

Instrumentalisering og autonomi

En komparativ studie av statens forhold til Den norske kirke og Norges
Idrettsforbund og Olympiske og Paralympiske Komité

Elisabeth Hammersmark



Masteroppgave i sosiologi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Universitetet i Oslo

Vår 2010

Forord

Det er mange jeg har lyst til å takke og som har betydd mye for meg under skrivingen av denne masteroppgaven.

Først vil jeg takke Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi som har introdusert og utvidet min faglige horisont for organisasjonssosiologi.

Jeg vil også takke min hovedveileder Fredrik Engelstad for god oppfølging. Hans kontordør har alltid stått åpen, og hans kommentarer og konstruktive innspill har vært til stor hjelp - spesielt i innspurten. Og takk til biveileder, Inger Furseth, som har kommet med mange nyttige innspill og gode forslag til litteratur. Jeg har alltid gått fra veiledningene med nye tanker og løsninger.

Videre vil jeg takke min kjære familie, spesielt mamma og pappa, for all støtte og oppmuntring gjennom hele studietiden. Og mine fantastiske venninner som både har støttet meg, og gitt meg gledelige avbrekk i en arbeidsom masterhverdag.

Til sist vil jeg takke min kjæreste Eirik. Du har vært min viktigste støttespiller det siste året, særlig i perioder med lange arbeidsdager og tidvis frustrasjon. Tusen takk for verdifulle innspill og korrekturlesning av oppgaven, fra begynnelse til slutt.

Elisabeth Hammersmark

Oslo, juni 2010

Sammendrag

Denne oppgaven handler om forholdet mellom politikk, forvaltning og sivilsamfunn. I løpet av det siste tiåret har det vokst frem et tydeligere spenningsforhold mellom staten og det sivile felt, som relateres til allmenne samfunnsendringer på den ene siden og statens maktutøvelse på den andre. Sosiolog Håkon Lorentzen mener det har pågått en integrasjon mellom myndigheter og de sivile aktørene de siste fire tiårene, og at mye tyder på at denne prosessen vil fortsette. Denne utviklingen beskriver han som ”statlig kolonisering”. Lorentzen fremhever at statens frivillighetspolitikk ovenfor frivillig sektor er instrumentelt innrettet, hvor frivillige organisasjoner betraktes som redskaper til å løse offentlige velferdsoppgaver (2007:119-120). Jeg ønsker å problematisere påstanden om at sivilsamfunnet preges av politisk styring, ved å sammenligne statens forhold til to organisasjoner, Den norske kirke (Dnk) og Norges Idrettsforbund og Olympiske og Paralympiske komité (NIF). Oppgavens hovedspørsmål er: *Er det et spenningsforhold mellom statlig instrumentalitet og kirkens og idrettens autonomi, og hva består eventuelt denne konflikten av?*

I denne oppgaven baserer jeg meg på dokumentanalyse. Til grunn for dokumentanalysen ligger sentrale stortingsdokumenter om kirken og idretten, fra det siste tiåret. Stortingsdokumentene presenterer statens syn på, og virkemidler ovenfor organisasjonene. I tillegg benytter jeg meg av ulike kirke- og idrettspolitiske dokumenter, og andre offentlige dokumenter.

Studien viser at statens forhold til Den norske kirke og Idrettsforbundet preges av spenningsforholdet mellom statlig instrumentalitet og autonomi. Dette spenningsforholdet relateres til samspillet mellom kirkens og idrettens krav på autonomi i kraft av deres egenskap som trossamfunn og frivillig organisasjon, statens styringskapasitet, og velferdsstatlige målsettinger. Analysen av statens kirke- og idrettspolitikk det siste tiåret viser at generelle samfunnsendringer som individualisering, globalisering, pluralisering og fragmentering er vesentlige bakenforliggende drivkrefter som endrer forutsetningene for statens kirke- og idrettspolitiske rammebetingelser. Den sentrale utviklingslinjen er at kirken gradvis har blitt mer fristilt fra staten, mens idrettens tilknytning til offentlig forvaltning har blitt styrket. Studien av statens forhold til Dnk og NIF viser en klar motstridende utviklingstendens, som viser at Lorentzens påstand om statlig kolonisering må nyanseres. Oppgaven viser at organisasjonenes egenart og begrensninger for styrbarhet spiller inn på statens politiske rammebetingelser og handlingsrom.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Temaavgrensning.....	2
1.2	Spørsmålene for oppgaven.....	4
1.3	Oppgavens struktur.....	6
2	Teoretiske perspektiver og begreper	9
2.1	Tidligere forskning om idrettens og kirkens organisering.....	9
2.1.1	Om Idrettsforbundet.....	9
2.1.2	Om Den norske kirke.....	11
2.2	Sivilsamfunnet og de frivillige organisasjonene.....	14
2.2.1	Organisasjonenes rolle i det moderne samfunn	16
2.3	Samspillet mellom organisasjonsendring og samfunnsendring.....	18
2.4	"Statlig kolonisering"	19
2.5	Makt og demokrati i stat og samfunn	22
2.5.1	Demokrati som verdi og praksis	22
2.5.2	Makt å styre handlinger og forståelse.....	24
2.6	Det offentlige og frivillig sektor	25
3	Metode og forskningsopplegg.....	29
3.1	Oppgavens forskningsopplegg.....	29
3.2	Metode.....	30
3.2.1	Begrunnelse for valg av enhetene	31
3.3	Data og litteratur	32
3.4	Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.....	35
3.5	Oppsummering.....	37
4	Historisk utvikling.....	39
4.1	Den norske kirke	39
4.1.1	1814: Statskirkeordningen opprettes.....	39
4.1.2	1840-1870: Kirkelig vekking og pluralisme	41
4.1.3	1884: Parlamentarismen	42
4.2	1920 -: Den kirkelige reformbevegelsen	43
4.2.1	1920-1940: Begynnelsen på demokrati i kirken	43
4.2.2	1960 - 1990: Økt kirkelig autonomi	44
4.2.3	2000-tallet: "Ny statskirkeordning"	46

4.3	Idrettsforbundet	49
4.3.1	1860 -1880: Den moderne idrettens utvikling.....	49
4.3.2	1880 - 1920: Politiske og ideologiske motsetninger.....	50
4.3.3	1920-1930: Klassekampen preger idretten	51
4.4	Den statlige spillmiddelinstusjonen.....	52
4.4.1	1940- tallet: Statlig finansiering av idrettsformål.....	52
4.4.2	1970 – 1990- tallet: Idrett blir kultur	53
4.4.3	2000 tallet: Økt statlig styring	54
4.5	Oppsummering.....	58
5	Organisatorisk fremstilling av Dnk og NIF.....	59
5.1	Den norske kirke	59
5.1.1	Visjon og formål.....	59
5.1.2	Medlemskap i Dnk	60
5.2	Formell styringsstruktur	60
5.2.1	Lokalt nivå	62
5.2.2	Regionalt nivå.....	62
5.2.3	Nasjonalt nivå.....	63
5.2.4	Dnks økonomi.....	64
5.3	Idrettsforbundet	65
5.3.1	Visjon og formål.....	65
5.3.2	Medlemskap i NIF	65
5.4	Formell styringsstruktur	66
5.4.1	Lokalt og kommunalt nivå.....	67
5.4.2	Regionalt nivå.....	67
5.4.3	Nasjonalt nivå.....	68
5.4.4	NIFs økonomi	69
5.5	Oppsummering.....	69
6	Politisk endring gjenspeiler samfunnsendring	71
6.1	Behov for politisk endring	71
6.1.1	Stortingsmelding nr. 17 <i>Staten og Den norske kirke</i>	71
6.1.2	Stortingsmelding nr. 14 <i>Idrettslivet i endring</i>	74
6.1.3	Likheter og forskjeller.....	76
6.2	Statens kirke- og idrettspolitik i det 21. århundre.	80
6.2.1	"Tilpasning" av statens kirkepolitikk.....	80
6.2.2	"Oppdatering" av statens idrettspolitik.....	87

6.3 Oppsummering.....	94
7 Ulik koloniseringsprosess ovenfor kirken og idretten.....	97
7.1 Samfunnsmessig identitetsskifte	97
7.1.1 Mer helsepolitikk i statens idrettspolitikk.....	101
7.1.2 Mindre religiøsitetpolitikk i statens kirkepolitikk.....	103
7.2 Idrettens og kirkens kollektive velferdsbidrag	105
7.2.1 NIFs betydning i velferdssamfunnet	106
7.2.2 Dnks betydning i velferdssamfunnet	107
7.3 Oppsummering.....	110
8 Konklusjon	113
8.1 Oppgavens funn	113
8.2 Implikasjoner	117
Kildeliste	119

1 Innledning

Tema i denne oppgaven er forholdet mellom politikk, forvaltning og sivilsamfunn.¹ Det er vanlig å plassere sivilsamfunnet mellom det offentlige (staten) og det private (familien), og heller ikke som en del av markedet. Selv om sivilsamfunnet oppfattes som uavhengig av og forskjellig fra det offentlige, det private og markedet, er det viktig å forstå forholdet mellom de ulike samfunnsarenaene (Enjolras m.fl. 2005). I Norge er forholdet mellom staten og sivilsamfunnet særlig interessant grunnet myndighetenes tradisjoner for samhandling med og finansiering av det sivile felt, ofte omtalt som frivillig sektor i offentlige utredninger. Til grunn for samarbeidet er statens anerkjennelse av frivillig sektor som en selvstendig del av samfunnslivet og betydningen av organisasjonenes egenart og autonomi. I løpet av det siste tiåret har det imidlertid blitt antydning et tydeligere spenningsforhold mellom staten og det sivile felt som relateres til allmenne samfunnsendringer på den ene siden og statens maktutøvelse på den andre.

Den norske Makt- og demokratiutredningen fra 2003 peker på grunnleggende samfunnsprosesser som drivkraft bak de strukturelle endringene som har preget organisasjonssamfunnet siden 1960-tallet. De sentrale historiske folkebevegelsene endret karakter, og ble i større grad profesjonelle og forhandlende institusjoner nært tilknyttet det offentlige. Samtidig ble organisasjonssamfunnet mer differensiert og mangfoldig grunnet fremveksten av fritidssamfunnet. Avideologisering og spesialisering reduserer organisasjonssamfunnets funksjon som sosialt integrerende og politisk mobiliserende (Østerud m.fl. 2003:144-145).

Organisasjonssamfunnet er i ferd med å bli mindre konfliktorientert og samfunnsorientert til å bli mer konsensusorientert og medlemsrettet (Østerud m.fl. 2003:141) Denne utviklingen uttrykker en generell individualiseringstrend i samfunnet. Skiftet fra kollektiv til individuell selvrealisering utfordrer den tradisjonelle organisasjonsmodellen, basert på individuelle medlemmer, og en demokratisk og hierarkisk styringsstruktur. Økt fokus på egenorientert frivillighet svekker betydningen av medlemsrollen, samtidig er deltakelseskulturen med sine høye forventninger om aktivt og forpliktende engasjement sterkt redusert. På den måten svekkes organisasjonssamfunnets sosiale og politiske representasjonsoppgave (Østerud m.fl. 2003:147-151). Makt- og demokratiutredningen

¹ I denne oppgaven vil sivilsamfunnet også bli omtalt som frivillig sektor, det sivile felt og organisasjonssamfunnet.

beskriver en maktforskyvning i forholdet mellom stat og sivilsamfunn – der organisasjonssamfunnets rolle som bindeledd mellom stat og individ er redusert.

Sosiolog Håkon Lorentzen går imidlertid lenger i sin beskrivelse, og hevder at: ”det kan virke som at skarpe skillelinjer mellom stat, marked og sivilsamfunn gradvis er i ferd med å bli utvisket” (2007:134). De tre sfærene lever ikke lenger atskilt, men påvirker hverandre gjennom å overføre strategier og tenkemåter på tvers av sektorgrensene. De siste 30-40 årene har det skjedd en integrasjon mellom myndighetene og de sivile aktørene, og få tegn tyder på at denne prosessen vil opphøre. Lorentzens beskriver dette som utviklingen av en ”statlig kolonisering”. Ettersom de sivile fellesskapenes største finansieringskilde er offentlige midler tilsier all erfaring at: ”(...) statlig kolonisering henter sin legitimitet fra statlige overføringer” (Lorentzen 2007:128). Der staten betaler for å få utført en tjeneste – ønskes det også innflytelse. Lorentzen hevder at statens frivillighetspolitikk uttrykker en tydelig instrumentell tenkning, hvor frivillige organisasjoner betraktes som redskaper til å løse offentlige velferdsoppgaver (2007:119-120).

Makt- og demokratiutredningens og Lorentzens beskrivelser av forholdet mellom det offentlige og sivilsamfunnet er av samfunnsmessig interesse fordi det innebærer et brudd på den karakteristiske og tradisjonelle relasjonen mellom stat og det sivile felt. Det er en utvikling som har fått økt oppmerksomhet i norsk sosiologi de siste tjue årene, og sivilsamfunnsforskning har blitt et viktig forskningsfelt innen sosiologien. Jeg ønsker med denne oppgaven å bidra til denne relativt nye sosiologiske forskertradisjonen med å problematisere påstanden om maktforskyvning i forholdet mellom stat og sivilsamfunnet, ved å foreta en sammenligning av statens tilknytning til to store organisasjoner.

1.1 Temaavgrensning

Jeg skal gjennomføre en sammenligning av statens forhold til to organisasjoner, *Den norske kirke* (også omtalt som Dnk og kirken) og *Norges Idrettsforbund og Olympiske og Paralympiske Komité* (også omtalt som NIF, Idrettsforbundet og idretten). Valget av organisasjoner kan fremstå som noe paradoksalt, grunnet Dnk dels som statskirke og trossamfunn og Idrettsforbundet som frivillig organisasjon. Det er flere argumenter som kan tale mot en sammenligning av statens forhold til kirken og idretten.²

For det første er Dnk organisert som en del av statsforvaltningen og er grunnlovsmessig underlagt de alminnelige statsmaktens styring og ansvar. Staten (det vil si Storting, regjering og

² Kapittel 5 vil gi en mer utfyllende presentasjon av Dnk og NIF.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet) er en del av kirkens formelle organisasjonsstruktur og har styringsoppgaver i Dnk. Til sammenligning er NIF en frivillig, partipolitisk nøytral og uavhengig organisasjon (NIF-loven § 1-1). I forholdet mellom stat og idrett har idrettsbevegelsen blitt tildelt en større grad av selvstendighet, ideelt formulert i prinsippet om "idrettens selvstyre" (Enjolras m.fl. 2005; Mangset 2007).

For det andre er forholdet mellom staten og Dnk rettslig etablert og regulert. Dnks inndeling, og ansvars- og myndighetsfordeling mellom kirkelige råd og møter er regulert i Grunnloven og Lov om Den norske kirke av 1996 (kirkeoven). NIF derimot er ikke regulert av offentlige lover og bestemmelser, men av idrettens interne rettssystem og lovgivning (Enjolras m.fl. 2005:171). Dette gjenspeiler prinsippet om idrettens selvstyre, og idrettens grad av selvstendighet ovenfor staten.

Til tross for disse maktpolitiske forskjellene i organisasjonenes forhold til det offentlige, er det flere forhold som danner et fruktbart sammenligningsgrunnlag. Det sentrale grunnlaget er Dnks og NIFs institusjonelle og finansielle tilknytning til staten, gjennom statskirkeordningen og den statlige spillemiddelinstusjonen. Årlig overføres en betydelig andel av offentlige midler til Dnk og NIF, som er organisasjonenes viktigste finansieringskilde. Dnk blir finansiert over stats- og kommunebudsjetter, med til sammen rundt 3 milliarder kroner i året (St.meld. nr. 17 (2007-08):24). Til sammenligning har Kulturdepartementet (KUD), regulert gjennom Lov om pengespill mv. av 1992, det overordnede ansvaret for fordelingen av overskuddet i Norsk Tipping AS til idrettsformål. I 2009 ble 3,54 milliarder kroner av de ordinære spillemidlene overført til NIF (KUD 2009b). På den måten formidler NIF statens intensjoner ut til idrettsorganisasjonene, og fungerer som en "forlenget arm" for statens idrettspolitiske målsettinger (Enjolras m.fl. 2005:151-152). Det vil si at Dnk og NIF er de sentrale aktørene i iverksettingen av statens kirke- og idrettspolitikk.

I tillegg er det flere strukturelle likheter mellom Dnk og NIF som muliggjør en sammenligning. Dnk og NIF er begge landsdekkende nasjonale organisasjoner, og har en demokratisk styringsstruktur som kobler det lokale, regionale og nasjonale nivået sammen. De er ut ifra medlemsopplutning Norges to største organisasjoner. I dag har NIF over 2 millioner medlemskap³ og Dnk har over 3,8 millioner medlemmer. Kirken og idretten er begge ideologiske organisasjoner med kontinuerlige mål, det vil si at målsettingen ikke kan

³ Antall medlemskap er høyere enn antall medlemmer fordi et medlem kan ha medlemskap i flere særforbund. Per i dag finnes det ikke et eksakt tall på antall medlemmer i NIF (NIF 2008). I 2004 hadde NIF 1,2 millioner medlemmer og 1,9 millioner medlemskap.

realiseres en gang for alle. NIFs overordnede visjon er å være fremste bidragsyter for å oppnå idrett for alle (NIF 2007). Dnk har som visjon å være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke (Kirkemøtet 2008a). De er organisasjoner som representerer viktige verdier, kultur og tradisjoner i samfunnet, og fremheves av staten som betydningsfulle institusjoner i Norge.

Det er utviklingen i statens forhold til Dnk og NIF det siste tiåret som er hovedfokus i oppgaven. I denne perioden har det blitt lagt frem stortingsmeldinger om kirken og idretten som viser at staten har tatt initiativ til ulike endringer i kirke- og idrettspolitikken sine rammebetingelser. Utviklingen i forholdet mellom staten og kirken viser en glidning av Dnk lenger bort fra staten, mens utviklingen i statens forhold til idretten viser at idretten knyttes nærmere til den offentlige forvaltningen. Det er stortingsmeldingene som danner hovedgrunnlaget for dokumentanalysen og utgangspunktet for å besvare oppgavens hovedspørsmål. Oppgavens fokus er avgrenset til *statens* politikk ovenfor Dnk og NIF.

Statens forhold til kirken og idretten er sammensatt og komplekst. Tids- og oppgavebegrensninger nødvendiggjør noen spesifiseringer og avgrensninger. I denne oppgaven vil fokuset være på politikk på nasjonalt nivå. Det vil si at jeg ikke vil se på den delen av offentlig politikk som omhandler myndighetenes tilknytning til Dnk og NIF på fylkes- og kommunalt nivå. Jeg vil derfor konsentrere meg om Storting, regjering og departement.⁴ Denne avgrensningen er tilsvarende for organisasjonene. Det er Dnks og NIFs sentrale organer som vil være mitt utgangspunkt. Det vil si kirkemøtet og kirkerådet i Dnk, og idrettstinget og idrettsstyret i NIF. I tillegg vil jeg utelukke de frivillige organisasjonene og kommersielle aktørene som er tilknyttet organisasjonene, selv om de kan sies å være aktuelle for å forstå kompleksiteten i statens forhold til kirken og idretten.

1.2 Spørsmålene for oppgaven

Oppgavens problemstilling har utgangspunkt i påstanden om at sivilsamfunnet preges av statlig styring, hvor staten betrakter organisasjonenes som redskaper for å gjennomføre offentlig politikk. Formålet mitt er å problematisere og diskutere hvorvidt dette argumentet er gjeldende i statens tilknytning til Den norske kirke og Idrettsforbundet.

⁴ Frem til 2009 var kirke- og idrettsavdelingen underlagt Kultur- og kirke departementet (KKD). Fra 1. januar 2010 ble kirkeavdelingen flyttet fra Kirke- og kulturdepartementet til dagens Fornyings-, administrasjons- og kirke departement (FAD). Idrettsavdelingen er underlagt dagens Kulturdepartement (KUD).

Hovedspørsmålet jeg ønsker å besvare i oppgaven er:

Er det et spenningsforhold mellom statlig instrumentalitet og kirkens og idrettens autonomi, og hva består eventuelt denne konflikten av?

I denne oppgaven vil jeg gå ut fra at sivilsamfunnet har endret seg i løpet av de siste tiårene. Det vil si at frivillig organisering har gått fra å omhandle aktivt og forpliktende engasjement, til mer kortvarig og oppgavebegrenset engasjement, der personlig deltakelse og økonomisk bidrag er viktigere enn organisasjonens samfunnsinnsats. De strukturelle endringene i sivilsamfunnet er et resultat av en historisk utvikling som gradvis har endret relasjonen mellom individene, sivilsamfunnet og institusjonene, noe som medfører at skillelinjene mellom stat, marked og sivilsamfunnet gradvis brytes ned (Selle og Øymyr 1995; Wollebæk m.fl. 2000; Østerud m.fl. 2003; Lorentzen 2007).

Jeg ønsker å koble Makt- og demokratiutredningens beskrivelser med Lorentzens påstand om statlig styring i organisasjonssamfunnet, ved se på samspillet mellom allmenne samfunnsendringer og utviklingen i statens forhold til Dnk og NIF det siste tiåret. Det jeg vil prøve å avklare er i hvilken grad de generelle samfunnsendringene kan sies å være drivkrefter bak endringene i statens kirke- og idrettspolitikk? Er det slik at samfunnsutviklingen har medført at staten har styrket sin rolle ovenfor organisasjonene, eller kan endringene bidra til å svekke statens forutsetninger for styring ovenfor Dnk og NIF, slik at organisasjonene styrker sin posisjon ovenfor staten? Hva innebærer endringene i statens kirke- og idrettspolitiske rammebetingelser?

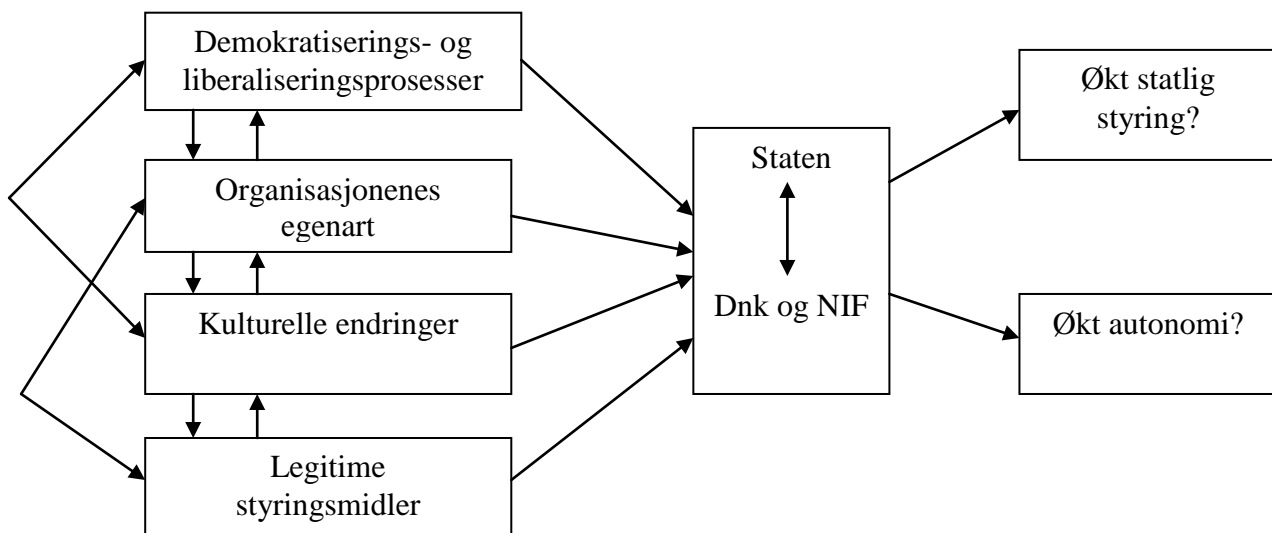
Oppgavens hovedspørsmål skal belyses ved hjelp av fire delspørsmål. Det første delspørsmålet er: *Står de nyere endringene i statens forhold til Dnk og NIF i forlengelsen av en langsiktig utviklingslinje over mange tiår, og hva er eventuelt hovedtrekket i denne utviklingen?* Dette spørsmålet har som hensikt å belyse endringene i statens forhold til kirken og idretten det siste tiåret i et historisk tidsperspektiv.

Det andre delspørsmålet er som følger: *Hvilke vesentlige forskjeller finnes det mellom Dnk som trossamfunn og statskirke på den ene siden og NIF som frivillig organisasjon på den andre siden?* Dette spørsmålet har som hensikt å fremheve de sentrale forskjellene og likhetene mellom Dnk og NIF, knyttet til organisasjonenes visjon/formål, medlemskapskriterier, organisasjonsstruktur og finansiering, for å forklare forskjellene i deres forhold til staten.

Det tredje delspørsmålet er: *Hvilke utviklingstrekk fremheves i stortingsmeldingene om kirken og idretten det første tiåret på 2000-tallet, og hvilke følger antas disse endringene å få for statens forhold til Dnk og NIF?* Dette spørsmålet har til hensikt å få frem departementenes forståelse av utviklingen på religions- og idrettsfeltet, og analysere de sentrale motsetningene ut fra et makt- og demokratiperspektiv. Religionsfeltet henviser til de organisatoriske tros- og livssynssamfunnene i Norge, og tilsvarende betegner idrettsfeltet området for organisert idrettsaktiviteter i Norge.

Det fjerde delspørsmålet er: *Hvordan begrunnes det at det føres en ulik politikk ovenfor Dnk og NIF, og hva er de prinsipielle argumentene bak endringene i kirke- og idrettspolitikken?* Dette spørsmålet har som hensikt å besvare hvorfor statens kirkepolitikk preges av mindre religiøsitetpolitikk og hvorfor statens idrettspolitik preges av mer helsepolitikk, og forklare den motstridende utviklingstendensen i statens kirke- og idrettspolitik i lys av Lorentzens koloniseringstese.

Figur 2.1: Årsaksmodell for endringer i statens kirke- og idrettspolitik.



1.3 Oppgavens struktur

Kapittel 2 vil presentere oppgavens teoretiske grunnlag, og de perspektiver og begreper som brukes til å beskrive og fortolke mine spørsmål. I kapittel 3 presenteres oppgavens forskningsopplegg, der jeg begrunner valg av metode og datamateriale. Den historiske utviklingen i statens forhold til Dnk og NIF vil være tema i kapittel 4. Her vil jeg forklare

hvordan endringene i statens forhold til organisasjonene det siste tiåret er et resultat av en gradvis utviklingsprosess. Kapittel 5 vil inneholde en organisatorisk fremstilling av Dnk og NIF, hvor hensikten er å få fram betydningsfulle forskjeller og likheter mellom Dnk som trossamfunn og statskirke og NIF som frivillig organisasjon, som preger deres forhold til staten.

I kapittel 6 vil jeg sammenligne innholdet i stortingsmeldingene og beskrivelsene av endringer, og analysere hvilke følger disse endringene får for statens forhold til organisasjonene. Stortingsmeldingene om kirken og idretten vil analyseres ut fra et makt- og demokratiperspektiv. Kapittel 7 er knyttet til delspørsmål fire der jeg ønsker å belyse de prinsipielle argumentene bak endringene i statens kirke- og idrettspolitik, og forklare hvorfor staten fastlegger ulik politikk ovenfor kirken og idretten. Kapittel 8 vil inneholde oppgavens konklusjon.

2 Teoretiske perspektiver og begreper

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for de begreper og teoretiske tilnærminger jeg anvender for å besvare oppgavens spørsmål. For å forstå grunnlaget for statens samarbeid med frivillig sektor er det viktig å fremheve forholdet mellom sivilsamfunnet og de frivillige organisasjonene, og forventningene rettet mot organisasjonens rolle i samfunnet. Videre vil Lorentzens koloniseringstese presenteres. Hvilke prosesser vektlegges som betydningsfulle bak utviklingen av sivilsamfunnets svekkede autonomi? Jeg vil også trekke frem noen sentrale makt- og demokratiperspektiv som vil belyse spenningene som kan oppstå i forholdet mellom statlig politikk og sivilsamfunnet. Til slutt vil jeg redegjøre for statens syn på frivillig sektor og de prinsippene som ligger til grunn for statens samarbeid med organisasjonene.

2.1 Tidligere forskning om idrettens og kirkens organisering

Jeg vil kun fokusere på norske forhold i denne oppgaven. Flere historiske bidrag omhandler norsk kirke- og idrettshistorie og berører dermed utviklingen i statens forhold til Dnk og NIF.

2.1.1 Om Idrettsforbundet

Historikerne Finn Olstad og Stein Tønnesson har skrevet et to-bindsværk, *Norsk idretts historie 1 og 2* (1986-1987). Første bind omhandler idrettsbevegelsens utvikling fra 1861 til 1939. Olstad vektlegger hvordan idrett tidlig ble et statlig interesseområde, og allerede to år etter sentralorganisasjonen ble opprettet mottok idretten statsstøtte begrunnet ut fra forsvarsmessige hensyn (1987:13). Idrettens nære forhold til staten har medført at staten har gått inn i flere idrettskonflikter og bidratt til idrettsorganisasjonens utvikling.

Idrettsbevegelsen har på ingen måte hatt en konfliktfri utvikling, sosiale og politiske meningsforskjeller om synet på idretten har vært vedvarende stridigheter i norsk idrettshistorie (Olstad 1987:324-326).

I bind to presenteres idrettshistorien fra 1939 til 1986. Tønnesson skriver at 1950-tallet var preget av idrettspolitiske stridigheter mellom stat og Idrettsforbundet. Det skyldtes personkonflikten mellom Idrettsforbundets formann Arthur Ruud og sjefen for Statens ungdoms- og idrettskontor (STUI) Rolf Hofmo. Perioden fra 1960 til 1980 beskrives som en idrettsrevolusjon grunnet myndighetenes og idrettens satsning på anlegg og organisasjonsutbygging. Endringer i bosettingsmønstre, privat velstand og kjønnsroller skapte

økt behov for idrett i befolkningen. Hovedutfordringen på 1980-tallet var i følge Tønnesson kampen om å sikre styringen over idrettens kommersielle utvikling (1986:375-376).

Bidraget *Kropp, kultur og tippekamp* (1996) er en annen idrettshistorisk fremstilling skrevet av Matti Goksøy (red.) sammen med Espen Andersen og Kristin Asdal. Boken gir en historisk fremstilling av forholdet mellom Statens Idrettskontor, STUI og idrettsavdelingen i perioden fra 1946 til 1996. Opprettelsen av STUI i 1946 utviklet seg til å bli en maktfaktor i norsk idrett grunnet kontorets økonomisk handlefrihet og særstilling, samt idé- og initiativtiltak fra kontorsjef Rolf Hofmo. Goksøy fremhever imidlertid en konfliktendring i forholdet mellom staten og idretten. Konfliktene på 1950-tallet synes å ha vært mer preget av ideologi og personlige motsetninger, mens på 1990-tallet var det styring og kontroll av offentlige midler som var det sentrale konflikttema (Goksøy 1996:265).

Det siste historiske bidraget kommer også fra Goksøy i boken *Historien om norsk idrett* (2008). Her gis det en bred fremstilling over norsk idrettshistorie over tusen år, med hovedvekt på de siste århundrene. Idrettens utvikling ses både i et samfunnsmessig, kulturelt, politisk og historisk perspektiv. Goksøy trekker frem spenningene som har preget norsk idrett mellom spesialisering og allsidighet, topp og bredde, penger og frivillighet, og forholdet mellom politiske og kulturelle roller. I dag er spenningen mellom penger og frivillighet mer akutt. Frivilligheten har vært idrettens triumfkort og uten den ville norsk idrett falt sammen. Samtidig har idretten blitt mer avhengig av penger og er dermed mer sårbar. En balanse mellom disse to dimensjonene mener Goksøy er viktig for at idretten skal fortsette som en enhetlig frivillig folkebevegelse (2008:172-173).

Det er hovedsakelig tre nyere forskningsbidrag som berører forholdet mellom statlig politikk og idretten. *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* (2002) er redigert av Per Mangset og Hilmar Rommetvedt. I denne boken utdypes utviklingen i forholdet mellom den organiserte idretten og myndighetene rettet mot de institusjonelle og organisatoriske endringene, på nasjonalt, kommunalt og lokalt nivå. Fordelingen av tippe- og spillemidlene og den statlige lokale tilskuddordningen er noen av temaene som utdypes av bidragsyterne Nils Asle Bergsgard og Ståle Opedal. Rommetvedt fremhever at idrettens gjennomslagskraft i politikken har vært basert på og avhenger av at den klarer å legitimere og allmenngjøre sine interesser. Dersom idretten kun er opptatt av sine særinteresser og idrett for idrettens skyld kan forholdet mellom idrett og politikk utvikle seg til en kampsport framfor et lagspill (Rommetvedt 2002:31-34).

Bernard Enjolras, Ørnulf Seippel og Ragnhild Holmen Waldahl har skrevet boken *Norsk idrett – organisering, fellesskap og politikk* (2005). Her gis det en generell innføring

om norsk idretts organisering og arbeidsfordelingen mellom Idrettsforbundets organisasjonsledd. I bokens del fire behandles idrettspolitikken mer inngående, især hvilke roller ulike aktører på idrettsfeltet har i dannelsen av statens idrettspolitik. De viktigste institusjonelle aktørene i utformingen av den daglige idrettspolitikken er Idrettsavdelingen i departementet og ledelsen i NIF (Enjolras m.fl. 2005:167-168). Idrettsavdelingen kan sies å ha et maktovertak over NIF gjennom målretting av midlene, grunnet sentralleddet og andre organisasjonsledds finansielle avhengighet. På en annen side blir det asymmetriske forholdet mellom Idrettsavdelingen og NIF mer balansert ved at NIF henvender seg til andre aktører, som for eksempel Stortinget, for å styrke sin posisjon (Enjolras m.fl. 2005:168). Enjolras m.fl. fremhever at forholdet mellom staten og NIF preges av en spenning som har basis i ulike demokratiske legitimitetsbaser, staten skal innfri folkeviljen og idretten skal speile medlemsviljen. Ved at statens og idrettens legitimitet er forankret i ulike systemer blir resultatet et latent konfliktforhold mellom de to aktørene (Enjolras m.fl. 2005:155-156).

Det siste bidraget er Nils Asle Bergsgards avhandling om *Idrettspolitikkenes maktspill. Endring og stabilitet i den idrettspolitiske styringsmodellen* (2005). Hovedspørsmålet var hvordan maktspillet og maktrelasjonene i den nasjonale idrettspolitikken endres som følge av endringer i omgivelsene. Bergsgard tar utgangspunkt i fire særskilte saker på idrettsfeltet, fordelingen av spillemidler til idretten, utformingen og iverksettelsen av lokalstøtteordningen, striden om lokaliseringen av nasjonalanlegg for ski og spørsmålet om eierskap til tv-rettigheter til idrettsarrangement. Den overordnede konklusjonen her var at, til tross for økt fragmentering og alliansebygging med aktører utenfor idrettssegmentet så er relasjonene og maktforholdene i den idrettspolitiske styringsmodellen preget av stabilitet. Det har grunnlag i NIFs og Kulturdepartementets ulike maktbasis og den gjensidige legitimeringen mellom dem (Bergsgard 2005:278). Den største trusselen mot idrettsfeltets relative autonomi knytter Bergsgard til økt finansiering av idrettsfeltet med ytterligere profesjonalisering innen NIF. Det kan medføre at statens velferdsideologiske målsettinger ikke blir tilpasset idrettsfeltet egenforståelse, men kan fremstå som selvstendige mål (Bergsgard 2005:279).

2.1.2 Om Den norske kirke

I forhold til kirken finnes det flere bidrag om kristendommens og kirkens plass i Norgeshistorien. To-bindsverket *Norges Kirkehistorie i det 19. århundre* (1979) bygger på en forelesningsserie av Einar Molland (1908-1976), tidligere professor i kirkehistorie ved Universitetet i Oslo. Første bind omhandler tidsrommet fra 1814 til 1850 årene. Molland

skriver om haugianernes betydningsfulle påvirkning i utviklingen av norsk kirkeliv, og deres kamp for økt religionsfrihet på 1840-tallet (1979:73-96). De neste tiårene oppstod den kirkelige ytre- og indremisjonsbevegelsen som bidro til å skape motsetninger innad i statskirken. 1870-1880-årene beskrives som ”den moderne ånds gjennombrudd”, hvor kirken og kristendommen i større grad ble møtt av kritikk og opposisjon (Molland 1979:312). Bind 2 omhandler i hovedsak kirkens møte med positivismen og kirkens kamp mot avkristningen. Det 19. århundrets kirkehistorie avsluttes ved 1908 og den opprivende teologiske striden som førte til splittelse mellom de konservative og venstrefløyen i den indrekirkelige bevegelsen. Det resulterte i opprettelsen av den lekmannspregede Menighetsfakultetet i 1907 (Molland 1979, bind 2).

Et annet historisk bidrag er *Norsk kirkehistorie* (2005) skrevet av Bernt T. Oftestad, Tarald Rasmussen og Jan Schumacher (først utgitt i 1991). I denne boken vektlegges særlig brytnings- og utviklingslinjene mellom kirke og samfunn. Schumacher skriver om kristendommen i middelalderen og forholdet mellom biskopen og Kongen fra år 1066 til begynnelsen av 1300-tallet. Rasmussen redegjør fra reformasjonens innføring og hvordan lekipredikant Hans Nielsen Hauge bidro til den sterke vekkelsesbevegelsen som preget norsk kirkeliv fra slutten av 1700-tallet og 1800-tallet. Oftestad skriver om kirken i det nye Norge fra 1814 og vekkelses- og organisasjonsånden som preget kirkelivet fra 1850-tallet. Kirken i den moderne tid har vært preget av omfattende debatt og konflikt, særlig de siste tiårene som blant annet illustrert med homofilisaken. Statskirkeordningens største utfordring i dag er det norske samfunns økende grad av mangfold i religion og livssyn (Oftestad m.fl. 2005:311).

I 2005 ble boken *Norges Religionshistorie* utgitt. Det er en tverrfaglig bok med ulike bidrag fra arkeolog Brit Solli, kirkehistoriker Jan Schumacher, kulturhistoriker Arne B. Amundsen (red.) og religionshistorikerne Brita Pollan og Anne Stensvold. Boken handler om hvordan religion og religiøse uttrykksformer har vært en del av og preget utviklingen av det norske samfunnet. Dette var tilfellet helt tilbake til den norrøne religionen, vekkelseskristendommen på 1700-tallet, og nyreligiøsitet og religionspluralisme i dag. Særlig relevant er Stensvolds bidrag om misjonsbevegelsen på 1800-tallet og moderniseringen av norsk kristendom, og forholdet mellom kirken og staten under parlamentarismestriden, samt splittelsen i det teologiske fagmiljøet innad i Den norske kirke rundt århundreskiftet 1800/1900-tallet. Den sentrale debatten som preger forholdet mellom stat og kirke i dag er statskirkeordningen, og hvordan forholdet mellom den skal organiseres i tiden fremover (Stensvold 2005d).

De nyeste bidragene om forholdet mellom Den norske kirke og staten kommer fra Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO). Boken *Endring og tilhørighet. Statskirkespørsmålet i perspektiv* (2006) er skrevet av teolog Ulla Schmidt (red.). Schmidt mener spørsmålet om forholdet mellom stat og Dnk bør utvides fra kun å omhandle kirkens egne interesser og dens forhold til sine medlemmer, men også ses i sammenheng med forholdet mellom kirke og samfunn, og mellom religion og samfunn (2006:8). Boken består av flere bidragsyttere som drøfter medlemmenes forhold til Dnk, og kirkens forhold til samfunnet og den norske befolkningen fra ulike perspektiver. Et sentralt og omfattende bidrag er fra Ole Gunnar Winsnes, som har en kvantitativ tilnærming til spørsmålet om medlemskapet i Den norske kirke. Ut fra de siste meningsmålingene om folkets holdninger til statskirkeordningen, er det vanskelig å gi noen svar på hvordan medlemmene vil forholde seg til kirken i tiden fremover for medlemmene oppfattes som relativt trofaste mot den norske folkekirken (Winsnes 2006:114).

I 2008 kom boken *Mellom prinsipper og pragmatisme- analyser av høringen om staten og Den norske kirke*, redigert av Hans Stifoss-Hanssen og Inger Furseth. Ulike bidrag i boken drøfter sentrale temaer som kom frem i høringsuttalelsene etter innstillingen fra Gjønnnesutvalget i 2006 (NOU 2006:2). Eksempelvis spørsmål om demokrati og valgordninger, samsvar mellom høringssvar og sosiale og kulturelle forhold i kommunene og forestillingen om tros- og livssynsfrihet. Et interessant perspektiv kommer frem i Jo Saglies prinsipielle drøfting om demokrati, valgordninger og deltakelse i Dnk. Saglie avslutter med å påpeke at spørsmålet om hvor demokratisk kirken bør være, først og fremst handler om Dnk vil være en frivillig organisasjon/folkebevegelse eller en statsinstitusjon (2008:26-27).

Til slutt vil jeg nevne boken *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk* (2009b) redigert av Enjolras og Waldahl. Boken gir en oppsummering av de nyeste forskningsbidragene på dette feltet. Boken er delt i to, hvor kapitlene 2- 6 fokuserer på de institusjonaliserte relasjonene mellom staten og de frivillige organisasjonene. Kapittel 7- 10 omhandler bidrag som fokuserer på politikkomplementering, og spenningen mellom statlige inngrep og sivilsamfunnets autonomi. To bidrag omhandler idrett og idrettspolitikken. ”Idrettslagets praksis versus sentral idrettspolitik – en problematisering av idrettens instrumentalitet” skrevet av idrettssosiolog Eivind Å. Skille, og det andre bidraget kommer fra Opedal og Bergsgard som omhandler forholdet mellom idrettspolitiske virkemidler og effekter for lokalidretten. Bidragene konkluderer med at de frivillige lokale organisasjonene er relativt autonome til tross for den sentrale politikken instrumentalisering som har grunnlag

i frakoblingsprosesser mellom senter og periferi samt tilgjengeligheten av autonome ressurser. Disse bidragene fokuserer imidlertid kun på idrettens lokale nivå.

Til tross for samfunnsvitenskapens erkjennelse av sivilsamfunnets viktige rolle i utformingen og implementeringen av offentlig politikk, mener Enjolras og Waldahl (2009b) at det er relativt få samfunnsvitenskapelige bidrag som fokuserer på forholdet mellom sivilsamfunnet og offentlig politikk. Jeg håper at min oppgave kan være et bidrag i så måte, ved å problematisere spenningen mellom instrumentalitet og autonomi i forholdet mellom staten og organisasjonene, Den norske kirke og Idrettsforbundet.

