

28. november 2012

Kommissorium for udredningen af idrættens økonomi og struktur i Danmark

1. Indledning og afgrænsning

Af bemærkningerne til forslag til lov om udlodning af overskud fra lotteri- samt heste og hundevæddemål fremgår det, at: *"Udlodningsmodellen, jf. § 1, evalueres i 2014. Evalueringen drøftes i den politiske aftalekreds, således at eventuelle ændringer vil kunne gennemføres og få virkning i 2015. I forbindelse med evalueringen gennemføres ligeledes et udredningsarbejde af idrættens økonomi og struktur i Danmark."*

Lov om udlodning af overskud fra lotteri- samt heste og hundevæddemål trådte i kraft 1. januar 2012, et år senere end forudsat ved lovforslagets vedtagelse. Udskydelsen af lovens ikrafttrædelse skete i afventning af en statsstøtteafgørelse fra Kommissionen vedrørende spilafgiftsloven, som er en de øvrige love i det lovkompleks, der udmøntede den delvise liberalisering af det danske spillemarked.

Evalueringen af udlodningsmodellen og udredningen af idrættens økonomi og struktur har en sammenhæng, idet begge vedrører de midler, der tilføres overskudsmodtagerne. Udredningen af idrættens økonomi og struktur har dog et andet fokus end evalueringen af udlodningsmodellen og er derfor ikke afhængig af evalueringens resultater. Rammen for udredningen af idrættens økonomi og struktur er det økonomiske niveau for udlodningen, som følger af den gældende udlodningslov.

Nærværende kommissorium gælder alene for udredningsarbejdet af idrættens økonomi og struktur i Danmark. Udredningen afgrænses til at omhandle allokeringen og anvendelsen af statslige midler til idrætten i Danmark. Udredningen omfatter ikke de kommunale midler til idrætten. Dog vil det kommunale område blive beskrevet i overordnede træk i forbindelse med udredningens kortlægning af status og udviklingstendenser i dansk idræt (jf. pkt. 1.1 i afsnit 4).

Derudover afgrænses udredningen til at omhandle et begrænset antal problemstillinger. Breddeidrætsudvalgets rapport "Idræt for alle", som blev offentliggjort i foråret 2009, indeholder en omfattende beskrivelse af idrættens struktur i Danmark. Herudover er eliteidrætsområdet blevet grundigt belyst ad flere omgange, senest med eliteidrætsudvalgets rapport fra 2003, "Dansk eliteidræt", og med rapporten "Komparativ analyse af eliteidrætsindsatsen i udvalgte lande" fra september 2009. I lyset heraf er en fuldstændig beskrivelse og analyse af idrætsområdet ikke nødvendig. Der er snarere behov for at gå i dybden med de problemstillinger, som kan bidrage mest muligt til at opnå et oplyst beslutningsgrundlag for den fremtidige organisering og finansiering af idrætten i Danmark.

Kommissoriet beskriver formålet med udredningen, giver et kort overblik over centrale aktører i dansk idræt, beskriver udredningens temaer og opgaver samt udredningsarbejdets organisering og overordnede tidsplan.

2. Formål med udredningsarbejdet

Formålet med udredningsarbejdet er gennem en kortlægning af idrættens økonomi og struktur i Danmark at tilvejebringe et solidt grundlag for beslutninger vedrørende den fremtidige organisering af idrætten i Danmark, herunder særligt med hensyn til effektiv udnyttelse af statslige midler, inklusive overskuddet fra Danske Spil A/S og Det Danske Klasseslotteri A/S, til idrætsområdet.

3. Overordnet overblik over idrættens økonomi og struktur i Danmark

Udgangspunktet for udredningen af idrættens økonomi og struktur er, at der i Danmark er et aktivt og meget velfungerende idrætsliv. Breddeidrætten hviler på en lang tradition for idræt og bevægelse, herunder i foreningslivet. Eliteidrætten er lovgivningsmæssigt baseret på lov om eliteidræt¹. Bekæmpelse af dopingbrug i idrætten har lovmæssig forankring i lov om fremme af dopingfri idræt², bekendtgørelse om fremme af dopingfri idræt³ og lov om forbud mod visse dopingmidler⁴.

Af undersøgelsen ”Danskernes motions- og sportsvaner 2011”⁵ fremgår det, at 64 procent af alle voksne danskere i alle aldersgrupper dyrker sport og motion regelmæssigt, mens hele 86 procent af alle børn mellem 7 og 15 år regelmæssigt dyrker sport eller motion i fritiden. Det gør danskerne til en af verdens mest idrætsaktive befolkninger. Undersøgelsen viser også, at danskernes deltagelse i motion og idræt er stigende.

