet med omdømme handler dette begrepet om graden av aksept og tillit fra relevante aktører i omgivelsene. En medlemsbasert organisasjon som Norges idrettsforbund, med ideelle formål, og som i stor grad er basert på frivillighet kan ha svært mye å tape på svekket legitimitet, siden organisasjonen er avhengig av tillit fra publikum.

4.3.4 Statens mistillit til idrettens økonomiske vurderinger i OL søknader

Når de tre OL/PL søknadene for 2014, 2018 og 2022 til slutt strander, er det de økonomiske forutsetningene for alle tre prosesser som er årsaken til at søknadene stoppes. For 2014 og 2022 stoppes søknadene av regjeringen som følge av avslag på søknad om statsgaranti. Idrettsstyret trakk 2018 søknaden på bakgrunn av et urealistisk kostnadsbudsjett, samt lav gjenbruk av anlegg. Idretten var ikke villig til å forsake spillemidler til egne anlegg for å bygge opp kostnadskrevende internasjonale anlegg i Tromsø (Norges idrettsforbund 2015a, 30-33).

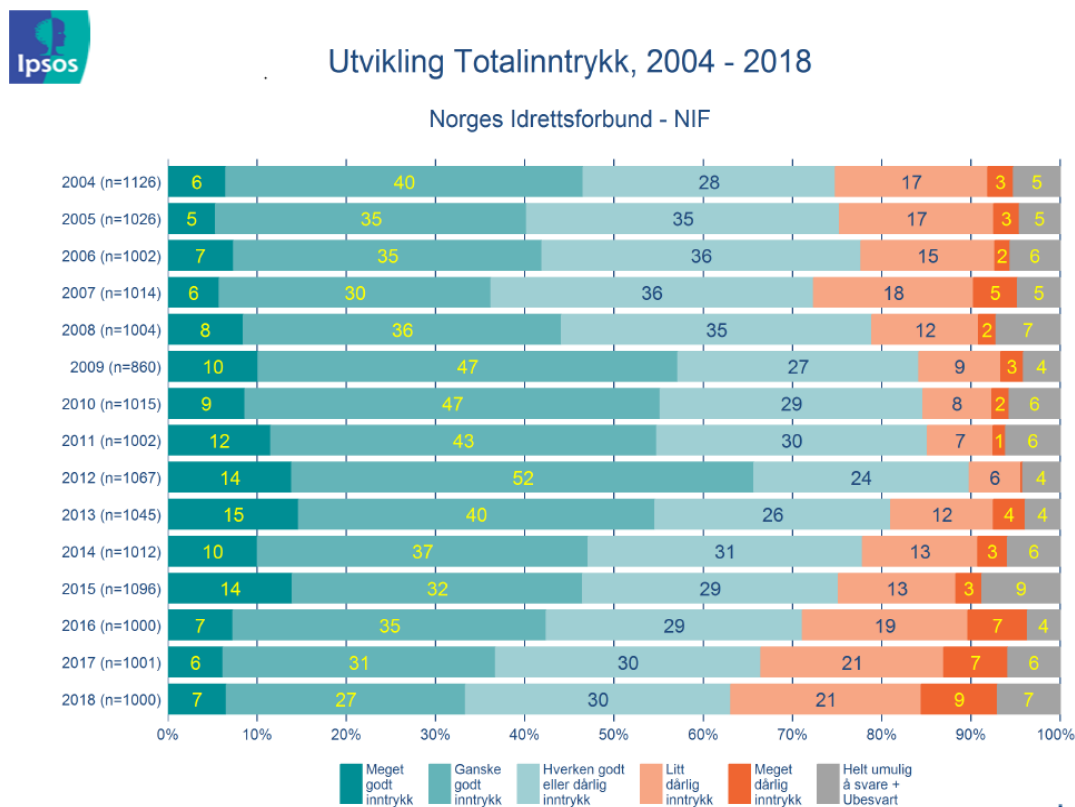
En av informantene opplever troverdigheten til norsk idrett som følge av budsjettprosesser i forbindelse med OL og andre store mesterskapssøknader, som særdeles lav hos KUD og staten for øvrig. Vedkommende går tilbake til tildelingen av OL på Lillehammer i 1994, og idrettens budsjettprosess som også den gang var urealistisk. Staten måtte ta over den økonomiske styringen, som medførte at OL- kostnadene økte fra idrettens budsjett på 1,7 milliarder til statens budsjett på ca. 7-8 milliarder. Informanten sammenfatter det med at den lave tilliten til idrettens optimistiske budsjetter henger igjen i KUD fra den tid, man husker idrettens underbudsjettering. Samme prosess har gjentatt seg i de tre siste OL/PL-prosessene vi har drøftet ovenfor. Som en av informantene beskrev det, så opplevde KUD idrettens

budsjetter som svært mangelfulle. Staten har måttet kjøre kvalitetssikringsprosesser på alle søknadsbudsjettene for å få frem realistiske kostnader. Omdømmemessig er ikke dette bra for idretten, siden de framstår med manglende troverdighet innen økonomiforståelse. Det er ikke et ukjent fenomen at det i mange tilfeller budsjetteres med for lave summer for å få politisk gjennomslag. Underbudsjettering kan øke sjansen for at prosjektforslaget blir godtatt (BI Handelshøyskolen 2018).

Sluttstreken for OL/PL 2022-prosessen ble starten på en svært urolig og turbulent periode for NIF ledelsen og hele norsk idrett (Jarlsbo 2014a og 2014b). I siste del av analysen vil vi drøfte om OL/PL-prosessen kan være årsaken til at NIFs idrettspolitikk, forvaltningsrutiner og organisasjonskultur kom i medias søkelys. Vi vil også belyse hvordan dette henger sammen med styrings- og organisasjonsformen til norsk idrett, og synliggjøre hvordan disse faktorene har endret styrkeforholdet mellom KUD og NIF.

4.4 NIFs forvaltningsrutiner i forhold til legitimitet og omdømme i nyere tid

Ipsos (Ipsos 2018) gjennomfører nøytrale omdømmemålinger for norske bedrifter og organisasjoner. Tabellen nedenfor viser NIFs utvikling i omdømme fra 2004-2018, hvor et representativt utvalg på 1000 respondenter har svart på undersøkelsen i nevnte periode.



Figur 2: Utvikling av totalinstrykk til NIFs omdømme, Ipsos, 2004-2018 (Strøm 2018).

Tabellen viser på en skala fra mørkegrønt (meget godt inntrykk) til mørkerødt (meget dårlig inntrykk) hvordan utvalget opplever NIFs omdømme. Tabellen bekrefter NIFs sterke omdømmefall som har vart over tid. Fra 2012 og frem til siste måling i 2018 er det en markant nedgang i de som har et positivt inntrykk (grønt) av NIF og en like markant oppgang av de som har et negativt inntrykk (rødt) av NIF. Andel personer som ikke har noe spesielt forhold til NIF er stabilt i samme periode (Strøm 2018).

4.4.1 NIF utfordres på bakgrunn av deres økonomiske prioriteringer

Umiddelbart etter at OL/PL 2022-prosessen ble avsluttet, fattet de store norske mediehusene interesse for idrettspolitik og NIFs forvaltning av idrettens offentlige tilskudd. Ett av de første oppslagene i Verdens Gang (VG) etter Høyres nei til OL/PL 2022, var en kronologisk oversikt over kostnadene på de tre nevnte OL søknadene. VG fastslo i en artikkel at totalt 280 millioner kroner hadde vært brukt i arbeidet for å få OL/PL til Norge (Berglund et al. 2014). Ressursbruken etterlater seg ikke noe konkret til idretten i form av idrettsanlegg, med unntak av noe utredningsarbeid som Oslo kommune har gjort for mulige fremtidige idrettsanlegg. Medias fokus på ressursbruk kan synes å være betimelig, i og med at idrettsstyret skal forvalte aktiviteten for hele norsk idrett, fra grasrota til internasjonalt arbeid. Vi har tidligere drøftet sammenslåingen av NIF og NOK, vi har også drøftet idrettens autonomi og forholdet til KUD. Når VG søker innsyn i NIFs regnskaper er det for å utfordre idrettsstyret på helhetsansvaret de forvalter i norsk idrett. Som VGs journalist Welhaven (2016) skriver i sin kronikk 2. mars 2016:

«For hva er norsk idrett? Det er svette barnedrakter. Drømmen om gull som endelig realiseres. Eller røverhistoriene i kompisgjengen etter en økt blottet for måling av terskelverdier.