2.2 Sivilsamfunnet og de frivillige organisasjonene

Innenfor samfunnsvitenskapen er det vanlig å se på det moderne samfunnet bestående av flere sektorer. Et viktig samfunnsområde er *sivilsamfunnet*, som vanligvis plasseres mellom staten (det offentlige) og familien (det private), og heller ikke er en del av markedet. Sivilsamfunnet omfatter de frivillige organisasjonene, politiske partier, kooperative organisasjoner, samvirkeorganisasjoner, stiftelser, sosiale bevegelser, aksjoner, fagforeninger og kirkelige fellesskap. Begrepet er omfattende og inkluderer ulike typer av aktører og egenskaper, og kan fremstå som diffust grunnet de glidende overgangene mellom de ulike organisasjonsdannelsene. I offentlige utredninger og sammenhenger brukes ofte ”frivillig sektor” som avgrensning på denne delen av samfunnet. Frivillig sektor begrenser definisjonen ytterligere ved at den i hovedsak refererer til fritids-, interesse- og verdibaserte medlemsorganisasjoner, store og små foreninger med varierende antall medlemmer (Lorentzen 2004a:18).

Selv om sivilsamfunnsbegrepet favner bredt deler de overnevnte aktørene egenskapen som ligger til grunn for all sivil organisering, *det sivile engasjementet*. Forholdet mellom den enkeltes sivile engasjement og sivilsamfunnet beskrives som:

(...) den enkeltes evne til å engasjere seg i noe utenfor seg selv, til å gløde for noe, bli en ildsjel for et prosjekt, en sak eller en idé som går utover egne private interesser. Entusiasmen formidles til et *kollektiv* der flere som gløder for samme sak drar lasset sammen. Summen av alle slike store og små initiativ danner det som blir *sivilsamfunnet* (Lorentzen 2004a:18).

Slike sivile sammenslutninger har de fleste av oss erfaringer med, enten gjennom å støtte ”rød-nese” aksjonen til Redd Barna, spille på Stabæk fotballag eller dugnadsarbeid i bygården. Det ideelle engasjementet kan likevel ikke sies å være forbeholdt én bestemt sektor. Til tross for at Dnk

formelt reguleres som en del av staten, er kirkens virksomhet også et kjennetegn for sivil engasjement (Lorentzen 2007).

Det er som oftest i regi av frivillige organisasjoner at sivile initiativ organiseres. I Stortingsmelding nr. 27 *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* defineres frivillige organisasjoner som ”(...) medlemsbaserte sammenslutninger med et allmenntilgjengelig siktemål, en demokratisk styringsstruktur og et nasjonalt ledd som binder sammen lokale enheter” (St.meld. nr. 27 (1996-97):7). Definisjonen inkluderer også trossamfunn og livssynsorganisasjoner.⁵ Uansett hvilken sektoravgrænsing som brukes om de sivile fellesskapene, omtales de som kanaler for engasjement, innflytelse og samfunnsdeltakelse. De knytter mennesker sammen med felles interesser, trosoppfatninger og kulturell bakgrunn, og er med på å skape det store mangfoldet som danner sivilsamfunnet (Lorentzen 2007:8).

De frivillige organisasjonene har hatt en viktig rolle i utviklingen av demokratiet og oppbygningen av det norske samfunnet. Fra 1840- tallet kom den første bølgen av nasjonale, sivile sammenslutninger i form av en bred folkelig mobilisering. De tidligere organisasjonsdannelsene var forholdsvis lite formalisert, men engasjementet var basert på frivillig arbeid og et moralsk engasjement med et ønske om å utbre noe i eller påvirke samfunnet (Wollebæk m.fl. 2000:75). Deres virksomhet var i stor grad politisk og ideologisk basert, samtidig spilte de en viktig kulturell og sosial rolle ved at de representerte viktige samfunnsverdier som fellesskap, tilhørighet og meningsdannelse. Det norske Misjonsselskapet (1842) og Centralforeningen for utbredelse av legemsutøvelser og vaabenbruk (1861) er eksempler på organisasjonsdannelser fra denne tiden (Wollebæk m.fl. 2000:76).

Det norske organisasjonssamfunnet har fra folkebevegelsens begynnelse vært særpreget av utadrettet virksomhet og politisk motiverte organisasjoner, som tydeliggjøres av deres organisatoriske likheter tilknyttet de politiske partienes organisasjonsstruktur (Wollebæk og Selle 2002:13). De tradisjonelle frivillige organisasjonene har hovedsakelig vært nasjonale, demokratiske organisasjoner basert på individuelt medlemskap. Den hierarkiske organisasjonsmodellen bidro til å koble lokal- og storsamfunnet sammen ved å løfte diskusjoner og beslutninger fra lokalt til et høyere nivå (Wollebæk m.fl. 2008:22).

⁵ Frivillige organisasjoner blir klassifisert i hele 10 kategorier: humanitære og sosiale organisasjoner, kvinneorganisasjoner og kvinneforeninger, idrettsorganisasjoner og idrettslag, kultur-, kulturvern- og natur/friluft og miljøorganisasjoner, hobbyforeninger, religiøse- og livssynsorganisasjoner, internasjonale orienterte organisasjoner menneskerettighets- og solidaritetsorganisasjoner, velforeninger, grendelag, nærmiljøorganisasjoner og borettslag, spontane aksjonsgrupper og ad hoc-bevegelser og andre organisasjoner og lag (St.meld. nr. 27 (1996-97)).

Medlemmene regnes som ryggraden i organisasjonene. Ved å betale medlemskontingenten fikk medlemmene rett til å ytre sine meninger, stemme ved valg og påta seg verv i organisasjonen. Gjennom den demokratiske styringsstrukturen skulle medlemmenes interesser gjenspeiles i organisasjonenes virksomhet og formidles til myndighetene (Wollebæk m.fl. 2000). Derfor omtales organisasjonene som et viktig institusjonelt bindeledd mellom enkeltindividet og det politiske systemet, og er grunnen til at frivillige organisasjoner har hatt en viktig rolle i det ”store demokratiet”.

2.2.1 Organisasjonenes rolle i det moderne samfunn

Frivillige organisasjoner regnes som tyngdepunktet i sivilsamfunnet. Det er spesielt tre områder der organisasjonene har vært betydningsfulle, og som utgjør de sentrale forventningene fra både myndighetenes side, fagfolk og allmennheten: *sosial integrasjon, demokrati og økonomi* (Wollebæk m.fl. 2000; Wollebæk og Selle 2002; Wollebæk m.fl. 2008). Den økonomiske funksjonen retter søkelyset mot organisasjonenes produksjon av tjenester og omfattende ulønnet arbeidsinnsats, i forhold til statlig utbytte. Interessen for organisasjonene som økonomiske aktører har økt betraktelig de siste årene, men det er sivilsamfunnsperspektivet, det vil si organisasjonenes integrerende og demokratiske funksjon, som har stått sterkest i norsk offentlighet.

Frivillige organisasjoner anses å ha evnen til å sosialisere, bygge tilhørighet, mening og fellesskap (Wollebæk m.fl. 2000:87). I dette perspektivet vektlegges spesielt deres egenskap som sosiale arenaer der mennesker kan treffes og integreres. Selv om organisasjonene har ulike formål, er det først og fremst deres særegenhet til å bygge identitetsskapende fellesskap på tvers av alder, kjønn og sosiale skiller som vektlegges (Wollebæk m.fl. 2000:89-90). Organisasjonene både skaper og vedlikeholder kollektive normer og felles verdier blant medlemmene i samfunnet.

Sentral innenfor dette perspektivet er Robert Putnam og hans teori om sosial kapital. Sosial kapital refererer til relasjonene mellom individene, og vektlegger betydningen av sosiale nettverk fordi det genererer tillit og samarbeid mellom individene, gjennom direkte samhandling (Putnam 1993). Putnam mener frivillige organisasjoner er særlig egnet for slik sosialisering, fordi de består av horisontale nettverk og samler aktører med tilsvarende status og makt (Putnam 1993:173-174). Aktiv deltakelse i frivillige organisasjoner er den viktigste kilden til å skape og vedlikeholde sosial kapital. Det bidrar til å knytte individene i et samfunn sammen og utgjør en viktig forutsetning for sosial integrasjon. I tillegg vektlegger Putnam at

et biprodukt av sosial kapital er at demokratiet i et samfunn stabiliseres. ”Tocqueville was right: Democratic government is strengthened, not weakened, when it faces a vigorous civil society” (Putnam 1993:182). På den måten befinner sosial kapital seg i skjæringspunktet mellom sosial integrasjon og demokrati (Wollebæk m.fl. 2000:148).

Frivillige organisasjoners demokratiske funksjon er argumenter som føres tilbake til den franske historikeren Alexis de Tocqueville og hans klassiske studier av det amerikanske demokratiet på 1830-tallet. I følge Tocqueville har frivillige organisasjoner en demokratisk effekt - både internt og eksternt. Denne argumentasjonen har bakgrunn i at Tocqueville knytter mangfoldet av organisasjoner i sivilsamfunnet til den politiske sfæren, og anser frivillig organisering som uttrykk for uuttalte gruppeinteresser (Lorentzen 2004a:21).

I forskningslitteraturen er det vanlig å skille mellom organisasjonenes eksterne og interne demokratiske rolle. Organisasjonenes *eksterne* rolle peker på deres funksjon som formidler mellom individ og politiske myndigheter, og det er vanlig å oppfatte organisasjonene som en alternativ kanal for påvirkning. Som nevnt ovenfor har organisasjonenes eksterne rolle vært betydningsfull i et historisk perspektiv, ved at de mobiliserte nye velgergrupper inn i politikken og fremmet sine interesser gjennom felles politisk handling (Wollebæk m.fl. 2000:95). Organisasjonenes *interne* rolle beskriver forholdet mellom organisasjon og medlem ved at organisasjonskonteksten bidrar til demokratisk læring, og at medlemmenes preferanser blir gjenspeilet i organisasjonen og at hvert enkelt medlem har muligheten til å fremme sine meninger og bli hørt (Wollebæk m.fl. 2000:95). Wollebæk m.fl. (2000) vektlegger også en tredje rolle som både er ekstern og intern, den demokratiske utdannende. Gjennom organisasjonsarbeid får medlemmene muligheten til å utvikle kjennskap til og kunnskap om alt fra de offentlige institusjoner, politiske problemer og saksforhold, og om organisasjonsdrift (Wollebæk m.fl. 2000:96).

Organisasjonenes økonomiske, sosiale og demokratiske rolle er ikke gjensidig utelukkende, men kan betraktes som tre ulike innfallsvinkler som i mange tilfeller kan overlape hverandre. Kjernen er imidlertid at forventningene og forståelsen om organisasjonenes rolle i samfunnet bygger på det konseptuelle skillet mellom de ulike sfærene. Forutsetningen for at maktbalansen mellom stat og sivilsamfunn skal opprettholdes er at statens maktutøvelse korrigeres av ytringer fra sivilsamfunnet. Derfor vekker det bekymring når dette skillet kan være i ferd med å bli utvisket (Wollebæk m.fl. 2000; Østerud m.fl. 2003; Lorentzen 2007).

2.3 Samspillet mellom organisasjonsendring og samfunnsendring

Makt- og demokratiutredningen (2003) vektlegger hvordan allmenne samfunnsendringer har bidratt til å svekke organisasjonssamfunnets tidligere sosiale og politiske funksjon. Denne beskrivelsen støttes av tidligere sosiologiske studier av organisasjonssamfunnet. Selle og Øymyr trekker frem allmenne samfunnsendringer som spesialisering, egenorganisering, sentralisering og profesjonalisering av betydning for endringene i organisasjonssamfunnet (1995:17). Organisasjonsendringene er ikke tilfeldige, men gjenspeiler grunnleggende utviklingstrekk i samfunnet (Wollebæk og Selle 2002:16). Som Lorentzen skriver: ”sivile sammenslutninger er ikke utenfor samfunnet, langt på vei *er* de samfunnet” (2004a:132). Både Makt- og demokratiutredningen (2003) og Lorentzen (2004a, 2007) vektlegger særlig den allmenne individualiseringen som en av de viktigste utviklingsprosessene i det moderne samfunnet de siste tiårene.

I denne sammenheng betyr individualiseringen at ”(...) hver og en av oss blir mer opptatt av å realisere oss selv som selvstendige individer enn å stille oss til disposisjon for den gode sak” (Lorentzen 2004a:11). Et grunntrekk ved moderniseringen er friheten til å velge sitt eget liv, og selvrealiseringen innebærer gjerne en fristilling fra kollektive bånd som tidligere la begrensninger. Samfunnsprosessen har bidratt til en omdreining fra samfunns- til individorientering, hvor kollektive verdier svekkes til fordel for de individuelle- og markedsorienterte verdiene. Dette endrer forståelsen av betydningen og omfanget av frivillig innsats og organisatorisk arbeid, og får konsekvenser for verdibaserte organisasjoner hvor tilslutning til verdier før ga oppslutning (Lorentzen 2007; Østerud m.fl. 2003). Avideologiseringen medfører økt konkurranse om sjelene, hvor organisasjonene i større grad må begrunne og markedsføre seg selv og det organisasjonene kan vise frem av attraktive tilbud og produkter (Lorentzen 2007:77). I Makt- og demokratiutredningen var bekymringen rettet mot minkende betydning av medlemsrollen og deltakelseskulturen, som reduserer dybden i organisasjonsengasjementet og medlemmenes følelse av identitet og tilhørighet (Østerud m.fl. 2003:150).

Beskrivelsene ovenfor viser dynamikken som preger det sivile felt. For å forstå den sivile feltdynamikken er det viktig å se hvordan modernitet og globalisering påvirker de klassiske formene for sivil organisering. Et minst like viktig aspekt er den offentlige politikken, og hvordan staten forholder seg til organisasjonssamfunnet (Lorentzen 2007:20-21). Selv om organisasjonene er selvstendige aktører med egne verdigrunnlag og mål blir de

påvirket av den offentlige politikken, enten direkte eller indirekte, og risikerer å bli et instrument for den offentlige politikken (Enjolras og Waldahl 2009b:20).

2.4 ”Statlig kolonisering”

Med statsforvaltningen som frivillig sektors primære finansieringskilde fremheves den offentlige politikken som viktig: ”ikke bare fordi den avgjør hvem som får støtte, men også fordi den inneholder insentiver som bidrar til å utvikle sivilt virke i bestemte retninger. I tillegg setter staten opp ideologiske forståelsesrammer for det sivile engasjementet” (Lorentzen 2007:20). Sosialdemokratiets velferdstradisjon må ta en stor del av ansvaret for utviklingen som har svekket sivilsamfunnets autonomi (Lorentzen 2004a; 2004b; 2007). Lorentzen bruker betegnelsen ”statlig kolonisering”, hvor ”*kolonisering* dreier seg om at staten overtar sivile forpliktelser og oppløser moraldannede fellesskap - uten å skape nye” (Lorentzen 2004a:16). Begrepet ”kolonisering” er mest kjent fra den tyske filosofen Jürgen Habermas, og hans sentrale modernitetskritikk omtalt som ”systemets kolonisering av livsverden”.

Begrepsparet systemverden og livsverden beskriver sammenhengen mellom samfunnets sosiale reproduksjon og sosiale integrasjon. Systemverden er de aspektene ved samfunnslivet som sikrer materiell reproduksjon. Livsverden består av tre komponenter, kulturelle mønstre (kultur), legitime ordninger (institusjoner) og personlighetsstrukturer (personer), og er et komplementært begrep til Habermas teori om kommunikativ handling (Habermas 1997:158, 164). Kommunikativ handling er den forståelsesorienterte hverdagspraksis der samfunnsmedlemmene samordner sine handlinger forhandlet gjennom språklig enighet.⁶ Den språklige enigheten sikres ved at alle samfunnsmedlemmene deler den samme livsverden, som gir en gjensidig forståelse av omverden og dermed sikrer handlingskoordinering og sosialisering (Habermas 1999:164). Det er gjennom den kommunikative hverdagspraksis at kultur, samfunn og personlighetskulturer utvikles og reproduseres, og det er gjennom livsverden at kommunikativ handling sikres. På den måten er de gjensidig muliggjørende.

Utviklingen i den vestlige verden kjennetegnes av systemets utdifferensiering av livsverden grunnet økt kompleksitet i systemverden og økt rasjonalitet i livsverden (Habermas 1997:153). Det vokser frem egne selvregulerende subsystemer, markedet og byråkrati, som

⁶ For videre lesning om Habermas teori om kommunikativ handling, og modernitetsteori henvises det til Habermas (1997) *The Theory of Communicative action*. Volume 1 og 2. Cambridge: Polity Press.

ivaretar økonomi og forvaltning uavhengig av livsverden og kommunikativ handling (Aakvaag 2008:183). Utdifferenseringen i seg selv er ikke problematisk, men bekymringen er rettet mot hvordan systemverdens logikk infiltrerer livsverden, ved at penger og makt erstatter den kommunikative handling. Systemets kolonisering av livsverden vil i følge Habermas skape en ubalanse mellom sfærene, som vil få negative virkninger for samfunnet fordi det vil forstyrre dannelsen av solidaritet og identitet.⁷ Kjernen i Habermas koloniseringstese anser Lorentzen som rett: ”i årene mellom 1945 og 2000 erobres *livsverden* av statens *systemverden*” (Lorentzen 2007:104). Samtidig mener Lorentzen at Habermas koloniseringsprosesser må nyanseres for norsk kontekst.

Sosialdemokratiets manglende ideologiske forståelse av det sivile felt mener Lorentzen er en historisk arv fra arbeiderbevegelsens instrumentelle syn på den sivile sfæren. Med Arbeiderpartiets inntog i statsapparatet kom denne konkurrerende holdningen til andre veldedige og religiøse organisasjoner til uttrykk gjennom utbyggingen av den sosialdemokratiske velferdsstaten (Lorentzen 2007:97-98). Fremtidige velferdstiltak skulle bygges i statlig regi, gjennom politikk og institusjoner hvis kvalitet og faglige innhold kunne garanteres av det offentlige (Lorentzen 2004b:48, 52). Fagliggjøringen erstattet amatørerne med de profesjonelle, og omdannet de sivile aktørenes legitimitet fra rollen som målbærere av medlemmenes moralske engasjement til å formidle særinteresser til myndighetene. Det er et viktig ideologisk skifte i synet på organisasjonene som Lorentzen mener er lite omtalt.

Velferdsprosjektet var imidlertid et kollektivt moderniseringsprosjekt som man ville være en del av, derfor var det liten motstand mot de statlige koloniherrne. Manglende statsskepsis kan imidlertid relateres til hvordan rollen som interessebærere etter hvert ga muligheten til å påvirke den offentlige politikken, samt økonomisk støtte. I tillegg beskrives de tidligere koloniseringsprosessene som selektive. Helse- og sosialfeltet var det første området de sivile sammenslutningene ble integrert i den raskt ekspanderende velferdspolitikken. Idrettsfeltet ble derimot et unntak fra de statlige koloniseringene som forklares med idrettsbevegelsens tette bånd til arbeiderbevegelsen (Lorentzen 2007:104).

Lorentzens nyansering av de ”norske” koloniseringsprosessene bidrar til å utydeliggjøre hva han mener var de avgjørende drivkreftene bak statens integrering på det sivile felt. På den ene siden beskrives statliggjøringen av det sivile engasjementet, men på den

⁷ Det må nevnes at Habermas mente at livsverden kunne forsvare seg mot koloniseringen gjennom det som omtales som det demokratiske maktkretsløpet.

andre siden vektlegges koloniseringsprosessene som mindre tvangspreget, selektive og han trekker frem profesjonenes rolle som formidlere av de statlige koloniseringsstrategiene.

I følge Lorentzen er det særlig fra 1970-tallet at integrasjonsprosessen mellom stat og sivilsamfunn har pågått og fortsatt pågår. Endringer i departementstrukturen på 1960- og 70-tallet bidro til å forsterke faglige regimers erobring av sivilsamfunnet (Lorentzen 2007:105, 110). Denne utviklingen ble karakterisert som "segmentering" av Egeberg m.fl. (1978) i den første maktutredningen på slutten av 1970-tallet. De korporative båndene mellom stat og forvaltning ble styrket ved at hvert fagdepartement fikk ansvaret for organisasjoner innenfor sitt fagfelt. Paraplyorganisasjonenes rolle som bindeledd ble forsterket, og ble i større grad talsmenn for statens interesser ovenfor sivilsamfunnet, samt finansiert av det offentlige. Segmentering og integrasjon har fulgt utviklingen av fagliggjøringen. Det skjer en gjensidig strøm av ansatte mellom stat og sivilsamfunn, som bidrar til å svekke skillet mellom sektorene. Denne utviklingen omtaler DiMaggio og Powell (1983) som institusjonell isomorfi, hvor ulike mekanismer, i denne sammenheng profesjonalisering, bidrar til likedanning. På 1980-tallet fikk den nyliberale bølgen gjennomslagskraft i Europa. I Norge fikk denne økonomiske nyttetenkningen først og fremst betydning for stat og marked, ikke stat og sivilsamfunn (Lorentzen 2007).

Et utydelig element i Lorentzens fremstilling er hvilken betydning sosialdemokratiets velferdsideologi egentlig har hatt og har på sivilsamfunnet. Som nevnt ovenfor vektlegger Lorentzen andre moderniseringskrefter som økt individualisering og globalisering/kommersialisering som drivkrefter som påvirker de sivile strukturene og det sivile engasjementet. På den ene siden omtales politikerne mer som formidlere enn en årsak til endringer i sivilsamfunnet, mens på den andre siden vektlegges at velferdsstatens særegne måte å forholde seg til det sivile mangfoldet på har hatt langsiktige konsekvenser for sivilfeltets selvstendighet.

Denne utviklingen tydeliggjøres på idrettsfeltet. Frem til 1990-tallet var statens idrettspolitikk ikke-intervenerende, men i dag skal statens idrettspolitikk iverksettes gjennom idrettsorganisasjonene (Lorentzen 2004b:50; 2007:103). Også bistandsfeltet fremheves som et eksempel på statlige koloniseringsprosesser. Vil det si at statens koloniseringsprosesser ikke lenger er selektive? Lorentzen fremhever at sosialdemokratiets velferdsregime også opprettholdes av de borgelige partiene, velferdsstaten har lite kontroll over sin egen ekspansjon grunnet manglende yttergrenser (2004b; 2007). Betyr det at velferdsstatens universalistiske ideologi ikke møter motstand? Er ikke statskirkedebatten og fokuset på religionsrettighetene en indikasjon på det motsatte?

Selv om flere moderniseringskrefter fremheves som utviklingsprosesser og årsak til sivilsamfunnets manglende autonomi, har Lorentzen likevel en dyster fremtidsdiagnose på de områder som staten har kolonisert: ”det er heller ikke enkelt å tenke seg at store, profesjonaliserte sammenslutninger skal klare å komme seg løs fra den statlige omfavnelsen” (Lorentzen 2007:134). Utviklingen i forholdet mellom stat og kirke antyder imidlertid det motsatte. Er det mulig å snu Lorentzens ”kritikk” mot Habermas mot han selv og hevde at hans fremstilling av koloniseringsprosessene er for lite nyansert?

Den offentlige politikken er heller ikke stillestående. Individualismens drivkrefter medfører et samfunnsmessig identitetsskifte, som skaper en spenning mellom kollektivismens politiske idealer og den individualistiske velferdspolitikken. I hvilken grad kommer denne spenningen til uttrykk i statens kirke- og idrettspolitik? Kan det sies å være en motsetning mellom statens individuelle rettighetsideologi og statens ønsker rettet mot kirkens og idrettens betydning i velferdssamfunnet?

2.5 Makt og demokrati i stat og samfunn

Når utgangspunktet for oppgaven er å analysere forholdet mellom statlig politikk og sivilsamfunn blir makt og demokrati sentrale begreper. De er på flere måter innviklet i hverandre, og både begrenser og muliggjør hverandre. Begrepene er mange og omstridt, og ingen definisjon kan betegnes som den ”riktige”. Jeg ønsker likevel å trekke inn noen aspekter som kan bidra til å belyse spenningsfeltet i forholdet mellom stat og organisasjonssamfunnet, og dermed avgrense hvilke sider ved statens maktutøvelse ovenfor organisasjonene som vektlegges.

2.5.1 Demokrati som verdi og praksis

Spørsmålet om hva demokrati betyr kan utløse et mangfold av ulike definisjoner. I Makt- og demokratiutredingen fremhever Østerud m.fl. fire ulike tolkninger av demokrati. En vanlig forståelse av demokrati er dels som *statsform med folkestyre*. Det samsvarer med ordets betydning som er sammensatt av de greske ordene ”demos” og ”kratin”, folk og styrende, og oversettes til folkestyre. Demokrati som en statsform innebærer allmenn og lik stemmerett, der folket har makt over de politiske beslutningene enten gjennom direkte eller indirekte valg av representanter (Østerud m.fl. 2003:19).

Demokrati er mer enn valg- og representasjonsordninger. De politiske beslutningene skal ikke bare gjenspeile folkeflertallets vilje, men også ta hensyn til mindretallets rettigheter

og gi rettsstatlige garantier. Demokrati forstås dels som *rettigheter og rettsstat* (Østerud m.fl. 2003). Likhets- og likeverdstankegangen står sterkt innenfor den demokratiske velferdsstaten Norge. I dag er det vanlig å skille mellom tre rettighetsformer for medborgerskap. Det sivile medborgerskap, hvor lov og rett skal gjelde for alle, det politiske medborgerskap, med alminnelig og lik stemme- og representasjonsrett, og til slutt sosialt medborgerskap, med like valg- og muligheter i arbeidsliv, utdanning og helse (Østerud m.fl. 2003:20). Tanken om medborgerskapet går på tvers av skillet mellom stat og sivilsamfunn.

En tredje forståelse av demokrati legger mindre vekt på statsformen og rettsprinsippene, men vektlegger demokrati som *systemer for samtale og deltakelse*, omtalt som dialog- og deltakerdemokrati. Folket i et demokratisk samfunn er ikke bare velgere og privatpersoner, men også borgere (Engelstad 2005:97). En viktig del av det politiske demokratiets legitimitet hviler på regelmessig samfunnsdeltakelse av borgerne, også mellom de politiske valgene. Mangfoldig deltakelse på flere samfunnsarenaer, kan trolig generere en bredere politisk rekruttering og bidra til et mer informert beslutningsgrunnlag som kan gi større legitimitet for politiske vedtak (Østerud m.fl. 2003:21). På den måten bidrar folket, gjennom deltakelse i organisasjonskanalen, til å legitimere ”det store demokratiet”.

Den siste tolkningen av demokrati forstås dels som en *grunnverdi*. Her forstås demokrati som en verdi som samler enighet rundt de politiske beslutningene til tross for splittelser, interessemotsetninger og politisk strid (Østerud m.fl. 2003:21). Dette gjenspeiler også at demokrati betegner et sett av verdier, hvor borgerne antas å ha likeverdige interesser og kompetanse når det gjelder å avgjøre hva som er best for dem selv (Engelstad 2005:97).

De fire overnevnte tolkningene av demokrati kan betraktes som positive og utfyllende aspekter av demokrati og dets egenskaper i et moderne samfunn, og betinger eller legitimerer hverandre. Samtidig kan det oppstå spenninger mellom de ulike demokratiforståelsene (Østerud m.fl. 2003). Økte forpliktelser i forhold til internasjonale avtaler og regler kan bidra til å legge begrensninger på nasjonalpolitikkenes handlingsrom. Et eksempel på dette er Norges medlemskap i EØS (Europeisk Økonomisk Samarbeid), som forplikter Norge til å følge de regler og avtaler som vedtas i EU. Slike internasjonale avtaler kan bidra til å svekke landets autonomi, og muligheten for påvirkning av folket nedenfra. På den måten kan det oppstå spenninger mellom demokrati som folkestyre og demokrati som rettsstat. Selv om de folkevalgte organene skal sikre rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, er ikke rettsgarantien absolutt. I et demokratisk samfunn gjelder det å komme til enighet om hvilke begrensninger som kan godtas, for det politiske demokratiet er først og fremst en gjensidig utvidelse av borgernes handlingsrom (Østerud m.fl. 1999:22).

Demokrati er imidlertid ikke noe som realiseres en gang for alle, men må kontinuerlig opprettholdes gjennom handling, både på et individuelt (valgkanalen) og kollektivt (organisasjonskanalen) nivå. Derfor er det få som vil nekte for at et levende sivilsamfunn er viktig for et moderne og demokratisk samfunn (Putnam 2003). I forholdet mellom statlig politikk og frivillige organisasjoner kan det imidlertid oppstå en spenning mellom det som kan kalles ulike demokratiske legitimeringsgrunnlag (Enjolras 2004:112; Enjolras m.fl. 2005:155). Staten skal innfri den politiske folkeviljen, mens organisasjonene skal innfri medlemsviljen. Det er ikke gitt at folkets vilje samsvarer med organisasjonenes medlemsvilje. Politikken er den kanalen der borgerne kan utøve størst påvirkning i et demokratisk samfunn, samtidig legger politikken de avgjørende rammebetingelsene for maktforholdene på de fleste samfunnsområder (Engelstad 2005:137).

2.5.2 Makt å styre handlinger og forståelse

Innenfor et moderne demokratisk samfunn er maktforholdene alltid fragmenterte, fordelt på mange og det er konkurranse mellom de ulike maktaktørene (Engelstad 2005:13). I tillegg er makten ulikt fordelt enten på grunn av forskjellige ressursgrunnlag, eller ved at institusjoner og strukturer er fordelaktige for noen, men ikke for alle. Maktforhold kan være utilsiktet og skjult for aktørene, men kan også påvirkes og formes strategisk og direkte.

En ofte brukt og kjent oppfatning av makt er Max Webers definisjon. Han definerte makt som: "ett eller flere menneskers sjanse til å sette igjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand" (Weber 1971, sitert i Engelstad 2004:17). Weber var opptatt av forståelsen om hvordan makt er vevd inn i samfunnslivet og ligger bak all samfunnsorganisering. Beslektet med denne forståelsen er Robert Dahl (1975), som definerte makt som: "A har makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe som B ellers ikke ville ha gjort" (Engelstad 2004:17). Dahl var slik mer rettet mot forståelsen av makt rette mot konkrete beslutninger og observerbare konflikter i politiske institusjoner.

Makt handler også om å styre hvilke saker som kommer og *ikke* kommer på dagsorden. Bachrah og Baratz (1962) fremhever at ikke-beslutninger er en form for beslutningsmakt. Det vil si hvem bestemmer hvilke konflikter som blir synlige? Steven Lukes (2005) fremmet en annen maktdimensjon, spørsmålet om makt forut for beslutningsprosessene. Makt handler også om å hindre at konflikter oppstår, gjennom å forme oppfatningene og preferanser til andre slik at andre ønsker det som gagnar en selv. Engelstad

(2005) fremhever et hovedpoeng hos Lukes, som er at ideologi kan sette dagsorden i en videre forstand enn det som skjer i politikken fordi bestemte tankeganger har fått hegemoni.

Hegemoni betegner tenkemåter som bidrar til å legitimere en gruppe eller organisasjoners dominans slik at maktforholdene fremtrer som helt selvfølgelige (Engelstad 2004:30).

De ulike forståelsene av makt ovenfor viser vanskeligheten med å oppnå full enighet om maktbegrepet. I denne oppgaven begrenser jeg maktutøvelsen til retten til å styre handlinger og rett til å styre forståelser. På den ene siden kan makten forstås mer direkte, om situasjoner hvor en aktør presser en annen aktør til å gjøre noe den ellers ikke ville ha gjort. På den andre siden kan maktutøvelsen forstås mer indirekte og uformell, "(...) om situasjoner hvor en aktørs tankemønstre og valg er formet av dominerende krefter, uten at konkret påvirkning fra bestemte aktører lar seg påvise" (Østerud 2002:16).

Makten til å styre handlinger vil eksempelvis være gjennom styring av ressurser, lovverk/regler og informasjonsbaserte dokumenter, kalt den politiske makten. Den politiske makten fastlegger handlingsrammer for organisasjonens virksomhet, og definerer relasjonene mellom staten og organisasjonene. Hvilke legitimeringsgrunner ligger bak den politiske makten?

Makt til å styre forståelser handler om hvem som har ideologisk makt til å forme og ytre meningsgivende kategorier, begreper og symboler som uttrykker et meningssystem for hva som er legitimt (Østerud m.fl. 2003:281). Slike meningssystemer kan fastsettes av ulike aktører, både staten og organisasjonene, gjennom definisjoner av situasjoner. Hvem har makt til å definere hva og hvorfor?

2.6 Det offentlige og frivillig sektor

Det overordnede målet for regjeringens frivillighetspolitikk er å aktivt støtte opp under utviklingen av et levende sivilsamfunn. For å sikre et levende sivilsamfunn vil regjeringen gjennom et nært samarbeid med frivillige organisasjoner legge til rette og bidra til økt deltakelse og frivillig engasjement (St.meld. nr. 39 (2006-07):21). Regjeringen vektlegger at frivillig sektor er en kanal for engasjement og samfunnsdeltakelse, og sektoren fremheves som en grunnpilar i demokratiet og velferdssamfunnet. Det er gjennom deltakelse i frivillige organisasjoner at sosial fellesskap fremmes, gir læring og kunnskap og bidrar til å utvikle demokratisk kompetanse. Frivillig arbeid gir mennesker mulighet til å bruke seg selv, føle seg til nytte og få mening i tilværelsen. Slik bidrar frivillige organisasjoner til gode oppvekstvilkår, fellesskap og livskvalitet. I tillegg har frivillighetens økonomiske bidrag store

økonomiske ringvirkninger, som gjør at frivillig sektor fremheves som en sentral verdiskaper i samfunnet. Staten vektlegger både organisasjonenes økonomiske, sosiale og demokratiske bidrag som viktig for den enkelte og for samfunnet som helhet.

Kultur- og kirke departementet (KKD) (i dag Kulturdepartementet) fremhever at de generelle moderniseringsprosesser og individualiseringsprosesser i samfunnet bidrar til å endre forutsetningene for frivillig virksomhet (St.meld. nr. 39 (2006-07):11). For å opprettholde og aktivt støtte opp om frivillig sektor, er det viktig med tiltak som vil sikre rekruttering av aktive og tillitsvalgte og bidra til økt deltakelse og engasjement. I meldingen presenteres fire hovedstrategier for statens frivillighetspolitikk framover:

- Bedre rammebetingelsene for frivillig sektor
- Økt oppmerksomhet om ressurser til lokal aktivitet og ”lavterskelaktivitet”
- Økt oppmerksomhet om inkludering og integrering
- Styrket kunnskap og forskning (St.meld. nr. 39 (2006-07):22).

For å forstå grunnlaget for statens samarbeid med frivillige organisasjoner er Stortingsmelding nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* sentral. Meldingen presenterer tre målsettinger som utgjør hovedgrunnlaget for statens samhandling med og statlige støtteordninger til organisasjonene. Det er 1) å styrke frivillig, lokalt, medlemsbasert virke, 2) å inngå i verdibaserte samvirkeformer med frivillige organisasjoner 3) å støtte økonomiske en fortjenestefri produksjon av velferdsytelser (St.meld. nr 27 (1996-97):8). Disse tre grunnprinsippene gjenspeiles i hovedstrategiene nevnt ovenfor, hvor fokuset er på organisasjonenes lokale frivillighetsaspekt. Det er det engasjement og den oppslutning i organisasjonenes lokale lag og foreninger, som utgjør de frivillige organisasjonenes legitimitet og understreker deres betydning som samfunnsaktører.

Utgangspunktet for Stortingsmeldingen nr. 27 (1996-97) var at et aktivt og levende sivilsamfunn er en grunnleggende forutsetning for ytterligere å styrke velferdssamfunnet. Det kommer også frem i Stortingsmeldingen nr. 39 (2006-2007), del II. Her vektlegges hvordan frivillige organisasjoner gjennom sin virksomhet bidrar til å løse og oppfylle viktige samfunns mål. Her nevnes både organisasjonens bidrag til blant annet demokrati, inkludering, velferd og folkehelse, mangfold og gode nærmiljø. Samtidig presiserer departementet at:

Løsningen av de store velferdsoppgavene skal være et offentlig ansvar. Men som en konsekvens av sin virksomhet løser frivillige organisasjoner også viktige

samfunnsoppgaver og bidrar til å oppfylle samfunns mål. Det er viktig å understreke frivillighetens egenart og autonomi. Staten skal ikke legge en ren instrumentell tenkning til grunn for samarbeidet med frivillig sektor (St.meld. nr. 39 (2006-2007):11).

Det er denne dualistiske forståelsen av frivillig sektor som Lorentzen mener uttrykker statens tvetydighet ovenfor frivillig sektor i dag: ”staten legger til grunn en instrumentell tenkemåte, samtidig som den tar avstand fra denne måten å behandle organisasjonene på” (Lorentzen 2007:119). I hvilken grad kan statens dobbelthet sies å komme til uttrykk ovenfor kirken og idretten?

Den siste idrettsmeldingen, St.meld. nr. 14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring*, presenterer staten en ny budsjettstruktur for overføringen av spillemidler ovenfor NIF, som viser at staten ønsker økt kontroll og styring over den operasjonelle aktivitetspolitikken på idrettsfeltet som tidligere har vært Idrettsforbundets ansvarsområde. I 2008 ble samtlige partier på Stortinget enige om endringer i det konstitusjonelle rammeverket som regulerer dagens statskirkeordning. Endringene foreslått i den politiske forlikavtalen vil medføre økt selvstyre for Dnk. Utviklingen det siste tiåret viser således en motstridende utviklingstendens. Ovenfor kirken viser staten initiativ til å styrke Dnks autonomi, mens ovenfor idretten viser staten økt initiativ til styring. Jeg ønsker å finne forklaringene på denne motstridende utviklingen i statens kirke- og idrettspolitik. Kan årsaken ligge i Dnks og NIFs særegne egenskaper som trossamfunn og frivillig organisasjon? I hvilken grad gjenspeiler endringene i statens kirke- og idrettspolitik det siste tiåret spenningen mellom statlig instrumentalitet og kirken og idrettens autonomi?

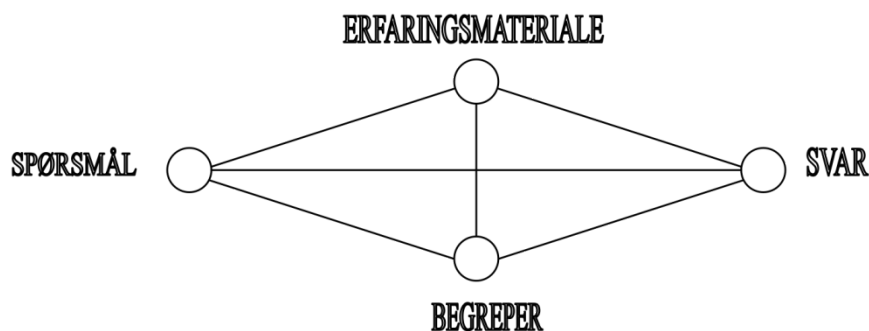
3 Metode og forskningsopplegg

Jeg ønsker å problematisere påstanden om statlig instrumentalitet i organisasjonssamfunnet ved å sammenligne statens forhold til Den norske kirke og Idrettsforbundet. For at sammenligningen skal gi svar på hovedspørsmålet vil det være avgjørende med riktig valg av metode og å velge de dataene som vil være mest hensiktsmessig i forhold til å gi svar på de spørsmålene som er stilt. Det er flere muligheter på begge disse områdene, og i dette kapitlet skal jeg presentere studiens forskningsopplegg og redegjøre for mine valg av metode og data. Til slutt diskuterer jeg oppgavens troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

3.1 Oppgavens forskningsopplegg

Kalleberg (1996) definerer et forskningsopplegg som en oversikt over prosjektets sentrale spørsmål, datamateriale og analytiske kategorier, og svaret på hvordan alt henger sammen. Disse elementene må vurderes relasjonelt, og det sentrale kravet er at det skal være samsvar mellom dem (Kalleberg 1996:33).

Figur 3.1: Elementene i et forskningsopplegg (Kalleberg 1996:33).



Det er spørsmålene som danner utgangspunktet for oppgaven. De både avgrenser tema og er veiledende for oppgavearbeidet. Spørsmålene som ble presentert og begrunnet innledningsvis er både av dels deskriptiv og dels forklarende interesse. Slike spørsmål definerer Kalleberg som konstaterende spørsmål, og karakteriseres som en undring på hvordan noe er og hvorfor det er som det er (1996:38). Det åpner for beskrivelser av tilstander, og for forklaringer av hvorfor noe forandrer seg eller forblir uforandret. Samtidig stilles det krav til forskeren ved "(...) å kartlegge mest mulig treffende og upartisk hva de

forskjellige verdsettene består i, og hvordan forskjeller og konflikter oppfattes og kommer til uttrykk” (Kalleberg 1996:50). Oppgaven har derfor et upartisk formål. Hovedspørsmålet baseres på en påstand som er vanlig i forskningslitteraturen, at sivilsamfunnet preges av statlig styring hvor staten betrakter organisasjonene som redskaper for å gjennomføre offentlig politikk. Jeg ønsker å teste det generelle utsagnet om statlig instrumentalitet i organisasjonssamfunnet i det spesielle, som i dette tilfellet er statens forhold til Dnk og NIF.

3.2 Metode

Oppgaven er en sammenligning av statens forhold til casene eller enhetene, kirken og idretten. George og Bennett definerer en case som: ”(...) an instance of a class of events” (2005:17). Denne definisjonen både inkluderer studier av enkelttilfeller og studier av få enheter fordi det er bred enighet om at kombinasjon av enkeltcase og sammenligning av flere case er mest hensiktsmessig (George og Bennett 2005:18). ”Det som særpreger case-studier, er at fokus for analysen rettes mot én eller flere enheter som representerer studiens ’case(s)’” (Thagaard 2004:47).