Den høje idrætsdeltagelse og danskernes glæde ved idræt er en gevinst for Danmark. Ud over den selvstændige værdi og glæde, der er forbundet med idrætten, har idrætten en kulturel og demokratisk værdi, en social værdi og en sundhedsmæssig værdi for samfundet.

Breddeidrætsudvalgets rapport fra 2009 og undersøgelsen ”Danskernes motions- og sportsvaner 2011” peger dog begge på, at der fortsat er udfordringer for idrætten i Danmark, herunder med hensyn til at sikre, at alle grupper i samfundet får mulighed for og lyst til at dyrke idræt og motion på både bredde- og eliteniveau.

Samtidig er idrætslivet i Danmark og danskernes idrætsvaner under udvikling. Den foreningsbaserede idræt står fortsat meget stærkt i Danmark, men også selvorganiseret idræt og idræt i privat regi spiller en stor rolle i danskernes hverdag. Idrætslivets mange aktører – de idrætsaktive, foreninger, forbund, organisationer, kommuner, virksomheder og staten – udvikler sig og præger idrætslivet. Ligeledes står eliteidrætten over for nye udfordringer.

¹ LBK nr. 1332 af 30. november 2007

² LOV nr. 1438 af 22. december 2004

³ BEK nr. 1352 af 19. december 2011

⁴ LOV nr. 232 af 21. april 1999

⁵ Undersøgelsens hovedresultater kan findes på <http://www.idan.dk/Nyheder/a215motionsvaner2011.aspx>

De økonomiske rammer – i staten, kommunerne og blandt borgerne – spiller også en afgørende rolle for idrætten i Danmark. Senest er der med lov om udlodning af overskud fra lotteri samt heste- og hundevæddemål⁶, der trådte i kraft 1. januar 2012, indført en udlodningsmodel, som fastsætter de midler, der tilfalder modtagere af overskudsmidler fra Danske Spil A/S' spil på lotteri og heste- og hundevæddeløb, fra Det Danske Klasse-lotteri A/S samt direkte fra staten.

Overblik over idrættens struktur

Idrættens struktur kan overordnet beskrives gennem et overblik over områdets centrale aktører.

- *Statslige aktører:* Idrætten hører ressortmæssigt under Kulturministeriet, som udarbejder lovgivning og indsatser på idrætsområdet og er ansvarlig for fordelingen af tipsmidler til idrætsområdet, herunder gennem lov om udlodning af overskud fra lotteri samt heste- og hundevæddemål samt Kulturministeriets årlige tipsaktstykker. Kulturministeriet har derudover ansvaret for folkeoplysningsloven, hvorefter kommunerne yder tilskud til foreningsarbejde, herunder idræt. En række andre ministerier har desuden relation til idrætsområdet, idet idræt ofte anvendes som middel til fremme af indsatser inden for fx sundhed, sociale forhold, integration mv.
- *Offentlige selvejende institutioner og fonde:* Denne gruppe omfatter institutioner og organisationer, som hovedsageligt er finansieret af statslige midler og oprettet ved lov eller nedsat af Kulturministeriet. Gruppen omfatter de lovnedsatte selvejende institutioner Anti Doping Danmark (ADD), Team Danmark (TD) og Lokale- og Anlægsfonden (LOA), de selvejende institutioner Idrættens Analyseinstitut (Idan), Sport Event Denmark (SEDK) samt Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond (HFF).
- *Idrættens hovedorganisationer:* Denne gruppe omfatter idrættens hovedorganisationer, som er Danmarks Idræts-Forbund (DIF), Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger (DGI) og Dansk Firmaidrætsforbund (DFIF).
- *Medlemsbaserede foreninger:* De fleste foreninger er organisatorisk forankret i en eller flere af idrættens hovedorganisationer. Foreningslivet har traditionelt været ryggraden i den danske idrætsmodel. Foreningerne spiller fortsat en meget stor rolle i dansk idrætsliv, og det er foreningerne, som er rammen om mange danskeres idræt og motion, og som mange danskere oplever som det organisatoriske grundlag for deres idrætsdeltagelse. Det er også i foreningerne, at eliteidrætsudøvere begynder deres idrætskarrierer og i mange tilfælde også træner på eliteplan.
- *Andre idrætsorganisationer:* Denne gruppe rummer større og mindre idrætsorganisationer, som ikke modtager midler efter den faste fordelingsnøgle i udlodningsloven. Nogle af organisationerne tildeles overskudsmidler fra Danske Spil A/S og Klasselotteriet A/S via Kulturministeriets årlige kulturelle tipsaktstykker, mens

⁶ LOV nr. 696 af 25. juni 2010

andre organisationer er nye eller alternative organisationer, som er opstået ved siden af de mere etablerede idrætsorganisationer.