De som styrer idretten forvalter en tillit fra alle der ute. Og det er hvordan de bruker denne tilliten det er grunn til å søke svar på».

Spørsmålet om hva norsk idrett er, kommer ikke overraskende på våre informanter. Majoriteten av informantene våre stiller det samme spørsmålet. Den fastlåste sammensettingen av Idrettstinget og inkorporeringen av NOK i NIF i 1996 gjør ansvarsområdet til idrettsstyret og ledelsen i NIF svært omfattende og fragmentert. Når idrettsstyret bruker betydelige økonomiske og menneskelige ressurser på gjentatte OL søknader som ikke fører frem, må en forvente å bli utfordret på om disse ressursene burde vært brukt annerledes. Man kan stille seg spørsmål om hvor mange fotballbaner,

svømmehaller og flerbrukshaller over det ganske land som har gått tapt i iveren etter å få OL til Norge? Flere av våre informanter påpeker at det ikke er sunt med elitesatsingen så tett koblet til breddeidretten.

En informant formulerte seg slik om topp/bredde utfordringen innen idretten:

«Med en gang ledelsen i NIF diskuterer i det offentlige rom, klistres OL på de med en gang».

Sitatet oppsummerer frustrasjonen vi opplevde flere informanter hadde rundt temaet topp og bredde innen idretten. En annen informant hevder at hvis NIF og NOK hadde vært delt ville idretten fått mer støtte til barn, unge og breddeidretten. Flere av våre informanter påpeker sågar at topp- og breddekonflikten i norsk idrett er mer ødeleggende for idretten enn konflikten mellom idrettskretser og særforbund. En tredje informant er tydelig på at den såkalte åpenhetssaken startet som følge av OL/PL 2022-prosessen. Vedkommende mener at den økte offentlige interessen for idrettspolitikkkom som følge av iveren etter å finne ut om OL/PL-prosessen hadde gått utover arbeidet med breddeidretten, og NIF blir utfordret for sitt 10 år lange og omfattende OL/PL fokus med de ressurser som ble brukt for å få OL/PL til Norge.

NIFs opptreden i media i forbindelse med håndteringen av den tidligere nevnte innsynsbegjæringen til VG, ble av det offentlige Norge og befolkningen for øvrig oppfattet som avvisende og lite transparent. NIFs lite imøtekommenhet overfor medias forespørsler på innsyn og åpenhet eskalerte når daværende kulturminister Linda Hofstad Helleland på vegne av regjeringens utfordret NIFs håndtering av åpenhetssaken. Hun inviterte toppledelsen i NIF på to møter våren 2016 for å diskutere idrettsstyrets manglende vilje til åpenhet. Statsråden gav uttrykk for bekymring overfor NIFs motvilje, og påpekte at NIFs toppledelse er helt avhengig av tillit i egen organisasjon og overfor omverdenen (Kulturdepartementet 2016). Med bakgrunn i at tillit forutsetter åpenhet, påpekte statsråden at NIFs toppledelse må bidra til å beholde tillitten til at felleskapets penger forvaltes på best mulig måte, slik at den kommer hele norsk idrett til gode. Videre stadfestet statsråden at departementet vil fastsette nye vilkår om innsyn fra tredjepart i sitt tildelingsbrev til NIF for 2017. Det ble også gitt en sterk oppfordring om å innføre slik praksis allerede fra og med våren 2016 (Kulturdepartementet 2016). Tildelingsbrevene for 2017 og 2018 viser med tydelighet at departementet øker styringsretten sin overfor NIF med bruk av økonomiske virkemidler for å fremtvinge endringer i NIF sentralt.

4.4.2 NIF og kulturell stivhengighet

Det tok idrettsstyret over ett år å vedta innsyn på bilagsnivå bakover i tid. I en viktig fase for NIFs omdømme, fremstod toppledelsen som lite transparente, med lav motivasjon for endring og med tendenser til en stivhengig organisasjonskultur. En sentral del av faglitteraturen om organisasjonskultur omhandler stivhengighet. Vi har tidligere drøftet ulemper og fordeler med en sterk organisasjonskultur. Fordelene kan være økt legitimitet. Ulempene kan være rigide og innadvendte organisasjoner som ikke er opptatt av å tilpasse seg omgivelsene. Christensen et al. (2015, 70-71) påpeker at det er hva organisasjonene fylles med av uformelle normer og verdier, samt hva de brukes til som er viktig. I vår problemstilling stiller vi spørsmål ved om hvorfor idretten står i en omdømmekrise. Det kan spekuleres i om idretten blir offer for sin særegne organisasjonsform i åpenhetssaken i form av liten endringsvilje og liten forståelse for omgivelsenes krav til åpenhet. Mens flere idrettskretser, særforbund og samfunnet forøvrig oppfordret til handling og åpenhet, stod NIF på stedet hvil og fremstod som handlingslammet.

En av informantene våre med lang fartstid i ulike roller innen idretten er ikke overrasket over at NIF havnet i trøbbel i åpenhetssaken. Informanten sier at under tidligere toppledere i NIF ble det ikke bygd opp et tilfredsstillende helhetlig forvaltningssystem. Her kunne toppledelsen styrke sin egen makt og posisjon ved å selv ha kontroll på for eksempel representasjonsrutiner. Informanten peker også på manglende ansettelsesrutiner hvor det ved flere tilfeller skal ha blitt ført lukkede ansettelsesprosesser uten offentlige stillingsannonser. Dette er uheldig, og kan så tvil om profesjonaliteten og forvaltningsrutinene i NIF. I tillegg kan de som blir rekruttert havne i et ufortjent negativt søkelys (Christiansen 2016, Vesteng 2018). En slik handlemåte kan forklares med et sterkt aktørperspektiv. Karismatiske og sterke ledere som utøver sitt lederskap over tid i en organisasjon, kan bidra til dannelsen av en tett og sterk kultur, såkalt gruppetenking (Bang 2015, 121). Organisasjoner kan bli mer opptatt av å dyrke sin egen kultur, og blir mindre adaptive overfor omgivelsene. I dagens samfunn er trenden at flere organisasjoner har gått over fra en internt rettet og lukket organisasjonskultur til mer åpenhet med vekt på service og effektivitet (Christensen et al. 2015, 53-54).

De påfølgende innsynsperiodene for media utover 2017 medførte et hardt press mot NIFs ledelse, der det ved flere tilfeller ble avslørt manglende reise- og representasjonsrutiner (Norges idrettsforbund 2016, 18-28). En av informantene som var tett på prosessen beskriver innsynrundene som svært arbeidskrevende, for NIFs administrasjon. For å kunne håndtere

arbeidsmengden innsynsbegjæringene krevde, vedtok idrettsstyret å ha flere innsynsperioder spredt utover hele 2017. Ulempen med dette ble at en fikk negative medieoppslag fordelt utover et helt år. NIFs historiske feilgrep flere år tilbake i tid, ble på nytt førstesideoppslag i landets aviser gjennom hele 2017. En informant påpeker at omdømmemessig var dette en «katastrofe» for NIF. Informanten sier at NIFs skjerpede og tydeligere forvaltningsrutiner forsvant i uheldige førstesideoppslag om dyre middager og alkoholserving som hadde funnet sted flere år tilbake. I slike situasjoner er ressurser og nødvendig kompetanse innen kommunikasjonsstrategi en nødvendighet. Som flere av våre informanter påpeker, så har en tydelig kommunikasjonsstrategi vært et savn i NIF. En informant sier at det alltid er de utenfor NIF organisasjonen som definerer debatten, NIFs ledere klarer ikke å ta styringen over budskapsformidlingen.