Det er viktig å være klar over de metodiske fordelene og begrensningene tilknyttet casestudier. George og Bennett (2005) fremhever fire elementer som særlig understreker betydningen av casestudie i forhold til hypotesetesting og teoriutvikling. Casestudier gir gode muligheter for å utvikle begrepsmessig validitet, gir sterke fremgangsmåter for dannelsen av nye hypoteser, kan være et verdifullt hjelpemiddel i testing av årsakssammenhenger, samt styrke i forhold til identifisering av komplekse årsaksforhold (George og Bennett 2004:19). Fordelen ved å foreta en undersøkelse basert på få enheter og mange variabler, er at det gir en spesielt god mulighet for å danne seg et bilde av utviklingsforløpet, samt kronologien av endringer i variabler (Hellevik 2002:99). I forhold til ulemper trekker George og Bennett frem fare for utvalgsskjevhet, og begrensningene ved små utvalgsstørrelser som ikke kan fungere som representativt eller generaliserende (2005:22). I tillegg må man forholde seg til konstante avveininger mellom bredde og dybde, samt spenningen relatert til valget mellom høy intern validitet og gode historiske forklaringer i enkelttilfeller kontra generalisering (George og Bennett 2005:22).

Til tross for de metodiske svakhetene valg av casestudie medfører, mener jeg en sammenligning vil være mest gunstig for gjennomføringen av oppgaven. Det vil gi meg muligheten til å studere prosesser i utvikling, både i et historisk- og i et samtidsperspektiv. Det vil også gi meg muligheten til å få et helhetlig bilde av de empirisk avgrensede enhetene.

Jeg mener en sammenligning av Dnk og NIF er spesielt interessant grunnet deres historiske tilknytning til staten, samt at utviklingen i statens forhold til organisasjonene viser en motstridende tendens som innebærer at tidligere forskjeller mellom Dnk og NIF blir mindre fremtredende. Jeg er klar over at oppgavens funn ikke kan være representativt for hele organisasjonssamfunnet. Oppgavens intensjon er imidlertid ikke å generalisere eller gi svar på hvorvidt staten har en instrumentelt syn på sivilsamfunnet, men å diskutere hvorvidt påstanden kan sies å være gjeldende i statens forhold til Dnk og NIF. Forhåpentligvis kan mine funn bidra med en form for innsikt utover oppgavens avgrensning, i forhold til utvikling av teori eller utlede nye spørsmål om spenningsfeltet mellom stat og sivilsamfunn, i den grad påstanden er gjeldende.

Valget av Dnk og NIF kan for mange fremstå som uvanlig, grunnet Dnk som et trossamfunn og en statskirke, og NIF som en frivillig organisasjon. Jeg vil derfor begrunne valget av organisasjonene nærmere.

3.2.1 Begrunnelse for valg av enhetene

For at sammenligningen skal være teoretisk relevant, er det avgjørende at organisasjonene har en form for institusjonell og finansiell tilknytning til det offentlige, og at organisasjonene har egne definerte visjoner og formål for deres virksomhet.

For både Dnk og NIF er offentlige midler deres viktigste finansieringskilde. Lorentzen fremhever at politikken som regulerer fordelingen er viktig fordi den inneholder insentiver som bidrar til å påvirke sivil virke i bestemte retninger (2007:20). Videre sier han at statlig kolonisering med all sannsynlighet henter sitt legitimitetsgrunnlag fra statlige overføringer (Lorentzen 2007:128). I tillegg er den institusjonelle strukturen og arbeidsfordelingen mellom staten og organisasjonene nedfelt i et regelverk, Grunnloven/ kirkeloven og spillemiddelloven, som er en kilde for statens maktutøvelse.

Statens historiske tilknytning til kirken og idretten er vesentlig. For det første er det historiske perspektivet teoretisk relevant i forhold til påstanden om statlig intervensjon på det sivile felt. For det andre utgjør det historiske perspektivet mellom staten og organisasjonene en viktig forutsetning for å danne et bilde av utviklingsforløpet, og hvilke konfliktlinjer som har vært sentrale mellom dem. Jeg har valgt å fokusere spesielt på utviklingen det siste tiåret, som både er gjort av hensyn til avgrensning av oppgavens omfang og i forhold til dagsaktualitet. Det er for øvrig utviklingen det siste tiåret som gjør sammenligningen mellom statens forhold til Dnk og NIF spesielt interessant.

Siden påstanden om statens instrumentelle syn på det sivile felt har utgangspunkt i forholdet mellom stat og sivilsamfunn, kan det kanskje fremstå som merkelig at jeg har valgt Dnk og ikke en annen frivillig organisasjon. Den norske kirke er en majoritetskirke, som over 80 prosent av den norske befolkningen tilhører. Dnks menigheter har vært med på å forme og er en del av det sivile samfunn (Kirkerådet 2002:28). Siden Dnk på samme tid er et trossamfunn og en del av statens virksomhet, er de prosesser som skjer i samfunnet generelt og forandringer i statens rolle også noe som preger kirken. Til tross for at staten, per i dag, er en del av Dnks formelle styringsstruktur, har statens reelle styring gradvis blitt delegert til kirkens egne organer.

I tillegg har Dnk flere strukturelle likheter som sammenfaller med karakteristikkene av en frivillig organisasjon og NIF. Dnk og NIF har begge en rolle som fortjenestefrie aktører, ved at de tilbyr kollektive tjenester i samfunnet, og baserer sin virksomhet på offentlige tilskudd, frivillighet, egne ressurser og midler. De er sosiale aktører, ved at de er viktige arenaer for sosiale fellesskap, og sees på som viktige for sosial integrering og inkludering i lokalsamfunnet. De er kulturelle aktører, og betraktes som viktige verdiformidlere og tradisjonsbærere i samfunnet. De er demokratiske aktører, ved at de er medlemsbaserte organisasjoner, basert på representativt demokrati hvor medlemmene kan velge å påta seg verv og/eller stemme på personer de vil skal representere dem i organisasjonen. De er politiske aktører, som institusjonelle bindeledd mellom medlemmene og staten og representerer ulike interesser og identiteter ovenfor staten.

Samtidig er Dnks egenart som trossamfunn, og NIF som frivillig organisasjon viktige aspekter ved deres institusjonelle og finansielle tilknytning til staten, og er forhold som jeg vil ta hensyn til i oppgavens fremstilling. Uavhengig av organisasjonenes forhold til staten har Dnk og NIF egne visjoner, arbeidsmetoder og målsettinger som ligger til grunn for deres virksomhet. På tross av ulikhetene mellom organisasjonene, kan forskjellene og likhetene mellom Den norske kirke og Idrettsforbundet få frem viktige momenter som ellers ikke ville ha kommet frem hver for seg.

3.3 Data og litteratur

Hva som utgjør gode data må avgjøres relasjonelt i forhold til studiens førende forskningsspørsmål (Kalleberg 1996:40). Kvalitativ forskning baserer seg på et vidt spekter av innsamlingsmetoder, men i denne oppgaven skal jeg hovedsakelig basere meg på analyse av ulike foreliggende offentlige dokumenter. I følge Kalleberg er foreliggende dokumenter av

og om et felt av stor betydning i det moderne samfunn, men er underlig lite utnyttet av samfunnsvitere (1996:41).

Trine Syvertsen (2004) peker på flere grunner til å velge offentlige dokumenter som kildemateriale.⁸ Offentlige dokumenter er ofte den vesentlige kilden til forståelse om et saksforhold og dokumentene er produsert under ”naturlige” forhold, det vil si at forskeren ikke har påvirket innsamlingen av materialet. Offentlige dokumenter har ofte den samme form og gjør den egnet til å foreta analyser over tid, og til slutt er de billige og lett tilgjengelige (Syvertsen 2004:216). Dette er sentrale elementer som ligger til grunn bak valget av dokumentanalyse. Spesielt viktig for at sammenligningen skal være gjennomførbar, er at dokumentene har samme form og er produsert innenfor tidsavgrensningen jeg har valgt.

I tillegg setter Syvertsen opp seks punkter for kildekritikk av offentlige dokumenter (2004:217). Det er: dokumentenes hensikt, den/de ansvarlige bak innhenting av informasjon, type informasjon som er samlet inn, tidspunkt for innsamlingen, hvordan ble opplysningene samlet inn og i hvor stor grad stemmer opplysningene fra denne kilden med opplysninger fra andre kilder? Dette har vært sentrale punkter jeg har brukt kritisk, både i utvalgsprosessen av materiale og i dokumentanalysen.

Dokumentanalyse karakteriseres som studier basert på tekster som er skrevet for et annet formål enn det forskningsprosjektet hvor teksten skal brukes (Thagaard 2004:59). Her vil jeg vektlegge de begreper, meningsgivende kategorier og argumentasjoner som fremkommer i dokumentene, og hvordan språkformen uttrykker meningssystemer for hva som er legitimt og hva som er relevant. Det relateres til begrepet *diskurs*, som knyttes til de regler og normene for hvordan personer innenfor en kulturell sammenheng snakker om bestemte fenomener (Thagaard 2004:111).

Til grunn for dokumentanalysen ligger flere offentlige dokumenter, hvor hovedkilden av datamaterialet vil være stortingsdokumenter. For å belyse statens forhold til Den norske kirke og Idrettsforbundet er det særlig to stortingsmeldinger som er sentrale i analysen. I forhold til Den norske kirke er St.meld. nr. 17 (2007-08) *Staten og Den norske kirke* sentral, og i forhold til NIF er St.meld. nr. 14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring* i fokus. Felles for disse stortingsmeldingene er at de er de siste foreliggende meldingene på kirke- og idrettsfeltet, og ligger innenfor det den tidsperioden jeg har avgrenset. Det er gjennom stortingsmeldingene at statens idretts- og kirkepolitikk kommer til uttrykk, og hvor staten

⁸ Syvertsen skiller mellom flere kategorier av offentlige dokumenter: skrevne, publiserte, offentlig tilgjengelige, institusjonelle, utadrettede og samtidige. Det vil si at både Stortingsdokumenter og dokumenter fra Dnk og NIF defineres som offentlige dokumenter.

presenterer sine virkemidler og synspunkter ovenfor organisasjonene. Disse dokumentene er sentrale for min forståelse av statens politikk ovenfor Dnk og NIF. I tilknytning til disse stortingsdokumentene har jeg også benyttet: NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke, Samme kirke – ny ordning*. Innstilling fra kirkerådets kirke/stat-utvalg (2002), og Stortingsmelding nr. 41 (1991-92) *Om idretten. Folkebevegelse og folkeforlystelse*.

For å få innsikt i statens forståelse av frivillig sektor, og hvilke prinsipper som ligger til grunn for statlig samarbeid med organisasjonene vil jeg også benytte meg av: St.meld. nr. 39 (2006-07) *Frivillighet for alle*, St.meld. nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*, St.meld. nr. 44 (1997-98) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige*. Disse stortingsdokumentene vil danne grunnlaget for diskusjonen om statens samarbeid og samhandling med frivillige organisasjoner. St.meld. nr. 39 (2006-07) er den siste frivillighetsmeldingen som har blitt lagt frem, og i meldingens del tre omtales både idrett og religion og livssyn. Her nevnes også Dnk grunnet kirkens fellestrekk med frivillig sektor.

I tillegg vil jeg benytte meg av offentlige dokumenter fra idretten og kirken. De viktigste interne kirkepolitiske dokumentene er: *Den norske kirkes identitet og oppdrag* (Kirkemøtet 2004), *Visjonsdokument for Den norske kirke 2009-2014* (Kirkemøtet 2008), *Statistikk for Den norske kirke 2008* (Tanggaard 2008). De viktigste interne idrettspolitiske dokumentene er: *Idrettspolitisk dokument. Tingperioden 2007-2011* (NIF 2007), *Idrettspolitisk dokument. Tingperioden 2003-2007* (NIF 2003), *Årsrapport* (NIF 2008). Det er særlig NIFs idrettspolitiske dokument og Dnks visjonsdokument, som er i hovedfokus. Disse dokumentene fungerer som et verktøy eller veiledende dokument for organisasjonenes virksomhet i den perioden jeg har valgt å avgrense oppgavens hovedfokus. Disse dokumentene vil danne grunnlaget for hva organisasjonene fremhever som deres viktigste funksjon og bidrag i samfunnet.

Jeg har også benyttet meg av eksterne rapporter knyttet til Den norske kirke og Idrettsforbundet. I forhold til Dnk har jeg sett nærmere på *Reformer i Den norske kirkes ordning 1984-98*. (Kirkerådet 2001a) og *Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke* (Kirkerådet 2001b). I forhold til NIF har jeg sett på: *Idrett mellom statlig styring selvbestemmelse* (Enjolras 2004), og *Finansiering av statlig idrettspolitikk* (KKD 2003). I tillegg vil kirkeloven (ajourført per 29. mai 2009) og NIF-loven (ajourført per 16. april 2008) være sentrale kilder for å redegjøre for organisasjonsstruktur og arbeidsfordeling mellom de ulike organene/organisasjonsleddene. De interne kirke- og idrettspolitiske dokumentene, de eksterne dokumentene og lovverket er sentrale kilder for å besvare delspørsmålet om hva som er Dnks og NIFs visjon, medlemskapskriterier og formelle styringsstruktur. I tillegg vil det

benyttes litteratur som dekker det teoretiske og de historiske aspektene ved statens forhold til Dnk og NIF.

Et sentralt fellestrekk ved de dokumentene jeg analyserer, er at de er skrevne, publiserte, offentlig tilgjengelige, utadrettede og samtidige. Siden jeg foretar en komparativ analyse er det særlig viktig at jeg foretar en utvalgsbegrensning slik at jeg unngår ”drukningsproblematikken”, men samtidig velger de dokumentene som best vil belyse oppgavens problemstilling. Det er stortingsmeldingene som utgjør de viktigste skriftlige kildene. Det er her Kirke- og kulturdepartementet og Kulturdepartementet presenterer sitt syn på kirke- og idrettssaker og drøfter utviklingen på feltet. Det er imidlertid viktig å være klar over at dokumentene ikke nødvendigvis gir en dekkende fremstilling, og at offentlige dokumenter ofte er skrevet i en autorativ tone som kan få teksten til å virke sannferdig og presis (Syvertsen 2007:217-218). Disse dokumentene vil jeg analysere gjennom kritisk lesning, og jeg vil fokusere på relevante forhold for problemstillingen og se på forskjeller og likheter mellom dokumentene. Hvilke sentrale motsetninger fremkommer i stortingsmeldingene? Stortingsdokumentene er sentrale for å belyse oppgavens problemstilling, siden jeg er ute etter å beskrive *statens* forståelse av organisasjonene, og hvorvidt staten kirke- og idrettspolitikken kan sies å være instrumentelt innrettet ovenfor Dnk og NIF.

3.4 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

Troverdighet, bekreftbarhet, og overførbarhet er begreper som brukes når man skal vurdere kvaliteten på datamaterialet i forhold til spørsmålene som er stilt. Thagaard (2004:169) og Ringdal (2001:247) mener begrepene reliabilitet, validitet og generaliserbarhet er mer egnet i kvantitativ forskning og at de ikke automatisk kan overføres til kvalitativ forskning. Siden jeg benytter meg av en kvalitativ tilnærming velger jeg å bruke begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

Troverdighet er knyttet til kildenes og dataens kvalitet og studiens konsistens. Et sentralt fellestrekk ved mitt datamateriale er at dokumentene er skrevne, publiserte, offentlig tilgjengelige, utadrettede og samtidige. Ettersom dokumentanalysen i oppgaven er basert på offentlige dokumenter som enten er skrevet av Stortinget, regjeringen eller Dnk og NIF, er det stor grunn til å tro at opplysningene i dokumentene er korrekte og pålitelige. I tillegg har jeg ikke hatt muligheten til å påvirke materialets innhold. Det er imidlertid viktig å være klar over at disse dokumentene kan være en kilde til ”selvrepresentasjon” (Syvertsen 2004:217). Det

betyr at dokumentene ikke nødvendigvis gir et nøyaktig bilde av hvilke konfliktlinjer som foreligger mellom staten og organisasjonene, og dokumentene kan være preget av selvlegitimering. Det er vanskelig å sikre seg mot slike ”usannferdigheter”. Det interessante blir imidlertid å se hvilke verdier staten, Dnk og NIF ønsker å promotere og hvordan de ønsker å legitimere sine særrettigheter.

På grunn av oppgavens datamateriale, stilles det heller sterkere krav til dataens bekreftbarhet, det vil si kvaliteten og tolkningen av resultatene. Det er viktig at jeg skiller mellom min egen tolkning, og den forståelsen som kommer frem i dokumentene. I tillegg er det viktig å være klar over at offentlige dokumenter er ment for offentligheten og for flere lesere. Derfor kan dokumentene formuleres på en politisk korrekt måte, og fremstå som sannferdige tekster (Syvertsen 2004:218). Dette krever at jeg har en kritisk holdning til dokumentenes innhold.

Oppgavens bekreftbarhet kan være svekket ettersom jeg kun benytter meg av offentlige og foreliggende dokumenter. For å øke dataens bekreftbarhet kunne jeg ha gjennomført intervjuer, med sentrale personer i Dnks og NIFs sentrale organer/organisasjonsledd, for å få deres synspunkter på hvordan de oppfatter deres forhold til staten. Samtidig kan det tenkes at intervjuer med personer i sentrale stillinger i idretten og kirken, kan være bundet til sin posisjon og at det ville vært vanskelig å få dem til å snakke åpent om eventuelle konfliktlinjer eller motsetninger med staten. Av praktiske årsaker har det ikke latt seg gjøre å intervju representanter fra departement eller organisasjonene.

Storingsdokumentene er imidlertid viktige dokumenter for å forstå statens kirke- og idrettspolitik, og dokumentene vil gi meg viktige innblikk i hvilke målsettinger og virkemidler staten tar i bruk ovenfor kirken og idretten. Selv om mine dokumenter trolig ikke vil belyse alle sider ved statens forhold til Dnk og NIF, mener jeg at stortingsmeldingene om Den norske kirke og Idrettsforbundet er godt egnet til å belyse oppgavens hovedspørsmål. Dokumentene har en felles hensikt, som er å redegjøre for sentrale hovedutfordringer på feltet, og hvilke virkemidler staten ønsker å ta i bruk for å imøtekomme disse utfordringene. St.meld. nr. 17 (2007-08) og St.meld. nr. 14 (1999-2000) er de siste meldingene som foreligger om kirken og idretten, og representerer statens kirke- og idrettspolitik i dag. Dokumentenes bekreftbarhet er god så lenge de brukes til å forklare statens syn på organisasjonene, og ikke omvendt. Jeg ønsker først og fremst å si noe om hvordan staten fremstiller sin politikk ovenfor organisasjonene, ikke kirkens og idrettens syn på statens politikk.

En metodisk svakhet knyttes til studiens overførbarhet og hvorvidt den forståelsen og konklusjonen jeg kommer med på bakgrunn av sammenligningen av statens kirke- og idrettspolitik kan si noe generelt om påstanden om statlig styring i organisasjonssamfunnet. Statens institusjonelle og finansielle tilknytning til Dnk og NIF skiller seg fra statens forhold til andre organisasjoner og trossamfunn. Både av hensyn til historikk og at arbeidsfordelingen er utformet i egne lovverk, plasseres organisasjonene i en særstilling i forhold til andre trossamfunn og frivillige organisasjoner. Målet med oppgaven er ikke å finne svar på hvorvidt organisasjonssamfunnet som helhet preges av statlig styring, men forhåpentligvis kan analysen av statens forhold til Dnk og NIF bidra med innsikt om spenningsfeltet mellom instrumentalitet og organisatorisk autonomi.

Gjennom arbeidet med oppgaven vil jeg etterstrebe de etiske retningslinjer utarbeidet i ”Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi” (NESH 2006). Særlig relevant i denne oppgaven er punkt D) Forskersamfunnet, og etiske betraktninger i forhold til vitenskapelig redelighet og god henvisningsskikk. Arbeidet med en masteroppgave stilles ovenfor de samme kravene som andre vitenskapelige arbeider, og det skal være mulig for andre ”å titte meg i kortene”. Etterprøvbarheten er god siden jeg bruker åpne og offentlige dokumenter som er tilgjengelig for alle.

3.5 Oppsummering

Forskningsopplegget, som ble presentert tidlig i kapittelet, viser hvordan spørsmålene fungerte som en avgrensning og gav meg en retning for arbeidet med oppgaven. Videre har jeg begrunnet valg av metode, og hvorfor jeg har valgt å sammenligne statens forhold til Dnk og NIF. Det er stortingsmeldingene som utgjør hovedgrunnlaget for dataanalysen, som vil gi meg en forståelse av statens virkemidler og målsetninger gjennom kirke- og idrettspolitikken. Jeg har også argumentert for oppgavens troverdighet og bekreftbarhet, og vist at jeg er klar over studiens begrensede overførbarhet.

4 Historisk utvikling

I dette kapittelet skal jeg svare på første delspørsmål: *Står de nyere endringene i statens forhold til Dnk og NIF i forlengelsen av en langsiktig utviklingslinje over mange tiår, og hva er eventuelt hovedtrekket i denne utviklingen?* Kirkens og idrettens historie er kompleks og omfattende, og det er ikke min hensikt å gi en fullstendig beskrivelse av den her. Med tanke på min problemstilling vil jeg trekke frem noen sentrale historiske perioder, hvor hovedvekten ligger på den institusjonelle utviklingen mellom staten og organisasjonene det siste tiåret.

4.1 Den norske kirke

Statskirkeordningen er en sentral historisk og aktuell ordning for å forstå utviklingslinjene mellom staten og Dnk. Statskirkeordningen har røtter helt tilbake til reformasjonen og enevelde, men det var Grunnloven fra 1814 som konstitusjonelt etablerte dagens kirkeordning, og utgjør det rettslige grunnlaget for statens formelle tilknytning til Dnk. Samtidig må statskirkeordningens rettslige bestemmelser tolkes i lys av de historiske endringene som har preget den norske forfatningen siden 1814 (Kirkerådet 2002).

4.1.1 1814: Statskirkeordningen opprettes

I 1814 skulle riksforsamlingen samles på Eidsvoll for å vedta Norges Grunnlov. Grunnlovsfedrene var preget av liberale ideer om menneskets frihet, folkesuverenitet og maktfordeling, og la grunnlaget for en demokratisk og liberal norsk rettstat (Oftestad m.fl. 2005; Seip 1997). Det var imidlertid ingen ønsker om endringer i statskirkeordningen fra enevoldstiden, og etableringen av Grunnloven medførte få strukturelle endringer for kirken.

Totalt er det syv grunnlovsparagrafer (2, 4, 12, 16, 21, 22 og 27) som etablerer og regulerer kirkeordningen, men paragrafene 2 og 16 utgjør kjernen. Grunnlovens § 2 stadfester at "Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion", og paragraf 16 sier at "Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionssager, og paaser, at Religionens offentlige Lære følge de dem foreskrevne Normer" (Norges Grunnlov). Kongen beholdt retten til å utnevne de geistlige embetsmenn, og ble grunnlovsfestet som øverste myndighet i Dnk og leder av kirkeforvaltningen (Askeland 2000:20). Grunnloven inneholder ingen spesifikke bestemmelser om Stortingets rolle i kirkestyret, men i kraft av sin lovgivende myndighet fikk Stortinget en forholdsvis aktiv rolle i kirkelige anliggender.

På begynnelsen av 1830- tallet begynte moderniteten å få feste i det norske samfunnet, og tankestrømninger fra rasjonalismen og romantikken medførte økt press på båndet mellom stat og kirke (NOU 2006: 2; Seip 1997). Fra den liberale siden var kritikken rettet mot kravet som fulgte med statskirkeordningen fra enevoldstiden, hvor kristenplikt var borgerplikt. Press kom også fra Haugebevegelsen som fremmet fri lekmannsforkynnelse innen statskirken, uten embetsprestenes kontroll (Seip 1997:141).⁹ Påtrykket fra de liberale og lekfolket (det vil si predikanter uten presteutdannelse), samt etablering av andre frikirkesamfunn¹⁰ forsterket presset for økt religionsfrihet i Norge. I 1843 opphevet et enstemmig Storting konventikkelpakaten.¹¹ Lovendringen la grunnlaget for religiøs forsamlingsfrihet i landet. Nå kunne medlemmene av Den norske kirke uten ordinasjon og lekfolket holde samlinger og forkynne Guds ord uten prestenes viten (Seip 1997:141).

Økt religionsfrihet var i tråd med tidens liberale strømninger. I kampen mot konventikkelpakaten var lekfolkets talsmenn for økt religionsfrihet, men da forslag om fri religionsutøvelse utenfor statskirkens rammer ble reist var de svært konservative (Oftestad m.fl. 2005:192). I forslaget om dissenterloven¹² og senere opphevelsen av jødeparagrafen i 1851 ble det tidlige samarbeidet mellom lekfolket og de liberale snudd til to motstridende krefter. Forslaget om dissenterloven var et resultat av kvekernes inntog i Norge, og skapte en splittelse i samfunnet, og blant representantene på Stortinget (Seip 1997:141). Lovforslaget skapte et skille mellom bygd og by, lekfolket kontra de liberale. I 1845 ble dissenterloven vedtatt på Stortinget, og statskirkens religionsmonopol ble opphevet. Det norske folk fikk lov til å melde seg ut av statskirken og ga andre kristne trossamfunn rett til å etablere seg i Norge (Seip 1997; Oftestad m.fl. 2005).

I løpet av noen tiår hadde det norske samfunnet utviklet seg til å bli en mer liberal og demokratisk rettstat, og Stortingets religionslovgivning var et ledd i denne samfunnsutviklingen. Endringene i stat og samfunn gikk ikke upåvirket hen i kirken og i det religiøse kirkelivet i Norge.

⁹ Haugebevegelsen var en vekkesbevegelse som hadde stor betydning for den åndelige oppvåkningen i norsk kirkeliv på slutten av 1700-tallet og begynnelsen av 1800-tallet. For videre lesning om H. N. Hauge og haugianerne henvises det til Molland, E. (1974), *Fra Hans Nielsen Hauge til Eivind Berggrav: hovedlinjer i Norsk Kirkehistorie i det 19. og 20. århundre*. Oslo: Gyldendal.

¹⁰ I 1818 ble den første Kvekerforsamling (kalt Vennesen samfunn) etablert i Norge.

¹¹ Plakaten forbød lekmannsforkynnelse og forbeholdt åndelig forkynnelse til Den norske kirkes prester, som statlige embetsmenn.

¹² Dissenter var et begrep som ble brukt på kristne som tilhørte andre trossamfunn enn statskirken.

4.1.2 1840-1870: Kirkelig vekking og pluralisme

Den religiøse organisasjonsdannelsen var stor på 1800-tallet, og kan sees som en virkning av det historiker Hans Try (1979) kaller tidens assosiasjonsånd i Norge. Try og Oftestad m.fl. (2005) deler organisasjonsdannelsen inn i tre tidsepoker: ytremisjonsforeninger på 1840-tallet, indremisjonsbevegelsen på 1860-tallet og den frikirkelige strømmingen på 1870-tallet.

I første halvdel av 1800-tallet slo misjonstanken inn i Norge. Misjonsbevegelsen ble særlig påvirket av brødrenevenene (Hernhuterne)¹³ og haugebevegelsens fokus på omvendelse og enkeltmenneskets tro (Seip 1997:143; Stensvold 2005a:318). I 1842 ble Det Norske Misjonsselskap stiftet som det første demokratiske misjonsselskap i Norge (Oftestad m.fl. 2005:189). Misjonsbevegelsen begynte som en grasrotbevegelse åpen for alle, uansett alder og kjønn og ble raskt en stor folkebevegelse i Norge. Selv om lekmannsforkynnelse ble lovlig i 1842, ble det i praksis innført et forbud for kvinnelige predikanter.

Kvinnemisjonsforeningene på 1840-tallet hadde derfor mer en sosial funksjon, men var den første formen for organisert kvinneaktivitet og markerte begynnelsen på kvinnenes inntog i den offentlige arena (Stensvold 2005a:320).¹⁴

Dissenterloven muliggjorde lovlig etablering av andre kristne kirkesamfunn. Allerede i 1843 ble den romersk-katolske St. Olavs menighet opprettet i Christiania. I 1852 kom mormonene til Norge uten at de fikk særlig stor oppslutning, og i 1856 ble den første metodistmenighet grunnlagt i Sarpsborg. Frikirkenes og de religiøse sekters inntog i Norge ble for mange et tegn på at kirke og samfunn var i oppløsning, og tanken om misjon i hjemlandet ble aktivisert hos lekfolket (Oftestad m.fl. 2005; Stensvold 2005a).

Fra 1850-tallet ble lekmannsbevegelsen organisert i indremisjonsforeninger, og G. Johnson, professor i teologi ved Universitetet i Oslo, og sokneprest G. A. Lammers var sentrale pådrivere (Oftestad m.fl. 2005; Stensvold 2005a; Aarflot 1978). Først ut var Skien Indremisjonsforening stiftet av Lammers i 1853, så fulgte Christiania Indremisjonsforening etter initiativ fra Johnson i 1855. Christianiaforeningen var sterkt kirkelig preget grunnet Johnsons fastholdelse på at offentlig forkynnelse var forbeholdt prestene, mens Skienforeningen understreket fritt lekmannsarbeid (Aarflot 1978; Oftestad m.fl. 2005). I 1868

¹³ Herrnhutismen har sitt opphav i Tyskland på begynnelsen av 1700-tallet, som spredte seg fra England, til Nord-Amerika og Skandinavia. I Norge kom vekkingen på 1730-tallet, og fikk mange tilhengere på Sør-Vestlandet og Østlandet og bidro til misjonsbevegelsen i Norge (Oftestad m.fl. 2005:183).

¹⁴ For eksempel var det misjonskvinnene som tok initiativ til å opprette landets første profesjonelle sykepleieutdanning, Diakonissehuset i Kristiania i 1868 (Stensvold 2005a:321).

ble Den norske Lutherstiftelse opprettet som et sentralorgan for indremisjonsarbeidet, med Johnson som foreningens leder.

Lekmannsbevegelsen var imidlertid preget av teologiske motsetninger. Grunnet uenighet om statskirkens dåpssyn og skriftemålspraksis, gikk Lammers ut av statskirken og opprettet "Den frie apostolisk-christeligemenighet" i Skien i 1856. Selv om Lammers senere angret utmeldelsen, bidro lammersbevegelsen til å vekke en interesse for frikirkemenigheter.¹⁵ I 1871 ble Den Jarlsbergske Frimenighet dannet i Vestfold, og i 1877 ble Den evangelisk-luthersk frikirke grunnlagt av prester fra statskirken, først i Moss og Arendal. Den evangeliske frikirke fulgte også statskirkens lutherske lære, men la til grunn en organisasjonsstruktur med autonomi for den enkelte menighet (Aarflot 1978:111; Stensvold 2005a:334)

Fra 1830 til 1870 ble kirke- og kristenlivet i Norge preget av økt religiøs mangfold, men ytre- og indremisjonsbevegelsene forble innenfor statskirkens rammer. Den allmenne demokratiseringen i samfunnet fikk imidlertid stor påvirkning innad Dnk. Stensvold trekker frem opprettelsen av Det teologiske Menighetsfakultetet (MF) i 1907 som et vendepunkt for vekkelseskristendommen og markerte et maktskifte i statskirken (2005c:379).¹⁶ Opprettelsen av en egen lekmannspreget presteutdanning signaliserte en institusjonsbyggende fase for vekkelseskristendommen, der fokuset i større grad ble rettet mot en selv og sin egen organisasjon (Stensvold 2005c:379). Disse miljøene ble en viktig drivkraft bak den kirkelige reformbevegelsen som skulle prege Dnk fra 1900-tallet. Et avgjørende vendepunkt bak reformutviklingen ble imidlertid den politiske omveltningen på 1880-tallet.

4.1.3 1884: Parlamentarismen

På 1880-tallet var Norge preget av en politisk strid mellom partiene på Høyre og Venstre, som endte med innføringen av et politisk folkestyre i Norge. Innføringen av parlamentarismen som statsstyreform (formelt innført i Grunnloven i 2007) endret maktrelasjonen mellom de statlige myndighetsorganene, og dermed statsorganenes rolle i kirkesaker.

¹⁵ Flere av Lammersmenighetene bestod etter Lammers innmeldelse i statskirken. De delte seg i to: en gruppe gikk over til baptistene og en annen gikk inn i Det norske Misjonsforbund (opprettet i 1884) (Stensvold 2005a: 333).

¹⁶ I de første årene på 1900-tallet utspant det en maktkamp mellom vekkelseskristendommen og de liberale krefter. Bakgrunnen var at Kirkedepartementet hadde innstilt en liberal teolog ved universitetet som vekket harme hos vekkelseskristne, og førte til at professor Odland sa opp sin stilling i protest. Odland ble sentral i opprettelsen av Det teologiske Menighetsfakultetet (Stensvold 2005c:379).

Det sentrale var hvordan parlamentarismen opphevet den personlige kongemakten. Det medførte at Kongens kirkestyre utøves av regjeringen, det vil si kirkelig statsråd. En parlamentarisk styreform medførte en generell styrking av Stortingets rolle, også ovenfor Dnk, fordi regjeringen henter sin politiske legitimitet fra Stortinget (Kirkerådet 2002:37; NOU 2006:2:28). Stortinget har ingen konfesjonelle forpliktelser slik regjeringen har, og innføringen av parlamentarismen førte til en økt verdsliggjøring av Dnk fordi regjeringens legitimitet som kirkestyre ligger hos den folkevalgte forsamling. Regjeringen står politisk ansvarlig ovenfor Stortinget i all dens virksomhet, også i kirkesaker. Stortinget ble både den lovgivende, kontrollerende og bevilgende statsmakt. Forfatningsutviklingen og økonomiens økte betydning for politisk styring har medført at Stortinget har styrket sin makt over tid, også i kirkestyret (Repstad 2002:80).

4.2 1920 -: Den kirkelige reformbevegelsen

I snart 100 år har Den norske kirke vært preget av en kirkelig reformprosess.

Reformbevegelsen har gradvis endret forholdet mellom staten og Dnk. Skritt for skritt har kirken utviklet en egen demokratisk rådsstruktur parallelt med embetsstrukturen, og gradvis har kirkestyret delegert økt myndighetsansvar til kirkelige organer. Reformprosessen belyser Stortingets betydning i kirkestyret fordi reformene er lovvedtak gjennomført av Stortinget som det styrende organ.

4.2.1 1920-1940: Begynnelsen på demokrati i kirken

Den kirkelige reformprosessen begynte med menighetsrådsloven av 1920, som hadde vært foreslått og avvist mange ganger tidligere.¹⁷ *Menighetsrådet* ble kirkens første folkevalgte organ med alminnelig stemmerett, hvor alle kirkens medlemmer over 18 år fikk stemmerett og ble valgbare. Opprettelsen av menighetsrådet ble en viktig reform fordi lekfolkets mulighet for påvirkning i statskirken ble sikret ved lov. På grunn av rådets oppgave med blant annet å avgi innstillinger ved preste- og bispeutnevnelser, fikk lekfolket også en viss innflytelse på kirkestyret. Innføringen av menighetsråd var det første demokratiske innslaget i kirkestyret, og er i dag det eneste rådet som velges direkte av medlemmene (Repstad 2002:78; Stensvold 2005c:380).

¹⁷ Reformbevegelsen sies å ha begynt allerede i 1873 da menighetsmøter med begrenset innflytelse ble innført.

I mellomkrigstiden kom det krav fra lekmannsmiljøene om et representativt kirkeråd som øverste organ i kirken, men politikerne ønsket ikke en slik demokratisk ordning og gikk heller inn for en styrking av biskopenes funksjon. I 1933 ble rådsstrukturen utvidet ved opprettelsen av *bispedømmerådet*, som et nominasjonsorgan ved bispeutnevnelser og et tiltaksorgan for felleskirkelige oppgaver i bispedømmet (Kirkerådet 2002:43). Opprettelsen av menighets- og bispedømmerådet medførte en viktig modifikasjon av den tidligere hierarkiske og embetscentrerte menighetsstrukturen i Den norske kirke (NOU 2006:2:27). Reformene bidro til videre demokratisering av kirken, men kirken var fortsatt underlagt statens myndighet.

4.2.2 1960 - 1990: Økt kirkelig autonomi

Den kirkelige reformprosessen stilnet etter opprettelsen av bispedømmerådet, men tok seg opp igjen på midten av 1960-tallet grunnet kirkelig initiativ. Det frivillige kirkelige landsmøtet nedsatte en reformkommisjon (Birkelikommisjonen), hvor fokus var rettet mot reformer for å styrke kirkens selvstyre. Før deres arbeid var ferdigstilt hadde kirkestatsråd Kjell Bondevik i 1967 foreslått å lovfeste *Bispedømmerådernes Fellesråd* (forløperen til Kirkerådet) (Kirkerådet 2002). Bispedømmerådernes Fellesråd hadde allerede eksistert frivillig i en periode, men ble først formelt opprettet og offisielt anerkjent ved lov i 1969.¹⁸ Rådet fikk tildelt ansvaret for flere kirkelige tiltak rettet mot å styrke menighetenes arbeid, men skulle ikke befatte seg med lærespørsmål (Kirkerådet 2002:45; NOU 2006:2:30).

Avgjørende for videre styrking av kirkens autonomi var arbeidet som fulgte i 1970- og 80-årene. I 1971 oppnevnte Storting og regjering et utvalg (Sivertsenutvalget) som fikk i oppgave å klargjøre forholdet mellom stat og kirke. I 1975 var innstillingen klar (NOU 1975:30 *Stat og kirke*) og forslaget var å opprette en selvstyrt folkekirke. I 1980 kom regjeringens svar nedfelt i St.meld. nr. 40 (1980-81) *Om Stat og kirke*. Etter Stortingets behandling ble konklusjonen en fastholdelse av statskirken, men med løfte om å utvikle reformer for å utvide kirkens indre selvstyre på det sentrale og regionale nivå (Askeland 2000:16).

Opprettelsen av Kirkemøtet i 1984 var det mest sentrale i reformen, fordi Dnk med dette ble demokratisk organisert til toppen innenfor den selvstendige rådsstrukturen (Askeland 2000:17). Den politiske intensjonen med Kirkemøtet var først og fremst å tydeliggjøre Den norske kirke som et trossamfunn, og etablere et samlende sentralkirkelig organ som kunne

¹⁸ Samme år vedtok Stortinget "Lov om trdomssamfunn og ymist anna", som betyr at staten likebehandler tros- og livssynssamfunnene med hensyn til økonomiske overføringer basert på de offentlige overføringene til Dnk.

bidra til økt selvstyre innenfor rammen av statskirkeordningen. Reformene på 1980-tallet medførte, gjennom lovendring og delegasjon av myndighet fra regjering og departement, til opprettelse av kirkelige organer med tilhørende kompetansetildeling og regulering i forhold til de allerede etablerte organer (Askeland 2000:17). Kirkemøtet ble kirkens representative topporgan og fikk i første omgang myndighet til å godkjenne gudstjenestelige bøker og liturgier, når det var igangsatt av Kongen. Kirkerådet ble kirkemøtets forberedende og utøvende organ. I 1989 fikk bispedømmerådene også ansettelsesmyndigheten av menighetsprester i kirken. ”På 50 år har Stortinget beveget seg fra en slags motvilje mot å fristille Den norske kirke fra statsforvaltningen (1950-tallet) til å legge prinsippet om selvstyre innenfor statskirkens rammer til grunn for kirkepolitikken (1980-tallet)” (Winsnes 2006:13).

I 1996 kom ”Lov om Den norske kirke”, og var en foreløpig avslutning på reformprosessen som ble varslet gjennom Stortingets behandling av Stortingsmeldingen nr. 40 (1980-81) (Askeland 2000). Kirkeloven markerte soknenes rettslige selvstendighet, og opprettet et kirkelig fellesting i kommuner med flere sokn som fikk ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av kirkene (kirkeloven §§ 5, 17). Det økonomiske ansvaret for soknene er fortsatt kommunenes oppgave. Kirkeloven utvidet Kirkemøtets ansvarsmyndighet, til blant annet valg- og virksomhetsregler for kirkelige råd, og planer for den kirkelige undervisning (kirkeloven § 24). Selv om kirkeloven fastsatte soknenes rettslige selvstendighet, ga det ikke grunnlag til å betrakte Dnk som et selvstendig rettssubjekt.

Den kirkelige reformutviklingen har likevel vært av stor betydning for Dnk. Stortingets lovgivning endret kirkens karakter, fra et religionsvesen organisert ut ifra statlige embetsmenn til å være bli en kirke der sentrale aktiviteter er basert på en demokratisk rådsstruktur og virker sammen med den tradisjonelle embetslinjen. Reformbevegelsen har styrket kirkes egenart som trossamfunn, især ved opprettelsen av kirkemøtet. Det muliggjorde en ansvarsdelegering fra regjering og kirke departement til Dnk, og styrket kirkens selvstendighet ovenfor kirkestyret (Kirkerådet 2002:44). Det særegne ved reformbevegelsen er at utvidelsen av Dnks selvstendighet, samt organisatoriske og demokratiske ordninger ble etablert ovenfra og ned, i kraft av Stortingets allmenne lovgivningsmyndighet og ikke hjemlet i statskirkeordningen.

Kirkeloven markerte slutten på den kirkelige reformbevegelsen, men ga ikke det flertallet i det kirkelige miljøet ønsket seg - lovgivnings- og avgjørelsesmyndighet i alle kirkelige saker. Spørsmålet om hvordan det fremtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke bør organiseres ble igjen et tema på slutten av 1990-tallet.

4.2.3 2000-tallet: ”Ny statskirkeordning”

Dagens statskirkedebatt ble aktualisert på bakgrunn av kirkerådets kirke/stat-utvalg (Bakkevigutvalget 1).¹⁹ Forslaget fra utvalget (*Samme kirke- ny ordning 2002*) var omfattende endringer i statskirkeordningens konstitusjonelle rammeverk, som ble begrunnet ut fra hensyn til religionsfrihet og likestilling mellom tros- og livssynssamfunnene (Kirkerådet 2002:17). Kirkerådets innstilling ble deretter fulgt opp av et offentlig oppnevnt stat-kirke-utvalg (Gjønnesutvalget) som fikk i oppdrag å vurdere hvorvidt statskirkeordningen skulle videreføres, avvikles eller reformeres (NOU 2006:2 *Staten og Den norske kirke*).

På bakgrunn av den mest omfattende høringsrunden i norsk historie inngikk samtlige partier på Stortinget, den 10. april 2008, en forlikavtale (kirkeforliket) om hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke skal rettslig reguleres i fremtiden. Basert på kirkeforliket ble Stortingsmelding nr. 17 (2007-08) *Staten og Den norske kirke* lagt frem. I meldingen fremkommer det et *behov* for å gjøre endringer i statskirkeordningen, hvor formålet er og ”løsne” på båndet mellom stat og kirke og styrke forholdet mellom kirke og folk (St.meld. nr. 17 (2007-08); KKD 2008b). I 2008 ble den kirkelige reformprosessen tatt opp igjen med det formål at Den norske kirkes autonomi skulle styrkes gjennom en demokratiseringsprosess. I kirkeforliket står det:

Avtalepartene er enige om at det igangsettes en prosess hvor partenes felles mål er at utnevning av biskoper og proster overføres fra kirkelig statsråd til kirkelig organ som kirkemøtet eller bispedømmeråd. I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankning hos kirkemedlemmene (KKD 2008a).