- *Kommuner*: De danske kommuner spiller en central rolle i den danske idrætsmodel. Hovedparten af offentlige midler til idrætten i Danmark kommer fra kommunerne i form af idrætsrelaterede drifts- og anlægsudgifter samt tilskud til foreningsarbejde givet i henhold i folkeoplysningsloven. Kommunernes primære aktiviteter knytter sig til facilitetsdrift, aktivitetstilskud, lokaleleje og idrætsrelaterede anlægsarbejder, men kommunerne arbejder også med andre idrætsrelaterede aktiviteter, herunder idræt i skolen, fysisk planlægning, afholdelse af store idrætsbegivenheder, talentudvikling mv.
- *Private virksomheder*: Private virksomheder er i stigende grad en vigtig del af det danske idrætsbillede. Gruppen rummer private udbydere af idræt (fx fitnesscentre og udbydere af virtuelle træningsfællesskaber), professionelle klubber og ligaer, sportsudstøvsbranchen, private idrætssponsorer samt private fonde. Derudover arbejder mange private virksomheder aktivt med at bruge arbejdspladsen som udgangspunkt for idrætsudfoldelse.
- *Idrætsudøverne*: Det er idrætsudøvernes aktiviteter, der er målet med og grundlaget for de øvrige aktørers involvering i idrætslivet i Danmark. Idrætsudøverne udfolder sig på både bredde- og eliteniveau i foreninger, hos private idrætsudbydere og på arbejdspladsen, og eliteidrætsudøvere er ofte organiseret i faglige spillerforeninger. Meget idrætsudøvelse sker desuden selvorganiseret, fx motionsløb og motionscykling i naturen.

4. Temaer og opgaver i udredningsarbejdet

Følgende problemstillinger anses for særlig relevante i forhold til at sikre et solidt grundlag for beslutninger, der kan fremme en hensigtsmæssigt indrettet og velfungerende idrætssektor i fremtiden.

1. Kortlægning af overordnede tendenser for dansk idræts økonomi og struktur

1.1. Kortlægning af status og overordnede udviklingstendenser i dansk idræt, herunder med hensyn til:

- *Aktører og organisering*: Udviklingen i aktørfeltet i dansk idræt samt i aktørernes opgavevaretagelse, herunder tilkomsten af nye organiseringsformer og aktiviteter.
- *Finansiering*: Udviklingen i midler anvendt på idræt i Danmark, både af offentlige aktører (stat og kommuner) og private aktører (bl.a. borgere, virksomheder og fonde)
- *Deltagelsesmønstre og aktivitetsniveau*: Udviklingen i mønsteret for danskernes idrætsdeltagelse samt i niveauet for idrætsdeltagelsen, herunder aktivitetsniveauet i hovedorganisationerne og øvrige organisationer og arenaer for idræt samt den betydning, det har for samfundet.

Kortlægningen af overordnede tendenser skal ske med særlig vægt på udviklingstendenser de seneste 10-15 år. Kortlægningen skal ikke begrænse sig til

visse grupper af idrættens aktører, men give et overordnet billede af den samlede danske idræts økonomi og struktur og dermed skitsere den bredere kontekst for de øvrige temaer i udredningsarbejdet.

2. Kortlægning af idrættens økonomi

2.1. Kortlægning af, hvilke organisationer eller formål, der modtager idrætsrelaterede midler fra Kulturministeriet, herunder midler til idrætten efter den faste fordelingsnøgle i udlodningsloven, midler fordelt ved tipsaktstykkerne og øvrige midler til idrætsformål på finansloven samt kortlægning af den indbyrdes udveksling af midler mellem modtagerne.

2.2. Pengestrømsanalyse, herunder kortlægning af indtægter og udgifter, for Team Danmark, Anti Doping Danmark, Lokale- og Anlægsfonden, Sport Event Denmark, Idrættens Analyseinstitut, Danmarks Idræts-Forbund, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, Dansk Firmaidrætsforbund og Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond.

3. Analyse af omkostningseffektivitet i idrættens organisationer

3.1. Analyse af, om der ud fra målsætninger om driftsoptimering er omkostningseffektivitet i Team Danmark, Anti Doping Danmark, Lokale- og Anlægsfonden, Sport Event Denmark, Idrættens Analyseinstitut, Danmarks Idræts-Forbund, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, Dansk Firmaidrætsforbund og Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond.

4. Analyse af idrættens struktur fra et foreningsmæssigt og kommunalt perspektiv

4.1. Analyse af foreningers og kommuners vurdering af deres samarbejde med Danmarks Idræts-Forbund, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, Dansk Firmaidrætsforbund, Team Danmark, Lokale- og Anlægsfonden, Sport Event Denmark, Anti Doping Danmark og Idrættens Analyseinstitut samt analyse af foreningers og kommuners vurdering af disse organisationers opgavevaretagelse og rollefordeling.