4.4.3 Hva sier omdømme ekspertene om NIFs situasjon?

Sponsor Insight er Nordens største analyse- og rådgivingselskap innen sportsmarkedsføring. På vårt spørsmål om idrettens omdømmesituasjon påpeker de at i situasjoner hvor en organisasjon opplever en omdømmeutfordring, så blir det organisatoriske leddet straffet i målingene. Typisk mener man at administrasjonen har skylden, mens inntrykket av aktiviteten og idrettsprofilene er stabilt positivt. Dette er eksemplifisert i forhold til skiforbundet. Her ser man at forbundet opplever dårlige tall på omdømmemålingene, mens både herre- og kvinnelandslagets omdømme holder seg bra – og det til tross for at flere av forbundets utøvere har stått i vanskelige saker. Teorien om at et dårlig omdømme for ett ledd i en bransje drar med seg andre i samme bransje, stadfestes i artikkelen til King, Lenox og Barnett (2004). Artikkelen drøfter omfanget av omdømmesvikt hos en bedrift og konsekvensene for sammenliknbare bedrifter i samme bransje. De påviser en stor smitteeffekt i omdømmestatus. Dersom en i bransjen får et omdømmefall, så dras hele bransjen med i fallet. Våre kilder bekrefter også teorien, der en informant påpeker at særforbundene er prisgitt NIFs omdømme og framturen i media, ved at NIFs framturen har en direkte konsekvens for resten av idretten. Sponsor Insight betegner dagens situasjon i NIF ved at det er norske idrettsledere som opplever en omdømmeutfordring, heller enn hele idretten. De mener også at det er lettere å gjøre noe med problemet om man adresserer det mer presist til en lederutfordring. På nytt dras aktørperspektivet opp som et sentralt moment for idrettens omdømme.

4.4.4 NIFs forvaltningspraksis

NIFs svake rutiner rundt sin forvaltningspraksis, spesielt innen reise- og representasjonsregler ble påvist av åpenhetsutvalgets rapport (Norges idrettsforbund 2016, 18-28). Dette ble også fastslått i en rapport fra Riksrevisjonen (2017, 46). I en artikkel i VG 20. oktober 2018 (Mangelrød 2018) ble det påpekt et klasseskille på hvordan reise- og representasjonsreglementet ble oppfattet:

«det har vært flere organisasjonskulturer når det gjelder bruk av midler. Ledelsen og enkelte ansatte tilknyttet marked, arrangementer, internasjonalt arbeid og NIFs rolle som olympiske komité har hatt en annen kultur enn resten av organisasjonen. Dette har i praksis betydd at det i ulike avdelinger i NIF har vært ulike vurderinger av hva som er akseptabel pengebruk i forbindelse med representasjon, reiser og innleie av konsulenter».

NIFs ledelse erkjenner overfor VG at de inntil 2017 har hatt en skjønnsmessig vurdering på reise- og representasjonsregler, som har blitt oppfattet og håndtert ulikt både mellom avdelinger og på ulike nivåer i organisasjoner (Mangelrød 2018). I forhold til bygging av en god organisasjonskultur er det uheldig at det er ulike regler for de ansatte. Organisasjoner som presses til endring, om det er ytre faktorer eller reformer, så er betydningen av en tydelig og helhetlig organisasjonskultur svært viktig. Dette får særlig betydning dersom det oppstår trusler rundt de dominerende og uformelle verdier uten et kulturelt samsvar (Christensen et al. 2015, 60). Dette samsvarer med funn Åpenhetsutvalget påviste sin rapport. Idrettens omdømme og tillit internt i egen organisasjon og eksternt overfor samfunnet krever åpenhet og innsyn om ressursbruk, representasjonsregler og prioriteringer (Norges idrettsforbund 2016, 27). Utvalget var tydelige på at verdimeslige prinsipper om åpenhet må gjennomsyre hele organisasjonen, fra toppen til grasrota, alle ansatte og tillitsvalgte.

Vi har nå presentert og drøftet vår problemstilling. I det følgende vil vi oppsummere og konkludere på bakgrunn av analysene vi har foretatt.

5 Oppsummering og konklusjon

Omdømmet til NIF har vært sterkt fallende de siste seks årene, og det har per høsten 2018 aldri vært lavere siden Ipsos startet målinger i 2004. Oppgavens problemstilling har vært å forske på idrettens omdømmefall ved å se på organisasjonens særegne styrings- og organisasjonsform. Media har hatt et sterkt aktørorientert fokus på årsaken til NIFs omdømmefall. Vi har valgt å ta et skritt tilbake og drøfte om andre bakenforliggende og strukturelle organisasjonsteoretiske perspektiv kan være forklaringer på hvorfor NIF står i en omdømmekrise. Arbeidet med oppgaven og vår egen forståelse for fagfeltet har utviklet seg i takt med gjennomgangen av et omfattende og variert kildemateriale, samt verdifulle bidrag fra informantene våre. Forskningsspørsmålene våre har vært den røde tråden i oppgaven og ledet oss fram til konklusjonene som blir presentert i de påfølgende sidene.

5.1 Presentasjon av våre funn

5.1.1 *Idretten historiske utvikling*

Vi belyser og drøfter flere historiske forhold som vi mener har vært sentrale i utviklingen av norsk idrett. Våre funn viser at idretten gjennom hele historien har vært preget av en ideologisk formålskonflikt med det å drive idrett. Er idretten et mål i seg selv, med prestasjonen og idrettsutøvelsen i fokus? Eller skal idretten også tjene andre formål som politisk propaganda, folkehelse eller fysisk fostring? Formålskonflikten har fulgt idretten like frem til i dag, med idrettskretsene som representanter for den ene linjen i organisasjonen, og særforbundene for den andre linjen. I 1978 fikk de nevnte organisasjonsleddene 75 stemmer hver på Idrettstinget, et vedtak som forsterket todelingen i norsk idrett. I 1996 vedtok Idrettstinget å ta NOK inn i NIF-paraplyen uten endringer på stemmefordelingen mellom idrettskretser og særforbund i Idrettstinget. Med dette vedtaket ble todelingen i idretten komplett, samtidig som idrettskretsene fikk makt over toppidretten ved innlemmelsen av de olympiske idrettene. Formålskonflikten er således med på å undergrave makten og posisjonen til medlemsforbundene ved at de demokratiske rettighetene svekkes. Medlemmene har dermed ikke den rettmessige maktposisjonen i Idrettstinget. En informant som har fulgt idretten tett gjennom flere tiår påpeker at idrettsstyret har en unik maktposisjon i norsk idrett, ved at de har mulighet til å styre norsk idrett så lenge lojaliteten til idrettskretsene ligger hos idrettsstyret, en lojalitet som har vært sterkt forankret siden opprettelsen av NIF i 1946.

En av informantene våre med erfaring både fra embetsverket og idretten beskrev todelingen i norsk idrett som selve sykdommen i norsk idrett, og en faktor som preger organisasjonen i

form av handlingslammelse ved forsøk på større organisatoriske endringer. Eksempelvis ser vi resultatløse forsøk på å endre sammensettingen på Idrettstinget mellom idrettskretser og særforbund (Norges idrettsforbund 2011 og 2012).

For å forstå idrettens utvikling utover organisasjonsmodellen, har det vært nødvendig å forske på NIFs forhold til sine omgivelser. På grunn av spillemiddelfinansieringen er staten ved KUD en av idrettens viktigste premissleverandører. Forholdet mellom staten og idretten har vært tuftet på konsensus og høy grad av enighet på overordnede strategier og mål (Bergsgard 2005, 66). Våre funn viser at det er en tendens til sterkere statlig styring over idretten, det utfordrer idrettens autonomi. Vi kan forklare dette med statens tiltagende styring over de økonomiske overføringene til idretten. En sak er at NIF sentralt de siste årene har fått redusert sine tilskudd, et annet faktum er statens styrking av økonomiske overføringer til idretten som går utenom NIF. Vi kan kort nevne lokale aktivitetsmidler til idrettslagene, Grasrotandelen fra Norsk Tipping, samt oppbygging av egenorganiserte idrettslige aktiviteter utenom NIF-systemet. Vi mener disse grepene speiler NIF svekkede legitimitet overfor sine omgivelser.