Demokrati og selvstyre har vært to sentrale begreper i reformbevegelsen og har fulgt hverandre parallelt. Hvorvidt kirken har nådd sitt demokratiske potensial har det imidlertid vært uenighet om. I dag er menighetsrådsvalget det eneste valget som velges direkte av og for kirkemedlemmene. Etersom oppslutningen rundt tidligere valg har vært under 5 % har det vært snakk om et ”demokratisk underskudd” i kirken. I Stortingsmeldingen understrekes behovet for å styrke det kirkelige demokratiet som en viktig *forutsetning* for at utnevnesmyndigheten kan overføres til kirkens egne organer (St.meld. nr. 17 (2007-08):86).

¹⁹ I 2008 ledet Trond Bakkevig utvalget som skulle foreslå tiltak som skulle styrke demokratiet i Den norske kirke. Derfor skilles det mellom Bakkevigutvalget 1 og 2.

Ett sentralt tema i demokratireformen har derfor vært utvikling av kirkens valgordninger, og hvordan ulike innslag av direkte og indirekte ordninger i valg av bispedømmerådet og kirkemøtet vil øke medlemmenes valgdeltakelse. Valgordningene berører et betent tema i Dnk, nemlig innflytelsen mellom de passive og aktive kirkemedlemmene. Fra kirkens side har indirekte valg til bispedømmerådet og kirkemøtet vært begrunnet med at kirkens aktive medlemmer er de som er best egnet til å lede kirken. Derfor har man overlatt valg av råd og ledelse til menighetsrådsmedlemmene for de blir i større grad berørt av kirkens beslutninger (Andersen 2008:5). Kirkens passive medlemmer betegner Saglie som ”ritualkristne”, og refererer til medlemmene som bruker kirken i forbindelse med kirkelige ritualer som dåp, bryllup og begravelse, men ellers ikke engasjerer seg (2008:18). Kirkerådets leder, Nils-Tore Andersen, mener kirkedemokratiet er langt sterkere enn det staten gir inntrykk av og mener at kirken har gode muligheter for å opptre som en selvstendig organisasjon.

I hvilke andre institusjoner eller organisasjoner er det mer enn 600 personer med og avgir stemme på kandidater til lederstillinger slik som i Den norske kirke, når det gjelder utnevnelser av biskoper? (...) I Den norske kirke er ca. 17 000 frivillige med og styrer Den norske kirke gjennom menighetsråd, fellesråd og bispedømmeråd. Hvert år har hovedgudstjenesten i Den norske kirke vel 5.2 millioner deltakere. Tre ganger så mange som det er tilskuere i tippeligaen året gjennom (Andersen 2008:5).

Men hva med Dnks nesten 3,9 millioner medlemmer? Demokratireformens hensikt er nettopp å øke engasjementet og deltakelsen hos alle kirkemedlemmer, passive og aktive, slik at en større del av kirkens medlemmer blir involvert i styringen av Dnk. Dette danner også grunnlaget for definisjonen av *kirkedemokratiet*, som omhandler hvordan medlemmene skal styre, og hva skal de styre over (St.meld. nr. 17 (2007-08):75; Saglie 2008:15).

Som en del av forliksavtalen skal det gjennomføres to kirkevalg med ulike innslag av direkte og indirekte valg til menighetsrådet, bispedømmerådet og kirkemøtet, som skal avholdes *samtidig* med offentlige valg. Det første kirkevalget fant sted i september 2009 samtidig med stortingsvalget. Nytt ved kirkevalget 2009 var at kirkens medlemmer fikk mulighet til å nominere kandidater til menighetsrådet og leke medlemmer til bispedømmerådet og kirkemøtet. Det var direkte valg av menighetsrådet (som tidligere), samt direkte valg av leke medlemmer til bispedømmerådene og kirkemøtet. I 2011 skal det avholdes ett nytt kirkevalg samtidig med kommunevalget som skal inneholde mer indirekte valgordninger av bispedømmerådet og kirkemøtet.

Demokratireformen er en viktig del av kirkeforliket, men kjernen er hvordan avtalen legger grunnlaget for vesentlige endringer mellom staten og Dnk. Mens de tidligere reformene har funnet sted innenfor de rettslige rammene statskirkeordningen fastsetter og utviklingen av kirkens selvstyre har blitt styrket så langt Grunnlovens paragrafer tillater, innebærer kirkeforlikets forslag endringer i alle de syv paragrafene som regulerer dagens statskirkeordning. Videre, vil jeg trekke frem de mest sentrale grunnlovsendringene.²⁰

Når demokratireformen er gjennomført i løpet av 2011, skal Stortinget avgjøre om utnevnesmyndigheten skal overføres til kirkelige organer. Forslaget om å overføre utnevnesmyndigheten til kirkens egne organer innebærer at det ikke lenger vil være behov for kirkelig statsråd, og Grl. § 12 annet ledd og § 27 annet ledd oppheves. Kirkestyrets utnevnesmyndighet er den mest sentrale og sterkeste gjenværende symbolet på statens styringsmyndighet ovenfor Dnk. Lovendringen vil derfor være en viktig reell og symbolsk svekkelse av statens direkte myndighetsutøvelse.

I tillegg er det enighet om endring av Grunnlovsparafene §§ 2 og 16, som danner det rettslige grunnlaget for statens styring i og ovenfor Dnk. Lovendringen av Grl. § 2 medfører at bestemmelsen om ”Statens offentlige Religion” erstattes med ”Verdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv” (KKD 2008a, punkt 3). Endringen av Grl. § 16 fjerner Kongens anordningsrett²¹ og kirkeforlikets forslag til ny lovformulering er: ”Den Norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten” (KKD 2008a, punkt 3). Dersom disse endringene vedtas vil det være de mest omfattende lovendringene av statskirkeordningens konstitusjonelle rammeverk. Stortinget har aldri gått så langt i å overføre ansvarsmyndighet til kirken ved å åpne for lovendringer i kirkeordningens rettslige rammeverk. Lovendringene vil styrke Dnks rettslige autonomi og selvstendighet ovenfor staten.

Samtidig hviler kirkeforliket på at en ”tilfredsstillende” demokratireform er gjennomført. De foreslåtte endringene i kirkeforliket vil først avgjøres når Stortinget samles i 2012. Til tross for at staten mener Dnk er demokratisk, er ikke kirken ”demokratisk nok”. Staten legger den politiske demokratireformen som forutsetning økt kirkelig autonomi. I tillegg innebærer kirkeforliket en videreføring av flere elementer fra dagens statskirkeordning. Dnk blir fortsatt ikke å regne som et selvstendig rettssubjekt. Dnk skal fortsatt ha en særskilt forankring i Grunnloven og finansieres over offentlige budsjetter, og kirkens organisering og virksomhet skal fortsatt reguleres ved en egen kirkelov (KKD 2008a, punkt 2). Kirkeforliket

²⁰ Kirkeforliket innebærer også forslag til endringer i Grl. §§ 4, 21 og 22

²¹ Det vil si Kongens myndighet over kirkens indre forhold, eksempelvis læresaker.

medfører derfor ikke et rettslig skille mellom stat og kirke, og statens myndighet til å fastlegge de ytre rammene for kirkens virksomhet videreføres. Samtidig signaliserer kirkeforliket en politisk vilje til å endre dagens relasjon mellom stat og kirke, som skal resultere i økt kirkelig selvstyre og styrke Dnk selvforståelse som trossamfunn (St.meld. nr. 17 (2007-08):19).

4.3 Idrettsforbundet

Forløperen til dagens Idrettsforbund strekker seg tilbake til 1861, til dannelsen av den første frivillige sentralorganisasjonen for idrett. Utviklingen av norsk idrett har ikke vært konfliktfri. Både ideologiske og politiske motsetninger har preget idretten, og staten har flere ganger grepet inn i idrettskonflikter og medvirket til dens organisatoriske utvikling. I denne historiske fremstillingen av norsk idrett vil jeg hovedsakelig vektlegge historiske perioder som har vært sentrale i utviklingen av forholdet mellom stat og idrett.²²

4.3.1 1860 -1880: Den moderne idrettens utvikling

På slutten av 1850- og begynnelsen av 1860-tallet ble flere skytterlag dannet i de norske storbyene, og faller inn under det Try (1979) kaller den andre fase av assosiasjonsbølgene. Skytterlagene ble sentrale i dannelsen av idrettens første landsdekkende sentralorganisasjon i 1861, *Centralforeningen for Udbredelse af Legemsøvelser og Vaabensbrug*. Organisasjonens formål var å utvikle ferdigheter i legemsutøvelser og våpenbruk blant alle samfunnsklasser (Olstad 1987:11; Goksøyr 2008:43). Ved utgangen av 1861 var 96 skytterlag med 6654 medlemmer tilsluttet Centralforeningen, hovedsakelig fra byene eller bygdelag på Østlandet, som økte til 172 lag med over 12 000 medlemmer i 1863 (Olstad 1987:19-20).

Det kan pekes på flere grunner til Centralforeningens raske vekst. Foreningens sentrale ledere representerte i stor grad samfunnets sosiale elite, som høyere embetsmenn, offiserer og næringslivstopper. Deres innflytelse og mobilisering gjennom personlige og militære kontaktnettverk kan ha utgjort et viktig grunnlag for skytterbevegelsens vekst (Goksøyr 2008:43-44; Olstad 1987:20). Det politiske grunnlaget bak opprettelsen av Centralforeningen var også av stor betydning fordi den politiske stemningen la forholdene til rette for økt interesse for våpenskyting i landet. Krig og konflikter mellom landene i Europa, især spenningen som oppstod i unionen med Sverige på 1860-tallet vekket forsvarsinteressen og en

²² Interesserte lesere om idrettens historiske utvikling henvises til Olstad, Finn og Stein Tønnesson (1986-87) *Norsk idrettshistorie*. Bind 1 og 2. Oslo: Aschehoug

nasjonal bevissthet i landet (Olstad 1987; Goksøy 2008).²³ Det var et underliggende mål i foreningen å utdanne dyktige fedrelandsforsvarere, noe som kan være grunnen til statens tidlige interesse i Centralforeningen (Olstad 1987:13). Fra og med 1863 mottok idretten statsstøtte som ble begrunnet ut fra forsvarsmessige hensyn. Idrettens statlige støttespiller var Forsvarsdepartementet.

4.3.2 1880 - 1920: Politiske og ideologiske motsetninger

Fra Centralforeningens opprettelse og frem til andre verdenskrig var idretten preget av indre motsetninger og splittelser. Fire ganger har staten gått inn og løst indre konflikter i idretten. Første gang var i 1883 grunnet uenighet om økonomisk støtte som var nært tilknyttet den politiske striden mellom høyre- og venstresiden forut innføringen av parlamentarismen i 1884. Uenigheten om statstøtten var også et av tiltalepunktene i riksretten som Stortinget førte mot regjeringen Selmer i 1884 (Goksøy 2008:45; Olstad 1987:100).

Neste gang staten grep inn var i 1910, som skyldtes ideologiske motsetninger innad i idretten. Fra 1890-tallet hadde flere særforbund blitt opprettet, men Centralforeningen var skeptisk til den idrettslige spesialiseringen forbundene bidro til.²⁴ Særforbundene ville på sin side ha frihet til å organisere idretten som de selv ville og anså idrett som et mål i seg selv (Olstad 1987:120; Goksøy 2008:64-65). Striden om idrettens fokus mellom allsidighet og spesialisering, og den økte interessen for konkurranse i den norske og internasjonale idretten medførte en organisasjonsmessig misnøye innad i foreningen. Resultatet ble en organisasjonsendring som førte til at særforbundene fikk status på linje med Centralforeningen, i Norges Riksforbund for Idræt (Goksøy 2008:67).

I 1915 ble idretten igjen preget av konflikt. Nå stod striden mellom by og land fordi norsk idrett var geografisk betinget. På Østlandet stod særforbundene sterkt for byene var i større grad preget av økonomisk og sosial modernisering, og i sterkere kontakt med utlandet og påvirkning av internasjonale idrettsimpulser. Centralforeningen stod sterkt i Trøndelag, Agder og Vestlandet grunnet geografiske begrensninger, mangel på idrettsanlegg og Centralforeningen sterke tilknytning til Venstre og den tradisjonelle bondekulturen (Olstad 1987:173). "Idrettsstriden gjenspeilet dermed også andre dyptgående politiske og kulturelle motsetninger" (Goksøy 2008:82).

²³ I 1859 tilspisset forholdet mellom Sverige og Norge som følge av konsulatstriden (innføringen av et Norsk konsulatvesen), og denne saken ble den formelle årsaken til unionsoppløsningen i 1905.

²⁴ Noen av særforbundene som oppstod fram til 1890: 1890: Det Norske Turn og Gymnastikkforbund, 1893: Norges Skøyteforbund, 1809: Norges Skiforbund og 1909: Norges Lawn-Tennisforbund og 1910: Norges Svømmeforbund (Goksøy 2008: 63).

Stortinget nedsatte en kommisjon som skulle komme med forslag for å løse idrettsstriden. Løsningsforslag var innføring av geografiske idrettskretser i forbundet. Idrettskommisjonen understreket også at idrettens formål først og fremst var å utvikle sunnhet og styrke i befolkningen (Goksøyr 2008:82). Det betydde en utvikling av idrettens legitimeringsgrunnlag, fra forsvarstanken til fokus på folkehelseperspektivet. Avgjørelsen om den nye idrettsorganisasjonen, Norges Landsforbund for Idrett, ble tatt på det første idrettstinget av sitt slag i 1919. Idrettstingets vedtak om de geografiske kretsene som et nytt organisasjonsledd, var et kompromiss mellom spesialisering på den ene siden og geografisk bredde og allsidighet på den andre.

Fra begynnelsen av 1900-tallet hadde idretten funnet sin moderne form. Idretten ble bygget opp på flere organisatoriske nivåer (lag, foreninger, forbund) og prestasjonene ble målt i konkurranser. Idrettens bidrag til helse og sunnhet ble fremmet ved siden av idrettens forsvarshensyn. Toppidretten fikk noe av sitt gjennombrudd, som i stor grad ble drevet frem av særforbundene og var en del av spenningsfeltet mellom partene i idrettsstriden i 1910 (Olstad 1987:152). Demokratiseringen i idretten ble tydeliggjort gjennom det økte fokuset på konkurranse, fordi det samlet idrettsmenn fra alle samfunnslag. Arbeiderne kom sterkere inn i idretten, men til tross for endringer i idrettens sosiale rammebetingelser var forbundets lederskap fortsatt plassert i det øverste sosiale samfunnsjiktet.

4.3.3 1920-1930: Klassekampen preger idretten

I tiden mellom første og andre verdenskrig ble idretten preget av sterke krefter innen arbeiderbevegelsen. Det var et resultat av den politiske utviklingen på 1920-tallet hvor fagbevegelsen hadde blitt en viktig maktfaktor i samfunnet, og en konsekvens av økt deltakelse av arbeiderklassen i idretten (Olstad 1987:225).²⁵ I 1924 ble *Arbeidernes Idrettsforbund* (AIF) stiftet som en motvekt til det ”borgerlige” Norges Landsforbund for Idrett. Idretten ble for alvor en del av den samfunnsmessige arenaen, sosialt som politisk.

Utover 1920-tallet ble de offentlige motivene for å støtte idretten i større grad begrunnet ut i fra sosiale og helsemessige aspekter, og resulterte i at idrettssakene ble overført fra Forsvarsdepartementet til Sosialdepartementet i 1929 (Goksøyr 2008:92). På grunn av AIFs politiske virksomhet ville det borgerlige Stortinget imidlertid utelukke AIF fra den statlige støtteordningen. Etter ”kriseforliket” mellom arbeiderpartiet og bondepartiet på Stortinget i 1935, kom det ett år senere et idrettsforlik. Stortinget tok igjen initiativ til å ordne

²⁵ For utfyllende lesning om bakgrunnen for dannelsen av AIFs og motsetningene som preget idretten henvises det til Olstad, Finn (1987), *Forsvar, sport og klassekamp 1861-1939*. Del 3. Oslo: Gyldendal

opp i organisasjonsstriden i idretten ved å nedsette en idrettskommisjon. Dette skjedde parallelt med at Arbeiderpartiet overtok regjeringsmakten. Til tross for sprikende meninger vedtok AIF og Landsforbundet forliket i 1936. Idrettsforliket inneholdt et krav om samarbeid og AIF skulle for første gang få statsstøtte, men måtte bryte de offisielle kontaktene med Arbeiderpartiet (Goksøy 2008:105).

Fremskyndet av den tyske invasjonen ble partene enige om en sammenslutning høsten 1940. Det var imidlertid idrettsledernes mobilisering og idrettens felles motstandskamp mot nazistene under andre verdenskrig som reduserte gamle motsetninger, og man innså at et idrettslig samarbeid var mulig.²⁶ Samlingen av AIF og Landsforbundet ble lansert før krigen, men ble fullført da Norges Idrettsforbund ble offisielt stiftet i 1946 (Goksøy 2008:110).

I etterkrigstiden opplevde idretten sterk vekst som økte behovet for økonomisk støtte. Idrettens motstandsbevegelse under krigen var et av flere argumenter som førte til opprettelsen av et statlig tippeselskap, der overskuddet skulle fordeles mellom idrett og forskning.

4.4 Den statlige spillmiddelinstusjonen

Den statlige spillemiddelinstusjonen danner den institusjonelle strukturen og arbeidsfordelingen mellom staten og idretten. Den statlige støtteordningen har lagt mye av grunnlaget for idrettsbevegelsens styrke og relative selvstendighet (Mangset 2007:91-92). Utviklingen det siste tiåret viser imidlertid nye tendenser, hvor departementet i større grad ønsker økt kontroll og styring over NIFs fordeling av spillemidlene.

4.4.1 1940- tallet: Statlig finansiering av idrettsformål

Det var først etter andre verdenskrig at staten institusjonaliserte sin finansielle rolle ovenfor idrettsbevegelsen. Etter et stortingsvedtak i 1946 ble det lov å tippe på idrettsarrangementer, og det statlige tippeselskapet Norsk Tipping AS ble opprettet. Begrunnelsen for den statlige støtteordningen var behovet for gjenoppbygning av idrettsanlegg, og idrettens vekst og verdi for befolkningen (Enjolras m.fl. 2005). En viktig grunn til at Stortingets tidligere negative holdning til statlig tipping ble endret, var at idrettens posisjon ble klart styrket etter sammenslåingen og opprettelsen av Idrettsforbundet. Idrettsbevegelsen hadde blitt en maktfaktor i samfunnet (Bergsgard 2002:38).

²⁶ For videre lesning om idrettsbevegelsens motstandskamp henvises til Goksøy, Matti (2008) *Historien om norsk idrett*. Oslo: Abstrakt Forlag

Tippemidlene (senere spillemidlene) skapte imidlertid uoverensstemmelser om hva idrettens andel skulle brukes til og hvem som skulle fordele andelen. Regjeringen bestemte å la departementet (daværende Sosialdepartementet) bestemme fordelingen av spillemiddeloverskuddet. I praksis ville det si det nyopprettede Statens Idrettskontor (senere Statens ungdoms- og idrettskontor STUI), mens NIF kunne avgi innstilling om ønsket bruk av spillemidlene (Bergsgard 2002:39). Arbeidsfordelingen mellom idretten og det offentlige var at departementet skulle legge til rette for idretten i form av anlegg og fasiliteter, mens idretten hadde ansvaret for aktivitetene. STUI ble en sentral maktfaktor i norsk idrett, for det var her forslaget til fordeling av pengene skulle utarbeides.²⁷

Den statlige finansieringsordningen har vært betydningsfull for NIF på flere måter. Ordningen plasserte idretten i en særstilling, sammenlignet med andre frivillige organisasjoner og politikkområder. Stortinget opprettet spillemiddelinstusjonen, men samtidig tilsidesatte seg selv ved at overskuddet skulle fordeles av Kongen i statsråd etter innstilling fra departementet. På den måten har Stortinget mindre direkte innflytelse over politikken på idrettsområdet, sammenlignet med andre politikkområder (Bergsgard 2002:36). Lovbestemmelsen om å holde pengene utenfor statsbudsjettet var en uvanlig avgjørelse, men av stor verdi for NIF. Spillemiddelordningen utgjør mye av grunnlaget for Idrettsforbundets styrke og relative selvstendighet, og har bidratt til å forsterke NIFs monopol på organisert idrett (Bergsgard 2002; Mangset 2007).

4.4.2 1970 – 1990- tallet: Idrett blir kultur

Statens motiver for å støtte idrettsformål har vært varierende. Frem til 1970-årene var de statlige begrunnelsene tilknyttet idrettsbevegelsens bidrag på områdene forsvar, folkehelse, sunnhet og fysisk fostring av barn og unge (Enjolras mfl. 2005:18). På 1970-tallet skjedde det et paradigmeskifte i forhold til myndighetenes betraktning av idretten. Idretten ble nå omtalt som en del av det statlige kulturbegrepet. Idretten fikk dermed en mer sentral plass i den offentlige politikken, og idrettssakene ble overført fra Kirke- og undervisningsdepartementet til det nyopprettede Kulturdepartement i 1981 (Enjolras m.fl. 2005:19; Goksøy 2008:135-136).

Stortingsmelding nr. 41 *Om idretten* (1991-1992) var den første rene idrettsmeldingen, og her ble idrettens kulturverdi understreket. Det er særlig tre egenskaper som fremheves, og som utgjør statens begrunnelser for støtte til idrettsformål. Idrettens *egenverdi*, som relateres

²⁷ Historien om STUI er for øvrig en egen omfattende historie og interesserte lesere henvises til Goksøy, Andersen og Asdal (2002), *Kropp, kultur og tippekamp* for videre lesning.

til den glede og opplevelsen som skapes gjennom idretten, og idretts- og friluftaktiviteter som samfunnsbyggende faktorer (St.meld. nr. 41 (1991-92):11). Idrettsdeltakelse har både verdi for den enkelte og styrker det sosiale samholdet i lokalsamfunnet, og har en samfunnsverdi gjennom idrettslagenes etablering av nettverk og organisering av idrett. Idrett har evnen til å skape engasjement, identitet og samhold. Idrettens *nytteverdi* henviser til idrettens helse- og trivselsbringende effekt (St.meld. nr. 41 (1991-92)). Kulturbegrepet refererte også til idrettens *organisasjonsform*, og relateres til idrettslagenes frivillighet og fortjenestefri virksomhet i lokalmiljøet. Idrettens offentlige kulturstatus understreket idrettens legitimitet og betydning i samfunnet.

I løpet av 1970-årene ble statens interesser og begrunnelse for finansiering av idretten mer samfunnsorientert og mer omfattende, som tydeliggjøres i statens visjon for idrettspolitikken "Idrett for alle". Idrett ble formulert som en menneskerett og det var statens ansvar å tilrettelegge for at alle uansett behov, begrensninger og interesser kunne drive med idrett. NIF ble i større grad fremhevet som en verdiinstitusjon av stor samfunnsmessig betydning, og var sammenfallende med at NIF i samme periode hadde blitt Norges største frivillige organisasjon. Antall medlemskap ble nesten firedoblet på tjuer år, og parallelt med idrettens vekst økte også idrettens andel av spillemidler fra 12 til 324 millioner kroner (Goksøyr 2008:130). Idrettens vekst og store samfunnssig betydning medførte økt statlig interesse ovenfor NIF. Samtidig antyder utviklingen det neste tiåret at med økt økonomisk støtte følger økt statlig styring.

4.4.3 2000 tallet: Økt statlig styring

Et viktig prinsipp som ligger til grunn i forholdet mellom staten og NIF er idrettens grad av selvstendighet. NIF har hatt betydelig frihet i fordelingen av spillemidlene nedover i organisasjonsleddene, og i valg av virkemidler for å iverksette de statlige kravene (Enjolras m.fl. 2005; Mangset 2007). Utviklingen det siste tiåret antyder en brist på den karakteristiske arbeidsfordelingen mellom staten og NIF. Det er overføringen av spillemidlene som er departementets viktigste idrettspolitiske instrument ovenfor NIF (Bergsgard 2002; Mangset 2007), og det er nettopp der staten har tatt initiativ til økt styring og kontroll.

Pengespilloven med forskrifter legger visse overordnede føringer for den statlige idrettspolitikken. I "Forskrifter om fordeling av idrettens andel av overskuddet fra Norsk Tipping AS" er hovedretningslinjene for fordelingen av idrettens andel beskrevet i § 3:

- a) at midlene i første rekke skal benyttes til utbygging av idrettsanlegg

- b) at det ytes midler til Norges Idrettsforbunds administrasjon og viktige arbeidsoppgaver
- c) at det ytes midler til andre idrettsoppgaver og formål som departementet finner berettiget til stønad (KUD 1992).

I årsskifte 1999-2000 kom den andre og siste rene idrettsmeldingen, St.meld. nr. 14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring*. Begrunnelsen for en ny stortingsmelding om idrett var *behovet* for å videreutvikle og klargjøre statens idrettspolitiske målsettinger (St.meld. nr. 14 (1999-2000):6). Kulturdepartementet (KUD) presenterer statens overordnende visjon for statens idrettspolitikk som ”idrett og fysisk aktivitet for alle” (St.meld. nr. 14 (1999-2000):36). Regjeringen fremhever det frivillige, lokale idrettsarbeidet og egenorganisert fysisk aktivitet som idrettspolitikkenes hovedanliggende fremover.

Idrettsmeldingen spesifiserer statens mål for økonomisk støtte til idrett. Det første målet er å støtte den *frivillige, medlemsbaserte idretten*, som begrunnes i idrettsorganisasjonenes evne til å tilrettelegge for aktivitetstilbud, primært på lokalt nivå. For det andre er det et grunnleggende mål å støtte utviklingen av *fysisk aktivitet i befolkningen*, gjennom den samlede anleggsmassen. Anleggene bør tilpasses aktivitetsprofilen i befolkningen, slik at befolkningen sikres et bredt spekter av lokale aktivitetstilbud, både gjennom den frivillige idretten og muligheten til egenorganisert aktivitet. Det tredje målet er å støtte *toppidretten som en kulturell identitetsskaper* i det norske samfunnet, og sikre et etisk og faglig kvalifisert toppidrettsmiljø. Ved siden av disse målene fremheves særlig barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år) som en prioritert målgruppe for statens idrettspolitikk (St.meld. nr. 14 (1999-2000):36-38).

Stortingsmeldingen omtaler to endringer i statens idrettspolitikk som viser hvordan staten har utformet ulike virkemidler som viser til økt styring og kontroll over NIFs bruk av spillemidlene. For det første har KUD tatt initiativ til å etablere en ny budsjettstruktur for overføring av spillemidler til NIF. Før 2000 ble de statlige midlene fordelt gjennom ett rammetilskudd og flere øremerkede poster, mens den nye budsjettstrukturen innebærer en oppdeling av flere rammetilskudd og færre øremerkede poster.²⁸ På den ene siden fremhever departementet mindre bruk av øremerkede midler som viktig for ”(...) å balansere hensynet til å nå overordnede statlige mål med NIFs autonome stilling” (St.meld. nr. 14 (1999-2000):55). På den andre siden vektlegger departementet behovet for å klargjøre sammenhengen mellom

²⁸ De etablerte rammetilskuddspostene er: 1) Grunnstøtte til NIFs sentralt (inkludert idrettskretser), 2) Grunnstøtte til særforbund, 3) Barn og ungdom og 4) Toppidrett.

søknaden til NIF, overføringene til NIF og krav til rapportering (St.meld. nr. 14 (1999-2000):68).²⁹

Den nye budsjettstrukturen er ment til å ivareta tre hensikter. For det første skal den nye ordningen tydeliggjøre statens idrettspolitiske mål gjennom overføringen av midlene til NIF, for det andre sikre bedre rammebetingelser for den organiserte idretten hvor aktiviteten skapes, og for det tredje, økt krav til rapportering fra NIF skal sikre innsyn i virksomheten etter offentlige dokumentasjonsbehov (St.meld. nr. 14 (1999-2000):69). Et av siktemålene med det nye budsjettssystemet, er å omfordele penger fra administrasjonen til aktivitet på lokalt nivå:

Det bør ikke være slik at den statlige støtten begrunnes med aktivitet på lagsnivå, mens midlene fra staten kun går til organisasjonsledd på sentralt og regionalt nivå. Det er dokumentert at det i dag er en pengestrøm som går oppover fra lagene til overliggende organisasjonsledd. Det nye overføringssystemet vil være et virkemiddel for å sikre at en større del av de statlige overføringene tilfaller lagsnivået (St.meld. nr. 14 (1999-2000):53).

Den andre endringen er opprettelsen av en ny tilskuddordning til lokale idrettslags arbeid rettet mot barn og ungdom. Ordningen om lokale aktivitetsmidler (LAM) ble iverksatt i år 2000.³⁰ Den lokale tilskuddsordningen innebærer at en tiendedel av idrettens andel av overskuddet fra de statlige spillepengene, blir øremerket de lokale idrettslagenes aktiviteter for barn og unge. Formålet med tilskuddordningen var at lagenes primæraktivitet skulle støttes, og at ordningen skulle bidra til å utløse frivillige ressurser i lagene. ”Tilskuddsordningen er ment som et håndslag til fortsatt frivillig mobilisering i nær- og lokalmiljø (St.meld. nr. 14 (1999-2000):75).

Omleggingen av budsjettstrukturen og etableringen av tilskuddsordningen er eksempler på hvordan staten har intervenert mer aktivt enn tidligere på idrettsområdet (Mangset 2007:96). Mangset ser dette som et uttrykk for en mer allmenn utvikling mot mer mål- og resultatstyring i offentlig forvaltning, inspirert av New Public Management (2007:97). Dette understøttes også av Bergsgard, som mener at den politiske styringen kommer klarere til uttrykk i dagens statlige tildelinger enn tidligere (2002:65). Kulturdepartementet viser gjennom idrettsmeldingen at departementet i større grad ønsker å styre NIFs andel av

²⁹ Bakgrunnen for departementets etablering av den nye budsjettstrukturen må relateres til Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av rammetilskudd til NIF i 1998 (Dokument nr. 3:12 (1997-98)). Riksrevisjonen konkluderte med at plan- og rapporteringssystemet ikke ga tilstrekkelig informasjon om bruken av spillemidlene og virksomheten i NIF.

³⁰ Forslaget om en lokal støtteordning ble først annonsert i St.meld. nr. 27 (1996-97); St.meld. nr. 44 (1997-98).

spillemidlene ved at midlene i større grad er rettet mot å oppnå sentrale idrettspolitiske mål, særlig aktivitet for barn og unge (Bergsgard 2002:68). Tilskuddordningen er et eksempel på at staten griper inn i Idrettsforbundets arbeid ved å kanalisere midler direkte til lokalt nivå (Skille 2007:9). Endringene viser at staten ønsker mer kontroll over den operative idrettspolitikken.

I tillegg vil jeg kort nevne Stortingets vedtak om automatreform i 2003.³¹ Konsekvensen av automatreformen ble at Stortinget endret hovedfordelingen av spillemidlene. Frem til 2008 ble spillmidlene fordelt med halvparten til idrett- og kulturformål, men fra januar 2009 ble idrettens andel redusert til 45,6 prosent, kulturformål får 36,5 prosent og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner mottar 18 prosent av overskuddet (St.meld. nr. 39 (2006-07):192).³² Inntektene fra gevinstautomater var en viktig og selvstendig finansieringskilde for idretten. Som følge av Norsk Tippings automatmonopol må idretten derfor søke om overgangssummer som dekker inntektstapet. I 2009 ble idretten overført 188 millioner i overgangsmidler (KUD 2009b).

Automatreformen er også et eksempel på hvordan staten, i regi av Stortinget, har intervenert på nye områder, og har fått økt kontroll over de frivillige organisasjonenes inntekter, og dermed også ovenfor idretten (Lorentzen 2007). Generalsekretær i NIF, Inge Andersen, fremhever at Idrettsforbundet støtter statens automatreform, som blant annet begrunnes med at det er viktig for NIF å bevare legitimiteten rundt den norske spillpolitikken (Andersen 2007). Samtidig understreker NIF at tap av automatinntekter utgjør en sentral utfordring for idretten, og et viktig mål for NIF fremover er derfor å jobbe mot en endring i fordelingen av spillemidlene. NIF ønsker en mer åpen rammebevilgning fra departementet, som vil muliggjøre at idrettstinget og idrettsstyret kan drive en mer selvstendig idrettspolitikk (NIF 2007:18-19). "Idrettsstyret mener at det er betenkelig hvis en vesentlig del av vår økonomi blir styrt fra KKD uten at det demokratiske systemet i idretten er involvert" (NIF 2003:38).

Beskrivelsene ovenfor understreker hvordan Goksøy beskrev overgangen til 1990-tallet som en konfliktendring i forholdet mellom staten og idretten, hvor konfliktene i større grad omhandler styring og kontroll over offentlige midler (1996:265).

³¹ Automatreform medførte at privatdrevne gevinstautomater ble forbudt, og Norsk Tipping AS fikk enerett på å drive spillautomater (trådte i kraft 1. juli 2007).

³² Som en kompensasjon for de økonomiske konsekvensene automatreformen medfører, skal de frivillige organisasjonene tilføres inntil en milliard fra investeringsfondet til Norsk Tipping AS i perioden 2008-2009.

4.5 Oppsummering

Den historiske fremstillingen ovenfor viser tydelig forbindelseslinjen i endringene som preger statens forhold til Dnk og NIF det siste tiåret. Et vesentlig fellestrekk i statens forhold til Dnk og NIF er hvordan liberaliserings- og demokratiseringsprosesser i samfunnet har vært viktige drivkrefter i statens utvikling, i organisasjonene og i statens tilknytning til Dnk og NIF.

En viktig forskjell i utviklingen i statens forhold til Dnk og NIF, er hvordan utbyggingen av Dnk selvstendige rådsstruktur og demokratiske utvikling er et resultat av politiske reformer, gjennomført ovenfra og ned, basert på Stortingets allmenne lovgivningsmyndighet. Idrettens nære forhold til staten medførte at staten grep inn i flere idrettskonflikter, og på den måten påvirket idrettsorganisasjonens utvikling. Staten kunne imidlertid ikke diktere idretten, og de organisatoriske endringene ble i stor grad gjennomført av idretten.

Det sentrale utviklingstrekket er hvordan staten gradvis har redusert sitt kirkepolitiske ansvarsområde og gradvis delegert økt myndighetsansvar til kirkens egne organer, mens staten gradvis har integrert NIF som en del av den offentlige forvaltningen, og gradvis styrket det korporative båndet mellom stat og idrett. Enjolras m.fl. ser dette i sammenheng med at idrettens nasjonale ledd er avhengig av statlig finansiering og av en anleggsmasse som er offentlig eid og finansiert (2005:155). Denne motstridende utviklingen har blitt tydeliggjort i løpet av det siste tiåret. Mens staten har tatt initiativ til de mest omfattende og rettslige endringer i forholdet mellom staten og Dnk, som vil resultere i økt autonomi for Dnk, har staten ovenfor idretten tatt initiativ til økt kontroll og styring over NIFs bruk av spillemidlene, som tidligere har vært den frivillige idrettsbevegelsens ansvarsområde. Forholdet mellom stat og Dnk svekkes, mens statens forhold til NIF styrkes.

Stortingsmeldingene om kirken og idretten begrunnet endringene i politikkenes rammebetingelser ut fra et behov. Hvilke behov departementene sikter til vil være tema i kapittel 6. Først vil jeg gi en kort presentasjon av kirken og idretten.

5 Organisatorisk fremstilling av Dnk og NIF

Utgangspunktet for dette kapittelet er å svare på delspørsmålet: *Hvilke vesentlige forskjeller finnes det mellom Dnk som trossamfunn og statskirke på den ene siden og NIF som frivillig organisasjon på den andre siden?* Her vil jeg trekke frem Dnks og NIFs visjoner/formål og kriterier for medlemskap, formellorganisasjonsstruktur og de ulike organenes/organisasjonsleddenes oppgaver. Til slutt vil jeg kort redegjøre for Dnks og NIFs økonomi. Disse aspektene er viktige for å forstå forholdet mellom staten og organisasjonene.

5.1 Den norske kirke

Til nå har Den norske kirke blitt beskrevet som en statskirke, men Dnk er først og fremst et evangelisk-luthersk kirkesamfunn med en identitet uavhengig av dens tilknytning til staten. Den kirkelige reformbevegelsen har etter hvert gitt Dnk en mer organisatorisk selvstendighet, og en stor grad av indre selvstyre, som har bidratt til å synliggjøre Dnks egenart som trossamfunn.

5.1.1 Visjon og formål

I 2004 redegjorde Kirkemøte om Den norske kirkes identitet og oppdrag, som utdyper kirkens forståelse av seg selv, sine oppgaver og plass i samfunnet.³³ Der står det følgende:

Som folkekirke er Den norske kirke ikke identisk med folkefellesskapet, men er et særegent fellesskap bygd på dåpen og troen. Som trossamfunn har folkekirken en identitet som er forankret i eget trosgrunnlag. Kirkemøtets vedtak om at Den norske kirke skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke gir uttrykk for denne identiteten (Kirkemøtet 2004:1).

Betegnelsen "folkekirke" er sentral for Dnks selvforståelse og sin identitet som trossamfunn. Kirken som folkekirke refererer til ønsket om en breddeprofil hvor hele befolkningen skal få ta del i kirkens tjeneste og forkynnelse (Kirkemøtet 2004:7). Dnk skal være en åpen kirke for hele det norske folk, og gi rom for et mangfoldig fellesskap av tradisjoner og uttrykksformer innen trosliv og teologi, etnisitet og kultur. For kirken er ikke en organisasjon til for seg selv og sine medlemmer, men kirkens oppdrag er å videreføre det kristne budskap og tro til befolkningen.

³³ Kirkemøtets uttalelse ble utarbeidet på oppdrag av Gjønnesutvalget (NOU 2006: 2).

”I Kristus, nær livet - en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke” er kirkens visjon for perioden 2009-2014 (Kirkemøtet 2008a). Dnk skal være *bekjennende* ved å dele og gi videre troen på den treenige Gud, *misjonerende* ved å vitne om Jesus Kristus lokalt og globalt sammen med den verdensvide kirke, *tjenende* ved å vise omsorg gjennom nestekjærlighet, inkluderende fellesskap, kamp for rettferdighet og vern om skaperverket, *åpen* ved å utvikle fellesskap som verdsetter mangfold og respekterer ulikheter (Kirkemøtet 2008a). Kirkens virksomhet er således både medlems- og samfunnsrettet. Kirken ønsker å tilby kirkelige markeringer ved viktige hendelser i lokalsamfunnet og folkets liv (Kirkemøtet 2004).

5.1.2 Medlemskap i Dnk

Per 1. januar 2009 hadde Dnk over 3 874 823 medlemmer og tilsvarer en medlemsprosent på 80,7 (Tanggaard 2008:2). Dåpen utgjør det eneste formelle medlemskravet i kirken, og henviser til Dnk som åpen folkekirke. Alle dømte medlemmer av Dnk som bor i soknet og har oppnådd stemmerettsalder har stemmerett.³⁴ Innmelding i Dnk skjer som oftest gjennom barnedåpen og kan betegnes som en ubevisst handling. Utmelding av Dnk er derimot en *bevisst* handling ved at man personlig henvender seg til den lokale kirkebokføreren (kirkeloven § 3, ledd 7).

Selv om kirkemedlemskapet ikke innebærer en betalingsplikt i form av en årlig medlemskontingent, medfører medlemskapet visse rettigheter grunnet i teologiske prinsipper. Dette hentes fra tanken om det allmenne prestedømmet som sier at en hver som er døpt har den samme posisjon i menigheten og dermed samme ansvaret i menigheten (Kirkerådet 2001b:20; Schmidt 2008:31). Alle dømte har lik rett til å ta del i myndighetsutøvelsen i kirken og i kirkestyret. På den måten er medlemskapets rettigheter ikke begrunnet i allmenne demokratiske rettigheter, men heller et sakralt likhetsideal.

5.2 Formell styringsstruktur

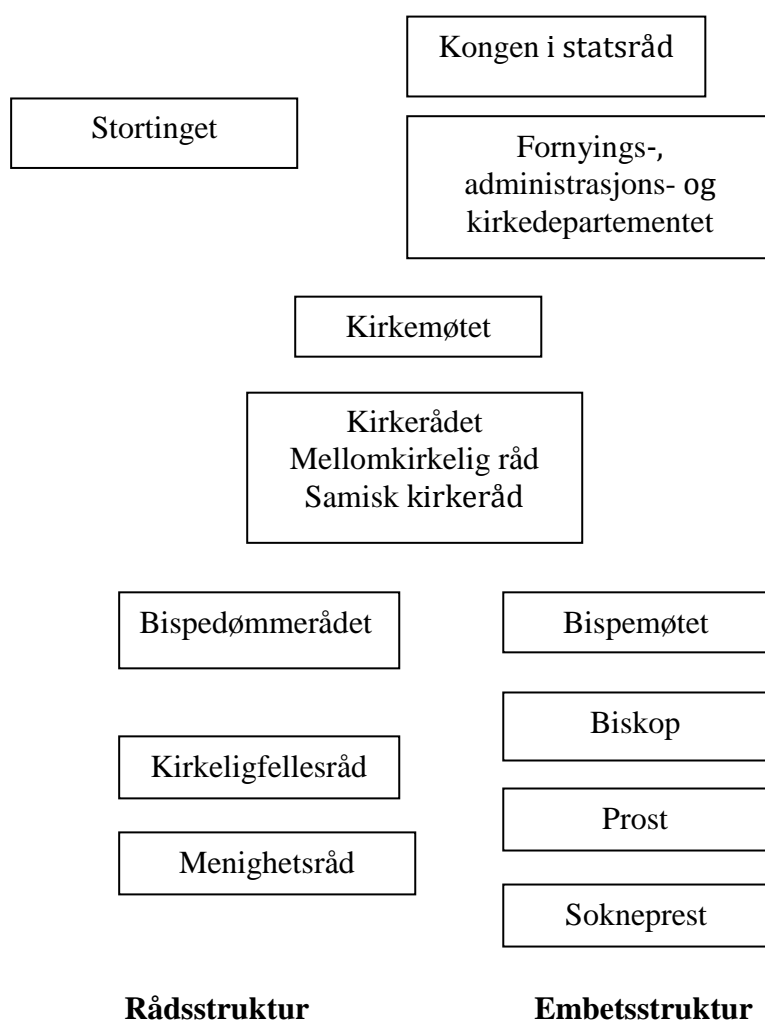
Dnk er inndelt i 11 bispedømmer, 107 prostier³⁵ og 1285 sokn. Kirkens styringsstruktur er organisert i to offisielle linjer, som kobler kirkens lokale, regionale og nasjonale nivå sammen. *Embetslinjen* er den tradisjonelle linjen av ordinerte embetsbærere:

³⁴ I følge kirkeloven er stemmerettsalder satt til 18 år, men i de siste kirkevalgene har denne blitt senket til 15 år og kalles kirkelig myndighetsalder. Det er imidlertid først ved fylte 18 år at man er valgbar.