5. Opstilling af scenarier for organisationsformerne

5.1. Opstilling af scenarier for den fremtidige organisering af de offentlige selvejende institutioner Team Danmark, Anti Doping Danmark, Lokale- og Anlægsfonden, Sport Event Denmark, Idrættens Analyseinstitut og Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond, herunder en belysning af fordele og ulemper ved forskellige scenarier.

5.2. Opstilling af scenarier for den fremtidige organisering af Danmarks Idræts-Forbund, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger og Dansk Firmaidrætsforbund, herunder en belysning af betydningen af øget samarbejde og/eller øget konkurrence i forhold til effektiv ressourceudnyttelse og i forhold til bidrag til løsning af samfundsmæssige opgaver samt en belysning af fordele og ulemper for forskellige scenarier.

6. Opstilling af scenarier for finansieringsformerne

- 6.1. Opstilling af scenarier for fremtidige fordelingsmekanismer og -processer med henblik på at forbedre muligheden for at opfylde idrætspolitiske målsætninger og sikre et støttesystem, der kan håndtere forskellige organiseringsformer, aktiviteter og formål samt ændringer i disse over tid, herunder bl.a. i forhold til handicapidræt og andre brede samfundsmæssige dagsordener. Opstillingen skal belyse fordele og ulemper ved de forskellige scenarier.
- 6.2. Opstilling af scenarier for fremtidige finansieringsformer, herunder pengestrømme, for de offentlige selvejende institutioner Team Danmark, Anti Doping Danmark, Lokale- og Anlægsfonden, Sport Event Danmark, Idrættens Analyseinstitut og Hestevæddeløbssportens Finansieringsfond. Opstillingen skal belyse fordele og ulemper ved de forskellige scenarier.
- 6.3. Opstilling af scenarier for den fremtidige fordeling af midler fra Kulturministeriet (via tipsnøglen, tipsaktstykker og finanslov). Opstillingen skal belyse fordele og ulemper ved de forskellige scenarier.

Opstillingen af scenarier under tema 5-6 sker i det væsentlige på baggrund af kortlægningerne og analyserne under tema 1-4. I kortlægninger, analyser og opstilling af scenarier inddrages efter behov relevante erfaringer og data fra sammenlignelige lande, herunder særligt de nordiske lande.

Der udarbejdes en samlet rapport med kortlægninger, analyser og scenariebeskrivelser.

5. **Organisering af udredningsarbejdet**

Udredningsarbejdet gennemføres af Kulturministeriet. Dele af udredningen kan ske ved inddragelse af eksterne leverandører.

Der nedsættes fem referencegrupper:

- Team Danmark, Anti Doping Danmark, Lokale- og Anlægsfonden, Idrættens Analyseinstitut, Sport Event Danmark og Hestevæddeløbssportens Finansieringsforbund
- Danmarks Idræts-Forbund, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger og Dansk Firmaidrætsforbund
- Dansk Skoleidræt, Sydslesvigs Danske Ungdomsforeninger, International Sport and Culture Association, Dansk Handicapidrætsforbund, Dansk Fitness & Helseorganisation og GAM3
- Repræsentanter fra kommunale fritidsforvaltninger og Kommunernes Landsforening
- Repræsentanter fra det nordiske idrætsforskningssmiljø

Formålet med referencegrupperne er at opnå faglig kvalitetssikring og løbende dialog om udredningen med relevante aktører. Referencegrupperne mødes ved udredningsarbejdets begyndelse samt efter behov under udredningens gennemførelse. Referencegrupperne mødes enkeltvis, idet der også planlægges afholdt et eller flere fællesmøder med deltagelse af alle referencegrupperne. Der kan blive tale om skriftlige høringer af referencegrupperne. Medlemmer af referencegrupperne og andre relevante aktører kan efter behov mødes på ad hoc basis med henblik på drøftelse af specifikke emner.

Der vil ske løbende koordinering med Finansministeriet, Skatteministeriet og, efter behov, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Ministeriet for Børn og Undervisning, Social- og Integrationsministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Miljøministeriet og Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser.

Udredningsarbejdet er afhængigt af aktiv medvirken fra idrættens organisationer med hensyn til tilvejebringelse af relevant datamateriale.

6. Økonomi

Der afsættes 1,5 mio. kr. til udredningen. Beløbet finansieres via Kulturministeriets tipsmidler (Kulturministeriets tipsaktstykke formål 10h).

7. Tidsplan

Udredningsarbejdet igangsættes i efteråret 2012 og forventes færdiggjort senest med udgangen af 2013.