5.1.2 Tre mislykkede OL/PL-søknadsprosesser

Gjennomgangen av idrettens historiske utvikling førte til en ny forståelse for oss for hvordan NIFs tre mislykkede OL/PL-søknader har ført til lavere tillit og omdømme for organisasjonen. Fra 2004 til 2014 initierte og avsluttet NIF tre omfattende OL/PL-søknader som fikk store konsekvenser for idrettens interne samarbeid, i tillegg til at NIF fikk troverdighetsproblemer overfor sine viktigste samarbeidspartnere, eksempelvis staten ved KUD. Det interne samarbeidet i idretten ble utfordret med opprivende by- og stedskonflikter under valg av mulige arrangørbyer til de ulike arrangementene. Når idrettsstyret ignorerte det faglig oppnevnte utvalget som skulle konkludere på stedsvalg for OL/PL-2018, fikk NIF legitimitetsutfordringer overfor omgivelsene sine og store konflikter innad i egen organisasjon. Søknadsprosessen for et OL/PL i Tromsø 2018 måtte avsluttes av idrettsstyret med bakgrunn i manglende intern forankring.

NIF startet OL/PL 2022-prosessen før organisasjonen hadde falt til ro etter foregående søknad, og hvor idretten var blitt enige om å avvente nye OL/PL initiativ til organisasjonen var rede til dette. Som flere av våre informanter har påpekt, så handlet NIF mer ut fra et mulighetsbilde og i form av en kampanje, enn fra et nasjonalt forankret prosjekt. Flere av våre informanter mener at NIF har utnyttet den fastlåste situasjonen mellom idrettskretser og

særforbund ved å ta eierskap og føringen i viktige politiske saker, herunder OL/PL-prosessene. Videre mener informantene at NIFs dominans over idrettskretsene har gitt de uforbeholden stor makt i organisasjonen. Det er viktig å påpeke at NIF har inkludert særforbundene i arbeidet med å få OL/PL til Norge. Vi vil frem til at todelingen i norsk idrett mellom idrettskretser og særforbund¹¹ har gitt NIF sentralt en posisjon og selvtilitt til å ta mer styring i store politiske saker enn hva som ville være naturlig med en mer balansert maktfordeling.

Våre funn viser at troverdigheten til NIF også har blitt utfordret på dens økonomiske kompetanse i forbindelse med OL/PL-søknadene. Historisk er den økonomiske tilliten fra staten lav overfor idretten. Etter at Norge hadde fått tildelt OL på Lillehammer i 1994, gikk det kort tid før staten tok over det økonomiske ansvaret for arrangementet. Urealistisk lave budsjetter gjentok seg også for de tre omtalte OL/PL-søknadene i nyere tid. Ut fra et omdømmeperspektiv er det svært negativt for NIF at staten ikke har tro på idrettens budsjettkompetanse.

Med en annen organisasjonsmodell er muligheten stor for at prosessene kunne blitt annerledes. Et selvstendig NOK som leder av en søknadsprosess kunne ha lagt til rette for nasjonal forankring i form av et anleggsløft og sannsynligvis hatt et sterkere internasjonalt nettverk som ville lettet søknadsarbeidet. Vi har vist til London OL 2012 som eksempel på en vellykket OL/PL-søknadsprosess (IOC Olympic Legacy London 2012). Den engelske olympiske komiteen var ansvarlig for søknadsprosessen, og forankret prosjektet i samarbeid med særforbundene. Dette resulterte i et stort anleggsløft for hele nasjonen.

5.1.3 NIFs forvaltningsrutiner

Våre funn viser at de tre mislykkede OL/PL-søknadene resulterte i at NIF og idrettsstyret kom i medias søkelys. Media fattet interesse for fordelingspolitikken til NIF og hvordan de offentlige midlene ble fordelt mellom grasrota og toppidretten, da med henblikk på kostnadene til OL/PL-søknadene. Media og staten ved KUD stilte spørsmål om de økonomiske prioriteringer i NIFs toppledelse, og om breddeidretten måtte lide under NIFs fokus på å få OL/PL¹² til Norge. Dermed ble OL/PL-prosessene avsluttet med en ny nådeløs fase for NIF sentralt. Organisasjonen ble beskrevet som en lukket, lite dynamisk og

¹¹ Se vedlegg 1 som forklarer norsk idretts organisering

¹² KUD brev 12.04 2016 (Kulturdepartementet 2016)

endringsvillig organisasjon. NIF ble drevet fra skanse til skanse over år, der media kjørte et personfokus mot daværende generalsekretær og president i NIF. Vi finner at toppledelsens lave fokus på gode forvaltningsrutiner som representasjonsreglement, ansettelsesrutiner og åpenhet rundt regnskap, legitimerede KUDs irettesettelse av NIF i det offentlige rom. KUDs irettesettelse har blitt tydeliggjort gjennom tildelingsbrevene for perioden 2017-19. Vi finner at departementet øker styringsretten overfor NIF med bruk av økonomiske virkemidler for å fremtvinge endringer i NIF sentralt.

5.2 Oppgavens analytiske rammeverk

Vårt analytiske rammeverk tar utgangspunkt i organisasjons- og omdømmeteorier. Innen organisasjonsteorien har det instrumentelle og kulturelle perspektivet på system- og organisasjonsnivå vært nyttig for å belyse oppgavens kontekst.

Det kulturelle perspektivet har vært sentralt i beskrivelsen av NIFs stivhengighet gjennom vårt historiske tilbakeblikk på utviklingen fra 1946 og frem til i dag. For å forstå formålskonflikten mellom idrett som mål og idrett som middel har faglitteraturen til Christensen et al. (2015) vært sentral der det pekes på at de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og «formative år», vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den følger siden. Også Bang (2015) sin beskrivelse av subkulturer har vært viktig for å forstå konflikter mellom funksjonsheter og som dermed skaper hindringer for en eller begge gruppers evne til å nå sine mål.

Det instrumentelle perspektivet har vært basalt for å forstå NIFs organisasjonsstruktur¹³.

Norsk idrett er mangfoldig, og består av alt fra de aller minste lag og klubber som drives på dugnad, til særforbund som forvalter kommersielle avtaler i milliardklassen¹⁴.

Formålskonflikten mellom idrett som mål og idrett som middel viser at NIF har gått fra instrumentelle verdier som politisk propaganda, folkehelse eller fysisk fostring til senere å ha prestasjonen og idrettsutøvelsen i fokus.

Vår problemstilling er knyttet opp mot omdømmeteorier. Vi ser på hvordan et omdømme bygges gjennom kommunikasjon med omgivelsene, og viktigheten av legitimitet og tillit fra relevante aktører. I den sammenheng har Wæraas, Byrkjeflot og Angell (2011) sin drøfting av

¹³ Se NIFs organisasjonskart på s. 20

¹⁴ Åpenhetsutvalget 2016, 6

substans og framtrede har vært nyttig, i tillegg til Rørvik (2014) sin beskrivelse av organisatorisk legitimitet.

5.3 Framtidsperspektiver for idretten

Med norsk idretts sterke posisjon i det norske samfunnet, som Norges største medlemsorganisasjon, er det forsket overraskende lite på organisasjonsstrukturer, styrings- og ledelsesperspektiver innen idretten. Ut fra organisasjonsteorien presentert i vårt analytiske rammeverk og de faktiske forhold i norsk idrett, kan det argumenteres for at sammensettingen og ansvarsområdet til idretten bør være et sentralt tema i fremtidens idrettspolitik. Vi mener at den gjennomgripende todelingen av norsk idrett og mulige scenarier for hvordan idretten kan adaptere et dynamisk, rasjonelt og effektivt styresett fra Idrettstinget og nedover i organisasjonen, fremstår for oss som den viktigste utfordringen å løse for norsk idrett. I flere tiår har det vært forsøk på å løse opp den sterke todelingen i idretten, men de sterke motsetningene i organisasjonen har hindret konstruktive løsninger.

Vi argumenterer for at norsk idrett trenger både idrettskretser og særforbund. Idrettskretsene har en viktig posisjon og oppgave lokalt og regionalt. Med regionaliseringen av fylkeskommunene som pågår i disse dager, er det viktig at idretten er godt representert. Mellom halvparten og 2/3 av idrettskretsenes budsjett finansieres av fylkeskommunen. Samtidig er det særforbundene som er ansvarlig for den aktive bredde- og toppidretten. Som de reelle medlemmer av NIF og som aktivitetseier bør særforbundene være tyngre representert på Idrettstinget og i den nasjonale idrettspolitikken. For å unngå doble funksjoner og uklart grensesnitt anbefaler vi at idrettskretsenes maktposisjon nasjonalt tas ned, med tilsvarende økt fokus på regionalt nivå. Et viktig argument i denne sammenhengen er også at idrettskretsene er organisatorisk underlagt NIF, og er ikke medlemmer av organisasjonen på samme måte som særforbundene. En slik endring burde ikke oppleves som en svekkelse av posisjon, men som en avklaring av rolle og grensesnitt mellom to viktige organisasjonsledd i norsk idrett. Modellen er også lik organisasjonsmodellen til andre nasjoner det er naturlig for oss å sammenlikne oss med, som Sverige og Danmark. Vårt forslag til endring ville beholdt dagens modell, med alle organisasjonsledd samlet i samme paraplyorganisasjon.

Basert på funn i oppgaven synes det som om idretten ville kunne tjene på å diskutere utfordringene med å ha de olympiske idrettene og særforbundene i NIF paraplyen. Toppidretten er ressurskrevende i den forstand at den tar mye plass i media. Samtidig har

toppidretten en iboende profesjonaliserings- og utviklingskraft i seg som bør ledes av Olympiatoppen og særforbundene i fellesskap. Ved å skille ut de internasjonale oppgavene, kan NIF sentralt prioritere breddeidretten og den lokale forankringen sterkere, og dermed unngå mye av dagens legitimitetsutfordringer.

Det internasjonale nettverket presidenten og idrettsstyret må ha for å posisjonere seg internasjonalt krever tilstedeværelse og riktig kompetanse siden det internasjonale arbeidsområdet er stort og mangfoldig. Det ligger et stort ansvar i å fortsette utviklingen av norsk toppidrett ut fra et verdimeessig og etisk perspektiv. Norge bør derfor være en sentral aktør i diskusjoner rundt den fremtidige antidopingpolitikken og utviklingen av hvordan internasjonale organisasjoner som International Olympic Committee (IOC) og World Anti-Doping Agency (WADA) bør se ut i fremtiden. En annen stor oppgave vil være å lede fremtidige nasjonale OL/PL-søknadsprosesser. Våre funn forsterker at dagens modell gjør det krevende å lykkes like godt med både innenriks- og utenriksoppgaver. NIF blir irettesatt av omgivelsene for å bruke for mye tid og ressurser på toppidrettsdelen til ugunst for den lokale breddeidretten.

Like fullt ligger det et stort ansvar i å befeste og utvikle NIFs posisjon som Norges største medlemsorganisasjon, der over 90 % av alle unge har vært medlem i et idrettslag i løpet av barne- og ungdomsperioden. Den organiserte idretten står overfor store frafallsutfordringer i ungdomsidretten. NIF har ikke klart å utvikle tilbudet som dagens ungdommer foretrekker, der flere går bort fra den organiserte konkurranseidretten og over til aktivitet som er mer preget av de egenorganiserte idealene. Ungdommer ønsker å skyve grenser og utvikle seg, men mer på egne premisser, når og hvor de vil. Hvordan norsk idrett skal klare å beholde disse gruppene i den organiserte idretten har de ikke klart å løse frem til nå. Dersom NIF ble en organisasjon med Norge som fokusområde og ikke hele verden, ville det kanskje blitt frigitt mer ressurser og tid til å jobbe med de nasjonale utfordringene idretten står overfor.

Med bakgrunn i KUDs gjentatte økonomiske kutt til NIF sentralt, og kravene om å forholde seg til offentlighetsloven og bli mer åpne og transparente, startet NIF et moderniseringsprosjekt for hele norsk idrett i 2017. Prosjektet startet med å analysere alle sider ved idrettens organisasjonsform og -struktur, med mål om å konkludere på hvordan NIF og resten av idretten må fremstå i framtiden for å møte krav om rasjonell og effektiv drift, mindre forvaltning og mer aktivitet, samt enklere organisasjonstilknytning. Idretten har ikke

klart å enes om en ny og effektiv organisasjonsmodell med gjennomgripende endringer i organisasjonsformen. Endringene som foreslås på Idrettstinget i 2019 er resultatet av store kompromisser på hva særforbund og idrettskretser kan enes om, eksempelvis å gå fra 4-årige til 2-årige tingperioder. Våre funn tilsier at det nye idrettsstyret som velges på det nevnte tinget, bør ta opp igjen moderniseringsprosjektet og fortsette utviklingen av et mer moderne NIF. Det er i denne sammenheng interessant å observere at dagens idrettsstyre tar nåværende organisasjonsform til inntekt for den positive oppmerksomheten norsk idrett får fra utenlandske medier om den norske idrettsmodellen. Det er viktig å skille mellom hva den norske modellen roses for. En godt organisert barne- og ungdomsidrett med fokus på lek og utvikling, forteller oss at norsk idrett gjør en god og viktig jobb på grasrota, og rosen er vel fortjent. Oppmerksomheten friskmelder imidlertid ikke NIFs styrings- og organisasjonsform. Organisasjonen bør tilpasses medlemmenes og omgivelsenes krav til en mer effektiv og rasjonell organisasjon med tydelige roller og grensesnitt mellom organisasjonsleddene.

5.4 Scenarier for idretten

Står idretten overfor en gjennomgripende reform? Se bort fra historisk stivhengighet, og tegn en helt ny organisering ut fra nåtidens organisasjonsforståelse, moderne styresett og digitaliseringens posisjon i det norske samfunn. Hvordan skulle den optimale organisasjonsmodellen ha sett ut, der det unike i den norske idrettsmodellen ivaretas? Vi mener det er flere spennende scenarier å følge opp for fremtidige masterstudenter og forskere.

Vi har i arbeidet med denne oppgaven flere ganger stått overfor veiskiller der vi har måttet kutte interessante spor å gå videre på for å avgrense oppgavens omfang. Aktørperspektivet er vi innom for å avklare forholdet mellom aktør- og systemperspektivet i sentrale deler av analysen. Vi mener at aktørperspektivet i norsk idrett fortjener mer forskning, spesielt den kulturelle stivhengigheten og idrettens maskuline perspektiv. Dette gjelder både innen ledelse og styring, men også aktiviteten og de kommersielle driverne i toppidretten.

Vår oppgave er avgrenset til det nasjonale nivået. Et annet aktuelt forskningsfelt er forholdet mellom nasjonal og internasjonal idrett. Internasjonale organisasjoner som IOC og WADA har fått kritikk for udemokratisk styresett og korrupsjon. Dette burde være et interessant tema å forske på, sett i forhold til den norske styringsmodellen som er svært velutviklet på områder som likestilling, demokratisk styringssett og antikorrupsjon.

6 Litteraturliste

- Bang, Henning. 2015. *Organisasjonskultur*. 4. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Barnett L., Michael og Andrew J. Hoffmann. *Corporate Reputation Review*. 2008. "Beyond Corporate Reputation: Managing Reputational Interdependence", 1-9. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Berglund, Eirik Linaker, Ole Kristian Strøm, Sondre Nilsen, Tom Byermoen, Tor-Hartvig Bondø og Dan Kåre Engebretsen. 2014. «Har brukt nær 280 millioner på OL-søknader». VG.no 2. oktober 2014. Hentet 2. mai 2019. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/E7bIK/har-brukt-naer-280-millioner-paa-ol-soeknader>
- Bergsgard, Nils Asle. 2005. *Idrettspolitikkenes maktspill. Endring og stabilitet i den idrettspolitiske styringsmodellen*. Rapport nr. 228. Bø: Telemarksforskning-Bø.
- Bergsgard, Nils Asle og Hilmar Rommetvedt. 2006. *Når idrett og politikk kolliderer: Feilskjær eller systemendring*. 1-9. Bø: Telemarksforskning-Bø.
- BI Handelshøyskolen. 2018. «Den store byggesprekken». Hentet 30.april 2019. <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2018/02/den-store-byggesprekken/>
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christiansen, Anders K. 2016. «NIF hentet ny mann til toppjobb – stillingen aldri utlyst». VG.no 1. november 2016. Hentet 2. mai 2019. <https://www.vg.no/sport/i/aAQKA/nif-hentet-ny-mann-til-toppjobb-stillingen-aldri-utlyst>
- Civita. 2017. «Hvor stor offentlig sektor tåler vi?». Civita-notat nr. 18 2017. Hentet 29. april 2019. 1-12. file:///C:/Users/oyshag/Downloads/Hvor-stor-offentlig-sektor-t%C3%A5ler-vi_civita-notat_18_2017.pdf
- De nasjonale forskningsetiske komiteene (NESH). 2016. «Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi». Hentet 27. april 2019. <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/innledning-formal/>
- Estudie.no. 2017. «Dokumentanalyse». Hentet 26. april 2019. <https://estudie.no/dokumentanalyse/>
- Farrey, Tom. 2019. «Does Norway Have the Answer to Excess in Youth Sports?» Nytimes.com 28. april 2019. Hentet 5. mai 2019. <https://www.nytimes.com/2019/04/28/sports/norway-youth-sports-model.html?smid=nytcore-ios-share>
- Goksøyr, Matti (red), Espen Andersen og Kristin Asdal. 1996. *Kropp, kultur og tippekamp. Statens Idrettskontor, STUI og Idrettsavdelingen 1946-1996*. Oslo: Universitetsforlaget

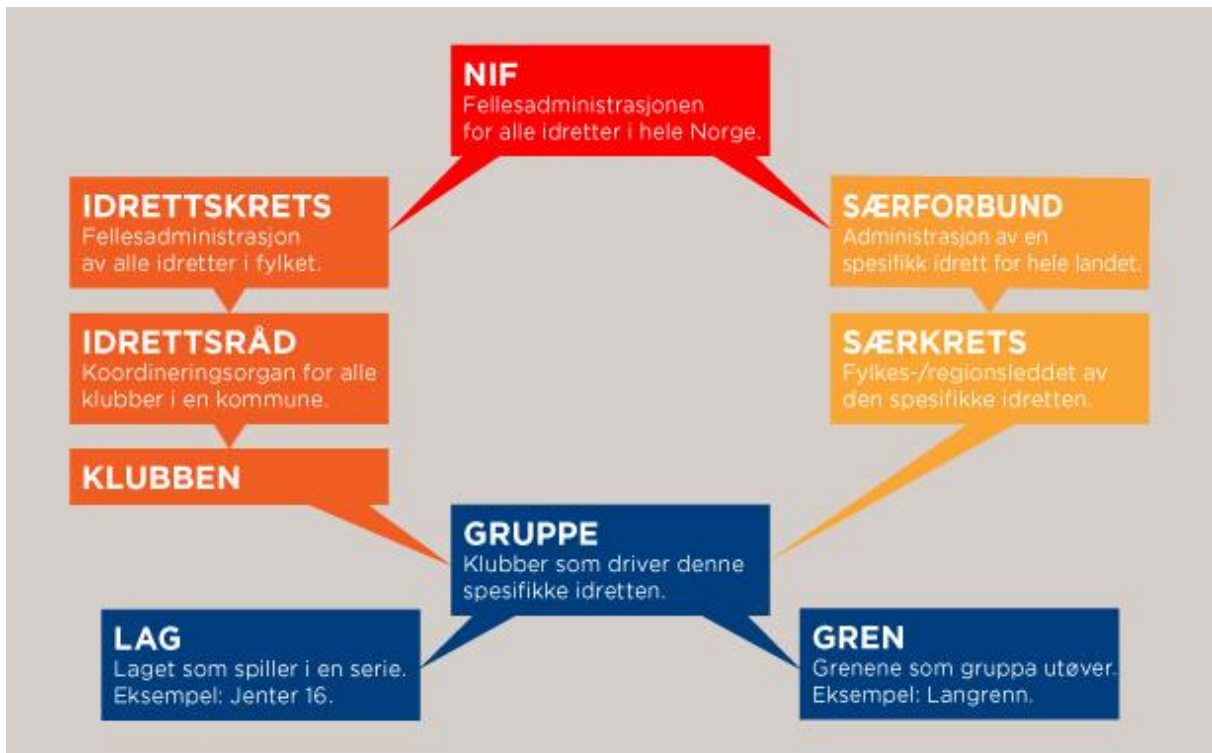
- Goksøy, Matti. 2011. *Idrett for alle. Norges idrettsforbund 150 år 1861-2011*. Oslo: Aschehoug.
- Greatest Sporting Nation. 2018. Hentet 2. mai 2019. <http://www.greatestsportingnation.com/content/norway%E2%80%99s-domination-world-sport-continues>
- Idrett og ledelse 1-4. 2006: *Hans B Skaset: Trekk i utviklingen av Norges idrettsforbund og Olympiske Komite*. Oslo: Akilles
- IOC Olympic Legacy London 2012. Hentet 2. mai 2019. <https://www.olympic.org/olympic-legacy/london-2012>
- IPSOS. 2018. «Omdømmeseminar 2018.» Hentet 2. mai 2019. <https://www.ipsos.com/nb-no/omdommetseminaret-2018>
- Jacobsen, Dag Ivar og Jan Thorsvik. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utgave / 5. opplag 2018. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jarlsbo, Øystein. 2014a. «Idrettsforbundet bruker 12 mill. på OL-pampene». VG.no 24. januar 2014. Hentet 3. mai 2019. <https://www.vg.no/sport/i/Gk2LV/idrettsforbundet-bruker-12-mill-paa-ol-pampene>
- Jarlsbo, Øystein. 2014b. «Idrettsforbundet bruker 25 mill. på OL-PR». VG.no 25. januar 2014. Hentet 3. mai 2019. <https://www.vg.no/sport/i/3yg60/idrettsforbundet-bruker-25-mill-paa-ol-pr>
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt Forlag
- King, Andrew, Michael Lenox, Barnett Michael. 2004. “*Strategic responses to the reputation commons problem.*” *Organizations, policy, and the natural environment*, Andrew J. Hoffman og Marc J. Ventresca, 393-404. California: Stanford University Press
- Kulturdepartementet. 2012. *Den norske idrettsmodellen*. Meld. St. 26 (2011-2012). Oslo: Kulturdep. Hentet 2. mai 2019. <http://www.regjeringen.no>
- Kulturdepartementet. 2016. Brev til NIF 12.04 16. *Oppfølging av møte 11 april i Kulturdepartementet*. Hentet 2. mai 2019. https://www.regjeringen.no/contentassets/f613a5f34614447db9992119661cd631/brev_til_nif_om_praktisering_av_aapenhet_12april2016.pdf
- Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red). 2010. *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Loland, Sigmund. 1995. *Idrett, kultur og samfunn*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Mangelrød, Nils. 2018. «Kritisk rapport: NIF-sjefer erkjenner internt klasseskille». VG.no 20. oktober 2018. Hentet 2. mai 2019. <https://www.vg.no/sport/i/11241o/kritisk-rapport-nif-sjefer-erkjenner-internt-klasseskille>

- Norges idrettsforbund. 2011. *Protokoll Idrettstinget 2011*. Oslo: Norges idrettsforbund. Hentet 2. mai 2019. https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/om-nif/protokoller_rapporter/Idrettstinget_2011_protokoll_godkjent_av_idrettsstyret_31_mai_2011.pdf
- Norges idrettsforbund. 2012. *Protokoll ekstraordinært Idrettstinget 2012*. Oslo: Norges Idrettsforbund. Hentet 2. mai 2019. https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/om-nif/protokoller_rapporter/protokoll_ekstraordinart_idrettsting2012.pdf
- Norges idrettsforbund. 2015a. *Evalueringsrapport om norske OL/PL-prosesser. Ungdoms-OL 2016, OL/PL 2014, OL/PL 2018, OL/PL 2022*. Oslo: Norges idrettsforbund. Hentet 2. mai 2019. https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/1nyheter/evalueringsrapport_nif_olpl2022_lr_idrett.no.pdf
- Norges idrettsforbund. 2015b. *Idrettspolitisk dokument 2015-2019*. Oslo: Norges Idrettsforbund. Hentet 2. mai 2019. https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/om-nif/idrettspolitisk-dokument-2015-2019/57_15_nif_idrettspolitisk-dokument-2015-2019_lr_0909.pdf
- Norges idrettsforbund. 2015c. *Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komités lov*. Oslo: Norges idrettsforbund. Hentet 2. mai 2019. <https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/juss/juridiske-dokumenter/nifs-lov.pdf>
- Norges idrettsforbund. 2016. *Innsyn, åpenhet og tillit*. Åpenhetsutvalgets rapport til idrettsstyret. Oslo: Norges idrettsforbund. Hentet 2. mai 2019. https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/1nyheter/39_16_åpenhetsutvalget_rapport-2016_lr.pdf
- Norges idrettsforbund. 2018. NIF Moderniseringsprosjekt 2018. Rapport fra arbeidsgruppen: *Forslag til modeller for organisering og fordeling av oppgaver og tjenester innenfor norsk idrett*. Oslo: Norges idrettsforbund. Hentet 2. mai. 2019. <https://www.idrettsforbundet.no/contentassets/9e542dfd09ce496790cac3034c578135/rapport-fra-arbeidsgruppen-17.09.2018.pdf>
- Olstad, Finn, Stein Tønnesson. 1987. *Norsk idretts historie. Forsvar, sport, klassekamp 1861-1939*. Bind 1. *Norsk idretts historie, folkehelse, trim, stjerner 1939-1986*. Bind 2. Oslo: Aschehoug.
- Oslo kommune. 2014. *Oslo 2022 Evalueringsrapport*. Oslo: Norges idrettsforbund. Hentet 2. mai 2019. <https://docplayer.me/44255437-Evalueringsrapport-oslo2022.html>
- Riksrevisjonen. 2017. *Revisjonsrapport for 2017 om Kulturdepartementets oppfølging av Norges idrettsforbunds bruk av spillemidler*. Oslo: Riksrevisjonen. Hentet 2. mai 2019. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-kulturdepartementets-oppfolging-av-norges-idrettsforbunds-bruk-av-spillemidler/>
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og Mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utgave. Oslo: Fagbokforlaget

- Rommetvedt, Hilmar. 2017. *Politikkens allmenngjøring. Stortinget, regjeringen og de organiserte interessene i et nypluralistisk demokrati*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, Kjell Arne. 2014. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Saunders, M. N., Lewis, P., & Thornhill, A. 2016. *Research methods for business students*. 7. utg. Harlow: Pearson.
- Selle, P. (red). 1995. *Idretten og det offentlige: Ein familie?* Oslo: TANO; København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Skaset, Hans B. 2004. «NIF må ut av toppidretten». *Dagbladet.no* 16. mars. Hentet 30. april 2019. <https://www.dagbladet.no/kultur/nif-ma-ut-av-toppidretten/65953177>
- Skaset, Hans B. 2009: *Trekk i utviklingen av Norges Olympiske og paralympiske komite*. 2009.
- Store norske leksikon. 2019. Hentet 2. mai 2019. «Norges politiske system». https://snl.no/Norges_politiske_system
- Strøm, Ole Kristian. 2018. «Idrettsforbundets omdømme raser – fem ganger «verre» i 2018 enn i 2012». *VG.no* 23. oktober 2018. Hentet 2. mai 2019. <https://www.vg.no/sport/i/G1Rwwm/idrettsforbundets-omdoemme-raser-fem-ganger-verre-i-2018-enn-i-2012>
- Sæther, Esten O. 2018. «Ny norsk seier forbauser verden: - De lærer ikke barna sine å vinne». *Dagbladet.no* 25. april. Hentet 28. april 2019. <https://www.dagbladet.no/sport/ny-norsk-seier-forbauser-verden---de-laerer-ikke-barna-sine-a-vinne/69735015>
- Vesteng, Camilla. 2018. «Skipresidentens kone ansatt i NIF uten at stillingen ble utlyst». *VG.no* 14. april 2018. Hentet 2. mai 2019. <https://www.vg.no/sport/i/kabJBv/skipresidentens-kone-ansatt-i-nif-uten-at-stillingen-ble-utlyst>
- Welhaven, Leif. 2016. «Tid for nådeløs åpenhet. Overalt». *VG.no* 2. mars 2016. Hentet 2. mai 2019. <https://www.vg.no/sport/i/122xG/vg-sportens-nyhetsleder-kommenterer-tid-for-naadeloes-aapenhet-overalt>
- Wikborg Rein & Co. På oppdrag fra Kulturdepartementet. 2010. «Rapport om eierstyring av Norsk Tipping AS». Oslo: Kulturdepartementet. Hentet 2. mai 2019. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/spill_og_lotteri/rapport_om_styring_av_norsk_tipping_as-januar2010.pdf
- Wæraas, Arild, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.). 2011. *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

7 Vedlegg

7.1 Vedlegg 1: Organisasjonsmodellen til norsk idrett



Figur 1: Norsk idretts organisasjonskart, 2019 (Kilde: <https://www.idrettsforbundet.no/om-nif/organisering/>)

Idrettstinget er den organiserte idrettens høyeste myndighet og avholdes hvert fjerde år. Idrettstinget velger et idrettsstyre som er idrettens høyeste myndighet mellom idrettstingene. Styret har som oppgave å gjennomføre de vedtak som er fattet på tinget, følge opp vedtatt strategiplan, økonomiansvar og andre fellesoppgaver for idretten generelt sett. Idrettsstyret skal også representere NIF nasjonalt og internasjonalt.

Ledermøtet avholdes årlig mellom idrettstingene. Der samles presidenter for særforbund og ledere av idrettskretser. På ledermøtet diskuteres idrettens satsingsområder vedtatt i strategiplaner av Idrettstinget. Idrettsstyret avgir statusrapporter og årsrapporter på aktivitet og økonomi. Ledermøtet har ingen vedtaksmyndighet, men er et informasjonsorgan.

Særforbundene, som er den ene fløyen på Idrettstinget, organiserer og leder de ulike idrettsgrenene, og har ansvar for konkurransevirkningsområdene, all idrettslig aktivitet innen sitt særforbund, samt utvikling av sin idrett nasjonalt og internasjonalt. Særforbundene er medlem av NIF og sine respektive internasjonale særforbund.

Sentraladministrasjonen i NIF samordner en rekke oppgaver på vegne av særforbundene og idrettskretsene, som kontakt med statlige organer og viderefordeling av spillemidler. NIF som paraplyorganisasjon har et overordnet ansvar inne områdene IT/digitalisering, prosjektledelse, strategisk kommunikasjon, markeds- og virksomhetsutvikling. NIFs sentralorganisasjon er organisert gjennom virksomhetsområdene bredde- og toppidrett.

(Kilde: <https://www.idrettsforbundet.no/contentassets/2f21df65109d4ff98a3488f5ba380a23/administrativ-organisasjonsendring-i-nif.pdf>)

Idrettskretsene er inndelt etter landets fylkesgrenser. Innenfor denne geografiske rammen er kretsene et fellesorgan for all idrett. Deres oppgave er å fremme samarbeid mellom særkretsene og de enkelte idrettslagene og drive med veiledning overfor idrettslag i fylket i økonomiske, administrative og organisatoriske spørsmål. Det står i NIFs lov (§5-1) at idrettskretsene skal følge fylkesgrensene, derfor vil vi se sammenslåinger av idrettskretser, lik den nasjonale regionaliseringsprosessen som pågår.

Særkretsene ligger inn under særforbundene, og deres oppgave er å administrere de ulike idrettene i fylkene. Blant deres viktigste oppgaver er å gjennomføre utdanningstiltak og å sørge for den praktiske gjennomføringen av kamper, konkurranser og liknende innen deres idrett.

Idrettslagene utgjør det lokale grunnplanet og grasrota i idrettsorganisasjonen. Lag som forvalter én idrett kalles sær-idrettslag, mens lag med flere grupper av ulike idretter kalles fleridrettslag. Bedriftsidrettslag rekrutterer sine medlemmer fra arbeidsplasser og ulike faglige sammenslutninger. (Kilde: <https://www.idrettsforbundet.no/om-nif/organisering/>).

7.2 Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informanter

Vil du delta i forskningsprosjektet

”En studie av idrettens omdømmefall sett i lys av idrettens særegne styringsform”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvorfor idretten står i en omdømmekrise. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Vi er to masterstudenter i styring og ledelse ved OsloMet. Tema for masteren vår er omdømmefallet til Norges idrettsforbund og Olympiske og Paralympiske komite. Det er et stort og omfattende felt som det er forsket lite på, tross nordmenns interesse for idrett. Vi har valgt å konsentrere oss om norsk idretts styringsmodell og organisasjonskultur for å svare på hypotesen vår.

Vi vil i denne masteroppgaven ta utgangspunkt i norsk idretts styringsmodell, ved å se på historiske særtrekk, organisasjonskultur og utviklingen av styrings- og finansieringsmodellen til norsk idrett. Det er interessant å se om styrings- og finansieringsmodell påvirker forholdet mellom Norges idrettsforbund og deres nærmeste og viktigste interessenter, kanskje spesielt staten. Vi vil også se om vi finner spesielle hendelser og viktige nasjonale prosesser og beslutninger som kan ha resultert i et fallende omdømme.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet – storbyuniversitetet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi har gjort et strategisk utvalg av informanter som vi tror kan ha nyttig informasjon om vårt forskningsprosjekt. Vi har valgt ut 8-10 informanter som består av tidligere og nåværende ledere og ansatte- og andre meningsbærere av norsk idrett.

Prosjektet er meldt inn til NSD Personverntjenester.

Hva innebærer det for deg å delta?

Vi ønsker å gjennomføre et personlig intervju med deg om ovennevnte tema. Vi vil ta lydopptak og notater fra intervjuet. Alle lydopptak vil bli slettet så snart informasjonen er bearbeidet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Alle informanter i dette prosjektet vil bli anonymisert – ingen vil bli navngitt – i noen publikasjon.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 10. mai 2019. Alle personopplysninger og opptak vil bli slettet ved prosjektslutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra OsloMet – storbyuniversitetet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *OsloMet – storbyuniversitetet* ved førsteamanuensis Agnete Vabø.
- Vårt personvernombud: Ingrid Jacobsen.
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Øystein Hagen (sign.)
Masterstudent

Rakel Rauntun (sign.)
Masterstudent

7.3 Vedlegg 3: Intervjuguide

En studie av idrettens omdømmefall sett i lys av idrettens særegne styringsform

Type intervju

Semistrukturert, primærdata, strategisk utvalg, alle informanter skal behandles anonymt

Informanter

Tidligere og nåværende toppledere i norsk idrett, bloggere/meningsbærere, ledere i dept/staten, ledere fra grasrota.

Innledning

Vi er to studenter ved Oslo Met som tar en master i styring og ledelse. Vi har valgt å skrive om NIFs fallende omdømme. Det er et stort og omfattende felt som det er forsket lite på, tross nordmenns interesse for idrett. Vi har valgt å konsentrere oss om norsk idretts styringsmodell og organisasjonskultur for å svare på hypotesen vår. Vi vil holde oss på systemnivå, og ikke gå ned på individnivå. Vi vil forske på NIF organisasjonen og NIFs sentralledd, og ikke gå ned på klubb- lagsnivå. Vi har også valgt å holde oss til nasjonalt nivå, og har valgt bort den internasjonale dimensjonen. Toppidretten med sine kommersielle krefter, og hvordan idrettsprofiler kan påvirke et omdømme er meget interessant, men et område vi har valgt bort for denne oppgaven.

Nasjonal og internasjonal idrett har de siste årene vært i mediens søkelys med saker utover selve idrettsaktiviteten og -konkurransene. Negative oppslag rundt korrupsjon, dopingsaker, underslag og lite åpenhet i NIF sentralt har preget nyhetsbildet. Dette er saker med høy alvorlighetsgrad, og som folk flest ikke kjenner seg igjen i. Både enkeltpersoner og organisasjoner har skadet idrettens omdømme, og ført til en svekket tillit til idretten. Dersom idretten hadde møtt de negative nyhetssakene med åpenhet, gode rutiner og praksis gjennom et etisk regelverk og antikorrupsjonsprogram, kunne kanskje mye av kritikken mot NIF sentralt vært unngått. Åpenhet og gode kontrollrutiner er viktige verktøy for at vi skal ha nødvendig tillit til at NIF forvalter og bruker sine økonomiske ressurser på en nøktern, oversiktlig og ryddig måte (Åpenhetsutvalget 2016, s.6).

Vi vil i denne masteroppgaven ta utgangspunkt i norsk idretts styringsmodell, ved å se på historiske særtrekk, utviklingen av styringsmodellen og finansieringsmodellen til norsk idrett. Det er interessant å se om styringsmodell og finansieringsmodell påvirker forholdet mellom Norges idrettsforbund og deres nærmeste og viktigste interessenter, kanskje spesielt staten. Vi vil også se om vi finner særtrekk ved NIFs organisasjonskultur, utviklet gjennom styringsformen, kan ha resultert i et fallende omdømme. Disse forholdene har resultert i følgende problemstilling:

Hvorfor står idretten i en omdømmekrise?

En studie av idrettens omdømmefall sett i lys av idrettens særegne styreform.

For å kunne besvare problemstillingen vår, samt avgrense oppgaven, vil følgende forskerspørsmål danne den røde tråden i resten av oppgaven vår:

1. Hvilke føringer har spillemiddelmodellen hatt for utviklingen av NIFs styringsmodell?
2. Hva har de mislykkede nasjonale OL søknadsprosessene for 2018 og 2022 hatt å si for NIFs omdømme og tillit?

3. Hvorfor avsløres NIF som en lukket organisasjon med store mangler på etiske retningslinjer og representasjonsreglement?
4. Hvilke forventninger har samfunnet til idrettens store moderniseringsprosjekt?

Innledende spørsmål

1. Hvorfor engasjerer du deg i norsk idrett, hva er drivkraften?
2. Posisjon, verv
3. Hva synes du om NIFs strategidokumenter (IPD) i forhold til målsettinger og utvikling?
4. Hva er det første du tenker på når du hører om NIF (Beskriv med 4 nøkkelverdier (disse kan være både positive og negative))
5. Har du gjort deg noen formeninger om medias dekning av norsk idrett?

Nøkkelspørsmål

1. Hvordan oppfatter du NIF og norsk idrett omdømmeutvikling fra 2012 og frem til i dag?
2. Tror du NIFs tre mislykkede OL søknader for 2104, 2018 og 2022, har resultert i et fallende omdømme?
 - Stikkord: by/stedskonflikter, forhold toppledelse og grasrota, Oslo vs resten av Norge, IOC og OL arrangementers omdømme
3. Kan utviklingen av idrettens styringsform, fra etableringen av NIF i 1946 og frem til i dag, være en årsak til et fallende omdømme?
 - Stikkord: endringsvilje, historiske særtrekk, tings sammensetting (1946 /1978), forhold særforbund-idrettskretser, forholdet mellom NIF og KUD, åpenhet/transparens, kommunikasjonsverktøy, dagens organisasjonsform, finansieringsmodellen for norsk idrett
4. Tror du norsk idretts finansieringsmodell påvirker styringformen mellom idretten og staten?
 - Stikkord: autonomitet, gjensidig avhengighet, tildelingsbrev fra KUD, monopol, makt, posisjon
5. Har du gjort deg noen tanker rundt NIFs organisasjons- og ledelseskultur
 - Stikkord: Riksrevisjonrapporten (KUD rapport, 50 MNOK lønn/aktivitet), uvilje til åpenhet bakover i tid, innsynsrundene, endringsvilje (tings sammensetting, ref tinget 2011)
6. Hva mener du om NIFs moderniseringsprosjekt, og hva tror du blir resultatet av prosjektet?

- Stikkord: tingperioder, organisering av idrettskretsene, organisering av særforbundene, digitalisering, tingsammensetting, politisk maktfordeling

7. Hva mener du er kritiske suksessfaktorer for at NIF skal opprettholde/forbedre sin posisjon som Norges største frivillige organisasjon?

Oppsummering

1. Oppsummere funn

- Riktig tolkning, noe du vil legge til, andre synspunkter?