³⁵ Et prosti er et administrativt avgrenset enhet innenfor et bispedømme.

bispemøtet/biskopene, prostene og prestene, og *rådslinjen* bestående av kirkemøtet og de sentrale rådene, bispedømmerådet og menighetsrådet. En fremstilling av kun den formelle organisasjonsstruktur vil ikke gi en fullstendig beskrivelse av kirkens omfattende aktivitet. Det er mange frivillige organisasjoner, stiftelser og lignende som utgjør en viktig del av kirkens nasjonale og internasjonale arbeid.³⁶ Av hensyn til oppgavens omfang vil jeg kun trekke frem kirkens formelle styringsorgan. Jeg velger å fremstille råds- og embetsorganene sammen for de er tett koblet sammen i kirkens styringsstruktur, og det vil forhåpentligvis bedre forståelsen om forholdet mellom dem.

Figur 5.1: Strukturkart for Dnk³⁷



³⁶ Eksempelvis innen diakoni: Blå Kors og Kirkens Nødhjelp, utdanning; Det teologiske menighetsfakultetet og Høgskolen i Staffeldtsgate, indre- og ytre misjon: Normisjon, Det Norske Misjonsselskap, Misjonsalliansen og Sjømannskirken, barne – og ungdomsarbeid: Kristen Idrettskontakt – KRIK.

³⁷ Frivillige råd og møter er ikke tatt med i dette organisasjonskartet. Komplette organisasjonsstruktur finnes på Dnks hjemmesider <http://kirken.no/?event=doLink&famID=235>

5.2.1 Lokalt nivå

Menigheten (heretter soknet) er kirkens organisatoriske grunnenhet, og er et selvstendig rettssubjekt med blant annet eiendomsretten til kirkene og kirkegårdene (kirkeoven § 17). *Menighetsrådet* er soknets basisorgan, og består av 4-10 valgte medlemmer som velges for fire år av og blant medlemmene. Alle medlemmer over kirkelig myndighetsalder har stemmerett og valgbarhet i soknet (Repstad 2002:81). Rådets fremste oppgave er å styrke det nære kristelige liv i kirken, samt ansvaret for utvikling av kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni i soknet, og medvirking ved utnevning og tilsetning av kirkelige embeter og stillinger (kirkeoven § 9). Soknepresten har fast sete i menighetsrådet, og leder prestetjenesten i soknet, og har ansvar for samordning med menighetsrådets virksomhet (Kristensen 2009:86). Soknepresten utnevnes av bispedømmerådet, og tilhører embetsmannslinjen. Presten har ansvaret for gudstjenester og andre kirkelige handlinger i menigheten.

I følge kirkeovens § 5 skal det i kommuner med flere sokn være et *Kirkelig Fellesråd*. Fellesrådet består av valgte representanter fra menighetsrådene i kommunen, en prost eller sokneprest og en representant oppnevnt av kommunestyret. Fellesrådet er et samarbeidsorgan for soknene ovenfor kommunen, og skal ivareta de administrative og økonomiske oppgavene på vegne av soknene, samordne organiseringen av kirkens arbeid på lokal plan og ivareta soknenes interesser ovenfor kommunen (kirkeoven § 14).

Aktiviteten i de lokale menighetene baseres hovedsakelig på frivillighet, og i 2008 var det rundt 110 000 frivillige medarbeidere innenfor gudstjenestearbeid, barne- og ungdomsarbeid, diakonalt- og menighetsarbeid (Tanggard 2008:13).

5.3.2 Regionalt nivå

På regionalt nivå er Dnk inndelt i 11 bispedømmer og 107 prostier, hvor alle menigheter hører til et prosti og et bispedømme, og står under tilsyn av en biskop. Både biskoper og proster er embetsmenn og utnevnes av Kongen i kirkelig statsråd. Biskopen har det åndelige tilsynsansvaret, vigslingsmyndighet, leder prestetjenesten innenfor bispedømmet, og er rådgiver for geistligheten og de kirkelige organer innenfor bispedømmet (Kirkerådet 2002:43; Kristensen 2009:82). Prosten bistår biskopens embetsutøvelse og ivaretar arbeidsgiveransvaret og samordningsansvar for menighetsprestene i prostiet (Kristensen 2009:85).

I hvert av de 11 bispedømmene velges det et *bispedømmeråd*. Rådet skal ha sin oppmerksomhet rettet mot det kristelige liv i menighetene, og være et bindeledd mellom menighetsrådene i bispedømmet. Bispedømmerådet består av fire valgte leke medlemmer, en valgt prest, en valgt lek kirkelig tilsatt og biskopen (Repstad 2002:94). Bispedømmerådet tilsetter menighetsprester og andre tjenestemenn, vedtar oppsigelser og ordensstraff, og fordeler statlig tilskudd til særskilte stillinger innen kirkelig undervisning og diakoni, når bestemt av Kongen (kirkeoven § 23).

5.2.3 Nasjonalt nivå

Bispemøtet er et lovfestet organ som består av de 11 biskopene, og skal samordne oppgaver som påligger biskopene og gi uttalelse til kirkemøtet og departementet som berører kirkens lære. Bispemøtet har ikke direkte vedtaks- og instruksjonsmyndighet, men biskopene har viktig normativ funksjon og har ofte en aktiv rolle som medlemmer av kirkemøtet (Repstad 2002:91).

Kirkerådet leder arbeidet mellom kirkemøtets samlinger og er kirkemøtets utøvende organ som forbereder og iverksetter deres beslutninger. Kirkerådet gir også høringsuttalelser til departementet, og gir uttalelser om aktuelle spørsmål. Kirkerådet har på den måten stor dagsordensmakt, og har vært en sentral pådriver gjennom sine utredninger for endringer i statskirkeordningen, eksempelvis utnevnesmyndigheten til kirkelige organer (Repstad 2002:87). Kirkerådet består av 15 medlemmer hvor 14 av dem velges på kirkemøtet. Kirkerådet skal bestå av 4 prester og 10 leke, hvorav minst én er en kirkelig ansatt (Repstad 2002:86). Alle bispedømmer skal være representert og bispemøtet velger en biskop som medlem i kirkerådet.

Kirkemøtet er det øverste representative organ i Dnk. Kirkemøtet består av 85 medlemmer, bestående av medlemmene av bispedømmerådene og fem medlemmer av kirkerådet som er valgt utenfor bispedømmerådene og leder av samisk kirkeråd. Det vil si at alle biskopene har plass i kirkemøtet og er et eksempel på det utydelige skille mellom de embetsutnevnte og de valgte representantene nedenfra (Repstad 2002:85). Kirkemøtets formelle beslutningsmyndighet er dels basert på kirkeoven og dels delegert makt ut fra Kongen. Kirkemøtets kirkelige autoritet utgår prinsipielt fra menighetene, og skal ha sin oppmerksomhet vendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene. Kirkemøtet har myndighet i forhold til liturgi, valg- og virksomhet regler for

kirkelige råd og gir uttalelser om viktige kirkelige lovendringer og etter pålegg fra kirkestyret (kirkeoven § 24; Kirkerådet 2001b:47).

De statlige styringsorganene er en del av Dnk igjennom statskirkeordningen, og konstitusjonelt sett står de øverst i styringsstrukturen. Det statlige kirkestyret består av Kongen i kirkelig statsråd, Stortinget og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement. Den reelle betydningen av kirkestyret er blitt mindre grunnet delegert myndighet til kirkens egne organer. *Kirkelig statsråd* har fortsatt den sentrale myndigheten til å tilsette biskoper og proster.

Stortinget har myndighet til å vedta lover som berører Dnk som følger av Stortingets generelle lovgivningsmyndighet, ikke av statskirkeordningen (Kirkerådet 2001b:38). Stortinget har også den bevilgende myndighet som gir stor reell innflytelse og påvirkning på Dnk fordi store deler av den sentrale- og regionale virksomheten er finansiert over statsbudsjettet.

Kirkedepartementet forbereder de kirkelige saker for vedtak i Storting og regjering, som utøves av kirkeavdelingen. De viktigste sakene angår kirkens rettslige, organisatoriske og økonomiske ordninger. Kirkeavdelingen er et viktig rådgivende mellomledd mellom de politiske og kirkelige organene (Repstad 2002:83). Repstad trekker frem de jevnlige styringssamtalene og styringsdialogene med bispedømmekontorene som viktige for å formidle de styringssignalene fra budsjettet, som viser at departementet er mer et aktivt framfor et passivt kontrollerende styringsorgan (2002:83).

5.2.4 Dnks økonomi

Kirkens virksomhet finansieres hovedsakelig over stats- og kommunebudsjettet, og utgjør omkring 3 milliarder kroner årlig. Størrelsen på de offentlige bevilgningene bestemmes av Stortingets budsjettvedtak, og kommunenes tilskudd vedtas på bakgrunn av budsjettforslag utarbeidet på vegne av de Kirkelige fellesrådene i kommunene. Pengene over statsbudsjettet går til de regionale og sentralkirkelige møter, preste- og katekettjenesten, og tilskudd til ulike kirkelige organisasjoner, og kirkens undervisning og diakoni. Kommunene har ansvar for økonomisk vedlikehold av Dnks 1600 kirker og tilhørende kirkegårder, samt lønn til en rekke kirkelige medarbeidere (Kristensen 2008:74). En betydelig del av kirkens menighetsaktivitet avhenger av innsamlende midler, som i 2007 utgjorde 247 millioner kroner (Kristensen

2008:110). I tillegg blir det overført midler til kirkelige formål fra avkastningen til Opplysningsvesenets fond (OFV).³⁸

5.3 Idrettsforbundet

NIF er en paraplyorganisasjon for den organiserte idretten i Norge, og er en frivillig, partipolitisk nøytral og uavhengig organisasjon. I dag består NIF av 56 særforbund, 19 idrettskretser og 366 idrettsråd (NIF 2008). Idrettsforbundet er Norges største frivillige organisasjon og barne- og ungdomsorganisasjon, med over 2 millioner medlemskap fordelt på 11 936 idrettslag.

5.3.1 Visjon og formål

NIFs overordnede visjon er å være fremste bidragsyter for å oppnå ”Idrett for alle”. For å oppnå denne visjonen er ”En åpen og inkluderende idrett” er valgt som hovedmål for idrettspolitikken i perioden 2007-2011 (NIF 2007:2). NIF fremhever idrettslagene som fundamentet for all idrettsvirksomhet og fellesskap, og målet om en åpen og inkluderende idrett skal først og fremst realiseres i idrettslagene. Lagene skal tilby et fellesskap for alle som ønsker å engasjere seg, ut i fra egne ønsker, behov og forutsetninger. NIF ønsker å gi flere barn, ungdom og voksne et bedre tilbud, og øke det frivillige engasjementet og den lokale verdiskapningen (NIF 2007:3). All idrettsaktivitet skal bygge på grunnverdier som idrettsglede, fellesskap, helse og ærlighet, og arbeidet skal være preget av frivillighet, demokrati og likeverd (NIF-loven § 1-2).

Organisasjonen har som formål å være en positiv verdiskaper for individ og samfunn. NIF ønsker å tydeliggjøre sin posisjon som folkebevegelse og drivkraft i samfunnet. NIF vil i samarbeid med det offentlige, andre frivillige organisasjoner og samarbeidspartene bidra til en aktiv oppvekst ved å påvirke aktivitetstilbud i skolehverdagen og en bedre folkehelse gjennom et allsidig og kvalitativt godt aktivitetstilbud i lagene (NIF 2007:4).

5.3.2 Medlemskap i NIF

I dag har NIF 11 936 registrerte idrettslag og total 2 066 00 medlemskap (NIF 2008). Det er idrettslagene og særforbundene som er medlemmer i NIF, det vil si at de søker om opptak

³⁸ OFV er et selvstendig rettssubjekt som selv eier eiendommene (bl.a. prestegårdene) og kapitalen den består av, og er underlagt kirkedepartementet (FAD). I 2008 ble 251 millioner fra OFV brukt til kirkelige formål.

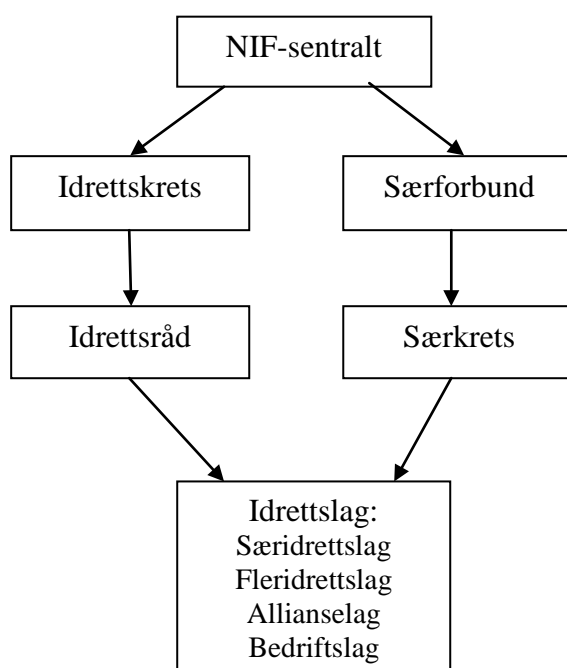
som medlem og kan melde seg ut som medlem (Enjolras m.fl. 2005:10). Det er mulig å ha medlemskap i flere særforbund, som er grunnen til at antall medlemskap høyere enn andelen medlemmer. En blir medlem av NIF ved å melde seg inn i et idrettslag, og er i motsetning til innmeldelse i Dnk en aktiv handling.

Av medlemskapet følges det visse rettigheter og plikter. Gjennom ”plikten” å betale medlemskontingenten, får man ”rett” til fremme sine synspunkter, stemme ved valg og påta seg verv i organisasjonen. I NIF er innmelding en bevisst handling som man selv tar initiativet til, men utmelding kan være en inaktiv handling ved at man ikke betaler medlemskontingenten og automatisk strykes ut.

5.4 Formell styringsstruktur

NIFs organisasjonsstruktur består av følgende organisasjonsledd: særforbund, idrettslag, idrettskretser, særkretser/regioner og idrettsråd, som er ordnet i to hovedlinjer, NIF-linjen og særforbundslinjen, SF-linjen. Begge linjene retter sitt arbeid mot idrettslagene, men på en ulik måte. NIF-linjen har en mer strategisk rolle og har hovedansvaret for rammebetingelsene for norsk idrett i et bredere samfunnsmessig perspektiv, mens SF-linjen har ansvaret for aktivitetsutviklingen i enkeltidretter og for å utvikle egne idrettspolitiske mål (Enjolras 2004:10-11; Enjolras og Waldahl 2009a:16).

Figur 5.2: Strukturkart³⁹



³⁹ Figur hentet fra Enjolras m.fl. 2005: 12.

5.4.1 Lokalt og kommunalt nivå

Idrettslagene er medlemmer av både NIF- og SF linjen. Idrettslagene kan organiseres på ulike måter, men skal være et selveiende og frittstående lag med utelukkende personlige medlemmer (NIF-loven § 1-4). Særidrettslag organiserer én idrettsaktivitet, fleridrettslag har flere idretter som undergrupper, allianselag administrerer flere idrettslag, og bedriftsidrettslag er medlemmer fra en arbeidsplass og er organisert gjennom Norges mosjons- og bedriftsidrettsforbund (Enjolras m.fl. 2005:11).

Hvert idrettslag har et årsmøte der medlemmene velger et styre bestående av tillitsvalgte som har ansvaret for idrettslagets drift. Årsmøte er arenaen for demokratisk innflytelse for medlemmene og avholdes hvert år (Enjolras og Waldahl 2009a:31). Idrettslagene virksomhet baseres hovedsakelig på de frivilliges innsats som tillitsvalgte, trenere og dugnadsarbeidere.

Idrettsrådene er et kommunalt fellesorgan for alle idrettslag, klubber og foreninger i kommunen, og er organisert i NIF gjennom idrettskretsen. I dag finnes 366 idrettsråd og i følge NIFs lov har idrettskretsene ansvar for opprette idrettsråd i kommuner som har 3 eller flere idrettslag. Rådene arbeider for å styrke forholdene for idrettslagenes virksomhet i kommunene, og skal være et forum for dialog og samspill mellom idrettslagene og kommunale myndigheter, og mellom idrettslagene og idrettskretsene (Enjolras m.fl. 2005:11). Idrettsrådet avholder årsmøte hvert år, der alle idrettslag gjennom sine representanter har mulighet til å delta.

5.4.2 Regionalt nivå

På regionalt nivå plasseres idrettskretsene (NIF-linjen) og særkretsene (SF-linjen).

Idrettskretsene er selvstendige juridiske enheter og ivaretar oppgaver for NIF på fylkesnivå. De får sitt navn etter fylket, for eksempel Troms Idrettskrets og omfatter alle idrettslag, idrettsråd og særkretser i NIF. Idrettskretsene er NIFs regionale organisasjonsledd og opprettes derfor av NIF. De har ansvar for idrettspolitiske satsningsområder, spesielt ovenfor fylkeskommunen, regionale organer/etater og kommuner for å styrke idrettens rolle og bedre idrettslagenes rammevilkår. Idrettsrådene har service – og støtteoppgaver ovenfor idretten i fylket rettet mot å styrke aktivitet, kompetanse- og anleggsutviklingen. De driver informasjonsvirksomhet om idrettens verdier og verdiskaping, og står for driften av Idrettens Hus, som stilles til disposisjon for samlinger, møter og seminarer (NIF-loven § 5-2; Enjolras 2004:34).

Særidrettslagene kan organiseres i *særkretser*, enten på fylkesnivå eller i regioner som omfatter flere fylker, dersom det er minst 5 idrettslag innenfor idretten. *Særkretsene* representerer sitt særforbund i hvert enkelt fylke i den spesifikke idretten, og skal arbeide for idrettens utvikling innen kretsen og fremme samarbeid mellom idrettslagene (NIF-loven § 7). Eksempelvis fungerer Akershus Friidrettskrets som et regionalt ledd mellom særforbundet og idrettslagene innenfor friidretten.

5.4.3 Nasjonalt nivå

Særforbundene leder hver sin idrettsgren, og er en kobling av idrettslag som organiserer seg i én bestemt idrett. Forbundet er landets høyeste fagmyndighet innenfor den aktuelle idretten, og har et ansvar for å gjennomføre oppgaver for å sikre fremdriften og en forsvarlig utvikling av idrettsgrenen. For eksempel har Norges Fri-idrettsforbund ansvar for å styrke friidrettens aktivitet og utvikling i Idrettsforbundet. Særforbundenes oppgaver kan deles opp i seks kategorier: Organisering av konkurranser på alle nivå (lokalt, nasjonalt og internasjonalt), utdanning av instruktører, trenere og dommere på alle nivåer, arbeide for at det bygges og utvikles anlegg for idretten i kommunene og på nasjonalt nivå, sikre medieoppmerksomhet, sikre legal regulering av idrettsgrenen og til slutt legge til rette for toppidretten (Enjolras m.fl. 2005:138). De har også et ansvar for den idrettslige utdanningsaktiviteten, klubbutviklingen og annen form for aktivitet innen særidretten (Enjolras m.fl. 2005:10-11).

Idrettstinget er idrettens øverste myndighetsorgan. Idrettstinget samles hvert fjerde år, og består av representanter fra særforbundene, idrettskretsene og det sittende idrettstyret. Tinget velger hva som skal være idrettspolitikken de neste fire årene, og velger idrettsstyret og styrets hovedoppgaver er å iverksette idrettstingets vedtak og sørge for den alminnelige forvaltningen av norsk idrett, samt føre kontroll med organisasjonsleddenes økonomi (NIF-loven § 3-4). Et særtrekk ved norsk idrett er dens monopol på lovgivning og legal regulering, som vedtas på idrettstinget (Enjolras m.fl. 2005:138).

Mellom tingene er det *idrettsstyret* som er den høyeste myndigheten i de ulike organisasjonsleddene, og har det overordnede ansvaret for allmenn idrettspolitik. NIF-sentralt består også av en administrasjon som ledes av generalsekretæren, og har ansvaret for alle administrative funksjoner innen NIF og iverksetter de vedtak fattet av Idrettstinget

(NIF-loven §§ 4-5).⁴⁰ Enjolras m.fl. (2005) trekker frem fire hovedoppgaver for NIF-sentralt. Det er 1) idrettspolitiske oppgaver, som angår formidling av interesser og krav fra idretten til det politiske og administrative systemet, 2) iverksettingsoppgaver hvor gjennomføring av utvikling og utdanningstiltak, for eksempel toppidrettssatsningen, som skal ivaretas av Olympiatoppen, 3) tjenesteytende oppgaver, der NIF tilbyr fellesløsninger for særforbund og idrettskretser, blant annet IT-løsninger, og 4) driftsoppgaver knyttet til administrasjonen (Enjolras m.fl. 2005:101). NIF-sentralt er det leddet som er mest avhengig av de statlige spillemidlene og avgjør omfanget av aktivitetene i NIF (Enjolras mfl. 2005:102).

5.4.4 NIFs økonomi

Idrettsforbundets inntekter kommer fra offentlige tilskudd, sponsorinntekter, driftsinntekter og andre inntekter (Enjolras 2004). Det er de offentlige tilskuddene, spillemidlene fra Norsk Tipping som utgjør den viktigste finansieringsgrunnlaget for NIF sentralt og regionalt (NIF 2008:30). Spillemidlene overført fra Kulturdepartementet til NIF sentralt har to formål: finansiere virksomheten til NIF-sentralt og resten fordeler NIF til særforbundene og idrettskretsene (Enjolras 2004:13). I følge hovedfordelingen for 2009 ble 354 millioner kroner overført til NIF, og gjennom den lokale tilskuddordningen (LAM) ble det gitt 125 millioner kroner (KUD 2009b). Som en følge av at Stortingets automatereform, fikk NIF i tillegg tildelt 308 millioner kroner i overgangsmidler i 2009.

5.5 Oppsummering

Det er flere elementer som bidrar til å tydeliggjøre forskjellen mellom Dnk som trossamfunn og statskirke og NIF som frivillig organisasjon. For det første er det ulike krav til medlemskap. Alle som betaler medlemskontingenten kan bli medlemmer i NIF. Dnk stiller ikke økonomiske krav, men et ”krav” om dåp og trosbekjennelse. Dnk er ikke bare en medlemsbasert organisasjon, men medlemmene tilhører et særegent kirkelig felleskap. På den måten er medlemskap i NIF basert på et meritokratisk likhetsideal, mens Dnk har et såkalt

⁴⁰ NIF-sentralt består også av tre avdelinger, Avdeling for Idrett og samfunn skal synliggjøre og iverksette idretten samfunnsverdier og engasjement, Avdeling for Idrett og kompetanse skal utføre tiltak for arne- og ungdomsidretten, forvalter spillemidlene som går til barn, ungdom og breddeidrett, og følge opp tilskuddsordninger til lokale lag og foreninger, idrettsskoler, barneidrettsbestemmelsene og kontakt med utdanningsinstitusjonene og storbyarbeid. Den siste avdelingen er olympiatoppen har ansvaret for å utvikle norsk toppidrett sammen med særforbundene (Enjolras m.fl. 2005: 95).

sakralt likhetsideal. Dåpshandlingen og medlemskontingenten medfører de samme rettighetene – stemmeberettigelse og valgbarhet for medlemmene.

Dette peker på en annen sentral forskjell mellom Dnk som trossamfunn og NIF som frivillig organisasjon. Dnks valgte organer skal ikke bare representere medlemmenes interesser, men skal også representere et bestemt religiøst budskap. Dette gjenspeiles i Dnk styringsstruktur, hvor kirkens myndighetsutøvelse og styringsfunksjoner alltid skjer i et samvirke mellom valgte rådsmedlemmer og representanter for det kirkelige embete.

Dnk er ikke bare et trossamfunn, men også en del av statens virksomhet. Dnk er ikke et selvstendig rettssubjekt, men sorterer formelt som en del av offentlig forvaltning. Øverst i Dnks styringsstruktur står konstitusjonelt sett Kongen i statsråd, og dette utgjør en vesentlig forskjell mellom Dnk og NIF og deres forhold til staten. Kirkemøtets formelle beslutningsmyndighet er basert på delegert makt fra kirkestyret og kirkeloven, og det er Stortinget som vedtar og endrer kirkeloven. NIF styrer og utformer sine egne interne lover og regler, og det er idrettstinget som er NIFs høyeste myndighet.

Det er imidlertid flere likheter mellom Dnk og NIF. De er begge ideologiske og verdibaserte organisasjoner, og organisasjonenes formål karakteriseres som et kontinuerlig mål som ikke vil realiseres en gang for alle. Organisasjonene vektlegger at de ønsker å oppnå et åpent og inkluderende fellesskap. Dnk og NIF har som formål å være en positiv verdiskaper, både for individene og for samfunnet. De har en hierarkisk oppbygning som kobler organisasjonenes lokale, regionale og nasjonale nivå sammen. De er i tillegg ordnet i to linjer som kobler organisasjonens organer/ledd sammen. Organisasjonene er basert på demokratiske prinsipper, hvor organisasjonenes lokale nivå blir direkte valgt av medlemmene, mens til de øvrige organisasjonsleddene/organene velges representantene gjennom indirekte valg. Kirken har således flere organisatoriske likheter med NIF, som sammenfaller med statens definisjon av en frivillig organisasjon.

Felles for organisasjonene er deres finansielle avhengighet av offentlige midler. Dnk blir i hovedsak finansiert over offentlige budsjetter fastsatt av Stortinget, mens de offentlige tilskuddene til NIF går utenom statsbudsjettet. Idrettens midler fordeles av Kongen i statsråd, men fordelingen fastsettes av Stortinget. Dnk er således mer utsatt for økonomiske budsjettforhandlinger. Det er statens økonomiske midler som opprettholder og vedlikeholder kirkene og idrettsanleggene, og finansierer i stor grad kirkens og idrettens regionale og sentrale virksomhet.

6 Politisk endring gjenspeiler samfunnsendring

I dette kapitlet skal svare på delspørsmålet: *Hvilke utviklingstrekk fremheves i stortingsmeldingene om kirken og idretten det første tiåret på 2000-tallet, og hvilke følger antas disse endringene å få for statens forhold til Dnk og NIF?*

Stortingsmeldingenes presentasjon av statens kirke- og idrettspolitik er preget av gjennomgående motsetninger. Disse motsetningene vil jeg analysere i et makt- og demokratiperspektiv. Hvilke spenninger oppstår mellom ulike de demokratiforståelsene? Selv om folkestyret som statsform forutsetter en rettsstat med rettighetsgarantier, er borgernes rettigheter i stadig bevegelse. At stadig flere livs- og samfunnsområder blir rettighetsfestet, enten gjennom norsk lov eller internasjonal rett, medfører en reduksjon av de folkevalgtes handlingsrom. Dermed kan det oppstå motsetninger mellom demokrati som folkestyre og demokrati som rettigheter (Østerud m.fl. 2003:21-22). Samtidig har staten monopol på maktutøvelse i form av lovgivning, og politikken legger de overordnede rammebetingelsene for organisasjonenes virksomhet. Hvilke legitimeringsgrunner ligger bak den politiske makten?

6.1 Behov for politisk endring

Her vil det redegjøres for hvorfor Kultur- og kirke departementet (heretter KKD) mener det er behov for endringer i dagens statskirkeordning, og hvorfor Kulturdepartementet (heretter KUD) begrunner en ny stortingsmelding om idrett og fysisk aktivitet ut fra behovet for å videreutvikle og klargjøre statlige idrettspolitiske målsettinger. Hvilke utviklingstrekk fremhever departementene av særlig betydning på religions- og idrettsfeltet?

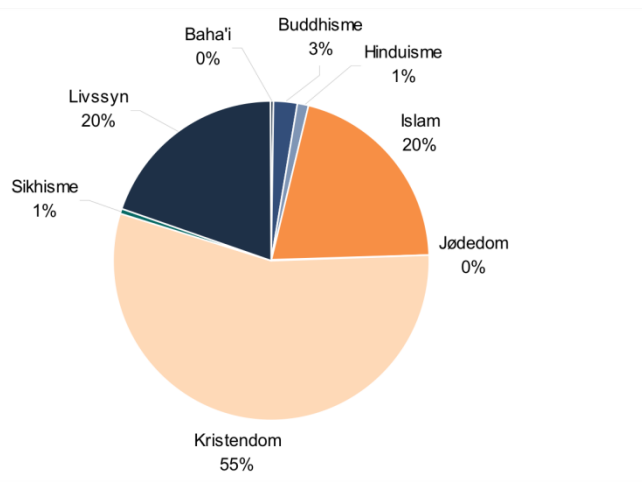
6.1.1 Stortingsmelding nr. 17 *Staten og Den norske kirke*

KKD trekker frem samfunnsmessige og kulturelle endringer av særlig betydning for dagens statskirke debatt. ”Det er blitt et økende mangfold etnisk, kulturelt og religiøst, og det religiøse og livssynsmessige mangfoldet er blitt mer *synlig*” (St.meld. nr. 17 (2007-08):13) (min utheving). Denne utviklingen har hovedsakelig grunnlag i økt innvandring, og er et ledd i globaliseringen som medfører økt mobilitet over landegrensene. Sett i et historisk perspektiv er ikke trossamfund et nytt fenomen ved det norske samfunnet, allerede på 1800-tallet ble flere trossamfund utenfor Dnk etablert. Innvandringen til Norge de siste tiårene har imidlertid *utvidet* det religiøse og det livssynsmessige mangfoldet og ført til økt utbredelse av flere tros-

og livssynssamfunn utenfor Dnk. I dag er det flere måter å praktisere religion på, og i følge KKD er disse uttrykkene blitt mer tydelig. Departementet fremhever imidlertid at kulturmangfoldet og tros- og livssynspluralismens synlighet varierer geografisk, men som helhet har Norge blitt mer pluralistisk (St.meld. nr. 17 (2007-08):13).

I dag er det flere store trossamfunn utenfor statskirken som bidrar til å endre Dnks tidligere posisjon i samfunnet. I følge SSB hadde tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk per 1. januar 2008 over 411 000 medlemmer og utgjør omtrent ni prosent av befolkningen (SSB 2008:194).⁴¹ Av de ikke-kristne trossamfunn er islamske trossamfunn størst med 83 700 medlemmer, som tilsvarer over 20 prosent av medlemmene i tros- og livssynssamfunnene utenfor Dnk. Over halvparten av medlemmene tilhører imidlertid kristne trossamfunn, hvor de to største er Den romersk katolske kirke med 54 000 medlemmer og pinsemenighetene med omtrent 40 000 medlemmer. I 2008 var 80 700 medlem i ulike livssynssamfunn og 99 prosent tilhørte Human-Etisk Forbund (SSB 2008:194). Figuren nedenfor viser oversikten over medlemsstatistikken i tros- og livssynssamfunnene utenfor Dnk.

Figur 17.1. Medlemmer¹ i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kyrkja, etter religion/livssyn. 2008. Prosent



¹ Omfatter berre medlemmer det blir motteke offentlig stønad for.
Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

Det andre utviklingstrekket som fremheves er differensiering. Det er spesielt utviklingen av institusjonell sekularisering som vektlegges, ettersom KKD mener det er en tydeligere tendens at samfunnsinstitusjonene i stadig mindre grad har et felles religiøst grunnlag. ”En måte å beskrive dette på er at ’Statens offentlige Religion’ har fått et redusert offentlig nedslagsfelt” (St.meld. nr. 17 (2007-08):14). Årsaken bak bestemmelsens

⁴¹ Statistikken gjelder kun de medlemmene i tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk som mottar statsstøtte.

begrensede virkning bør også ses i lys av dagens flerreligiøse samfunn. I dag er det vanskeligere for det offentlige å argumentere for statens særlige tilknytning til et bestemt trossamfunn, Den norske kirke. På den måten har statskirkeordningen fått svekket sitt samfunnsmessige og kulturelle legitimitetsgrunnlag fordi bestemmelsen plasserer den lutheranske kristendommen i en favorisert posisjon ovenfor det offentlige.

I følge KKD har samfunnsutviklingen ikke medført et sekularisert samfunn, for det virker som: "(...) religionens samfunnsmessige rolle endres fra å være primært institusjonelt legitimerende til å bli mer relasjonsetablerende" (St.meld. nr. 17 (2007-08):14). I dag er religion mer fremtredende i det offentlige rom som uttrykk for felles tilhørighet til kultur og verdier. Det utfordrer den tradisjonelle forestillingen om hva som skaper fellesskap og tilhørighet i samfunnet fordi identitetsmarkører som etnisitet, tro og livssyn blir flere og forskjellige. Denne utviklingen beskriver KKD på følgende måte: "med et økende tros- og livssynsmangfold blir kravet om at staten innarbeider hensynet til ulike minoriteter tydelig i stadig flere sammenhenger" (St.meld. nr. 17 (2007-08):14).

I tillegg vektlegges hvordan økt tros- og livssynsmangfold og globalisering medvirker til at ulike former for internasjonale, interreligiøse og økumeniske perspektiver blir en større del av nasjonale problemstillinger. "En side ved dette er at statens handlingsrom i tros- og livssynspolitikken er begrenset av ulike former for internasjonale regler, føringer og kontrollsystemer" (St.meld. nr. 17 (2007-08):15). Norge har gjennom menneskerettsloven av 1999 inkorporert tre menneskerettighetstraktater som en del av norsk lov med forrang. Gjennom Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter har Norge forpliktet seg til å beskytte og styrke tros- og livssynsfriheten. Det er primært prinsippet om religionsrettighetene som har aktualisert statskirkedebatten.

Et eksempel på hvordan det offentliges handlingsrom har blitt innskrenket som følge av de internasjonale forpliktelsene er dommen i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i 2007 som erklærte det norske KRL-faget (Kristendom, religion og livssyn) som menneskerettsstridig (Guttormsen 2007). Som en konsekvens av dommen ble faget endret til å hete "Religion, etikk og livssyn" (REL). Endringene i skoleinstitusjonen er også et eksempel på den institusjonelle sekulariseringen, hvor tidligere velferdsoppgaver gradvis har blitt overført fra kirken til myndighetene (Østerud m.fl. 2003).

I stortingsmeldingen om Dnk fremheves økt tros- og livssynsmangfold, institusjonell differensiering og globalisering som sentrale utviklingstrekk i det norske samfunnet de siste

tiårene. ”Slike utviklings- og endringsprosesser i samfunnet påvirker ikke bare statskirkedebatten, men bidrar også til at historiske eller tradisjonelle rammer for den generelle tros- og livssynspolitikken blir utfordret og omformet” (St.meld. nr. 17 (2007-08):14).

6.1.2 Stortingsmelding nr. 14 *Idrettslivet i endring*

KUD mener det er nødvendig med en oppdatering av statens begrunnelser for medvirkning på idrettsområdet fordi NIF er ”(...) under press fra indre og ytre krefter, noe som har resultert i et mer flertydig idrettsbilde” (St.meld. nr. 14 (1999-2000):5).

Idrettsmeldingen trekker frem hvordan omfanget av fortjenestebasert aktivitetstilbud har økt innen kultur- og fritidsområde det siste tiåret. Økt tilbudsdifferensiering relateres til den generelle individualiseringstendensen i befolkningens livsstil og livsmønstre, økt globalisering og den alminnelige velstandsøkningen. Slike generelle utviklingstrekk i samfunnet påvirker utviklingen på området idrett og fysisk aktivitet. Endring i livsstil og livsmønstre medfører nye aktivitetsbehov. I løpet av det siste tiåret har det vokst frem et kommersielt treningsmarked som medfører økt mangfold av tilbud om fysisk aktivitet (St.meld. nr. 14 (1999-2000):7, 21). Trenings- og helsestudioer som SATS og Elixia er de vanligste eksemplene på denne tilbudsdifferensieringen (Mangset 2007). De skiller seg fra den frivillige idretten ved at medlemmene inngår i en *kunderolle* som kjøper av en tjeneste, men medlemskapet inneholder ingen demokratiske rettigheter eller plikter i forhold til organisasjonen. I tillegg er disse tilbudene fortjenestebaserte og et eventuelt overskudd tilfaller ikke et allmenntilgode formål, men de private eiere.

KUD sier at det foreløpig er lite grunnlag for å si hvilken konsekvens utvidelse av det kommersielle treningsmarkedet vil medføre. På den ene siden kan de fange opp den delen av befolkningen som ikke finner et tilfredsstillende aktivitetstilbud gjennom NIF. På den andre siden kan det kommersielle treningsmarkedet gå på bekostning av aktivitetsomfanget til den frivillige organiserte idretten og annen egenorganisert aktivitet. Det kan skje gjennom økt utbredelse til den voksne befolkningen, som er den gruppen det kommersielle treningstilbudet i stor grad er rettet mot (St.meld. nr. 14 (1999-2000):22). Størst bekymring er imidlertid rettet mot den mulige utviklingen der de kommersielle aktørene aktivt søker å få den yngre gruppen som ”kunder”. KUD påpeker at denne utviklingen vil få langt større konsekvenser for aktivitetsomfanget til den organiserte idretten, og bør relateres til NIFs rolle som Norges største barne- og ungdomsorganisasjon. Økt omfang av kunderollen kan medføre at den

frivillige bidragsytende deltakerrollen, der utøverne selv bidrar til å skape det tilbudet de benytter, forvitrer. Ettersom de frivillige organisasjoners legitimitet og betydning som samfunnsaktør forbindes til det engasjementet og den oppslutningen organisasjonene representerer på lokalt nivå (St.meld. nr. 14 (1999-2000):19), kan økt utberedelse av det kommersielle treningsmarkedet bidra til å utfordre NIFs legitimitet i det norske samfunnet.

I følge nettstedet ”Aktiv i Oslo” (2010) finnes det i dag over 150 treningssentre bare i Oslo og omegn. I tillegg har flere treningssentre økt tilbudet av alternative treningsformer. Eksempelvis tilbys kurs innen yoga, pilates, spinning og selvforsvar, samt trening for gravide. I løpet av de siste årene har det også kommet ulike treningstilbud for barn. SATS tilbyr blant annet to kurs for barn, ”satskidsplay” for barn mellom 4-6 år, og ”satskidsdance” for barn mellom 7-10 (SATS 2010). Mye kan tyde på at departementets bekymringer for utviklingen av det kommersielle treningsmarkedet, både i omfang og utvidet kundebasis, var berettiget. KUD vektlegger at differensieringen av tilbuds- og aktivitetsformer utgjør en sentral utfordring både for NIF og for statens offentlige politikk:

De frivillige idrettsorganisasjonene må på sin side ta stilling til hvordan tilbud kan organiseres for å møte befolkningens framtidige behov for fysisk utfoldelse. Staten må utforme et sett med virkemidler som gjør at *rammebetingelsene* for idrett og fysisk aktivitet blir best mulig, og i samsvar med overordnede politiske mål (St.meld. nr. 14 (1999-2000):10).

Et sentralt element i idrettsmeldingen er hvordan fortjenestebaserte aktører også har gjort seg gjeldende innad i NIF. Det er spesielt innenfor toppidretten at økt kommersialisering er tydelig. Økt mediefokus på enkelte lagidretter og utøvere omdanner deler av NIF til et investeringsobjekt (St.meld. nr. 14 (1999-2000):21). Idrettens samarbeid med næringslivet er ikke et nytt fenomen. Før fikk NIF midler i form av sponing grunnet idrettens markedsføringsverdi, mens nå går midlene inn til idretten med intensjon om direkte avkastning. KUD erkjenner at denne utviklingen har muliggjort omfattende satsning på toppidrettsutøvere, men fremveksten av nye eier- og samarbeidsformer i nær tilknytning til de frivillige idrettsorganisasjonene skaper nye utfordringer for den statlige drettspolitikken. ”Denne utviklingen har ført til at de klassiske kjennetegnene på frivillig organisering, demokrati og fortjenestefrie organisasjonsformer, har forvitret på enkelte områder” (St.meld. nr. 14 (1999-2000):6). NIF fremstår ikke lenger som en enhetlig bevegelse: ”innen samme organisasjon finnes alt fra lavterskel tilbud rettet spesielt mot barn og unge, lokal foreningsvirksomhet drevet utelukkende på frivillig basis, og til fullt ut profesjonalisert og kommersialisert toppidrett” (St.meld. nr. 14 (1999-2000):19).

I stortingsmeldingen om idrett er det især økt individualisering, tilbudsdiversifisering, og kommersialisering som fremheves som sentrale utviklingsprosesser i samfunnet og i idretten. Behovet for en oppdatering av statens idrettspolitik skyldes større mangfold av tilbud om fysisk aktivitet på idrettsfeltet og fremveksten av nye eier- og samarbeidsformer innad og med NIF (St.meld. nr. 14 (1999-2000):7).

6.1.3 Likheter og forskjeller

Det er mulig å peke på flere likheter i stortingsmeldingene om kirken og idretten for forstå hvorfor departementene sikter til behov for endringer i statens kirke- og idrettspolitik. Samtidig er det en viktig forskjell hvordan departementene vektlegger disse endringene som utfordringer for statens rolle i forhold til Dnk og NIF.

Det første likhetstrekket er hvordan stortingsmeldingene trekker frem generelle samfunnsendringer som individualisering, globalisering, pluralisering, fragmentering og kommersialisering av *betydning* for forandringer i statens kirke- og idrettspolitiske rammebetingelser. Eksempelvis sier KUD at økt sammenvevning mellom fortjenestebaserte eierformer og de frivillige idrettsorganisasjonene nødvendiggjør tydeligere avgrensninger for bruk av statlig støtte til idrettsformål (St.meld. nr. 14 (1999-2000):9). KKD fremhever at økt tros- og livssynsmangfold tydeliggjør kravet om at staten innarbeider hensyn til ulike minoriteter på flere områder, og i denne sammenheng er kravet rettet mot dagens statskirkeordning. Disse uttalelsene antyder at sentrale moderniseringskrefter bidrar til å stille nye krav til myndighetene, i form av modifisering av statens kirke- og idrettspolitiske målsettinger og omfang.

Det andre likhetstrekket er hvordan stortingsmeldingene beskriver utviklingen av et mer pluralistisk eller fragmentert religions- og idrettsfelt. På idrettsfeltet henvises det til økt omfang av fortjenestebaserte aktivitetstilbud, og religionsfeltet preges av et synligere mangfold av ulike tros- og livssynssamfunn. Det er imidlertid en vesentlig forskjell i stortingsmeldingenes beskrivelser hva endringer i organisasjonenes omgivelser innebærer for NIF og Dnk.

KUD er bekymret for at tilbudsdiversifiseringen skal gå på bekostning av NIFs aktivitetsomfang. Enten ved at NIF ikke er tidsriktig nok og ikke tilfredsstillende etterspørselen, eller ved at de er lite tilpassningsdyktige grunnet måten de tradisjonelt er organisert. ”Den frivillige idretten er ikke lenger enerådende når det gjelder å gi et aktivitetstilbud” (St.meld. nr. 14 (1999-2000):6). Det vil si at departementet betrakter tilbudsdiversifiseringen som en

utfordring for NIFs tidligere monopol på organisering av idrettsaktiviteter i Norge. Et økende kommersielt marked på idrettsfeltet gjør at idrett og fysisk aktivitet ikke like selvfølgelig skjer i idealistiske foreninger eller gjennom egenorganisering (St.meld. nr. 14 (1999-2000):39). På den måten har markedet beveget seg inn på områder som tidligere ble ivaretatt av sivilsamfunnet, i betydningen av den organiserte idretten eller enkeltmenneskets initiativ (Mangset 2007).

Samtidig er KUDs beskrivelser motstridige med tanke på hvilke konsekvenser økt utberedelse de kommersielle treningsselskapene vil medføre. Det er "(...) sannsynlig at kommersielle treningsstudioer fanger opp de deler av befolkningen den organiserte idrettens konkurranseorienterte tilbud ikke appellerer til" (St.meld. nr. 14 (1999-2000):22). På den måten betraktes treningssentrene som et positivt bidrag for den enkelte og for samfunnet, dersom de bidrar til å aktivisere den *totale* andelen av befolkningen. I meldingen skiller KUD mellom aktivitetstilbud rettet mot den voksne og den yngre delen av befolkningen. Departementets bekymring er særlig rettet mot NIFs rolle som Norges største frivillige barne- og ungdomsorganisasjon, ettersom statlige midler til NIF har grunnlag i: "(...) at NIF er en frivillig organisasjon som aktiviserer en stor del av befolkningen, spesielt barn" (St.meld. nr. 14 (1999-2000):10).

Slik KKD omtaler økt tros- og livssynsmangfold forstås ikke denne utviklingen først og fremst som en direkte utfordring for Dnk fordi "(...) Den norske kirke har fortsatt bred oppslutning i befolkningen" (St.meld. nr. 17 (2007-08):8). Dnk er fortsatt kvantitativt det klart største trossamfunnet i Norge. Likevel er det ikke urimelig å anta at tros- og livssynspluralismen kan gi en form for differensiering av trostilbud som fører til økt konkurranse for Dnk om de søkende sjelene. Til tross for at Dnk fortsatt er Norges majoritetskirke, har innvandringen ført til økt tros- og livssynspluralisme. Konsekvensen av flerreligiøsitet i det norske samfunnet kan sies å nevnes mer indirekte ved at KKD påpeker at oppslutningen omkring Dnk har sunket. I 1960 var kun 3,6 prosent av befolkningen medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn enn Dnk, i dag har denne andelen steget til 19,3 prosent (St.meld. nr. 17 (2007-08); Tanggaard 2008). Det er et paradoks at antallet nordmenn som er medlemmer i Dnk aldri har vært høyere, mens *andelen* medlemmer aldri har vært lavere enn i dag (Winsnes 2006:26). Det kan imidlertid være flere forklaringer som ligger bak denne utviklingstendensen, men en delforklaring skyldes at det norske samfunnet er blitt mer flerreligiøst og viser at Norge er vesentlig endret fra 1960 og frem til i dag (Tanggaard 2008:6; Winsnes 2006:26).

KKD henviser imidlertid til SSBs kulturstatistikk (2008) som viser at over halvparten av medlemmene i tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk tilhører andre kristne trossamfunn. På den ene siden sier KKD at det norske samfunnet har blitt mer tros- og livssynspluralistisk, men på den andre siden antyder departementet at Norge fortsatt er relativt religiøst homogent. Til tross for at KKD fremhever at 80 prosent av den norske befolkningen tilhører Den norske kirke, er hensynet til de resterende 20 prosentene blitt et tydeligere krav rettet mot staten. Mens KUD betrakter differensieringen av tilbuds- og aktivitetsformer som en sentral utfordring for NIF, fremhever ikke KKD økt tros- og livssynsmangfold som en vesentlig utfordring for Dnk. Det kan forklares med at fokuset i stortingsmeldingen om kirken i mindre grad er rettet mot Dnks rolle på religionsfeltet, men mer mot statens rolle på det religionspolitiske felt.

Dette peker på det siste og sentrale likhetstrekket i stortingsmeldingene, som er hvordan de generelle samfunnsendringene bidrar til å utfordre statens tilknytning til Den norske kirke og Idrettsforbundet. I idrettsmeldingen utgjør den økte sammenkoblingen av fortjenestebaserte eierformer med de frivillige idrettsorganisasjonene i NIF en sentral utfordring for statens idrettspolitik. NIF betraktes ikke lenger som en enhetlig idrettsbevegelse. Tidligere har NIF vært basert på aktivitet i lokale foreninger tuftet på frivillig arbeid. Det er fortsatt dominerende trekk ved norsk idrett, men er i dag blitt mer flertydig (St.meld. nr. 14 (1999-2000):19). Denne utviklingen kan blant annet relateres til organisatoriske endringer innad i idretten. Siden 1996 har Idrettsforbundet samlet amatører og profesjonelle, bredde- og toppidrett under én og samme organisasjon.⁴² Utviklingen det siste tiåret har medført at NIFs organisasjonsform balanserer mer i grensesonen mellom stat, marked og sivilsamfunn. Denne utviklingen krever en klargjøring av statens idrettspolitiske målsettinger og tydeliggjøring av bruken av statens støtte til idretten. Offentlige midler skal ikke bidra til å subsidiere kommersiell fortjeneste.

I stortingsmeldingen om Dnk påpeker KKD at forholdet mellom stat, samfunn, religion og livssyn i større grad har kommet på den politiske dagsorden (St.meld. nr. 17 (2007-08):13). Dagens statskirkedebatt ble først aktualisert av det kirkelig utnevnte Bakkevigutvalget i 2002, deretter av det offentlig oppnevnte Gjønnnesutvalget i 2006, og den påfølgende høringsprosessen i etterkant. KKD fremhever også hvordan de internasjonale menneskerettighetsorganene allerede har rettet oppmerksomhet mot konkrete elementer i

⁴² I 1996 Norges Olympiske Komité (NOK) (opprettet i 1905) slått sammen med Norges Idrettsforbund (NIF). Fra 2008 ble Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité endret til dagens Norges Idrettsforbund og Olympiske og Paralympiske komité (NIF 2008).

statskirkeordningen, og mot statens tros- og livssynspolitikk som helhet (St.meld. nr. 17 (2007-08):34). Kravet rettet mot økt statlig hensyn ovenfor minoriteter er således blitt tydeliggjort av ulike kirkelige og ikke-kirkelige, nasjonale og internasjonale aktører. Det er i større grad rettet fokus på spenningen mellom statens generelle tros- og livssynspolitikk og statens kirkepolitikk. Det legger press på dagens statskirkeordning fordi kirkeordningen er et sentralt element i statens tros- og livssynspolitikk.

På den måten er statskirkeordningens legitimitetsgrunnlag svekket både på et kulturelt, juridisk og politisk nivå. Kulturelt fordi ordningen baseres på tradisjoner og arv fra kristendommens dominerende posisjon i Norge, hvor kristen tro og kirke har vært representanter for felles tradisjoner, kultur, og verdier i det norske samfunnet. Økt innvandring innebærer en mer mangfoldig befolkningssammensetning med ulikheter i trosspørsmål og verdiorientering. Økt tros- og livssynsmangfold utfordrer således den tradisjonelle oppfatningen av hva som skaper fellesskap og tilhørighet. Norskhet og den evangelisk-lutherske kristendommen er ikke lenger to sider av samme sak. Det vil si at dagens utviklingstrekk utfordrer Dnks tidligere rolle som premissleverandør for statens religiøse tradisjoner og verdier. Dnks hegemoni på religionsfeltet er svekket.

Juridisk betraktet betyr utviklingen av et flerreligiøst samfunn økt spenning mellom religionsfrihet og bestemmelsen om statens offentlige religion. Dette understreker også KKD ved å påpeke hvordan statskirkeordningen står i et generelt motsetningsforhold til de menneskerettslige forpliktelsene som Norge har forpliktet seg på (St.meld. nr. 17 (2007-08):35).

Den politiske legitimiteten er svekket fordi statskirkeordningen stiller krav til statsmaktens religiøse tilknytning og innebærer verdslig makt over kirkelige saker. Den offentlige autoriteten over kirken er svekket fordi dagens utviklingstrekk har bidratt til å endre forståelsen og kravet rettet mot statens tidligere oppgaver og rolle på det religionspolitiske felt.

Behovet for endringer i statens kirke- og idrettspolitikk kan derfor forstås ut fra en forskyvning av feltene mellom de ulike samfunnsfærene. Ulike utviklingskrefter har knyttet religionsfeltet nærmere det sivile felt, og på den måten lagt press på statens rolle på det religionsfeltet og statens formelle tilknytning til Den norske kirke. I idrettsmeldingen er det primært hvordan idrettsfeltet i større grad har blitt tilknyttet markedet og på den måten lagt press på idrettsfeltets plass i sivilsamfunnet. Disse forskyvningene utgjør de sentrale utfordringene for statens idrettspolitikk og for statens forhold til NIF. Spørsmålet videre er hvordan staten imøtekommer disse endringsprosessene.

6.2 Statens kirke- og idrettspolitik i det 21. århundre.

Et vesentlig fellestrekk i stortingsmeldingene om kirken og idretten er hvordan samfunnsutviklingen har medført flere deltakere, flere hensyn og flere interesser som statens offentlige politikk må balansere og ta i betraktning. Hvilke hensyn kan sies å veie tyngst i endringene av statens kirke- og idrettspolitik det siste tiåret? Her vil jeg trekke frem de sentrale motsetningene som fremtrer mellom departementenes beskrivelser av feltet og statens fremtidige kirke- og idrettspolitik. Hvilke demokratiske rettighetsdilemmaer oppstår, og hvordan imøtekommer staten disse utfordringene? Hvilke legitimeringsgrunner ligger bak statens politiske makt?

6.2.1 "Tilpasning" av statens kirkepolitikk

I stortingsmeldingen om kirken presenteres endringene i statskirkeordningen som en pragmatisk avveining mellom grunnleggende tros- og livssynspolitiske hensyn på den ene siden, og hensyn av mer særskilt kirkepolitiske mål på den andre siden. Endringene er ment til å bedre ivareta hensyn til mangfold og likebehandling, samt hensyn til tradisjon og kontinuitet (St.meld. nr. 17 (2007-08):8-9). Denne situasjonen beskriver KKD som følger: "Staten må forholde seg til to roller på det tros- og livssynspolitiske feltet. Staten skal sikre alle borgernes rettigheter og interesser samtidig som staten har særlige plikter i og ovenfor Den norske kirke" (St.meld. nr. 17 (2007-08):18).

I følge departementet er det ulik oppfatning om hvor problematisk denne dobbeltrollen er, men spørsmålet er heller om staten anser denne dobbeltsidige rettighetsrollen som en rollekonflikt. Et annet poeng er hvordan staten begrunner en vurdering mellom hensyn til mangfold og tradisjon, som i prinsippet fremstår som motstridige. Hvordan imøtekommer staten de demokratiske rettsstatlige dilemmaene som oppstår i skjæringspunktet mellom statens kirke- og tros- og livssynspolitik?

En betydelig utfordring som vektlegges i meldingen er hvordan dagens statskirkeordning står i et spenningsforhold til de menneskerettslige avtalene Norge har forpliktet seg på, især prinsippene om tros- og livssynsfrihet og forbudet mot diskriminering. Utfordringen relateres både til statlig styring i Dnk, til kirkens særstilling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn og til individenes stilling (St.meld. nr. 17 (2007-08):34).

Den norske Grunnlov har en innarbeidet religionspolitisk motsetning som kommer direkte til uttrykk i Grl. § 2.⁴³ Bestemmelsen konstaterer først borgernes religionsfrihet, men bekrefter samtidig den evangelisk-lutherske religion som statens offentlige religion og forplikter medlemmene av Dnk til å oppdra sine barn i samme tro. Paragrafen står i sterk kontrast til den grunnleggende tros- og livssynsfrihet, som innebærer en individuell rett til å tro det man vil, skifte tro, ikke tro, ytre sin tro og oppdra sine barn i den tro man har eller ikke har. Et annet vesentlig punkt er hvordan et samfunn med tros- og livssynsmangfold vanskeliggjør myndighetenes særlige tilknytning til et bestemt trossamfunn og trosoppfatning. Religionsfrihet betyr respekt for ulike verdi- og trosoppfatninger.

For å forstå utfordringen relatert til dagens statskirkeordning er det nødvendig å poengtere at Grunnlovens bestemmelser ikke bare er av formell og juridisk art, men paragrafene har også en viktig symbolsk betydning. Det belyser en sentral side av spenningen tilknyttet bestemmelsen om statens offentlige religion, der ordlyden kan sies å symbolisere et likhetstegn mellom det kristne og det nasjonale i Norge. KKD presiserer imidlertid at denne bestemmelsen ikke medfører at staten er religiøst fundert, men skal kun forstås som en kirkeparagraf og legger dermed ingen begrensninger for Stortingets lovgivningsmyndighet (St.meld. nr. 17 (2007-08):17). Departementet erkjenner imidlertid at denne paragrafen er symboltung, spesielt problematisk er forståelsen av staten som konfesjonell.

I tillegg blir denne paragrafen vanligvis forstått dit hen at staten forpliktet til å organisere og administrere en evangelisk-luthersk kirke. Dette strider imot prinsippet om religionsfrihet, som blant annet innebærer en kollektiv rett til å organisere et felles religiøst liv (St.meld. nr. 17 (2007-08):15). Trossamfunnenes organisasjonsfrihet forutsetter de enkeltes samfunnenes autonomi og skal utelukke statlig inngripen i de enkelte trossamfunnene – med mindre handlingene er rettsstridige. Selv om staten skal sikre og beskytte tros- og livssynsfriheten betyr det ikke at rettighetene ubegrenset. Storsamfunnet er avhengig av at alle støtter opp om et felles lovverk, som viser den gjensidige avhengigheten mellom forståelsen av demokrati som folkestyre og demokrati som rettstat og verdi. Likevel er det religionsrettighetene som legger press på statens styringsmyndighet i trossamfunnet, Dnk.

I følge KKD kan opphevelsen av bestemmelsen om statens offentlige religion oppfattes som en vesentlig svekkelse av dagens statskirkeordning. Det er imidlertid

⁴³ Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjende sig til den, ere forpligtede til at opdrage deres Børn i samme (Norges Grunnlov § 2).

bestemmelsens symbolske verdi som fremstår som hovedårsaken bak lovendringen fordi: ”departementet legger vesentlig vekt på at oppheving av bestemmelsen om ’Statens offentlige Religion’ vil *tydeliggjøre* at staten er ikke-konfesjonell” (St.meld. nr. 17 (2007-08):71) (min utheving). Kirkeforlikets enighet om å fjerne bestemmelsen om statens offentlige religion og oppdragelsesplikt er således endringer som ikke bare er ment til å ivareta viktige tros- og livssynspolitiske målsetninger. Behovet for å markere staten som ikke-religiøs antyder at hensynet til statens omdømme også er et vesentlig element. Grunnlaget for tolkningen av paragrafen med et religiøst-politisk siktemål fjernes.

I tillegg mener KKD at det også bør gjennomføres *konkrete* endringer i forholdet mellom staten og Dnk. Den politiske enigheten om å overføre utnevnesmyndigheten til kirkens egne organer (Grl. §§ 21 andre ledd og 27 andre ledd) og opphevelsen av Kongens myndighet til å gi kirkelige anordninger (Grl. § 16) kan sies å imøtekomme kravet til de religiøse rettighetene. Autonomi i valg av sentrale ledere er en grunnleggende rettighet som tilhører det enkelte trossamfunn, og fokuset på religionsrettighetene gjør det problematisk å forsvare det som en statlig oppgave. At kirkelig statsråd ikke lenger skal ha rett til å utnevne biskoper og proster vil fjerne en sentral side av statens *direkte* myndighetsutøvelse ovenfor Dnk.

Til tross for at en stor del av den operative myndigheten som ligger til grunn i Grl. § 16 gradvis har blitt delegert til kirkens egne organer som følge av den kirkelige reformbevegelsen, har denne paragrafen ligget til grunn for det statlige kirkestyrets konkrete myndighet. Lovforslaget vil fjerne grunnlaget for å si at Kongen i kirkelig statsråd er kirkens øverste myndighetsorgan, og vil gi Dnk en større grad av indre rettslig autonomi. Ettersom lovendringene vil oppheve skillet mellom ordinær og kirkelig statsråd, samt avskaffe kravet om halvparten av statsrådenes medlemskap i Dnk, er dette endringer som også vil bidra til å tydeliggjøre den offentlige sfæren som ikke-konfesjonell. Igjen fremtrer hensynet til statens integritet å være en viktig bakenforliggende årsak bak endringene i kirkepolitikken.

Kirkeforlikets endringsforslag om de sentrale grunnlovparagrafene i statskirkeordningen gjenspeiler spenningen relatert til forståelsen av demokrati som folkestyre kontra rettsstat. Kravet rettet mot statens forpliktelse til de internasjonale avtalene som rettighetsfester tros- og livssynsfriheten er blitt mer tydelig grunnet blant annet økt tros- og livssynsmangfold i det norske samfunnet. Inkorporeringen av de internasjonale avtalene i norsk lov legger begrensninger på statens handlingsrom i tros- og livssynspolitikken, samt statens konkrete myndighetsutøvelse ovenfor Dnk. Samtidig kan endringene sies å belyse spenningen mellom demokrati som folkestyre og som verdi. Selv om demokratiet forutsetter

et politisk fellesskap og oppslutning om de grunnleggende spillereglene og institusjonene i samfunnet, vil dette fellesskapet bryte sammen ved manglende respekt for mindretallets rettigheter (Østerud m.fl. 2003:23). Grunnlovsendringene gjenspeiler den sentrale likhets- og likeverdstankegangen som gjennomtrenger det norske velferdssamfunnet.

Beslutningsomfanget til de folkevalgte organene skal også ivareta mindretallets rettigheter. Endringene i statens kirkepolitikk kan forstås som at statens rolle på det religionspolitiske feltet endres fra å omhandle religiøsitetpolitikk til en mer grunnleggende religions- og kirkepolitikk.

Fra departementets side er endringene i forholdet mellom staten og Dnk begrunnet ut fra overordnede kirkepolitiske hensyn. Endringene skal styrke Dnks egenart som trossamfunn og føre til større grad av likebehandling mellom trossamfunnene (St.meld. nr. 17 (2007-08):35). Samtidig er det flere motstridende argumenter som bidrar til å sette spørsmålstegn til hvorvidt disse hensynene blir ivaretatt. KKD understreker at endringene i statskirkeordningen må skje på en måte som ivaretar kirkemedlemmenes tilhørighet, samt kirkens rolle som tradisjons-, kultur-, verdi- og trobærer i lokalsamfunnene og i samfunnet som helhet (St.meld. nr. 17 (2007-08):66). Hvordan kommer hensyn rettet mot tradisjon og kontinuitet i konflikt med hensynene til mangfold og likebehandling?

Kirkeforlikets forslag til nyformulering av Grunnlovens § 16 uttrykker denne motsetningen, ved at Dnk fortsatt skal ha en særskilt forankring i Grunnloven.⁴⁴ Lovforslaget vil markere Dnk som folkekirke og kirkens særlige stilling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn. Betegnelsen av Dnk som folkekirke er som nevnt tidligere i samsvar med kirkens selvforståelse som trossamfunn (jf. 5.1.1) (Kirkemøtet 2004). På den måten kan lovendringen sies å være en økt statlig anerkjennelse av Dnks egenart som trossamfunn. Samtidig er det mulig å anta at tydeliggjøringen av Dnk som folkekirke vil svekke betegnelsen ”statskirke”, og kan således ses i sammenheng med vektleggingen av statens ikke-konfesjonalitet.

Det problematiske er imidlertid markeringen av Dnks særlige stilling ovenfor staten. Det er i direkte motsetning til statens tidligere utsagn, hvor endringene ble begrunnet ut fra hensyn til likebehandling. Departementet mener imidlertid at videreføring av kirkens

⁴⁴ Lovforslaget av Grl. § 16 er følgende: ”Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skal understøttes paa lige Linje” (KKD 2008a)

særstilling ikke er i strid mot statens generelle tros- og livssynspolitiske siktemål eller de internasjonale forpliktelsene:

Tvert imot oppfatter departementet at det er *saklig* grunnlag for at Den norske kirke fortsatt kan være gjenstand for særlig rettslig regulering. Den norske kirke har en spesiell stilling i norsk historie, og den har en særstilling også i dag (St.meld. nr. 17 (2007-08):34) (min utheving).

Denne uttalelsen bidrar til å sette spørsmålsteget til hvilke begrensninger statens forpliktelser til de internasjonale avtalene medfører for statens handlingsrom i kirkepolitikken.

KKD fremhever at kravet til likebehandling ikke kan anvendes som absolutt, og mener det er hensiktsmessig å skille likebehandling mellom positiv og negativ diskriminering. I denne meldingen defineres likebehandling til å omhandle prinsippet om ikke-diskriminering som skal hindre forskjellsbehandling som ikke er tilstrekkelig begrunnet, og at det ikke skal gjøres *usaklig* forskjell mellom trossamfunnene. Derfor hevder KKD at: ”det er mulig, og det kan være formålstjenlig, å skille tros- og livssynsfrihet og likebehandling (ikke-diskriminering) som prinsipper og som rettslige begreper” (St.meld. nr. 17 (2007-08):16). Grunnet departementets definisjon av *prinsippet* om ikke-diskriminering forstås forskjellsbehandlingen av Dnk som tilstrekkelig begrunnet, hvor argumentene om kirkens særstilling i historien og i samtiden fremheves som saklig grunnlag. Det er viktig å fremheve at kirkemøtet ønsket at Dnk skulle gis et særskilt lovgrunnlag (Kirkemøtet 2006).

Det sentrale her er hvordan statens forståelse av religionsrettighetene medfører betydelig rom for politisk vurdering i utformingen av statens kirkepolitikk. I meldingen omtales tros- og livssynsfrihet og likebehandling gjennomgående som prinsipper, og viser til departementets forståelse av de menneskerettslige forpliktelsene ikke som juridiske rettsregler, men i betydningen av retningslinjer og normer. Det vil si at de menneskerettslige normene *definerer* statens handlingsrom, men åpner for politisk vurdering innenfor de rammene som fastsettes. En sentral motsetning i stortingsmeldingen er hvordan de ulike internasjonale forpliktelsene fremheves som en begrensning for statens handlingsrom i tros- og livssynspolitikken på den ene siden, mens på den andre siden innebærer vektleggingen av rettighetene som prinsipper at det er betydelig rom for politisk styring i utformingen av statens kirkepolitikk.

En annen vesentlig motsetning i meldingen er hvordan KKD fremhever at økt tros- og livssynsmangfold utgjør en sentral utfordring for statskirkeordningen, men samtidig hevder at ”til tross for at samfunnet er blitt mer pluralistisk, er Norge i hovedsak mer preget av religiøs

enhet enn av det nye mangfoldet” (St.meld. nr.17 (2007-08):34). På den måten begrunnes endringene i statskirkeordningen ut fra hensyn til religiøst mangfold, men videreføringen av Dnks særordning begrunnes ut ifra religiøs homogenitet. Et interessant spørsmål blir således hvorvidt det er statens særlige forpliktelser ovenfor Dnk som kan sies å ligge bak videreføringen av kirkens særstilling eller om andre mer statlige kirkepolitiske målsettinger ligger til grunn. KKD's følgende beskrivelse av lovforslaget angir det sistnevnte.

Den vil også tydeliggjøre at Stortinget fortsatt kan og skal gi særskilt lovgivning om Den norske kirke. Ordlyden vil videre uttrykke at lovgiveren fortsatt kan gå lenger i å regulere Den norske kirke enn andre tros- og livssynssamfunn (St.meld. nr. 17 (2007-08):73).

Selv om GrL § 2 ikke utgjør en begrensning på Stortingets myndighet, er paragraf 16 et Kongelig prerogativ som i prinsippet begrenser Stortingets lovgivningsmyndighet i kirkelige saker (St.meld. nr. 17 (2007-08):73). Selv om det overordnede kirkepolitiske målet er å styrke Dnks selvstendighet og likebehandling, erkjenner KKD at Stortinget fortsatt har større styringsmuligheter overfor Dnk, sammenlignet med de andre tros- og livssynssamfunnene. Det antyder at statens makt til å styre forståelser og monopol på lovgivning anvendes som legitimeringsstrategi ovenfor Dnk og de andre tros- og livssynssamfunnene, som rettferdiggjør en form for statlig styring ovenfor kirken.

Det mest kontroversielle er ikke at Dnks organisering og virksomhet fortsatt skal reguleres av en egen kirkelov, men at Dnk ikke skal opprettes som et eget rettssubjekt (KKD 2008b punkt 2, 2). Kirkens selvstendige rettsstatus har vært et sentralt krav kirkemøtet har fremmet ovenfor staten (Kirkemøtet 2006, Kirkemøtet 2008b). Dette kravet blir ikke etterfulgt. Ettersom kirkelig statsråd avvikles og kirkens regionale og sentrale administrasjon fortsatt skal være en del av statsforvaltningen betyr det at kirkens øverste og representative organ fortsatt vil basere sin autoritet på offentlig myndighet, men på Stortingets ikke-konfesjonelle myndighet. Grunnlaget for statlig styring i nyordningen mellom staten og kirken videreføres ved at Stortinget kan styre kirken gjennom sin lovgivende og bevilgende myndighet. Dette står i sterkt kontrast til religionsrettighetene.

I tillegg er videreføringen av Dnks manglede rettsstatus en sentral motsetning til departementets anerkjennelse av kirkens egenart som trossamfunn. Statens muligheter for styring ovenfor Dnk er fortsatt tilstede, dog mindre konkret enn i dagens ordning. Dette bidrar til å sette spørsmålsteget til hva hensyn til tradisjon innebærer. Det virker som at hensynet til tradisjon bidrar til å opprettholde flere sider som er blitt fremhevet som sentrale

spenningsforhold i relasjonen mellom staten og Dnk. At deler av Dnk fortsatt skal forstås som en del av offentlig forvaltning, innebærer at kirken kan forstås som et ”statlig trossamfunn”. Av den grunn virker hensynet til tradisjon og kontinuitet også å være hensyn til mer spesifikke kirkepolitiske målsettinger. Hvilke argumenter kan bidra til å belyse dette?

”Departementet legger avgjørende vekt på at endringer i statskirkeordningen må skje på en slik måte at Den norske kirke skal videreføres og styrkes som en åpen, inkluderende og landsdekkende folkekirke” (St.meld. nr. 17 (2007-08):35). For at videreføringen av Dnk som folkekirke skal sikres mener KKD at er det viktig at kirkemedlemmenes religiøse og teologiske mangfold kommer til uttrykk i utnevnelserne til de ledende kirkelige stillingene. En styrket demokratisk styringsstruktur er således statens svar på å sikre medlemmenes tilhørighet, og styrke båndet og tillitten mellom folket og Dnk.

Økt deltakelse og engasjement av kirkens medlemmer er også et ønske fra Dnk. Saglie (2008) påpeker imidlertid en viktig utfordring med demokrati i et trossamfunn. For kirken er ikke bare en organisasjon til for seg selv og sine medlemmer, men den skal også forvalte et bestemt religiøst budskap. Selv om kirken ønsker å være åpen for religiøst og teologisk mangfold, skal Dnk også være og representere en kristen kirke. Det vil si at Dnk skal ikke bare gjenspeile medlemsviljen, men også ”Guds vilje”. Problematikken med demokrati i et trossamfunn oppstår dersom medlemsviljen strider imot teologiske læresetninger og kirkens religiøse budskap (Saglie 2008:27). Dette gjenspeiler spenningen som kan oppstå mellom statens og kirkens ulike demokratiske legitimitetsgrunnlag. Kirken legitimitet ligger ikke bare i medlemsviljen, men er også teologisk forankret grunnet dens egenart som trossamfunn.

Som nevnt tidligere er betegnelsen folkekirke sammenfallende med kirkens selvforståelse som trossamfunn. Departementets forståelse av Dnks egenart er imidlertid mer mangfoldig enn kun betegnelsen trossamfunn. ”Departementet vil for sin del peke på at egenarten ikke bare kan knyttes til Den norske kirkes identitet som trossamfunn, dens læregrunnlag og teologi, men også til supplerende perspektiver som statskirke, folkekirke og lokalkirke” (St.meld. nr. 17 (2007-08):76). Folkekirke og lokalkirke kan imidlertid sies å være mer fremtredende grunnet statens fokusering på å styrke båndet mellom kirken og folket. Departementet setter likhetstegn mellom Dnk som folkekirke og demokrati. Det understøttes av følgende utsang:

Et velfungerende demokrati kan være med på å sikre at de sammensatte relasjonene mellom folk og kirke kan ivaretas og videreutvikles. Derfor vurderer departementet tilstrekkelig demokratisk grunnlag, oppbygning og funksjon som nødvendige kjennetegn ved og forutsetninger for Den norske kirkes folkekirkelige identitet (St.meld. nr. 17 (2007-08):87).

Kirkeforliket antyder en politisk enighet om å foreta de nødvendige og kritiske grunnlovsendringene som bidrar til redusere spenningen mellom statens generelle tros- og livssynspolitisk og kirkepolitikk. Samtidig fremstår forliket som et kompromiss mellom statens legitime styringsmuligheter og kirkens krav på autonomi som trossamfunn. Endringene vil redusere grunnlaget for statens direkte maktutøvelse ovenfor Dnk, men samtidig medfører statens definisjonsmakt og monopol på lovgivning et legitimeringsgrunnlag for den politiske avgjørelsen om å fastsette de ytre rammene for kirkens virksomhet. Stortingets lovgivende myndighet innebærer rett til å fastsette kirkeloven og kirkebudsjettet. Med utgangspunkt i de mer kirkepolitiske målsettingene argumenterer departementet med en fortsatt videreføring av en statskirkeordning. På den måten foretar staten endringer som reduserer problematikken rettet mot statens dobbeltrolle på det tros- og livssynspolitiske. En statskirkeordning er fortsatt det beste alternativet, men ”en statskirkeordning stiller særskilte krav til aktsomhet og følsomhet i statens generelle tros- og livssynspolitikk” (St.meld. nr. 17 (2007-08):34).

6.2.2 ”Oppdatering” av statens idrettspolitikk

I likhet med begrunnelsene for endringene i statskirkeordningen, kan moderniseringen av statens idrettspolitikk også sies å omhandle en balansering av ulike hensyn. For å forstå idrettsmeldingens hensikt er det nødvendig å fremheve hvordan statens idrettspolitikk er en del av statens frivillighetspolitikk. Stortingsmeldingen om idretten må ses i forhold til Stortingsmelding nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og Stortingsmelding nr. 41 (1997-98) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner* (også omtalt som frivillighetsmeldingene). Meldingene presenterer statens overordnede politikk ovenfor de frivillige organisasjonene, samt de premisser som ligger til grunn for statens samarbeid med organisasjonene.

Formålet i Stortingsmelding nr. 27 var å redegjøre for den delen av de frivillige organisasjonene som er et *statlig* anliggende, samt å styrke fundamentet for frivillig virke ved å fordele de statlige overføringene til de lokale, medlemsbaserte aktivitetene i organisasjonene (St.meld. nr. 27 (1996-97):6-7). Som nevnt i kapittel 2.6 er det tre målsettinger som understreker grunnlaget for offentlig samhandling med og statlige støtteordninger til de frivillige organisasjonene. Det er å styrke frivillig, lokalt og medlemsbasert virke, å inngå i verdibaserte samvirkeformer, og å støtte en fortjenestefri produksjon av velferdsytelser (St.meld. nr. 27 (1996-97):8-9). Særlig relevant i forhold til idretten er hvordan meldingen

presiserer at statlige tilskudd ikke skal danne grunnlag for privat fortjeneste, samt understreker at paraplyorganisasjonenes legitimitetsgrunnlag har utgangspunkt i de deltakende medlemsorganisasjonene. Endringene presentert i idrettsmeldingen kan dermed forstås som en balansering mellom hensynet til statens overordnede frivillighetspolitikk på den ene siden, og med de mer spesifikke idrettspolitiske målsettingene på den andre siden.

Det kommer tydelig frem i stortingsmeldingen om idretten at statens overordnede visjon for idrettspolitikken er *idrett og fysisk aktivitet for alle*. Denne visjonen bryter med den tidligere idrettspolitiske visjonen fra 1970-tallet "idrett for alle". Statens overordnede visjon er fortsatt et uttrykk for at folkets mulighet til å utøve idrett og fysisk aktivitet betraktes som et offentlig ansvarsområde. KUDs utvidede idrettspolitiske visjon kan forstås som en "oppdatering" til befolkningens endrede aktivitetsprofil. Endringer i befolkningens måter å utøve fysisk aktivitet danner nye rammebetingelser for statens idrettspolitikk. Det understrekes i følgende utsagn: "visjonen er et uttrykk for at det ikke bare er idrett i regi av idrettsorganisasjonene som berettiger offentlig støtte" (St.meld. nr. 14 (1999-2000):9). Det betyr imidlertid ikke at alle idrettsorganisasjoner kvalifiseres for statlig støtte. KUD presiserer at statlige midler også skal bidra til å styrke muligheten for *egenorganisert* aktivitet. Benevnelsen "fysisk aktivitet" skulle tilsi at de kommersielle tilbudene falt inn under dette begrepet, men departementets definisjon av fysisk aktivitet viser det motsatte. "Med fysisk aktivitet menes således egenorganiserte trenings- og mosjonsaktiviteter (St.meld. nr. 14 (1999-2000):36). Det vil si at departementet utelukker de fortjenestebaserte organisasjonene fra statens idrettspolitiske visjon. På den måten kan man si at statens makt til å styre forståelser bidrar til å legitimere ekskluderingen av de kommersielle aktørene fra det idrettspolitiske felt.

Dette poenget forsterkes ytterligere når departementet fastslår at det er: "(...) et grunnleggende prinsipp at støtte i form av spillemidler ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller omdannes til fortjeneste for private eiere" (St.meld. nr. 14 (1999-2000):39). Det vil si at de kommersielle aktørene ikke berettiges statlig støtte fordi tilbudene er fortjenestebaserte. Statlige midler er ment å komme et universelt formål til gode, og skal ikke danne grunnlag eller bidra til å subsidiere privat profitt. I tillegg behandles medlemmene som kunder, hvor medlemskapet ikke inneholder noen demokratiske rettigheter eller plikter. Disse presiseringene er i samsvar med de overordnede politiske prinsippene, som vektlegger statlig støtte og samarbeid med fortjenestefrie og frivillige, medlemsbaserte organisasjoner. Idrettsmeldingen understreker således skillet mellom kunde og medlem, og kommersiell og ideell virksomhet.

Ekskluderingen av de kommersielle aktørene kan imidlertid fremstå som en motsetning til statens overordnede idrettspolitiske målsetning. På den ene siden påpeker KUD at de kommersielle treningsstudioene kan fange opp de deler av befolkningen som ikke finner et tilfredsstillende tilbud gjennom NIF. Dermed fremstilles de som et sentralt bidrag til å oppnå statens visjon om styrket aktivitetsomfang i befolkningen, og til statens folkehelseprosjekt. I tillegg er det rimelig å anta at disse treningsentrene kan fungere som sosiale møteplasser i nærmiljøet, der venner avtales å trene sammen eller man treffer nye bekjenskaper. På den måten kan aspekter ved idrettens egen- og nytteverdi, som begrunner statlig støtte til NIF, også sies å gjelde aktiviteten i regi av de kommersielle treningsentrene.

På den andre siden fremhever KUD at statens overordnede visjon ikke er et uttrykk for at alle målområder og grupper er et viktig ansvarsområde for det offentlige. ”Departementet har som utgangspunkt at staten gjennom sin idrettspolitikk bør ha et særlig ansvar for gruppene barn og ungdom, og at dette er de viktigste målgruppene for statlig idrettspolitikk” (St.meld. nr. 14 (1999-2000):38). Siden KUD fremhever at de kommersielle treningstilbudene i stor grad er rettet mot de voksne, kan denne presiseringen bidra til å legitimere statens manglende interesse for kommersielle aktører. Treningsentrene kvalifiseres ikke for statlig støtte både fordi de er fortjenestebaserte og ikke aktiviserer den gruppen som er særlig prioritert målgruppe for statens idrettspolitikk. Det vil si at NIF er statens viktigste og eneste samarbeidspartner på idrettsfeltet. Fordi NIF aktiviserer en større bredde av befolkningen, særlig den yngre delen av befolkningen. Her vektlegges NIFs oppslutning blant barn og ungdom som et sentralt argument for statlig støtte til NIF. På den måten kan Idrettsforbundets rolle som Norges største barne- og ungdomsorganisasjon forstås som et maktkort NIF har ovenfor de andre kommersielle aktivitetsaktørene. Dermed favoriseres den organiserte idretten ut fra dens aktuelle og kvantitative særstilling i samfunnet. Dette fremhever imidlertid en annen sentral kontrast i idrettsmeldingens beskrivelser.

På den ene siden understrekes det at statlige midler ikke skal kunne omdannes til privat fortjeneste som er årsaken til eksklusjonen av de kommersielle aktørene, men på den andre siden skal statlige midler fordeles til NIF til tross for utfordringen tilknyttet sammenvevningen mellom de fortjenestebaserte eierformer og de frivillige demokratiske organisasjonene. Et annet tvetydig argument i meldingen er hvordan KUD fremhever NIF som statens viktigste aktør på aktivitetssiden, samtidig som det påpekes at ikke alle finner et tilfredsstillende tilbud gjennom den frivillige idretten. Denne bekymringen nevnes i meldingen: ”NIFs rolle og funksjon vil over tid måtte vurderes i forhold til om aktivitetstilbudet i medlemsorganisasjonene tilfredsstiller behovene i befolkningen, og om

organisasjonenes tilbud er i tråd med overordnede idrettspolitiske mål” (St.meld. nr. 14 (1999-2000):10). Til tross for statens bekymring for økt kommersialisering i idretten, fremheves NIF som statens eneste aktuelle samarbeidsaktør på det idrettspolitiske feltet. Hva kan forklare statens særbehandling av NIF?

For det første sier KKD at: ”det er ikke uvanlig å sette likhetstegn mellom idrett og den aktivitet som skjer i regi av idrettsorganisasjonene” (St.meld. nr. 14 1999-2000:36). Er ikke aktivitets- og tilbudsdifferensieringen på idrettsfeltet en indikasjon på det motsatte? Til tross for at departementet erkjenner at befolkningens måte å utøve idrett på er mangfoldig og at idrettsfeltet preges av ulike organisatoriske aktivitetstilbud, forstås likevel idrett som deltakelse gjennom NIF.

Det understrekes ytterligere av departementets definisjon av idrettsbegrepet: ”med *idrett* vil en derfor i denne meldingen mene aktivitet i form av *konkurranse eller trening i den organiserte idretten*” (St.meld. nr. 14 (1999-2000):36). Statens makt til å definere hva som menes med idrett innebærer en favorisering av NIF på idrettsfeltet fordi departementet tildeler NIF rollen som *idretten*. Ved at KUD setter likhetstegn mellom idrett og den aktiviteten som skjer i regi av idrettsorganisasjonene kan man si at staten tildeler hegemoniet på idrettsfeltet til NIF.

For det tredje, og som også bidrar til å forstå hvorfor staten ”ser mellom fingrene” på økt kommersialisering i NIF, tydeliggjøres i følgende utsang:

Den offentlige støtten er ikke først og fremst begrunnet ut fra eierorganisasjonenes særtrekk eller verdigrunnlag, men ut fra kriterier som kompetanse, effektivitet og tilgjengelighet. På denne bakgrunn kan det hevdes at statlig støttepolitikk i seg selv medvirker til profesjonalisering av frivillige organisasjoner og deres virksomhetsområder (St.meld. nr. 14 (1999-2000):19).

Denne uttalelsen antyder at staten betrakter NIF som den aktøren som besitter den nødvendige kompetanse, effektivitet og tilgjengelighet på idrettsfeltet. Skille mener at staten her innrømmer støtte av en særskilt organisasjon, vil medføre at denne organisasjonen fremstår som mer profesjonell enn andre potensielle aktører (2007:4). NIF er kvantitativt den største idrettsorganisasjonen og den største barne- og ungdomsorganisasjonen, og således den mest tilgjengelige organisasjonen for iverksettingen av statens idrettspolitikk. Favoriseringen av NIF kan også argumenteres ut fra en historisk særstilling, når idretten fremstår som det alternativet som besitter den nødvendige kunnskapen.

Dette utsagnet bidrar til å belyse en annen motsetning. Statens støtte til NIF begrunnes ikke først og fremst gjennom dens særtrekk som en medlemsbasert organisasjon

som det mest sentrale bidrag til velferdssamfunnet. Det er gjennom NIF at statens idrettspolitiske målsetninger mest effektivt kan iverksettes på det idrettspolitiske feltet. KUD er avhengig av et samarbeid med NIF for å få gjennomført den statlige idrettspolitikken. Til sammenligning med KKD's begrunnelser i meldingen om kirken, kan statens favorisering også sies å være basert på NIFs særstilling i historien og i samtiden.

Det er tydelig at regjeringens prioriterte mål for statens idrettspolitikk fremover er breddeidrett på lokalt nivå. Denne prioriteringen er i tråd med frivillighetsmeldingens premisser for statlig samarbeid med frivillige organisasjoner. Statlige midler skal anvendes slik at de kommer den frivillige, medlemsbaserte idretten til gode, samt styrker muligheten for egenorganisert trening i befolkningen. KUD ønsker å innrette bruken av statlige midler til idrettsformål slik at de styrker muligheten for egenorganisert aktivitet gjennom å tilpasse den statlige anleggsmassen den nye aktivitetsprofilen i befolkningen. Selv om departementet fremhever at NIF selv må ta initiativ til videreutvikling av aktivitetstilbud for å møte de nye aktivitetsbehovene, inneholder idrettsmeldingen flere forslag tilknyttet egenorganisert fysisk aktivitet. Det kan betraktes som statlig initiativ til å utvikle et mer differensiert tilbud der den konkurranseorienterte idretten ikke strekker til.

Dette poenget understøttes i departementets begrunnelse for statlig støtte til NIF, hvor det er: "(...) et selvstendig poeng å stimulere frivillige organisasjoner til å utvikle et variert og godt idrettstilbud til sine medlemmer" (St.meld. nr. 14 (1999-2000):37). På den måten virker det som at staten ønsker å bidra til en tilbudspluralisering gjennom NIF. Et bredt spekter av aktivitetstilbud skal sikres gjennom offentlig støtte til den lokale, frivillige idretten og på egenhånd gjennom offentlig eide idrettsanlegg. Det vil si at departementet ønsker å bruke statlige midler til å styrke NIFs aktivitets -tilbud og omfang, som kan forstås som et virkemiddel som skal bidra til å sikre NIFs monopolstilling på idrettsfeltet.

Statens prioritering av den frivillige, medlemsbaserte breddeidretten på lokalt nivå fremstår imidlertid som tvetydig når toppidretten fremheves som et statlig mål for offentlig støtte. Toppidretten fremheves som den delen av NIF der fortjenestebaserte aktører og økonomiske blandingsformerer er sterkest utbredt. Staten vil således støtte den delen av idretten der kommersialiseringen er sterkest. Departementet presiserer imidlertid at det er idretten som kulturfenomen og identitetsskaper som berettiger støtte til toppidretten. Det er idrettens egenverdi - den glede, opplevelsen og samhold, som staten ønsker å styrke. Idrett er et universelt fenomen og har derfor en viktig samfunnsverdi i form av en sterk gjenkjennelseeffekt på tvers av landegrensene, og bidrar til identitetsskaping i vid forstand (St.meld. nr. 14 (1999-2000):37). Toppidretten bidrar til en nasjonal identitetsfølelse og bidrar

til å styrke det store fellesskapet i landet. Statlige midler til toppidretten legitimeres således ut fra et allmenntilgitt og universelt formål. I dette tilfellet fremtrer hensynet til mer idrettspolitiske hensyn ovenfor NIF å veie tyngre enn de overordnede politiske prinsippene i frivillighetsmeldingene.

Idrettsmeldingen er tydelig på at NIF er statens viktigste og eneste samarbeidspartner på aktivitetssiden. Selv om KUD fremhever økt kommersialisering i deler av NIF som en sentral utfordring for statens idrettspolitikk, får ikke denne utviklingen de samme konsekvensene som for de kommersielle aktørene. NIF er fortsatt berettiget til statlig støtte. Departementet iverksetter imidlertid andre virkemidler ovenfor NIF. Disse virkemidlene er som nevnt i kapittel fire etablering av en ny budsjettstruktur og en lokal tilskuddordning.

Hensikten bak den nye budsjettstrukturen er å styrke samsvaret mellom statens idrettspolitiske mål og overføringen av spillemidler til NIF, samt styrke rammebetingelser for de deler av den organiserte aktiviteten skapes og økt rapportering fra NIF vil sikre tiltrekkelig innsyn i virksomheten og idrettens bruk av spillemidlene. Disse hensynene er i følge KUD i samsvar med de prinsippene som frivillighetsmeldingene la til grunn for statlig samarbeid med frivillige organisasjoner.

Det er nødvendig at staten klargjør sine mål med overføringer til frivillig virke, og tilpasser tildelingskriterier og kontrollformer etter disse målene. Det er i idrettslagene aktiviteten utøves og det frivillige engasjementet har sitt utspring. Det er derfor et mål at en større andel av de statlige midlene skal komme dette nivået til gode (St.meld. nr. 14 (1999-2000):53).

Økt kontroll og styring av NIFs bruk av spillemidlene er derfor ment til å balansere hensynet til statens generelle frivillighetspolitikk og de mer spesifikke idrettspolitiske mål. Bergsgard påpeker at siden den økte statlige styringen av spillemidlene har sin basis i idrettsmeldingene og Stortingets kontroll av disse, er det mulig å se den økte statlige styringen som en normalisering av den *særegne* ordningen med at den statlige støtten til idrett går utenom statsbudsjettet (Bergsgard 2002:65). På den måten kan statens økte styring betraktes som en legitimeringsstrategi. Siden idretten er utsatt for økt kommersialisering kan statens initiativ til budsjettordningen forstås som en legitimering for fortsatt videreføring av statens samarbeid og støtte til NIF. Etersom staten poengterer at frivillige organisasjoners legitimitet har grunnlag i organisasjonens lokale engasjement og oppslutning, kan det virke som at staten ønsker å styrke NIFs legitimitet som samfunnsaktør ved tydeliggjøre at staten å innrette større deler av de statlige midlene til å styrke NIFs breddeidrett på lokalplan. Dette understrekes også med opprettelsen av den nye tilskuddordningen til lokale lag og foreninger.

Ideen om en lokal støtteordning ble først annonsert i frivillighetsmeldingene (St.meld. nr. 27 (1996-97) og St.meld. nr. 44 (1997-98)) og deretter fulgt opp i idrettsmeldingen etter Stortingets oppslutning om tilskuddordningen. Ordningen skal finansieres gjennom de tildelte spillemidlene til NIF, og er ment til å styrke medlemsbasert frivillig virke på lokalnivå. I likhet med den nye budsjettordningen begrunnes tilskuddordningen med at statens midler i større grad skal komme det lokale lagsnivå til gode. Økt fokus på idrettens lokale, frivillige aktivitetsnivå er i samsvar med intensjonen i frivillighetsmeldingene.

Det er mulig å se disse ordningene fra to ulike hold. På den ene siden kan budsjett- og tilskuddsordningen ses som en konsekvens av økt kommersialisering innad i NIF. Det er et legitimt krav at staten har rett til å bestemme hvor statens midler kan brukes og er virkemidler som gjenspeiler statens makt til å styre handlinger. Det vil si at idrettens autonomi er ikke absolutt. Ordningene politiske initiativ etablert ovenfra og ned, og viser økt styring og kontroll over NIFs bruk av spillemidlene. På den andre siden kan disse ordningene forstås som endringer som vil legitimerer fortsatt statlig samarbeid med NIF. Departementet har tydeliggjort statens premisser på det idrettspolitiske feltet, samt klargjort hva som er statens særlige idrettspolitiske prioriterte målgrupper og idrettsområder. Det er primært breddeidrett på lokalt nivå for barn og ungdom og egenorganisert aktivitet som er statens hovedprioritering. Målet om idrett og fysisk aktivitet skal nås gjennom middelet, NIF.

Problematikken med klargjøringen av statens prioriteringer er at de ikke nødvendigvis sammenfaller med idrettstingets prioriteringer. NIF er en felles organisasjon for idrettsorganisasjonene i Norge, og idretten selv har også selvstendige mål for utviklingen av enkeltidretter og idretten generelt. Dette relateres til hvordan Enjolras m.fl. vektlegger hvordan NIF er en medlemsbasert organisasjon, hvor idrettens legitimitetsgrunnlag er tilknyttet realiseringen til medlemsviljen (2005:155). Utfordringen tilknyttet statlig økonomisk styring er rettet mot idrettens krav på selvstyre og betydningen av idrettsdemokratiet.

Det er en prinsipielt viktig forskjell mellom å definere statlige mål og la organisasjonens evne til måloppnåelse være kriterium for tildeling av midler, og å betrakte en frivillig, medlemsbasert organisasjon nærmest som et offentlig forvaltningsledd der også virkemiddelbruken blir detaljstyrt, ofte uten å ta hensyn til organisasjonens egne demokratisk fattede beslutninger (NIF 2003:38).

Det vil si at statens styring og kontroll av spillemidlene ikke må gå på bekostning av idrettsdemokratiet. Samtidig uttrykker NIF enighet med idrettsmeldingens overordnede idrettspolitiske mål. NIFs hovedvisjon om "en åpen og inkluderende idrett" sammenfaller i

stor grad med statens overordnede idrettspolitiske visjon om idrett for alle. Selv om NIF uttrykker enighet om statens politiske mål kan det likevel oppstå uenighet om hvordan ressursene skal fordeles. Likevel erkjenner NIF at vurderingen av ressursbruken som før var et organisatorisk saksområde nå også er blitt et offentlig anliggende, og det er et utviklingstrekk som idretten må erkjenne og ta hensyn til (NIF 2003:35).

Til tross for økt fragmentering på idrettsfeltet får ikke dette de store konsekvensene for statens samarbeidsforhold med NIF (Bergsgard 2002). Idrettsmeldingen viser tydelig at staten er avhengig av et samarbeid med NIF for å nå sin idrettspolitiske visjon om idrett for alle. Idretten har et maktkort ovenfor staten i form av å være Norges største frivillige barne- og ungdomsorganisasjon. Samtidig er NIF avhengig av de statlige midlene for å opprettholde sin virksomhet på aktivitets- og anleggssiden. NIF understreker imidlertid prinsippet om at ansvarsfordelingen innebærer at det offentlige bygger og drifter anlegg, og idretten fyller dem med aktivitet (NIF 2007:17).

6.3 Oppsummering

De sentrale endringene som fremheves i stortingsmeldingene om kirken og idretten er individualisering, institusjonell differensiering og globalisering, som igjen resulterer i økt kommersialisering og kulturelle endringer. Endringene har medført et mer pluralistisk- og fragmentert religions- og idrettsfelt, og viser til en maktforskyvning mellom staten og feltene. Religionsfeltet er knyttet nærmere det sivile felt, og dette har lagt press på statens religionspolitiske rolle og statens formelle tilknytning til Dnk. Idrettsfeltets rolle i sivilsamfunnet er svekket, som delvis skyldes økt sammenkobling mellom idrettsfeltet og markedet. Dette legger press på statens forhold til NIF, og utfordrer statens idrettspolitiske visjon om idrett for alle.

I forholdet mellom staten og kirken har økt globalisering og tros- og livssynspluralisme svekket statens legitimitetsgrunnlag for direkte og konkret myndighet ovenfor *trossamfunnet*, Dnk. Utviklingstrekkene har tydeliggjort religionsrettighetene i statskirkedebatten, og har utfordret den verdslige makten over Dnk. Kirkeforliket er på mange måter et kompromiss mellom kirkens krav på autonomi og det verdslige maktmonopolet. På den ene siden en styrkning av kirkens rettslige autonomi, mens på den andre siden skal staten, gjennom Stortingets lovgivende og bevilgende myndighet, fortsatt ha ansvar for de ytre organisatoriske rammebetingelsene og finansiering av kirkens virksomhet.

I forholdet mellom staten og NIF har i sær økt individualisering og kommersialisering stilt idrettspolitikken ovenfor nye utfordringer. Statens etablering av den nye budsjettordningen og tilskuddordningen er et uttrykk for at staten i større grad ønsker økt kontroll og styring med NIFs bruk av spillemidlene. Siden staten begrunner støtte til idretten ut fra den aktivitet som skjer på lokalplan, er det et legitimt krav at staten ønsker at de offentlige midlene skal tilfalle den frivillige, lokale og medlemsbaserte aktiviteten. På den måten kan ordningene betraktes som ønskede virkemidler som er ment til å styre idretsbevegelsen som i større grad samsvarer med statens visjoner for den statlige idrettspolitikken. Budsjettordningen var ment til å balansere forholdet mellom idrettens autonomi og statens idrettspolitiske mål.

Stortingsmeldingene om kirken og idretten er i stor grad preget av motstridende argumenter og forståelsen bak disse motsetningene er i stor grad knyttet til spenningen mellom de ulike demokratiforståelsene, og makten mellom å styre handlinger og styre forståelser. Særlig sentralt i forholdet mellom stat og Dnk, er hvordan økte forpliktelser til de internasjonale rettighetstraktatene begrenser statens handlingsrom i religions- og kirkepolitikken. Samtidig er ikke disse rettighetene absolutte, og definisjonen av likebehandling tydeliggjorde at den politiske makten til å definere relasjonen mellom staten og Dnk. I forhold til stat og idrett er spenningen i stor grad knyttet mellom statens makt til å styre ressurser og makten til å styre forståelser om situasjoner som uttrykker hva som er legitimt for statens styringskapasitet. Folkets mulighet for utøvelse av idrett er statens ansvar.

Ivaretagelse av kirkens og idrettens egenart fremstår som viktige hensyn. De politiske endringene er i stor grad relatert til ønske om å bevare NIF som en frivillig idretsorganisasjon, og Dnk som en åpen folkekirke. Staten ønsker fortsatt å opprettholde sin finansielle og til en viss grad institusjonelle tilknytning til organisasjonene. Statens politikk legger imidlertid definisjonsmessige rammebetingelser til grunn for organisasjonenes virksomhet, som i stor grad baseres på statens monopol på lovgivning. Til tross for økt fragmentering på idrettsfeltet er NIF fortsatt statens viktigste samarbeidspartner for iverksettelsen av statens idrettspolitikk. Til tross for økt pluralisme på religionsfeltet, og økt tros- og livssynspluralisme, ønsker staten å videreføre en modifisert statskirkeordning. De allmenne utviklingstrekkene viser at statens rolle ovenfor det religionspolitiske feltet og Dnk er redusert, mens statens rolle ovenfor det idrettspolitiske feltet og NIF er styrket. Statens kirke- og idrettspolitikk er preget av både forandring og kontinuitet.

7 Ulik koloniseringsprosess ovenfor kirken og idretten

Den overordnende målsettingen uttrykt i stortingsmeldingen om kirken er å styrke forholdet mellom folk og kirke for deretter å svekke båndet mellom stat og kirke. I stortingsmeldingen om idretten er det overordnede mål å styrke forholdet mellom idrett og folk gjennom økt statlig engasjement på idrettsfeltet og styring av spillemidlene til idrettsformål. Denne utviklingen ønsker jeg å diskutere i lys av Lorentzens tese om statlig kolonisering ved å svare på siste delspørsmål: *Hvordan begrunnes det at det føres en ulik politikk overfor Dnk og NIF, og hva er de prinsipielle argumentene bak endringene i kirke- og idrettspolitikken?*

Engasjementet rundt tro og livssyn og idrett er fortsatt omfattende i det norske samfunnet. Det innebærer imidlertid ulike betingelser for statens rolle på religions- og idrettspolitiske feltet. Et fellestrekk i statens kirke- og idrettspolitikk er fokuset på styrket relasjon mellom idrett og kirke og det norske folk. Kan statens politikk ovenfor kirken og idretten være et uttrykk for en mer overordnet kollektiv frivillighetspolitisk målsetting?

7.1 Samfunnsmessig identitetsskifte

Økt individualisering og globalisering, i form av økt kommersialisme og kultur mangfold, fremstår som sentrale drivkrefter bak endringene i statens politikk ovenfor kirken og idretten. Departementenes beskrivelser av endringer på religions- og idrettsfeltet gjenspeiler forståelsen av samfunnsmoderniseringen som en sentral drivkraft bak endringene i sivilsamfunnet (Selle og Øymyr 1995; Lorentzen 2004a, 2007; Østerud m.fl. 2003).

Økt tros- og livssynsmangfold og endringer i befolkningens måte å utøve idrett og fysisk aktivitet må til dels ses i sammenheng med økt individualisering og globalisering. Det kan blant annet relateres til hvordan samfunnsmoderniseringen medfører en individuell fristilling fra tidligere kollektive verdier til mer individuelle behov, hvor hver enkelt blir mer opptatt av selvrealisering og valgfrihet (Lorentzen 2004a; Østerud m.fl. 2003). Endrede tros- og aktivitetsbehov viser at befolkningen ønsker og søker etter et mer differensiert tilbud for å realisere sitt kroppsideal og behov for sjelesorg.

Det skulle imidlertid tilsi at kirkens og idrettens tradisjonelle aktivitets- og religionsmonopol ikke utløser den samme tilslutningen og tilhørigheten som tidligere. Antallet kirkemedlemmer har imidlertid aldri vært høyere enn det er i dag, og NIF rapporterer om reell økning i medlemskapstall i ordinære idrettslag (Winsnes 2006; NIF 2008). Kirkens

og idrettens brede oppslutning i befolkningen viser at organisasjonene fortsatt representerer viktige verdier og tradisjoner av betydning blant det norske folk. En delforklaring kan være at organisasjonens har tilbud og tjenester rettet mot individuelle aktivitets- og trosbehov. Det er imidlertid viktig å nevne at kirken og idretten påvirkes av moderniserende samfunnskrefter som medfører at organisasjonenes normer og verdier til en viss grad modifiseres for å gjenspeile strømmingene i befolkningen og i samfunnet. Eksempelvis skal bispemøtet foreta en utredning av kirkens ekteskapsforståelse og hvordan kirken skal forholde seg til homofile som ønsker å gifte seg i kirken.

I stortingsmeldingene er departementenes bekymringer mer rettet mot differensieringen mellom aktive og passive medlemskap i kirken og idretten. I kirken betyr passive medlemskap deltakelse kun for de store anledningene i livet som dåp, konfirmasjon, vielse og begravelse, men ellers lite aktiv frivillig engasjement. I idretten betyr det utviklingen av det økonomiske støttemedlemskapet, fremfor det frivillige bidragsytende engasjementet. Det kan relateres til hvordan avideologiseringen fremheves som utfordring for betydningen av medlemsrollen og deltakelseskulturen for verdibaserte organisasjoner, som medfører økt vanskelighet med å få medlemmer til å påta seg langvarige engasjement- og tillitsverv (Østerud m.fl. 2003; Lorentzen 2004a). Denne utviklingen fremheves også av Dnk og NIF som en viktig utfordring for kirken og idretten framover (Kirkemøtet 2004; NIF 2007). Arbeidet i menighetene og idrettslagene er i stor grad avhengig av frivillig og ubetalt arbeidsinnsats. Behovet for økt *aktivt*, frivillig engasjement i kirken og idretten er sentralt i stortingsmeldingene om kirken og idretten, og for Dnk og NIF.

Konsekvensen av individualiseringen, og økt globalisering er tydelig på organisasjonsnivå og kommer til uttrykk i form av økt pluralisering og fragmentering på religions- og idrettsfeltet. Mangfoldet av tros- og livssynssamfunn og kommersielle aktivitetstilbud gjenspeiler behovet for ulike tros- og aktivitetstilbud i befolkningen. Tilbudsdifferensieringen skaper økt konkurranse om medlemmene og organisasjonene må i større grad synliggjøre hva Dnk kan tilby av "sjelesorgstjenester" og hva NIF kan tilby av aktiviteter. Konsekvensen av økt tilbudsdifferensiering kan sies å komme til uttrykk i kirkens og idrettens politiske dokumenter ved at de vektlegger og begrunner Dnk og NIF som "åpen og inkluderende". Dette gir positive assosiasjoner til organisasjonenes virksomhet, og en fremstilling av kirken og idretten som mer universell og mangfoldig.

Utviklingen av mer markedsbaserte verdier innad i organisasjonene er i større grad en utfordring for idretten enn kirken. I stortingsmeldningen om Dnk kommer det klart frem at en medlemsavgift ikke er en aktuell løsning for kirken i dag. Dåpshandlingen skal fortsatt være

det eneste medlemskriterium for kirkemedlemmene og henviser til Dnk som en åpen og inkluderende folkekirke (St.meld. nr. 17 (2007-08):19). Idretten er mer preget av den kommersialiserte utviklingen, som bidrar til å legge press på idrettens frivillighetsgrunnlag. Selv om idrettens og kirkens verdier fortsatt står sterkt i det norske samfunnet, medfører økt fragmentering og pluralisering på idretts- og religionsfeltet økt konkurranse om medlemmene. ”Til pluraliteten hører valgfriheten” (Winsnes 2006:12).

Forståelsen bak endringene i idretten og kirken må derfor ses i parallell med den generelle samfunnsutviklingen. Kirken og idretten kan ikke ses isolert fra det samfunn den er en del av. Dette støtter hvordan Selle og Øymyr (1995) og Wollebæk m.fl. (2000) påpeker at organisasjonsendring gjenspeiler samfunnsendring. Selle og Øymyr begrunner dette med at frivillig organisasjonsdanning, særlig på lokalt nivå, er en langt mer åpen prosess sammenlignet med offentlig og markedsbasert virksomhet (1995:101). Kirkens og idrettens virksomhet er ikke bare til for medlemmene, men arbeidet i menighetene og idrettslagene er i stor grad basert på individenes engasjement og frivillig arbeidsinnsats. Endringer på individnivå medfører endringer på organisasjonsnivå.

Det sentrale poenget er imidlertid hvordan politikerne må forholde seg til de tunge moderniseringskreftene. For å forstå endringene i statens rolle ovenfor det religions- og idrettspolitiske feltet er det særlig relevant å fremheve konsekvensene av den økende individualiseringen. Selv om individualismen kan forstås som en bakenforliggende drivkraft som vanskelig kan lokaliseres, medfører de ulike prosessene et samfunnsmessig identitetsskifte (Lorentzen 2007:113). Et vesentlig fellestrekk i stortingsmeldingene er hvordan samfunnet er blitt mer heterogent, både i form av tros- og livssyns- og aktivitetsmangfold. Det er ikke lenger like selvsagt at trening skjer i regi av NIF eller like selvfølgelig at Dnks religiøse budskap representerer alle enkeltmenneskenes verdier og tradisjoner og skaper tilhørighet.

Dette samfunnsmessige identitetsskiftet stiller ulike krav til statens kirke- og idrettspolitik. Denne utviklingen er interessant i lys av Lorentzens beskrivelser i utviklingen mellom staten og sivilsamfunnet:

Integrasjonen mellom myndigheter og sivile aktører har pågått siden 1970-årene, og mye tyder på at prosessen vil fortsette. Det er heller ikke enkelt å tenke seg at store, profesjonaliserte sammenslutninger, skal klare å komme løs fra den statlige omfavnelsen (Lorentzen 2007:134).

Den historiske og aktuelle utviklingen i statens forhold til Dnk og NIF viser en klar motstridende utviklingstendens. Utviklingen i statens forhold til idretten kan sies å falle inn under Lorentzens beskrivelser av økt statliggjøring av det sivile engasjementet. Siden 1970-tallet og idrettens nyvunne "kulturstatus", har idretten gradvis blitt en større del av den offentlige politikken og blitt mer integrert i den offentlige forvaltningen. Samtidig med idrettens vekst, har statens støtte til NIF økt. I løpet av det siste året viser endringene i statens idrettspolitik et utvidet politisk engasjement ovenfor idrettsfeltet og økt styring av NIFs bruk av spillemidlene. Statens inkludering av "fysisk aktivitet" i den idrettspolitiske visjon tydeliggjør økt statlig engasjement på idrettsfeltet. Opprettelsen av budsjettordningen og tilskuddordningen innebærer at staten griper inn på aktivitetssiden som tidligere har vært NIFs ansvarsområde og ønsker økt kontroll over den operative idrettspolitikken. Begrunnelsen var å styrke aktivitetsomfanget på lokalt nivå. Et relevant spørsmål er imidlertid om økt statlig engasjement på idrettsfeltet kan sies å være løsningen på utfordringen knyttet til økt frivillig mobilisering? Lorentzen mener frivillighetens store ulempe er at den er frivillig: "ubetalt glød og engasjement lar seg bare i begrenset grad mobilisere gjennom offentlige programpakker" (2007: 130). Hvor går grensen for statens involvering? NIF er imidlertid klar på at statens rolle først og fremst bør være tilrettelegger for aktivitet i form av anlegg, mens det er NIF som skal sørge for aktiviteten (NIF 2007).

Derimot bidrar den historiske og aktuelle utviklingsprosessen som har preget, og fortsatt preger, forholdet mellom kirke og stat til å svekke Lorentzens tese om de statlige koloniseringsprosessene. Den kirkelige reformprosessen har gradvis styrket Dnks organisatoriske selvstendighet og selvstyre ovenfor kirkestyre. Dagens kirkeforlik representerer et vesentlig konkret og aktivt initiativ som vil bidra til å styrke kirkens autonomi. Kirkeforliket betyr imidlertid ikke et rent skille mellom stat og kirke, så på den måten har Lorentzen delvis rett. Dnk skal fortsatt forstås som en del av offentlig forvaltning. Likevel representerer forliket et statlig initiativ til grunnlovsmessige endringer som vil bidra til å styrke Dnks autonomi, og medfører en løsere tilknytning mellom stat og kirke. Forutsetningen for at maktbalansen mellom sivilsamfunnet og staten skal opprettholdes, innebærer at staten gjennom egne tiltak må sikre vilkårene for frihet og autonomi (Lorentzen 2007:95-96). Kirkeforliket er nettopp et slikt tiltak som vil styrke Dnks egenart som trossamfunn og selvstyre.

Statens ulike tilnærming ovenfor kirken og idretten det siste tiåret viser at Lorentzens forståelse av den statlige omfavnelsen er for ensidig. Hva kan forklare statens forskjellige politiske tilnærming ovenfor Dnk og NIF? Det kan i stor grad relateres til begrepsparet makt –

avmakt. Det handler om hvor langt folkeflertallet, det vil si staten, har rett til å styre eller påvirke mindretallets normer og praksisformer (Lorentzen 2004b:54-55). Ikke minst handler det om organisasjonenes egenart og begrensninger for styrbarhet. Samtidig fremtrer den velferdsstatlige likhets- og likeverdstankegangen å gi forskjellige utslag for statens politiske rammebetingelser på religions- og idrettsfeltet.

7.1.1 Mer helsepolitikk i statens idrettspolitik

Selv om KUD har det overordnede ansvaret for statens idrettspolitik er flere departementer tilknyttet området idrett og fysisk aktivitet. I idrettsmeldingen redegjøres det blant annet for hvordan Sosial- og helsedepartementet (i dag Helse- og omsorgsdepartementet) benytter fysisk aktivitet som et virkemiddel for å fremme og forebygge statens helsearbeid.

Med dette menes all form for fysisk aktivitet som bidrar til å redusere den helserisiko som inaktivitet innebærer. Forskning har vist at fysisk inaktivitet er en selvstendig risikofaktor for utvikling av sykdom. Det er derfor et mål å stimulere til en samfunnsutvikling som kan bidra til økt fysisk aktivitet i befolkningen (St.meld. nr. 14 (1999-2000):13).

Idrettens helsegevinst har vært og er en sentral grunn for statens medvirkning og støtte til idrettsformål, som understrekes av departementets vektlegging av idrettens egen- og nytteverdi. Idrettsaktivitet er en kilde til glede, trivsel og helse. Idrettens positive bidrag til statens helseforebyggende arbeid er knyttet både til fysisk og psykisk helse, og beskrives som en viktig samlet helsegevinst for samfunnet (St.meld. nr. 14 (1999-2000):36). Den positive sammenhengen mellom det å være i god fysisk og psykisk form tydeliggjør idrettens rolle i statens folkehelseprosjekt. Utviklingen i statens idrettspolitik det siste tiåret kan i stor grad sies å gjenspeile økt fokus på idrettens nyttebidrag til statens helsepolitikk.

Utvidelsen av statens overordnede visjon om *fysisk aktivitet* uttrykker nettopp det. Begrunnelsen for at egenorganiserte aktiviteter og mosjonsaktiviteter fremstår som viktig for statens idrettspolitik er den positive effekt utøvelse av idrett og trening har for den enkelte og for samfunnet som helhet (St.meld. nr. 14 (1999-2000):37). Intensjonen er at flest mulig skal gis mulighet til idrett og fysisk aktivitet, som indikerer at også den inaktive delen av befolkningen skal aktiviseres. Statens krav rettet mot NIFs økte tilrettelegging av et bredt og omfattende aktivitetstilbud angir idretten som et virkemiddel i statens helsepolitikk. Statens mål bak den overordnede visjonen er at alle skal få muligheten til å utøve idrett og fysisk aktivitet, og statens støtte til idrettsformål baseres på målsettingen å styrke aktivitetsnivå i

befolkningen som helhet. Statens idrettspolitik og idrettens kulturbegrep innebærer at folket skal aktiviseres, ikke kultiveres (Bergsgard 2002:64).

Idrettens bidrag til statens helsepolitikk tydeliggjøres i Stortingsmelding nr. 39 (2006-07) *Frivillighet for alle*. Meldingens kapitel 13 som omhandler idrettssektoren fremhever inaktivitet og overvekt som samfunnets store helsemessige utfordringer. ”En forutsetning for å bremse den negative utviklingen knyttet til overvekt i befolkningen, er å få folk i alle aldre til å bevege seg mer” (St.meld. nr. 39 (2006-07):118). Frivillighetsmeldingens beskrivelser av samfunnets helsemessige utfordringer bør ses i sammenheng med regjeringens prioritering av det frivillige, lokale idrettsarbeidet. Det understrekes i meldingens følgende utsagn:

Det viktigste bidraget idretten kan yte i forhold til folkehelsen er, gjennom idrettslagene, å tilby et bredt spekter av idrettsaktiviteter som favner flest mulig mennesker. Bedre tilrettelegging for idrettsaktiviteter gir folk mulighet til å ta vare på sin egen helse gjennom å drive fysisk aktivitet(St.meld. nr. 39 (2006-07):119).

Dette bidrar til å sette KUDs presisering og økt statlig støtte til et utvidet aktivitetstilbud i NIF inn i et velferdspolitisk perspektiv. Et utvidet aktivitetstilbud er ikke kun ment som et bidrag til å styrke NIFs interesser i form av økt medlemskap og således økte selvstendige inntekter, men kan forstås som et virkemiddel som skal appellere til en større del av den inaktive delen av befolkningen. NIF skal fremme et aktivitetsbasert samfunn. På den måten kan man si at idretten er et middel for å bekjempe problemer knyttet til fedme i dagens moderne samfunn. Derfor vil idretten få mer penger for å realisere statens folkehelsemål hvor intensjonen er å få folk i bevegelse (St.meld. nr. 39 (2006-07):123).

Folkehelseperspektivet kan også bidra til å belyse statens initiativ til økt styring og kontroll av NIFs bruk av idrettsmidlene og opprettelsen av tilskuddordningen. De er begge ment å bedre rammebetingelsene for aktivitetsomfanget på lokalt nivå, som er der statens prioriterte målgruppe befinner seg. Å utvikle et godt aktivitetstilbud for barn og ungdom er en måte å sikre gode og sunne treningsvaner tidlig i livsløpet, og derfor en viktig statlig helsemessig investering for fremtiden. Statens idrettspolitiske prioritering på idrettens lokale aktivitetstilbud for barn og ungdom, tydeliggjør økt helsepolitiske begrunnelser i idrettspolitikken. Det vil si at man kan forstå statens økte styring av spillemidlene som legitimert ut fra allmenngyldige begrunnelser. Regjeringens idrettspolitik er ikke bare begrunnet ut ifra demokratisk likeverds- og likhetsideal, der statens skal legge til rette for at alle skal få mulighet til å utøve fysisk aktivitet. Statens samarbeid med og økonomisk støtte til NIF har et velferdspolitisk siktemål, ment som et allmenntilgitt bidrag rettet ovenfor de store

helsemessige utfordringene samfunnet står ovenfor.

Samtidig påpeker St.meld. nr. 39 (2006-07) at idrettens oppgave ikke bare er å løse offentlige velferdsoppgaver. Samarbeidet med idretten må bygge på respekt for idrettens særegne verdier som en frivillig, uavhengig og medlemsbasert organisasjon. Likevel påpekes det at: ”det er avgjørende at det frivillige fundamentet som idretten er tuftet på ikke undergraves gjennom andre oppgaver som kan svekke kjernevirksomheten – det å tilby idrettsaktiviteter for barn og ungdom”(St.meld. nr. 39 2006-07:122). På den ene siden påpeker regjeringen at idretten har en uavhengig posisjon i forhold til staten, mens på den andre siden tar staten initiativ til å styre fordelingen av statlige midlene som gjenspeiler idrettens bidrag i statens folkehelseprosjekt. Denne tvetydigheten ovenfor idrettens rolle i samfunnet kan sies å gjenspeile hvordan Lorentzen mener staten er dualistisk i sitt syn på frivillig sektor. Staten fremhever idretten som et middel til å oppnå sentrale helsepolitiske mål, samtidig som hensynet til idrettens egenart og autonomi vektlegges.

Statens økte fokus på idrettens samfunnsmessige rolle er imidlertid argumenter som NIF også anvender. Intensjonen bak ”En åpen og inkluderende idrett” er ment til å vise at idretten vil ta ansvar for samfunnets utfordringer, men som også kan åpne for et utvidet samarbeid med andre departementer, næringslivsaktører og andre interesseorganisasjoner (NIF 2007:17). NIF har som mål å gjøre organisasjonen mer synlig og tydelig som samfunnsaktør, og helseperspektivet er særlig fremtredende. Samarbeidet med det offentlige er ment å bidra til ”en bedre folkehelse gjennom et allsidig og kvalitativt gode aktivitetstilbud i lagene” (NIF 2007:4). NIF fremstiller seg således som et redskap som kan bidra til å oppnå statens velferdspolitiske mål, men presiserer at dette nødvendiggjør og tydeliggjør behovet for økt statlig støtte. Idrettens allmenngjøring er et virkemiddel som Rommetvedt mener vil gi et bedre samarbeid og samspill mellom idrett og politikk (2002:34). NIF fremstiller idrett ikke kun som en aktivitet, men også som hensiktsmessig og funksjonell i et større samfunnsmessig og statlig perspektiv. På den måten er idrettens helsegevinst anvendt av begge parter som gjensidig legitimeringsstrategi for et fortsatt statlig samarbeid med NIF og for økt statlig støtte til Idrettsforbundet.

7.1.2 Mindre religiøsitetsspolitikk i statens kirkepolitikk

Opphevelsen av bestemmelsen om statens offentlige religion og kirkelig statsråd kan forstås som at statens rolle på det tros- og livssynspolitiske feltet har endret seg fra å omhandle religiøsitetsspolitikk til å bli en mer generell religions- og kirkepolitikk. Denne politiske

kursendringen handler om begrensninger i statens styringskapasitet, og relateres til samfunnets gjennomgripende identitetsskifte. Statskirkeordningen handler ikke bare om forholdet mellom staten og Dnk, men om samfunnet som helhet og mer eller mindre alle borgerne direkte (St.meld. nr. 17 (2007-08):13). Et annet relevant aspekt er at grunnlovens paragrafer ikke kun er bestemmelser som regulerer statskirkeordningen, men som også uttrykker og symboliserer statens og nasjonens verdier.

Tro, religion og livssyn handler om de grunnleggende sidene ved enkeltmenneskets identitet, og er de verdier og normer som danner rammen for hvordan en lever sine liv (St.meld. nr. 17 (2007-08):7). Problematikken relatert til statens særlige tilknytning til den evangelisk-lutherske kirke er hvordan det uttrykker en favorisering av en bestemt levemåte, verdier og tradisjoner fremfor andre. Dagens multikulturelle samfunn utfordrer således hvor langt staten kan påføre mindretallet normer og praksisformer som strider imot deres tro og levemåte. Kravet om religionsrettighetene begrenser statens handlingsrom i tros- og livssynspolitikken. Norge, som liberal og demokratisk rettstat, må forholde seg til og respektere at det finnes mennesker som har andre holdninger og verdier som avviker fra majoritetens. Tros- og livssynsfriheten er en grunnleggende universalistisk menneskerett som staten skal beskytte. Det vil si at staten må tydeliggjøre statens lovgivning eller de offentlige institusjonene ikke baseres på religion, men skal fungere og være legitim i samfunnets religions- og livssynsmangfold.

Departementet vektlegger at staten ønsker å legge til rette for tros- og livssynsmangfold fordi religion og livssyn er et fellesgode i samfunnet. Staten ønsker å føre en *aktivt støttende* tros- og livssynspolitikk som handler om at tro og livssyn betraktes som positive verdier for samfunnet. For å styrke statens troverdighet om de tros- og livssynspolitiske målsettingene kan endringene i dagens statskirkeordning fremstå som et virkemiddel som uttrykker mer hensyn ovenfor religiøst særpreg og ulike identitetsformer i dagens multikulturelle samfunn.

Statens rolle som rettsgarantist i et demokratisk samfunn handler om å sikre de grunnleggende verdiene som utgjør en sentral del av vår identitet, enten man er religiøs eller ikke-religiøs. Religion, tro og livssyn er et område der hvert enkelt menneske må treffe sitt eget valg. I dag er det ikke lenger gitt at alle slutter opp om de samme verdiene og normene som kristendommen og kirken representerer. Det stiller økt krav til refleksjon til hva nasjonal identitet innebærer. Det er ikke lenger kulturelt, rettslig eller politisk legitimt å opprettholde bestemmelser som symboliserer eller angir kristen tro som samfunnets grunnleggende tradisjoner og verdier, når det norske samfunnet blir stadig mer preget av økt tros- og

livssynsmangfold. Kristendommen og Dnk kan ikke lenger alene danne rammen for nasjonens kultur- og verditradisjoner. Dette understrekes også i meldingen:

Det er viktig å understreke at den formelle og reelle særstillingen som Den norske kirke har i vårt samfunn, ikke medfører at Den norske kirke kan påberope seg en eksklusiv samfunnsmessig rolle som verdiformidler eller trosbærer. De andre tros- og livssynspolitiske har en tydeligere plass og rolle enn de har hatt tidligere. Samfunnets fellesverdier, slik de kommer til uttrykk i ulike sammenhenger, bør virke mest mulig samlende for alle (St.meld. nr. 17 (2007-08):35).

Den siste setningen i utsagnet ovenfor er interessant. KKD fremhever hvordan tro, religion og livssyn også kan være kilder til konflikt. Ulikheter i verdier, tradisjoner og levemåter kan oppstå i skjæringspunktet mellom majoritet og minoritet. Av den grunn kan endringer i statskirkeordningens konstitusjonelle bestemmelser bidra til å dempe konfliktnivået gjennom å tydeliggjøre statens religionsnøytralitet. Staten skal fungere som brobygger i samfunnet, og ikke bidra til å underbygge skillet mellom ”oss” og ”dem”.

Endringene i dagens statskirkeordning er ikke et uttrykk for at staten skal innta en passiv rolle på tros- og livssynsfeltet. Det handler om at statens tros- og livssynspolitik skal fremstå som muliggjørende fremfor favoriserende. Staten skal legge til rette for tros- og livssynsmangfoldet, økonomisk og på andre måter, og støtte deres virksomhet (St.meld. nr. 17 (2007-08):18). Det handler om en likhets- og likeverdig behandling og respekt ovenfor samfunnsborgernes religions- og livssynsmangfold. Statens tidligere religiøsitetspolitik skal således erstattes av mer pragmatiske og universelle verdier som skal virke samlende i dagens pluralistisk samfunn. Nyformuleringen av Grl. § 2 uttrykker dette: ”Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskerettighederne” (KKD 2008a).

7.2 Idrettens og kirkens kollektive velferdsbidrag

Det er flere elementer i stortingsmeldingene som bidrar til å fremheve at NIFs idrettslag og Dnks menigheter har roller og betydning utover det idrettslige og religiøse. Forventingene rettet mot Dnk og NIF som betydningsfulle samfunnsaktører er i stor grad basert på det konseptuelle skillet mellom de ulike sfærene. Det er de trekk som skiller organisasjonene fra det offentlige og det private markedet som gjør dem betydningsfulle. I hvilken grad kan statens kirkepolitikk sies å gjenspeile statens overordede politikk ovenfor de frivillige organisasjonene?

7.2.1 NIFs betydning i velferdssamfunnet

Bakgrunnen for regjeringens målsetting å styrke det lokale, frivillige idrettsarbeidet har flere velferdsstatlige grunner. Det er gjennom de lokale, frivillige organiserte aktivitetene at idretten bidrar til å styrke de *sosiale fellesskapene* i lokalsamfunnet. Det er gjennom det frivillige organisasjonsarbeidet at medlemmene får trening i *demokratiske samhandlingsformer*. Det frivillige arbeidet har stor verdi for idretten i form av *ubetalt arbeidsinnsats*, og bidrar til å styrke det karakteristiske trekket ved den norske idretten, nemlig den *fortjenestefrie organisasjonsformen* (St.meld. nr. 14 1999-2000:6-7). Disse hovedgrunnene understreker at idrettens integrerende, demokratiske og økonomiske funksjon er sentrale forventninger staten har til NIF og dens rolle i samfunnet.

KUD fremhever det frivillige idrettsarbeidet som en sentral kilde til sosial tilhørighet, mening og identitet. Disse egenskapene refererer til idrettens kulturstatus:

Når idrett oppfattes som en del av kulturbegrepet, er dette nettopp knyttet til idrettsaktivitetens evne til å skape engasjement, begeistring, identitet og tilhørighet. Kulturaspektet går her direkte på den mening som felles opplevelser har for både deltakerne og tilskuerne (St.meld. nr. 14 (1999-2000):13).

Idrettens evne til å skape engasjement er både relatert til det aktive engasjementet som mosjonist, i et idrettslag eller som toppidrettsutøver, samt det passive engasjementet som kommer til uttrykk gjennom å være tilskuer på idrettsarrangementer eller gjennom idrettsrelaterte fjernsynssendinger som fotballkamper eller OL i Vancouver. Idrettens samlede interesse er stor i det norske samfunnet, og strekker seg over sosiale og kulturelle skillelinjer og bidrar til å skape en samlet fellesskapsfølelse i storsamfunnet. Idretten bidrar til å skape et felles nasjonalt "vi".

I tillegg vektlegges idrettslagene funksjon som sosial møteplass. I følge KUD har det sosiale samværet og deltakelsen verdi som går utover organisasjonenes primære formål. NIF rolle som betydningsfull samfunnsaktør er ikke bare grunnet idrettens aktivitetsbidrag, men idrettslagene fungerer som sosiale arenaer hvor mennesker med felles interesser kan treffes og integreres i lokalsamfunnet. De bidrar til å styrke det sosiale båndet mellom utøverne og deltakerne gjennom felles opplevelse og tilhørighet, og bidrar til en *meningsfylt* fritid for sine medlemmer. KUD vektlegger at det er slike fellesskap på lokalt nivå som er viktig for utviklingen av velferdssamfunnet (St.meld. nr. 14 1999-2000:13-14).

Dette understrekes når departementet vektlegger hvordan idrett ofte har vært ensbetydende med deltakelse i fellesskap. Dette har verdi både for den enkelte og for

samfunnet, gjennom etablering av nettverk og organisasjoner (St.meld. nr. 14 1999-2000:6). På den måten kan man forstå at staten vektlegger og ønsker å styrke deltakelse i idrettslagene som bidrag til å fremme sosial kapital. Beskrivelsene ovenfor sammenfaller med hvordan Putnam (1993) vektlegger betydningen av sosiale nettverk for å generere tillitt og samarbeid mellom deltakerne i et samfunn, som en viktig forutsetning for sosial integrering og deltakelse.

Departementet er også opptatt av å sikre idrettslagenes demokratiske innflytelse, som gjenspeiler hvordan KUD er bekymret for at NIFs samarbeidsformer med næringslivet kan medføre at denne innflytelsen svekkes. Idrettsdemokratiet er ikke bare viktig for å sikre medlemmenes på lokalt nivå innflytelse i idrettsorganisasjonene, men KUD vektlegger også at dersom de sivile demokratiske organisasjonene svekkes kan det medføre at den allmenne interessen for demokratisk deltakelse svekkes (St.meld. nr. 14 (1999-2000):7). Det vil si at en styrking av idrettsdemokratiet i seg selv er en styrking av det nasjonale demokratiet.

Det er tydelig at statens idrettspolitiske målsettinger og prioriteringer gjenspeiler velferdspolitiske mål. Det er i idrettslagene grunnlaget for aktivitet ligger, det vil si at det er der idretten bidrar til statens forebyggende helsearbeid. Det er aktiviteten i idrettslagene som danner grunnlaget for det frivillige engasjementet, det vil si der idretten bidrar til å skape levende lokalsamfunn og sosial tilhørighet. Det er i idrettslagene at statens primærmålgruppe for idrettspolitikken befinner seg, det vil si der idrettens betydning for gode oppvekstvilkår for barn og ungdom ligger. Statens vektlegging av økt aktivt engasjement i idrettsorganisasjonene har flere sosial- og velferdspolitiske argumenter. Departementet betrakter idretten som et uttrykk for felles verdier og tradisjoner som bidrar til å styrke samholdet i lokal- og storsamfunnet.

Virksomheten i den frivillige idretten utgjør (...) en betydelig samfunnsmessig ressurs. Den bidrar med helse, trivsel og individuell utfoldelse, og gjennom det frivillig organiserte idrettslivet oppstår sosial tilhørighet, mening og identitet (St.meld. nr. 14 (1999-2000):5).

7.2.2 Dnks betydning i velferdssamfunnet

Et interessant aspekt som fremkommer i sammenligningen av statens kirke- og idrettspolitikk er hvordan statens kirkepolitikk i stor grad uttrykker de grunnleggende målsettingene som gjenspeiler statens samarbeid med frivillige organisasjoner. KKD's sentrale kirkepolitiske målsetting er at Dnk skal videreføres og styrkes som en åpen, landsdekkende og inkluderende

folkekirke, med en breddeprofil som rommer ulike trosengasjement, kultur og tradisjoner og teologiske oppfatninger. Kirkemedlemmenes tilhørighet skal ivaretas, samt legges til rette for kirkens rolle som tradisjons-, kultur-, verdi- og trobærer i lokalsamfunnet og i storsamfunnet (St.meld. nr. 17 (2007-08):8). Dette bidrar til å understøtte at hensynet til tradisjon og kontinuitet ikke bare er hensyn som gjenspeiler statens forpliktelser ovenfor kirken, men også hensyn som ivaretar statens interesser rettet mot ivaretagelse av kirkens betydning som samfunnsaktør i det norske samfunnet.

Begrunnelsen bak demokratireformen er å styrke den demokratiske legitimiteten til de valgte organene, og de fremtidige utnevnelser av kirkens sentrale ledere ved å styrke engasjementet og deltakelsen hos kirkemedlemmene. Dnks styringsorganer skal ikke bare ha den kirkelige legitimitet, men også den demokratiske representativitet og legitimitet hos kirkemedlemmene. ”Lekfolkets berettigede plass i kirkestyret er en mulighet mer enn et problem” (St.meld. nr. 17 (2007-08):87). Det er fokus på det *aktive* frivillige engasjementet. På den måten kan demokratireformen ses som et virkemiddel som skal styrke medlemsrollen og deltakelseskulturen i Dnk. Demokratireformen viser at staten ønsker å styrke kirkens frivillige, lokale og medlemsbaserte virke.

Tilhørigheten har også en samfunnsmessig dimensjon, og relateres til den tradisjonelle og aktuelle oppslutningen om kirkens ritualer. I 2007 ble 73,5 prosent av alle fødte døpt inn i Dnk, 67 prosent av alle 15-åringer ble konfirmert. Nesten 44 prosent av bryllupene skjer i kirken, og over 95 prosent av alle døde får en kirkelig gravferd (Kristensen 2009:74). At kirken ivaretar og opprettholder disse tjenestene i lokalsamfunnet er en viktig side av å opprettholde kirkens brede forbindelse til medlemmene og betydning av Dnk som lokalkirke og folkekirke. Overgangsritene er en viktig møteplass, og dåp, bryllup og begravelse er tradisjonelle rammer hvor kirken fortsatt har stor betydning for det norske folk. Det handler om å legge til rette for borgernes ulike behov, i viktige faser i livet som sorg og høytid (St.meld. nr. 17 (2007-08):18). Det er grunn til å tro at de kirkelige ritene har større betydning for de kirkepassive enn for de aktive (Winsnes 2006:15). Dette synes også å være et synspunkt KKD fremhever, ved å vektlegge at det som har størst betydning for medlemstilhørigheten og videreføring av Dnk som folkekirke er hvordan kirken møter folket i dagliglivet og på merkedager i lokalsamfunnene. Departementet fremhever også at disse tjenestene, eksempelvis inngåelse av ekteskap, er viktige oppgaver og konkrete samfunnsoppgaver som trossamfunnene, det vil si Dnk, utøver på vegne av det offentlige.

”Den norske kirke skal over hele landet kunne tilby kirkelig betjening, invitere til tro og fellesskap og være en verdibærer som bidrar til å styrke lokalsamfunnet og storsamfunnet

(...) (St.meld. nr. 17 (2007-08):19). Her vektlegges hvordan Dnks menigheter fungerer som sosiale arenaer som bidrar til å styrke fellesskapsfølelsen, identitet og mening. Kirkens menigheter har ikke bare funksjonen av å være kirkelige fellesskap, men skal være et åpent og inkluderende fellesskap for det norske folk.

Et interessant poeng i denne sammenheng er hvordan Den norske kirke omtales i frivillighetsmeldingen, grunnet dens felles trekk med frivillig sektor (St.meld. nr. 39 2006-07:141). Her vektlegges blant annet betydningen av barne- og ungdomsarbeidet, som hovedsakelig drives av frivillige. I tilknytning til dette arbeidet drives det systematisk ledertrening, og gjennom barne- og ungdomskorene bidrar kirken til et levende kulturliv. ”Kirken fungerer både som en arena og et rekrutteringsgrunnlag for kulturlivet” (St.meld. nr. 39 2006-07:142). I likhet med idretten, tildeles kirken et samfunnsmessig kulturaspekt.

KKD fremhever at i et pluralistisk samfunn kan tro, religion og livssyn bidra til å binde et samfunn sammen. I frivillighetsmeldingen understrekes dette nærmere: ”Menigheter og trossamfunn har roller utover det religiøse, de bidrar til tilhørighet, fellesskap og som arena for nettverksdannelse” (St.meld. nr. 39 (2006-07):146). I likhet med idretten, fremstår kirkens menigheter som et bidrag til å styre omfanget av sosial kapital, og bidrar til sosial integrering. Dnk er en arena for integrasjon, hvor menighetene tilbyr et fellesskap hvor man blir sosialisert inn i kirkens verdier og utvikler erfaringer tilknyttet samhold og solidaritet. Trossamfunnene har betydning for samfunnsdeltakelsen (St.meld. nr. 39 (2006-07)).

Hovedspørsmålet i stortingsmeldingen om kirken er hvordan forholdet mellom stat og kirke skal organiseres i fremtiden. Nyordningen mellom kirken og staten viser at Dnk skal videreføres som en åpen og inkluderende folkekirke ved at staten bidrar til å sikre de organisatoriske rammene gjennom kirkeloven og de økonomiske rammene gjennom kirkebudsjettet. I følge KKD er ”(...) det gode grunner for å anta at ordningen av forholdet mellom staten og Den norske kirke fortsatt har, stor symbolsk og reell betydning også for spørsmål om medlemstilhørighet og kirkens samfunnsmessige betydning” (St.meld. nr. 17 2007-08: 36). På den måten argumenterer staten at forholdet mellom Dnk ikke skal kuttes helt, grunnet hensynet til tradisjon og kontinuitet. Staten vil bidra til å bevare kirkens samfunnsmessige betydning som Norges folkekirke.

Ettersom Dnk nevnes i frivillighetsmeldingen vier det at kirken betraktes som et middel til å skape et samfunn der ”alle er med”. Demokratireformen viser at staten ønsker å styrke kirkens frivillige, lokale og medlemsbaserte virke. Staten ønsker å ivareta Dnk som en verdi-, tradisjons- og kulturbærer for lokal- og storsamfunnet. Staten skal fortsatt finansiere

kirken, som skal sørge for at Dnk over hele landet kan tilby kirkelig betjening og tjenester som ivaretar borgernes ulike behov og livsfaser.

Inkluderingen av Dnk i den overordnede frivillighetspolitikken til staten, og statens argumenter for å videreføre kirken som en folkekirke har likheter med de prinsippene som ligger til grunn for statens samarbeid med frivillige organisasjoner. Den kollektive velferdsideologien kommer klart til uttrykk i statens kirke- og idrettspolitik. ”I en tid med stadig økende privat velstand og individualisme har vi også behov for sosial tilhørighet gjennom ulike fellesskap” (St.meld. nr. 39 (2006-07):12). De sosiale fellesskapene i Dnks mange menigheter og NIFs mange idrettslag fremheves av stor betydning for livskvalitet og samfunnsdeltakelse. Fellesskap og aktiv deltakelse på lokalt nivå er vesentlig for utviklingen av velferdssamfunnet. Et sterkt sivilsamfunn er et samfunn der alle er med på å skape det tilbudet de selv benytter seg av.

7.3 Oppsummering

Likeverds- og likhetstankegangen er sentral i statens kirke- og idrettspolitik, men får ulike konsekvenser for statens rolle på religions- og idrettsfeltet. Likhet i muligheten for idrett og fysisk aktivitet medfører at staten utvider sitt idrettspolitiske ansvarsområde på idrettsfeltet, men likhet- og likeverd i religionsrettighetene innebærer at staten endrer sin rolle på religionsfeltet, fra å omhandle religiøsitetspolitik til en mer grunnleggende religions- og kirkepolitikk.

Kirken og idretten faller inn i verdi- og medlemsbaserte organisasjoner, og statens begrunnelser i idretts- og kirkepolitikken er å bidra til å styrke organisasjonenes åpenhet for alle deres medlemmer, og fokus på verdier og fellesskap som styrker lokalarenaene. Det vektlegges særlig deres demokratiske funksjon, og hvordan de bidrar til statens velferds- og sosialpolitikk. På den måten blir kirke- og idrettspolitikken legitimert som et virkemiddel som har positive og allmenngyldige ringvirkninger i samfunnet som helhet.

Statens prioritering av breddeprofil på kirkens og idrettens lokalnivå skal sikre bred rekruttering slik at flere skal få ta del i det kirkelige og idrettslige fellesskap.

Gruppetilhørighet og fellesskapsrelasjoner skal hindre et individualisert samfunn.

Organisasjonene er viktige arenaer for sosial integrasjon, og bidrar til å binde lokal- og storsamfunnet sammen. Lokal identitetsbygging kan bety en styrket nasjonal identitet. De bidrar til å bygge tillitt og nettverk mellom individene. Styrking av befolkningens sosiale kapital er viktig for den enkelte, og samfunnet, og gode relasjoner mellom offentlig og

frivillig sektor er en faktor som fremmer omfanget av sosial kapital i samfunnet (St.meld. nr. 39 2006-07: 20). Dnk og NIF er viktige fordi de er et bindeledd mellom det nasjonale og lokale nivå, og det er særlig deres demokratiske og sosiale funksjon som fremheves. Statens kirke- og idrettspolitik uttrykker at de ønsker å bevare Dnks rolle som folkekirke og NIFs rolle som frivillig organisasjon. Det er fokus på kontinuitet i dagens endrede samfunnsforhold. Statens kirke- og idrettspolitiske rammebetingelser viser hensyn ovenfor individuelle endringer, samt behov for kontinuitet for kollektiv tilhørighet.

Beskrivelsene ovenfor viser at kirke- og idrettspolitikken i stor grad har velferds- og sosialpolitiske målsettinger. Dnk og NIF er viktig for å skape et samfunn der ”alle er med”. Statens kirke- og idrettspolitik kan i stor grad sies å uttrykke tvetydigheten som Lorentzen mener viser at staten er instrumentelt innrettet ovenfor organisasjonssamfunnet: ”Frivillighetens egenart og autonomi understrekes, samtidig som frivillig sektor løser viktige samfunnsoppgaver og bidrar til å oppfylle samfunns mål” (St.meld. nr.39 (2006-07):14).

8 Konklusjon

Denne oppgavens hovedspørsmål dreide seg om det er et spenningsforhold mellom statlig instrumentalitet og kirkens og idrettens autonomi, og hva denne konflikten eventuelt består av. Dette har blitt besvart ved å teste påstanden om instrumentalitet på casene Dnk og NIF. Oppgavens problemstilling ble spesifisert i fire delspørsmål:

- 1) *Står de nyere endringene i statens forhold til Dnk og NIF i forlengelsen av en langsiktig utviklingslinje over mange tiår, og hva er eventuelt hovedtrekket i denne utviklingen?*
- 2) *Hvilke vesentlige forskjeller finnes det mellom Dnk som trossamfunn og statskirke på den ene siden og NIF som frivillig organisasjon på den andre siden?*
- 3) *Hvilke utviklingstrekk fremheves i stortingsmeldingene om kirken og idretten det første tiåret på 2000-tallet, og hvilke følger antas disse endringene å få for statens forhold til Dnk og NIF?*
- 4) *Hvordan begrunnes det at det føres en ulik politikk ovenfor Dnk og NIF, og hva er de prinsipielle argumentene bak endringene i kirke- og idrettspolitikken?*

8.1 Oppgavens funn

Det historiske perspektivet utgjør en viktig forutsetning for å forstå utviklingslinjene som preger forholdet mellom staten og Dnk og NIF i det 21. århundre. Den sentrale utviklingslinjen er i forlengelsen av en gradvis utviklingsprosess, der kirken gradvis har blitt mer fristilt fra staten, mens idrettens tilknytning til offentlig forvaltning har blitt styrket. Demokrati og grad av selvstyre har vært, og er, de sentrale begrepene, og den sentrale konfliktlinjen, som har preget og preger forholdet mellom staten og organisasjonene.

Gjennom den kirkelige reformbevegelsen har Stortingets lovvedtak gradvis utvidet og demokratisert kirkens styringsstruktur, og den organisatoriske oppbygningen har blitt etterfulgt av en styringsmessig utvikling med økt ansvarsdelegering fra regjering og departement til kirkens egne organer. Dagens kirkeforlik tydeliggjør denne utviklingen, hvor Stortinget har tatt initiativ til de mest omfattende konstitusjonelle endringene i statskirkeordningens rammeverk noensinne, og som vil svekke båndet mellom stat og kirke og styrke Dnks autonomi ytterligere.

Siden opprettelsen av den statlige støtteordningen, har det skjedd en gradvis integrasjon mellom staten og NIF. I et demokratiperspektiv har statens idrettspolitik i stor grad dreid seg om at folkets mulighet til utøvelse av idrett og fysisk aktivitet i økende grad har blitt betraktet som et offentlig ansvarsområde. Statens støtte til idretten har økt parallelt med idrettens vekst og betydning i det norske samfunnet. Idretten har gradvis blitt tildelt en større plass i den offentlige politikken, og statens begrunnelse for statlig støtte har blitt mer samfunnsorientert. Denne utviklingen er blitt tydeliggjort i løpet av det siste tiåret ved at Kulturdepartementet har utvidet sitt idrettspolitiske engasjement på idrettsfeltet. Departementet ønsker i større grad å styre NIFs andel av spillemidlene for å oppnå sentrale idrettspolitiske mål, særlig rammebetingelsene rettet mot aktivitet for barn og ungdom på det lokale frivillige nivå.

Fra et organisatorisk perspektiv har Dnk flere strukturelle likheter med NIF som sammenfaller med statens definisjon av en frivillig organisasjon. Disse trekkene har blitt mer fremtredende som et resultat av den kirkelige reformbevegelsen. Dnk er en medlemsbasert organisasjon, med en demokratisk, hierarkisk styringsstruktur som kobler kirkens lokale, regionale og nasjonale nivå sammen. Samtidig er det vesentlige forskjeller mellom Dnk som trossamfunn og statskirke og NIF som en frivillig organisasjon. Dnks egenart som trossamfunn innebærer at kirkens først og fremst er et menighetsfellesskap, et særegent fellesskap basert på dåp og felles trosgrunnlag. Den norske kirke er ikke bare en medlemsorganisasjon, men skal representere og forvalte et bestemt religiøst budskap. Dette kommer til uttrykk ved at arbeidet i de kirkelige rådsorganene skjer i samvirke mellom de valgte representanter og de kirkelige embetetsorganene.

Dnks egenart dels som trossamfunn og statskirke utgjør en vesentlig forskjell, både mellom Dnk og NIF i seg selv, og for organisasjonenes forhold til staten. Dnk er ikke et selvstendig rettssubjekt, men det rettslige grunnlaget for kirkens virksomhet og styreform, på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, er fastlagt i grunnloven og kirkeloven. De statlige organene, Kongen i kirkelig statsråd, Stortinget og kirkedepartementet er en del av kirkens styringsstruktur, de har styringsoppgaver i Dnk, og ansvaret for kirkens forfatning og forvaltning. NIFs egenart som frivillig organisasjon betyr at idretten ikke er regulert av offentlige lover, men styres av et eget lovverk og egne valgte organer. Staten legitime styringsoppgaver i Dnk, utgjør en viktig maktpolitisk forskjell i organisasjonens forhold til staten. Felles for Dnk og NIF er deres finansielle avhengighet til de offentlige midlene, som er deres viktigste og største finansieringskilde. En annen forskjell er imidlertid hvordan idrettens spillemidler fordeles utenfor statsbudsjettet, mens kirkens offentlige midler fordeles både over

stats- og kommunebudsjettet. Det vil si at Dnk er mer utsatt for budsjettforhandlinger, både på nasjonalt og kommunalt nivå.

I løpet av det siste tiåret har spenningsforholdet mellom statlig instrumentalitet og kirken og idrettens autonomi blitt tydeligere. Drivkraften bak denne utviklingen skyldes at allmenne samfunnsendringer som individualisering, globalisering, differensiering, pluralisering og fragmentering medfører en maktforskyvning på kirke- og idrettsfeltet som legger ulik form for press på staten, og i staten forhold til organisasjonene. Økt globalisering og tros- og livssynsmangfold har knyttet religionsfeltet nærmere det sivile felt, og legger press på statens dobbeltrolle på tros- og livssynspolitiske felt. Mens økt kommersialisering og individualisering knytter idrettsfeltet nærmere markedet og svekker idrettsfeltets plass i sivilsamfunnet. Det utfordrer statens medvirkning på idrettsfeltet og utfordrer statens idrettspolitiske målsetting om "idrett for alle".

Følgene for statens forhold til Dnk er at statens formelle tilknytning til den evangelisk-lutherske kirke utfordres, og statens direkte styringsmyndighet ovenfor og i Dnk svekkes. Staten skal imidlertid fortsatt ha ansvaret for forfatningen og forvaltningen av Dnk, men de konstitusjonelle endringene foreslått i kirkeforliket vil styrke Dnks autonomi og tydeliggjøre kirkens egenart som trossamfunn. Stortinget viser endringsvilje som vil svekke båndet mellom stat og kirke.

Ovenfor idrettsfeltet medfører de overnevnte samfunnsendringene at staten utvider sin idrettspolitiske visjon til å omfatte idretten og fysisk aktivitet, for det er fortsatt et statlig ansvarsområde å sørge for at flest mulig skal få muligheten til å utøve organisert idrett og egenorganisert aktivitet. Kulturdepartementets initiativ til opprettelse av nyordningene viser at staten ønsker økt kontroll og styring av NIFs bruk av spillemidlene, ut fra intensjonen om å styrke rammebetingelsene for den frivillige, lokale medlemsbaserte idretten. Kulturdepartementet viser økt initiativ til økt samhandling mellom stat og idrettsfeltet og NIF. Utviklingen det siste tiåret viser at statens styringsmyndighet ovenfor Dnk reduseres, mens ovenfor idretten har staten tatt initiativ til økt kontroll og styring over det som tidligere var NIFs ansvarsområde, den operative idrettspolitikken.

Årsaken til at staten fører ulik politikk ovenfor Dnk og NIF ligger sannsynligvis i at det norske samfunnet har gjennomgått et grunnleggende identitetsskifte. Det handler om hvor langt staten har rett til å styre mindretallets normer og praksisformer. Økt fokus på individenes religionsrettigheter medfører at staten endrer sin tidligere religiøsitetsspolitikk til en mer allmenn religions- og kirkepolitikk. Tro, religion og livssyn er et valg som er opp til hver enkelt, og det er statens ansvar å styrke tros- og livssynsfriheten. I et samfunn preget av

tros- og livssynsmangfold kan ikke staten legitimere bestemmelser som favoriserer et trossyn framfor noen andre. Utviklingen i statens idrettspolitik viser imidlertid økt fokus på idrettens nyttebidrag til folkehelsen. Idrett er ikke bare en fritidsaktivitet, men et middel for å gjennomføre statens folkehelseprosjekt. Den velferdsstatlige likhets- og likeverdstankegangen gir forskjellige utslag for statens politiske rammebetingelser på henholdsvis religions- og idrettsfeltet.

Endringene i statens kirke- og idrettspolitik har imidlertid samme hensikt. Det er å styrke relasjonen mellom kirken og idretten og det norske folk. Det er fokus på amatørernes stilling, det vil si de vanlige kirkemedlemmene og idrettsutøverne, i Dnk og NIF. Argumentene bak demokratireformen og budsjett- og tilskuddordningen er å styrke og ivareta organisasjonenes breddeprofil på lokalnivå. Dnks menigheter og NIFs idrettslag har en viktig sosial, demokratisk og kulturell funksjon, ved at de er arenaer for sosialisering, organisatorisk deltakelse og engasjement, og sosial tilhørighet. Staten ønsker å videreføre og styrke Dnks og NIFs rolle som tradisjons-, verdi- og kulturbærer i lokal- og storsamfunnet. Argumentene bak endringene i statens kirke- og idrettspolitiske rammebetingelser har både en kollektiv velferdsstatlig og sosialpolitisk målsetting.

Konklusjonen i oppgaven er derfor at statens forhold til Den norske kirke og Idrettsforbundet preges av spenningsforholdet mellom statlig instrumentalitet og autonomi. Dette spenningsforholdet relateres til samspillet mellom kirkens og idrettens krav på autonomi i kraft av deres egenskap som trossamfunn og frivillig organisasjon, statens styringskapasitet, i form av lovgivning og styring av offentlige ressurser, og velferdsstatlige målsettinger. Allmenne samfunnsendringer er også en bakenforliggende drivkraft bak dette spenningsforholdet. Organisasjonenes historiske, aktuelle og kvantitative særstilling fremheves som sentrale begrunnelser for statens tilknytning til kirken og idretten. Deres egenskaper som nasjonale organisasjoner, og brede oppslutning i samfunnet gjør at staten betrakter organisasjonene som viktige sosiale, kulturelle og demokratiske aktører. De utgjør en viktig arena for sosialisering, identitetsskaping og sosial tilhørighet. På den måten bidrar de til å oppfylle det viktige samfunns målet om et samfunn der ”alle er med”. Det er imidlertid stor grad av konsensus mellom statens velferdsstatlige målsettinger og kirkens og idrettens egen forståelse av deres funksjon og rolle i samfunnet. Denne enigheten kan være et uttrykk for gjensidig legitimering av særordningen organisasjonene har ovenfor staten, og den gjensidige avhengigheten mellom staten og organisasjonene.

Det sentrale spenningsforholdet oppstår når statens styringsmyndighet griper inn i organisasjonenes interne virksomhet. Spenningen har grunnlag i en maktbalanse mellom

statlig instrumentalitet og kirke- og idrettsdemokratiet. Kirken og idretten må få bestemme uten politiske inngrep. Dette er et latent konfliktforhold som har grunnlag i at statens og organisasjonenes legitimitet er forankret i ulike demokratiske systemer (Enjolras m.fl. 2005:156).

8.2 Implikasjoner

Den motstridende utviklingstendensen i statens forhold til Den norske kirke og Idrettsforbundet viser at Lorentzens forståelse av de statlige koloniseringsprosessene syns å være for absolutt. Det er en treffende beskrivelse av utviklingslinjene som preger statens forhold til Idrettsforbundet, ved at staten i større grad har intervenert på ansvarsområder som tidligere var idrettens ansvar. Statens forhold til Dnk viser imidlertid en gradvis fristilling av Den norske kirke. Samtidig kan dette skyldes at Lorentzen koloniseringsstese i hovedsak omhandler utviklingen i statens forhold til frivillige organisasjoner. Selv om Lorentzen fremhever at sivilt engasjement ikke kan forbeholdes én bestemt sektor, begrenser han termen sivilt engasjement for aktiviteter som skjer innenfor rammen av ikke-offentlige eier- og organisasjonsformer (2007:10). Dette bygger på det analytiske skillet mellom sivilsamfunnet, det offentlige og markedet.

Samtidig bruker Lorentzen termen ”sivilsamfunnet”, som rommer et bredt omfang av organisasjonssammenslutninger. Til tross for at Dnk kan plasseres i skjæringspunktet mellom det offentlige og sivilsamfunnet, er kirken også en del av sivilsamfunnsbegrepet. Og selv om NIF er en frivillig organisasjon, bidrar dens tette forbindelse til staten også til å utydeliggjøre skillet mellom sivilsamfunn og det offentlige. Spørsmålet om hvorvidt sivilsamfunnsbegrepet er for omfattende, og hvor operasjonelt begrepet kan sies å være er ikke en diskusjon jeg skal begynne på her. Det sentrale poenget er imidlertid hvordan de store utviklingslinjene i statens forhold til Dnk og NIF, spesielt utviklingen det siste tiåret, viser en klar motstridende tendens som viser at tesen om statliggjøring av sivilsamfunnet må nyanseres. Studien viser betydningen av organisasjonenes egenart og begrensninger for styrbarhet.

Denne oppgaven har sammenlignet statens kirke- og idrettspolitik. Konklusjonen i denne oppgaven kan ikke generaliseres til å gjelde statens forhold til organisasjonssamfunnet som helhet. Statens samarbeid med frivillig sektor er omfattende, samarbeidsrelasjonene med de ulike organisasjonene er forskjellige og organisasjonenes egenskaper er ulike. Det studien viser er at organisasjonens egenart og begrensninger for styrbarhet spiller inn på statens

politiske rammebetingelser og handlingsrom. Det antyder at disse faktorene er relevant for å forstå samarbeidsrelasjonene mellom staten og frivillig sektor.

Denne oppgaven har andre begrensninger. Jeg har kun valgt å fokusere på forholdet mellom statens nasjonale kirke- og idrettspolitik, og Dnks og NIFs sentrale organer/organisasjonsledd. I tillegg har jeg kun sett på en side av forholdet mellom sivilsamfunnet og offentlig politikk, som er organisasjonenes rolle i politikimplementeringen. Organisasjonene har også en viktig rolle i politikutformingen. Et spennende tema videre er å sammenligne Dnks og NIFs rolle i utformingen av staten kirke- og idrettspolitik. Dnk og NIF er ikke bare et ledd i implementeringen av statens politikk, men de er også med på å påvirke, utforme og danne offentlig politikk.

Kildeliste

- Andersen, Inge (2007), "Kunnskapsløst om automater". Leserinnlegg i Nordlys 18. april 07.
Lest: 13.05.2010. Tilgjengelig på:
<http://www.nordlys.no/debatt/ytring/article2721366.ece>
- Andersen, Nils-Tore (2008), "Leders tale ved Kirkemøtets åpning 2008". Øyer, 10. november 2008. Lest: 12.02.2009. Oslo: Kirkemøtet. Tilgjengelig på:
<http://www.kirken.no/?event=doLink&famID=63821>
- Askeland, Harald (2000), *Reform av den lokale kirke – kontekst, prosess, utfall*. KIFO Perspektiv nr. 6. Trondheim: Tapir
- Bergsgard, Nils Asle (2002), "Spillet om spillemidlene". I: Mangset, Per og Hilmar Rommetvedt (red.) *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* Ss. 35-68. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bergsgard, Nils Asle (2005), *Idrettspolitikkenes maktspill. Endring og stabilitet i den idrettspolitiske styringsmodellen*. Innlevert avhandling dr. polit. Oslo: Unipub AS.
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsforskning og humaniora (NESH) (2006), *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo: Zoom Grafisk.
- Engelstad, Fredrik (red.) (2004), *Om makt. Teori og kritikk*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Engelstad, Fredrik (2005), *Hva er makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Enjolras, Bernard (2004), "Idrett mellom statlig styring og selvbestemmelse". Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2004:7.
- Enjolras, Bernard, Ørnulf Seippel og Ragnhild H. Waldahl (2005), *Norsk idrett - organisering, fellesskap og politikk*. Oslo: Akilles.
- Enjolras, Bernard og Ragnhild H. Waldahl (2009a), *Idrettsdemokratiet. Makt og styring i idretten*. Oslo: Akilles.
- Enjolras, Bernard og Ragnhild H. Waldahl (red.) (2009b), *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*. Oslo: Novus forlag.
- George, Alexander L., og Andrew Bennett (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Goksøyr, Matti (red.), Espen Andersen og Kristin Asdal (1996), *Kropp, kultur og tippekamp. Statens idrettskontor, STUI og Idrettsavdelingen 1946-1996*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Goksøyr, Matti (2008), *Historien om norsk idrett*. Oslo: Abstrakt forlag.

- Guttormsen, Arne (2007), "KRL-faget dømt i Strasbourg". Publisert 29. juni 2007. Lesedato 04.05.2010, fra VårtLand. Tilgjengelig på: <http://www.vl.no/samfunn/article7144.zrm>
- Habermas, Jürgen (1997), *The Theory of Communicative Action. Volum to: Lifeworld and system: A Critique of Functionalist Reason*. Oversatt av Thomas McCarthy. 4. Opplag. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1999), "Handlinger, talehandlinger og språklig formidlet samhandling og livsverden". I: Habermas, Jürgen *Kraften i de bedre argumenter*. Ss. 137-172. Oslo: Gyldendal.
- Hellevik, Ottar (2002), *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kalleberg, Ragnvald (1996), "Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog". I: Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. 2. utgave, ss. 26-72. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kirkerådet (2001a), *Reformer i Den norske kirkes ordning 1984-98*. Delrapport fra Kirkerådets kirke/stat-utvalg. Oslo: Kirkerådet. Tilgjengelig på: http://www.kirken.no/kirke_stat/Rapport/reform.pdf
- Kirkerådet (2001b), *Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke*. Utredning fra en arbeidsgruppe oppnevnt av kirkerådet. Oslo: Kirkerådet. Tilgjengelig på: <http://www.kirken.no/index.cfm?event=doLink&famId=6923>
- Kirkerådet (2002), *Samme kirke – ny ordning*. Innstilling fra Kirkerådets kirke/stat – utvalg 2002. Oslo: Kirkerådet.
- Kirkemøtet (2004), *Den norske kirkes identitet og oppdrag*. KM 11/04. Tilgjengelig på <http://www.kirken.no/?event=DoLink&NodeID=22399>
- Kirkemøtet (2006), *Kirkemøtets høringsuttalelse til NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke*. KM 07.06. Tilgjengelig på: <http://www.kirken.no/?event=doLink&famID=3223>
- Kirkemøtet (2008a), *Visjonsdokument for Den norske kirke 2009-2014*. KM 08/08. Tilgjengelig på <http://www.kirken.no/index.cfm?event=doLink&famId=3200>
- Kirkemøtet (2008b), *Stortingsmelding nr. 17 (2007-08) Staten og Den norske kirke*. KM 10/08. Tilgjengelig på <http://kirken.no/?event=doLink&famID=63821>
- Kristensen, Vidar (red.) (2009), *Årbok for Den norske kirke 2009*. 58. Årgang. Oslo: Kirkens informasjonstjeneste.
- Kulturdepartementet (KUD) (1992), *Forskrift om fordeling av idrettens andel av overskuddet til Norsk Tipping AS*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Kulturdepartementet (KUD) (2009a), "Norsk pengespillpolitikk". Redaksjonell artikkel 20. april 2009. Lest: 13.04.2010. Oslo: KUD. Tilgjengelig på:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/pengespill_og_lotteri/norsk-pengespillpolitikk.html?id=555812

Kulturdepartementet (KUD) (2009b), Hovedfordelingen 2009. Oslo: Kulturdepartementet.
Tilgjengelig på:

http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Idrett/Hovedfordelingen_2009.pdf

Kultur- og kirke departementet (KKD) (2003), *Finansiering av statlig idrettspolitik*. Rapport fra et regjeringsoppnevnt utvalg. Oslo: Kultur- og kirke departementet

Kultur- og kirke departementet (KKD) (2008a) Pressemelding: Forlik om stat-kirke. Nr.: 35/08. Lest 13.02.09. Oslo: Kultur- og kirke departementet. Tilgjengelig på:
http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Vedlegg/PRM3508_Stat_kirke_Vedlegg_Endelig_avtale.pdf

Kultur- og kirke departementet (KKD) (2008b), Pressemelding: Stortingsmelding om Staten og Den norske kirke lagt frem. Nr.: 37/08. Lest 17.02.09. Tilgjengelig på:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/presesenter/pressemeldinger/2008/stortingsmelding-om-staten-og-den-norske.html?id=507173>

Lorentzen, Håkon (2004a), *Fellesskapets fundament. Sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax Forlag.

Lorentzen, Håkon (2004b), "Fri oss fra amatørerne". *Samtiden – Tidsskrift for politikk, litteratur og samfunnsspørsmål*. Nr. 2, ss. 46-56.

Lorentzen, Håkon (2007), *Moraldannende kretsløp. Stat, samfunn og sivilt engasjement*. Oslo: Abstrakt forlag.

Lov om Den norske kirke (kirkeloven) (2009), ajourført per 29. mai 2009. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

Lov om pengespill m.v. (pengespilloven) (2008), ajourført per 19 desember 2008. Oslo: Kulturdepartementet.

Mangset, Per (2007), "Idrettspolitiske aktører og spenninger: Er den norske modellen truet?". I: Hompland, Andreas (red.) *Idrettens dilemmaer: rapport fra forskningsprogrammet "Idrett, samfunn og frivillig organisering"*. Oslo: Akilles

Molland, Einar (1979), *Norges kirkehistorie i det 19. århundre*. Bind 1 og 2. Oslo: Gyldendal

Norges Grunnlov (Grunnloven) (1814), ajourført per 1. oktober 2009. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Norges Idrettsforbund og Olympiske og Paralympiske komité (NIF) (2003), *Idrettspolitisk dokument*. Tingperiode 2003-2007. Oslo: NIF.

Norges Idrettsforbund og Olympiske og Paralympiske komité (NIF) (2007), *Idrettspolitisk dokument*. Tingperiode 2007-2011. Oslo: NIF.

- Norges Idrettsforbund og Olympiske og Paralympiske komité (NIF) (2008), *Årsrapport*. Oslo: NIF.
- Norges Idrettsforbund og Olympiske og Paralympiske Komité's Lov (NIF-loven) (2008), ajourført per 24. mai 2008. Oslo: NIF.
- NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*. Oslo: Kultur- og kirkedepartementet.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in modern Italy*. Pinceton, N.J.: Princeton University Press
- Olstad, Finn (1987), *Forsvar, sport, klassekamp 1861-1939*. Bind 1. Boken er en del av: Olstad, Finn og Stein Tønnesson (1986-1987) *Norsk idrettshistorie*. Oslo: Aschehoug.
- Oftestad, Bernt T., Tarald Rasmussen og Jan Schumacher (2005), *Norsk kirkehistorie*. 3 utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Repstad, Pål (2002), *Dype, stille, sterke, milde. Religiøs makt i dagens Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ringdal, Kristen (2001), *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, Hilmar (2002), "Idrett og politikk – perspektiver og utviklingstrekk". I: Mangset, Per og Hilmar Rommetvedt (red.) *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* Ss. 9-34. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saglie, Jo (2008), "Valgordninger og kirkelig demokrati. En prinsipiell drøftning av utfordringer for det kirkelige demokratiet". I: Stifoss-Hanssen, Hans og Inger Furseth (red.) *Mellom prinsipper og pragmatisme – analyser av høringen mellom staten og Den norske kirke*. KIFO perspektiv Nr. 18. Ss. 15-30. Trondheim: Tapir Forlag.
- Schmidt, Ulla (2008), "Demokrati og valgordninger i Den norske kirke". I: Stifoss-Hanssen, Hans og Inger Furseth (red.) *Mellom prinsipper og pragmatisme – analyser av høringen mellom staten og Den norske kirke*. KIFO perspektiv Nr. 18. Ss. 31-60. Trondheim: Tapir Forlag
- Seip, Anne-Lise (1997), "Nasjonen bygges: 1830-1870". I: Helle, Knut (red.) (1994-1998). *Aschehougs norgeshistorie*. Bind 8. Oslo: Aschehoug.
- Selle, Per, og Bjarne Øymyr (1995), *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940-1990*. Oslo: Det norske samlaget.
- Skille, Eivind Å. (2006), "Idrett for alle: Enhetlig mangfold eller en tredje vei?" Artikkel publisert på idrottsforum.org. (ISSN 1652-7224) Tilgjengelig på: <http://www.idrottsforum.org/articles/skille/skille060329.html>
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2008), *Kulturstatistikk 2008*. Oslo: SSB. Tilgjengelig på: http://www.ssb.no/nos_kultur/nos_d429/nos_d429.pdf

- Stensvold, Anne (2005a), ”Kristen modernisering- misjon, indremisjon frikirker”. I: Amundsen, Arne B. (red.) *Norges religionshistorie*. Ss. 317-341. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stensvold, Anne (2005b), ”Kulturkamp – religiøs kultur og motkultur”. I: Amundsen, Arne B. (red.) *Norges religionshistorie*. Ss. 356-374. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stensvold, Anne (2005c), ”Nasjonal enhet – religiøst mangfold”. I: Amundsen, Arne B. (red.) *Norges religionshistorie*. Ss. 375-389. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stensvold, Anne (2005d), ”Statskirke uten stat - folkekirke uten folk”. I: Amundsen, Arne B. (red.) *Norges religionshistorie*. Ss. 390-413. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stortingsmelding nr. 41 (1991/92), *Om idretten*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 27 (1996-97), *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 44 (1997-98), *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 14 (1999-2000), *Idrettslivet i endring*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 39. (2006-07), *Frivillighet for alle*. Oslo: Kultur- og kirke departementet.
- Stortingsmelding nr. 17 (2007-08), *Staten og Den norske kirke*. Oslo: Kultur- og kirke departementet.
- Syvvertsen, Trine (2004), ”Metode og kilder”, i (red.) Syvvertsen, Trine (2004) *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked*. Vedlegg 1, ss. 215 -224. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Thagaard, Tove (2004), *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 2. Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tanggaard, Per (2008), *Statistikk for Den norske kirke 2008*. Oslo: Kirkerådet. Tilgjengelig på: <http://kirken.no/?event=doLink&famID=228>
- Try, Hans (1979), ”To kulturer, en stat 1851-1884”. I: Mykland, Knut (red.) *Norges historie*. Bind 11. Oslo: Cappelen.
- Tønnesson, Stein (1986), *Folkehelse, trim og stjerner 1939-1986*. Bind 2. Boken er en del av: Olstad, Finn og Stein Tønnesson *Norsk idrettshistorie* (1986-1987). Oslo: Ascheough.
- Winsnes, Ole Gunnar (2006), ”Mellom kontinuitet og endring: Den norske kirke i det norske samfunnet”. I: Schmidt, Ulla (red.) *Endring og tilhørighet. Statskirkespørsmålet i perspektiv*. Ss. 10-118. KIFO perspektiv nr. 16. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.

Wollebæk, Dag og Per Selle (2002), *Det nye organisasjonssamfunnet: Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.

Wollebæk, Dag, Per Selle og Kristin Strømsnes (2008), "Endringsprosesser i norsk frivillighet: En kunnskapsoversikt". Rapport til Kultur- og kirke departementet i forbindelse med kunnskapsoppsummering knyttet til frivillig arbeid. Rokkansenteret Notat 6-2008.

Østerud, Øyvind (2002), "Kan politikk studeres vitenskapelig". I: Østerud, Øyvind *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. 3 utg. Ss. 15-22. Oslo: Universitetsforlaget

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad, Siri Meyer, Per Selle og Hege Skjeie (1999), *Mot en ny maktutredning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003), *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Aarflot, Andreas (1978), *Norsk kirke i tusen år*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aakvaag, Gunnar C. (2008), *Moderne sosiologisk teori*. Ss. 172-197. Oslo: Abstrakt forlag.

Nettadresser:

Den norske kirke (lesedato: 13.01.2010). - URL:
<http://www.kirken.no/?event=doLink&famID=235>

Den norske kirke (lesedato: 09.06.2010). – URL:
<http://www.kirken.no/index.cfm?event=doLink&famId=121257>

NIF (lesedato: 12.12 2009). – URL:
<http://www.idrett.no/Organisation.asp?WCI=wiOrgStructure&orgelementid=1>

NIF (lesedato: 12.11.2009). - URL:
<http://www.nif.idrett.no/files/%7B67699380-1C18-4636-A04E-A50467F63C35%7D.pdf>

Aktiv i Oslo (lesedato: 13.04.2010) - URL:
<http://www.aktivioslo.no/tsenter.php>

SATS (lesedato: 24.03.2010). – URL:
<http://www.sats.com/no/start/1-Trening/Barna-pa-SATS/>

OFV (lesedato: 08.06.2010). – URL:
https://info.ovf-nett.no/asset/5198/1/5198_1.pdf

Antall ord: 39 452

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt