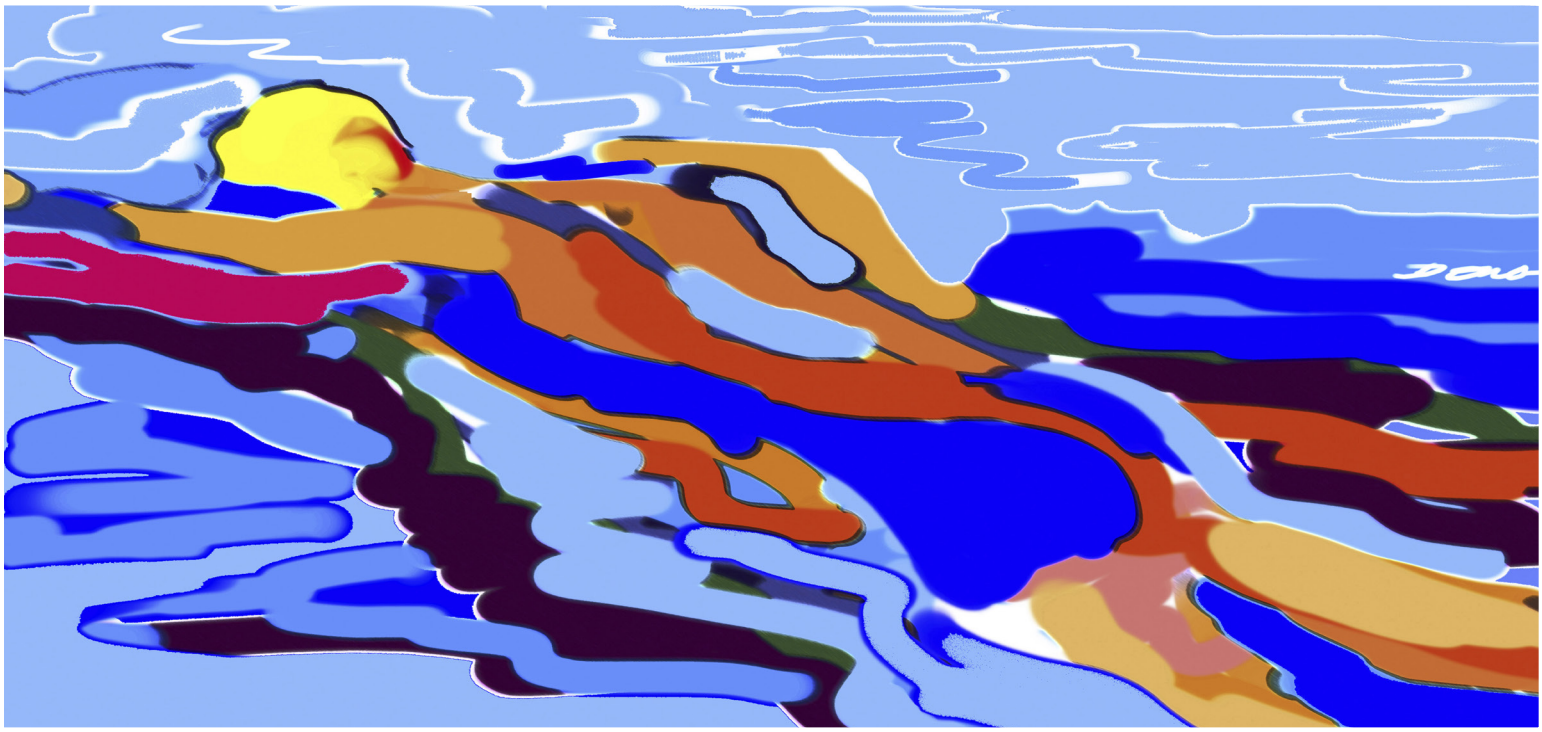
SDU
INSTITUT FOR IDRÆT
OG BIOMEKANIK



ORGANISERING, STYRING OG LEDELSE AF IDRÆTSANLÆG I DANMARK

Peter Forsberg, Evald Bundgård Iversen og Jens Høyer-Kruse

2017:5

MOVEMENTS

Organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg i Danmark

Peter Forsberg
Evald Bundgård Iversen
Jens Høyer-Kruse

Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund
Syddansk Universitet

Organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg i Danmark

Peter Forsberg, Evald Bundgård Iversen og Jens Høyer-Kruse

Peter Forsberg
Idrættens Analyseinstitut og Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund

Evald Bundgård Iversen og Jens Høyer-Kruse
Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund,
Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet

Serie: Movements, 2017:5
Serieudgiver: Institut for Idræt og Biomekanik

Udgivet 2017
ISBN 978-87-93496-39-2 (trykt version)
ISBN 978-87-93496-77-4 (pdf)

Forsidefoto: Getty Images
Tryk: Print & Sign, Odense

Støttet af:

Indhold

Indledning **5**

Resume **7**

Del 1: Baggrund for kommuners involvering i organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg **11**

Forskningsprojektets baggrund og idé 12

Forskningsprojektets opbygning 13

Del 2: Udvalgte resultater fra fase 1 ..... **16**

Organisering af idrætsanlæg 16

Kommunal styring af idrætsanlæg 26

Ledelse af idrætsanlæg 31

Del 3: Opsamling **42**

Litteratur **43**

Appendiks: Metode og fremgangsmåde **45**

Indledning

Dette notat afrapporterer fase 1 af forskningsprojektet 'Fremtidens Idrætsfaciliteter – organisering, styring og ledelse', som udføres af Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (CISC) i samarbejde med Idrættens Analyseinstitut. Projektet løber i perioden 2015-2018 og er det hidtil største af sin art i Danmark.

Notatet indledes med et kortfattet resume, som efterfølges af tre dele. Første del præsenterer forskningsprojektets overordnede baggrund og idé, anden del præsenterer udvalgte resultater fra fase 1, mens tredje del er en opsamling, som fremhæver de væsentligste konklusioner og ser frem mod fase 2 og 3.

Mange aktører har bidraget til det samlede projekts realisering. Tak til Lokale og Anlægsfonden og TrygFonden for økonomisk støtte til projektet. Tak til de deltagende kommuner og ledere i idrætsanlæg rundt om i landet, som har deltaget i projektet ved at udfylde spørgeskemaer. Endelig skal projektets følgegruppe også have tak for sparring og gode ideer til projektets realisering.

Peter Forsberg, Evald Bundgård Iversen og Jens Høyer-Kruse
Odense, september 2017

Resume

Dette notat afrapporterer fase 1 af forskningsprojektet 'Fremtidens Idrætsfaciliteter – organisering, styring og ledelse'. Forskningsprojektet er udarbejdet af Center for Idræt, Sundhed og Civilsamfund (CISC), Syddansk Universitet i samarbejde med Idrættens Analyseinstitut (Idan) og er finansieret af Lokale og Anlægsfonden og TrygFonden. Projektets formål er at analysere forhold med betydning for idrætsanlægs performance.

Notatet baserer sig på besvarelser af to spørgeskemaer, der udgør forskningsprojektets fase 1. Fase 1 omhandler forhold om idrætsanlægs organisering, styring og ledelse, som belyses via to spørgeskemaundersøgelser. Dels via et spørgeskema besvaret af den del af den kommunale forvaltning, der varetager idrætsanlæg i de 50 deltagende kommuner, dels via et spørgeskema udsendt til 1.039 idrætsanlæg i de deltagende 50 kommuner.

Notatet skaber overblik over idrætsanlægs organisering, styring og ledelse i Danmark og fungerer som grundlag for forskningsprojektet fase 2 og fase 3. I fase 2 indsamles data om idrætsanlægs performance (i form af kapacitetsbenyttelse, brugertilfredshed, anlæggenes fysiske tilstand og økonomi) i 500 faciliteter i 290 idrætsanlæg i 23 kommuner, mens fase 3 udgøres af casestudier af udvalgte idrætsanlæg.

Overblikket og resultaterne fra dette notat udgør i sig selv et væsentligt første skridt i relation til de næste faser af forskningsprojektet, idet notatet har belyst en række forhold om idrætsanlægs organisering, styring og ledelse. Forhold, som hidtil ikke været belyst og det har derfor heller ikke hidtil været muligt at undersøge disse forholds betydning for idrætsanlægs performance. I fase 2 indsamles performancedata fra anlæg, og sammen med data fra fase 1 giver det et solidt grundlag for at undersøge, hvad der har betydning for idrætsanlægs performance. Til slut i resuméet illustreres dette med et eksempel.

Kommunal involvering og organisering

Udgangspunktet for projektet er, at kommunerne i høj grad er involverede i organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg. Det er dog de færreste kommuner, som har egentlige skriftlige politikker for området. Knap én ud af tre kommuner i projektet har en decideret facilitetspolitik.

Kommunernes organisering af idrætsanlæg er meget forskellig. Kommunerne kan opdeles i tre grupper med baggrund i fordelingen af større idrætsanlæg med kommunal og selvejende driftsform:

- 'Overvejende selvejende driftsform': Kommuner overvejende med anlæg med selvejende driftsform (21 kommuner, >70 pct. anlæg med selvejende driftsform),
- 'Overvejende delt driftsform': Kommuner overvejende med anlæg med delt driftsform (13 kommuner, 31-69 pct. af anlæg med selvejende driftsform) og
- 'Overvejende kommunal driftsform': Kommuner overvejende med anlæg med kommunal driftsform (18 kommuner, >70 pct. anlæg med kommunal driftsform).

De fleste kommuner i Vestdanmark hører til gruppen af kommuner med overvejende selvejende driftsform, mens hovedparten af kommunerne i og tæt på Region Hovedstaden primært hører til gruppen med overvejende kommunal driftsform.

Den kommunale forvaltning i kommunerne med overvejende kommunal driftsform eller overvejende delt driftsform er i højere grad involveret direkte i organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg sammenlignet med kommuner med overvejende selvejende driftsform. Kommuner med mange kommunale anlæg er således typisk mere direkte involveret i opgaver som vedligeholdelse, udbygning, drift og etablering af idrætsanlæg samt efteruddannelse af personale på anlæg.

Kommunal styring af idrætsanlæg

Kommunernes brug af forskellige former for styringsredskaber varierer også på tværs af de tre kommunetyper. Kommunerne med overvejende kommunal driftsform bruger flere forskellige former for styringsredskaber og kombinerer typisk to eller flere styringsredskaber over for de kommunale anlæg i kommunen.

På tværs af alle kommuner bruger kommunerne færre styringsredskaber over for anlæg med selvejende driftsform. Det er særligt rammestyring, aftale- og dialogstyring, styring via dialog og central styring, der bruges i kombination af forvaltningen over for anlæg med kommunal driftsform. Kontraktstyring er lige så udbredt over for anlæg med selvejende driftsform som over for anlæg med kommunal driftsform.

Et andet styringsaspekt går på, om tilskuddet er afhængigt af aktivitetsniveauet i anlægget (dvs. omfanget af aktiviteter) eller gives som et fast tilskud. Over for anlæg med kommunal driftsform (19 pct.) og skoleanlæg (5 pct.) er tilskuddet i meget begrænset omfang bundet op på aktivitetsniveauet og gives primært som en fast størrelse. Over for anlæg med selvejende driftsform er det mere udbredt med aktivitetsafhængig styring (56 pct.).

Et særligt karakteristikum for anlæg med selvejende driftsform er, at de har en bestyrelse. Bestyrelserne er domineret af folk, som er tilknyttet en forening. Det er dog kun i anlæg med foreningsdrift, at foreningsfolk som en samlet gruppe har en majoritet (59 pct. af bestyrelsesmedlemmerne). I anlæg med selvejende ikke-erhvervsdrivende driftsform (48 pct. af medlemmerne) og anlæg med selvejende erhvervsdrivende driftsform (40 pct. af medlemmerne) udgør foreningsfolk den største gruppe blandt medlemmerne, men de udgør ikke et flertal. Det lokale erhvervsliv og de lokale politikere har i højere grad plads i bestyrelserne i anlæg med selvejende driftsform i forhold til anlæg med foreningsejet driftsform. På tværs af de tre former gælder, at knapt hvert tredje medlem (30 pct.) er privatperson eller selvorganiseret bruger.

Idrætsanlægs funktionalitet og størrelse

Funktionaliteten i de enkelte anlæg afhænger til dels af udbuddet af forskellige faciliteter i anlægget. Der er i notatet udarbejdet en anlægstypologi for, hvor mange forskellige faciliteter der er i anlægget. Anlægstypologien er baseret på tilstedeværelsen af én eller flere af fire følgende facilitetstyper: fodboldbane (natur- eller kunstgræs), fitnesscenter/rum, svømmehal og almindelig idrætshal. Hvert fjerde anlæg (24 pct.) er et 'multianlæg' med tre eller flere forskellige facilitetstyper, hvert tredje anlæg (32 pct.) er et 'bi-anlæg' med to forskellige faci-

litetstyper, mens lidt mere end hvert fjerde anlæg (28 pct.) er et monoplusanlæg med kun én facilitetstype. I monoplusanlægget er der altid tilknyttet andre faciliteter såsom skydebaner, mindre aktivitetslokaler og udendørs anlæg (såsom tennis og/eller multibane). Disse andre faciliteter kan også ligge i tilknytning til de to andre anlægstyper (multi- og bi-anlæg). I monoanlægget er det kun én af de fire facilitetstyper, der er til stede.

Størrelsen af de forskellige idrætsanlæg er målt ved at se på, hvor mange arbejdstimer der er tilknyttet anlæggene. Størst er anlæg med kommunal og selvejende erhvervsdrivende driftsform, hvor der gennemsnitligt er ansat mere end fem personer på fuldtid. Anlæg med ikke-erhvervsdrivende driftsform er mindre og har i gennemsnit tre fuldtidsansatte, mens anlæg med foreningsejede driftsform i gennemsnit har 2,5 ansatte. I foreningsanlæggene kommer cirka halvdelen af arbejdstimerne fra frivillige, som ikke spiller en betydelig rolle i de øvrige anlægstyper.

Ledelse af idrætsanlæg

Ledelsesarbejdet er organiseret i fire forskellige hovedformer. Hver anden leder er kun leder for ét anlæg ('decentral ledelse', 49 pct.), hver femte leder har ansvar for flere anlæg ('områdeledelse', 18 pct.), mens hvert tredje anlæg ledes fra centralt hold i forvaltningen ('central ledelse', 30 pct.). En mindre del ledes på anden vis ('anden ledelse', 3 pct.). Områdeledelse er klart mest udbredt i anlæg med kommunal driftsform, mens det omvendt findes meget sjældent i anlæg med selvejende driftsform (både erhvervsdrivende og ikke-erhvervsdrivende). I anlæg med selvejende driftsform foregår overvejende decentral ledelse, mens skoleanlæg typisk ledes via central ledelse.

I to ud af tre (62 pct.) anlæg kan der identificeres en egentlig leder af anlægget. Disse ledere udøver i overvejende grad enten decentral ledelse eller områdeledelse. I de resterende anlæg (38 pct.) findes der ikke en egentlig leder. En del styres fra forvaltningen (central ledelse) af en kommunal ansat (16 pct.) eller af en frivillig (15 pct.). En mindre del ledes også af en skoleledelse (5 pct.).

Anlægslederne er i gennemsnit 52,5 år gamle, og det er ret få ledere, som er under 40 år (9 pct.). Knap halvdelen af lederne (45 pct.) har en erhvervsfaglig uddannelsesbaggrund. Ud af de 45 pct. har to ud af tre en håndværkeruddannelse (f.eks. tømrer, murer, snedker, elektriker eller blikkenslager). Én ud af tre ledere (33 pct.) har ikke været på lederkursus eller -uddannelser. Det er særligt ledere af anlæg med kommunal driftsform, som har taget lederkursus/-uddannelse, mens det omvendt er mindre udbredt blandt ledere i anlæg med selvejende ikke-erhvervsdrivende driftsform.

Ledernes primære arbejdsopgaver kan inddeles i fire overordnede opgaver, som er 'daglig ledelse', 'budget og planlægning', 'aktiviteter' og 'drift og vedligeholdelse'. Opgaverne er meget forskellige og viser, at lederne skal kunne favne bredt, og at ledelsesjobbet kræver mange forskellige kompetencer. Omfanget af de forskellige opgaver varierer på tværs af anlægstyper. I anlæg med kommunal driftsform fylder daglig ledelse mere end i de andre typer af anlæg, mens drift og vedligeholdelse omvendt varetages af få ledere. I anlæg med selvejende ikke-erhvervsdrivende driftsform varetagere lederen flest forskellige typer af opgaver på tværs af anlæggene.

Perspektiver og fremtidige analyser

Hovedresultaterne fremført ovenfor er i sig selv interessante, men giver også anledning til en række analyser, når performancedata er indsamlet i fase 2. Herunder er det illustreret med lederes lederuddannelse.

Ved at samkøre data fra fase 1 og 2 bliver det eksempelvis muligt at undersøge betydningen af lederuddannelse. Er brugerne i anlæg med en leder med en relevant lederuddannelse f.eks. mere tilfredse, og bliver anlægget i højere grad benyttet end anlæg med en leder uden lederuddannelse? Eller er det måske snarere organisering af anlæg, der har betydning? Er brugere af selvejende anlæg f.eks. mere tilfredse end brugere af kommunale anlæg? På baggrund af sådanne analyser vil kommuner, organisationer, idrætsanlæg og andre interessenter i langt højere grad kunne vurdere, hvilken betydning lederuddannelse og/eller den valgte organisering, styring og ledelse har for idrætsanlægs performance. Forhåbentlig vil den opnåede viden i forskningsprojektet, her illustreret med et eksempel, kunne bidrage til en forbedret performance af danske idrætsanlæg.

Del 1: Baggrund for kommuners involvering i organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg

Alle landets 98 kommuner er i dag lovgivningsmæssigt forpligtet til at yde tilskud og stille ledige kommunale faciliteter til rådighed for det lokale idrætsliv i idrætsforeninger. Sådan har det ikke altid været, og mange kommuner er blevet involveret 'fra neden' på baggrund af privat initiativ og henvendelser fra idrætsforeninger og lokale ønsker om etablering af idrætsfaciliteter. Kommunernes rolle på området er vokset op gennem 1900-tallet og en række centrale love har formaliseret kommunernes indsats.

En af de første love med betydning for idrætsområdet var fritidsloven, som trådte i kraft i 1969. Fritidsloven opstillede en række regler, kommunerne skulle efterleve, og var et forsøg på at skabe en vis ensartethed for idrætten og fritidslivet vilkår på tværs af kommuner (Ottesen & Ibsen, 2000). Loven blev af mange kommuner og idrætsforeninger opfattet som administrativ besværlig og brød med mange foreningers idealer om frivillighed ved blandt andet at have bestemmelser om løn til trænere/instruktører (Ibsen & Eichberg, 2006). Et afgørende forhold ved loven var, at kommunerne blev forpligtet til at sikre foreningslivet adgang til anlæg og lokaler[1].

Loven blev i hovedparten af kommunerne suppleret med eller erstattet af særlige kommuneordninger[2] (Haurum, 1985). Der fandtes ingen formel lovgivning bag de kommunale støtteordninger, og ordningerne var et udtryk for den lokalpolitiske vilje i kommunalbestyrelsen til at støtte ud over det, som fritidsloven krævede. Ordningerne indeholdt især bestemmelser om medlemstilskud og tilskud til leder- og instruktøruddannelse (Haurum, 1985). I 1991 blev fritidsloven erstattet af folkeoplysningsloven, som formaliserede den praksis, som allerede fandtes i langt de fleste kommuner med kommuneordningerne. Hvor fritidsloven opstillede minimumsstandarder for den kommunale støtte defineret fra centralt holdt, var grundtanken i folkeoplysningsloven inspireret af de kommunale særordninger og betonede især kommunerne og det lokale foreningsliv mulighed for at aftale og fastsætte tilskudsordninger lokalt (Ibsen & Eichberg, 2006).

Folkeoplysningsloven opstillede – og opstiller i dag - ganske få minimumskrav, kommunerne skal efterleve, og det er værd at bemærke, at mange kommuner yder langt mere støtte til idrætten, end loven forpligter dem til (Thøgersen, 2017). Det kan blandt andet forklares med historiske traditioner, de kommunale særordninger og lokalpolitisk velvilje over for idrætten. Fra at idrætten ikke var et kommunalt område i begyndelsen af 1900-tallet, er idrætten i dag et velfærdsområde (Mortensen, 2004), som kommunerne støtter på linje med andre områder som daginstitutioner, skoler og ældrepleje.

Kommunernes indsats på idrætsområdet har altid haft afsæt i idrætsanlæg og -faciliteter[3], og hovedparten af de kommunale udgifter på idrætsområdet går på den ene eller anden måde

1 Mange kommuner støttede idrætsforeninger med lokaler og anlæg allerede før fritidslovens vedtagelse. Bortset fra at kommuner var forpligtede til at stille faciliteter i regi af skoler til rådighed for idrætsforeninger efter skolebrug (ifølge Skoleloven fra 1937), var indsatsen frivillig.

2 Ifølge en opgørelse fra 1985 havde 260 af landets 275 kommuner en særordning (Haurum, 1985).

3 Se eksempelvis Wøllekær (2007) og Mortensen (2004) for historisk gennemgang af kommunernes engagement i idrætsanlæg/-faciliteter.

hertil (Kulturministeriet, 2014; Ottesen & Ibsen, 2000; Wøllekær, 2007). De betydelige offentlige midler investeret på drift og etablering af idrætsfaciliteter/-anlæg samt danskernes udbredte brug af idrætsfaciliteter/-anlæg er med til at understrege forskningsprojektets relevans.

Forskningsprojektets baggrund og idé

Kommunernes involvering i idrætsanlæg er altså ikke ny, men den kommunale involvering har i nogen grad ændret sig og er blevet mere omfattende. Involveringen er blevet yderligere intensiveret med strukturreformen i 2007 (Ibsen, 2009; Ibsen & Jørgensen, 2009). Også forskningsmæssigt er der sket en bevægelse fra undersøgelser af overordnede strukturelle forhold om idrætsanlæg i kommuner, som eksempelvis antal og fordeling af idrætsanlæg til betydningen af æstetiske forhold i idrætsanlæg (Roessler, 2003) samt mere specifikke analyser af i hvilken grad idrætsanlæg benyttes (Forsberg & Nielsen, 2016; Forsberg, Nielsen & van Bedaf, 2016; Nielsen, van Bedaf & Forsberg, 2016). Dette suppleres i dag med forskning, som også ser på forhold og processer i organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg (se boks 1). Fokus er her blandt andet på betydningen af forskellige former for organisering, styring og ledelse for medarbejdere, foreninger, brugere og ledere.

Et eksempel på forskning som fokuserer på processer i idrætsanlæg er Iversens (2015) ph.d.-afhandling om offentlige styring af selvejende idrætsanlæg. Den viser, at måden, styringsmodeller er indrettet på, har betydning for idrætsanlægs strategiske adfærd og kapacitetsbenyttelse. Afhandlingen bringer fokus på kommunen som en central aktør, der via styringsredskaber kan yde indflydelse på idrætsanlæggenes daglige virke. Afhandlingen fremhæver især betydningen af overgangen fra et fast til et aktivitetsafhængigt tilskud for anlægsledernes orientering og arbejde. Lederne og bestyrelserne animeres til øget fokus på aktiviteter, og det øger aktivitetsniveauet i anlæg (Iversen, 2015).

Undersøgelser i en række kommuner har også bragt fokus på idrætsfaciliteter. Kommunale undersøgelser af borgernes idrætsvaner er blevet udvidet til også at indbefatte analyser af idrætsanlæg i forhold til blandt andet idrætsanlægs benyttelse og omkostninger (se eksempelvis Forsberg & Ibsen, 2013; Forsberg, Nielsen, Murray, Høyer-Kruse, & Bedaf, 2016; Høyer-Kruse, Forsberg, Nielsen, & Nielsen, 2016; Pilgaard & Forsberg, 2015). Et lignende fokus ser man også i idrættens hovedorganisationer. Organisationerne har haft fokus på idrætsfaciliteter via strategiske indsatser og analyser (se f.eks. Borch, Fester, Kirkegaard, Gottlieb, & Gudnitz, 2013; Sørensen & Lindemann, 2016). På tværs af forskning og praksis er der et øget fokus og en erkendelse af, at der er behov for at øge vidensniveauet om, hvad der foregår i idrætsanlæg, og at det indbefatter fokus på organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg.

Det er i forlængelse heraf, at dette forskningsprojekt skal ses. Forskningsprojektet har således både et forskningsmæssigt og et praktisk afsæt. Det er projektets ambition at øge vores viden om organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg. Formålet er at belyse disse forhold og deres betydning for idrætsanlægs performance målt som kapacitetsbenyttelse, brugertilfredshed, anlæggenes fysiske tilstand og økonomi, således at kommuner, ledere i idrætsanlæg og andre centrale aktører kan træffe valg og prioriteringer på et oplyst grundlag. Deslige er

det ambitionen, at projektet munder ud i en række konkrete anbefalinger om organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg med henblik på at optimere idrætsanlægs performance.

Boks 1: Organisering, styring og ledelse

Projektet har fokus på organisering, styring og ledelse i kommuner og idrætsanlæg.

På kommunalt niveau er fokus blandt andet på, hvilke opgaver kommunen udfører i forhold til idrætsanlæg, hvordan kommuner styrer via tilskudsmodeller samt hvordan idrætsanlæggenes ejer- og driftsforhold er organiseret.

På anlægsniveau er fokus på idrætsanlægs ledelse. Det indebærer fokus på ledernes karakteristika i forhold til blandt andet køn, alder og uddannelse samt ledernes arbejdsopgaver. Fokus er også på, hvordan ledelsesopgaven er organiseret, og om lederen eksempelvis har ansvar for ét eller flere anlæg.

Forskningsprojektets opbygning

Forskningsprojektet fokuserer på idrætsanlæg af en vis størrelse, idet det særligt er i forhold til større anlæg, at det er relevant at overveje forhold om organisering, styring og ledelse. Derfor ses der nærmere på idrætsanlæg, som består af mindst én almindelig idrætshal (håndboldbane, 20 x 40 meter) eller svømmehal eller én kunstgræsbane. Se boks 2 for den anvendte definition af idrætsanlæg. Ofte vil anlæggene være en kombination af disse, ligesom anlæggene også kan have andre typer af faciliteter tilknyttet.

Boks 2: Definition af idrætsanlæg

Idrætsanlæg er i undersøgelsen defineret som en bygningsmasse, der minimum udgøres af mindst én af følgende typer af idrætsfaciliteter:

- Én eller flere idrætshal(ler) eller
- Én eller flere svømmehal(ler) eller
- Én kunstgræsbane eller en større fodboldfacilitet (boldbaner og klubhus).

Ligger én af de ovennævnte idrætsfaciliteter for sig selv, er det jf. definitionen et idrætsanlæg. Ofte vil et idrætsanlæg dog bestå af flere sammenhængende faciliteter (f.eks. hal, mindre aktivitetslokaler, udeområder mv.). Eksempler på andre faciliteter, som kan ligge sammen med ovenstående er:

- Mindre haller og sale
- Fitnesscenter/motionsrum
- Skydebaner
- Kampsportscentre
- Naturgræsbaner
- Små kunstgræsbaner
- Udefaciliteter til fysisk aktivitet

Forskningsprojektet er struktureret i tre faser:

- **Fase 1** består af to spørgeskemaundersøgelser udført i 2016. Det ene spørgeskema blev besvaret af administrationen med ansvar for idrætsanlæg i de 50 deltagende kommuner, mens det andet blev besvaret af ledere/ansvarlige for idrætsanlæg (jf. ovenstående definition) i disse kommuner.

  Fase 1 afdækker variationen i organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg i de 50 kommuner. Dette gøres ved at beskrive forskellige forhold omkring idrætsanlægs organisering, styring og ledelse samt forhold, der beskriver kommuners overordnede organisering og ledelse af idrætsanlæg.

  Det todelte undersøgelsesdesign er valgt ud fra en antagelse om, at der er sammenhæng mellem struktur og ledelsessituation. Den kommunale organisering og styring antages at sætte en ramme om ledelse af idrætsanlæggene i kommunen, som dels definerer de enkelte lederes opgaver og deres ledelsesmæssige råderum, dels påvirker ledernes opfattelse heraf og deres syn på egen ledelsesfunktion, -rolle og -situation (Klausen, Michelsen & Nielsen, 2011a).

- **Fase 2** består af målinger i idrætsanlæg. I fasen indsamles data om performance i form af kapacitetsbenyttelse af haller, svømmehaller og kunstgræsbaner, om brugertilfredshed blandt brugerne af anlæg, og om anlægs fysiske tilstand og om økonomi.

- **Fase 3** består af dybdegående casestudier af idrætsanlæg. Casestudierne undersøger forhold med betydning for idrætsanlægs performance med afsæt i anlæggenes lokale forhold.

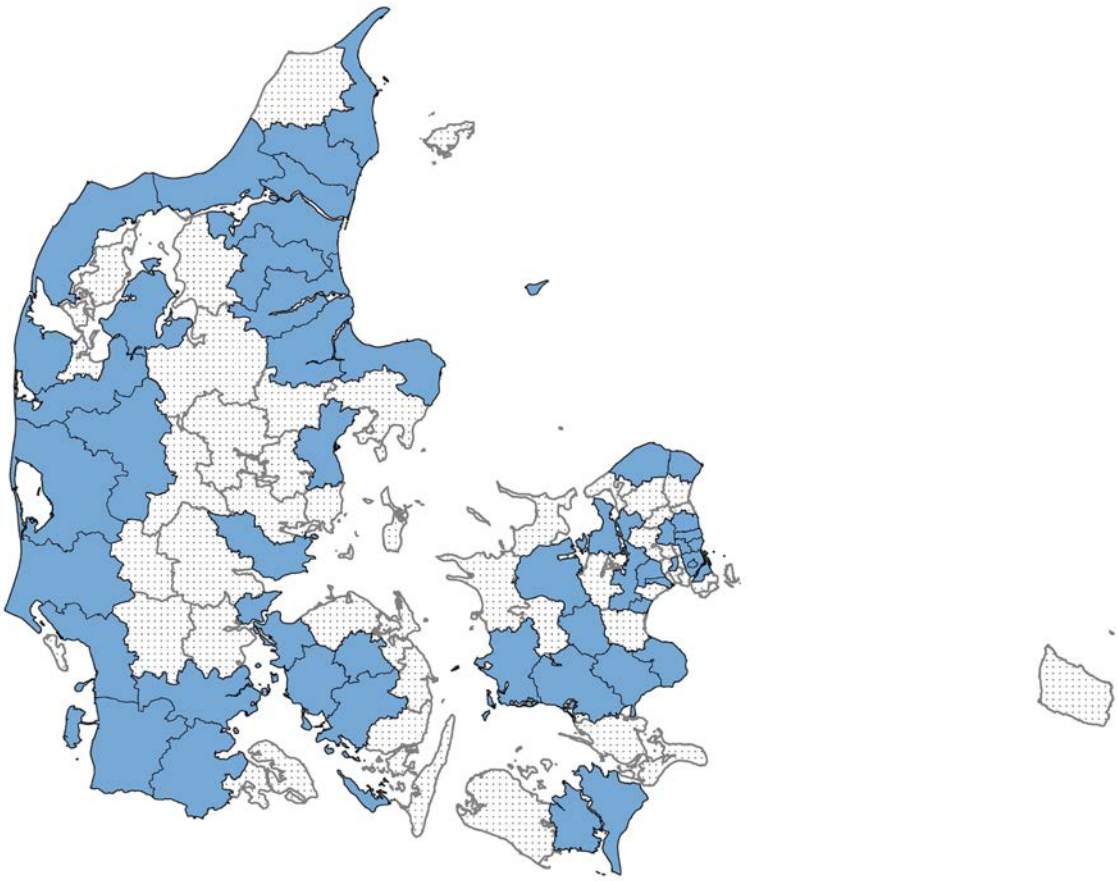
Tabellen herunder skitserer projektets tre faser. Fase 1 danner et overblik over organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg, fase 2 indsamler data om performance, mens fase 3 er dybdegående analyser i udvalgte idrætsanlæg. Anlæggene udvælges med baggrund i analyser i fase 1 og fase 2. Se desuden bilag for metode og udvælges af kommuner/anlæg. I del 3 er fase 3 ligeledes beskrevet.

Tabel 1: Forskningsprojektets tre faser

Fase 1	Fase 2	Fase 3
Kortlægning af organisering, styring og ledelse:	Aktivitetsregistrering og brugertilfredshed i anlæg:	Casestudier i udvalgte idrætsanlæg
Spørgeskema til 50 kommuners forvaltning	Indsamlet i 23 kommuner og 290 idrætsanlæg	Udvælges på baggrund af resultater fra fase 1 & 2
Spørgeskema til 1039 anlæg i disse 50 kommuner (84 pct. besvaret)	Vurdering af fysisk tilstand i samme anlæg	Kvalitativt studium af organisering, styring og ledelse

Figur 2 viser de 50 kommuner, som deltager i fase 1 (farvet med blå). Projektet har deltagelse af kommuner fra alle dele af landet samt kommuner med forskellig størrelse og urbaniseringsgrad. Der er stor forskel mellem kommunerne, når det kommer til projektets centrale begreber: Organisering, styring og ledelse. Den store variation giver grund til at tro, at projektet dækker hovedparten af variationen i Danmark af kommuners organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg.

Figur 1: Deltagende kommuner i fase 1



Del 2: Udvalgte resultater fra fase 1

Del 2 præsenterer udvalgte resultater fra fase 1, og er opdelt i tre afsnit. Først er fokus på resultater med relevans for kommunal organisering af idrætsanlæg, dernæst styringen af idrætsanlæg og til sidst ledelsen af idrætsanlæg.

Organisering af idrætsanlæg

Kommunale idræts- og facilitetspolitikker

Hovedparten af kommunerne i undersøgelsen (82 pct.) har en idrætspolitik (enten som en selvstændig politik, eller som en del af en anden politik). En undersøgelse fra 2006, 'Dansk idrætspolitik – mellem folkeoplysning og velfærd' (Ibsen & Eichberg, 2006) viste, at andelen i 2006 var noget lavere. Dengang havde 39 pct. af landets kommuner en idrætspolitik. Undersøgelsens forfattere forventede dengang, at andelen ville stige blandt andet som følge af Strukturreformen i 2007, og det har også været tilfældet.

Dette forskningsprojekt har særlig fokus på den kommunale involvering i idrætsanlæg, og vi har derfor også interesse i at afdække, om kommunerne har en særskilt facilitetspolitik. Det har færre kommuner, idet 34 pct. har angivet at have en facilitetspolitik. Facilitetspolitikken indgår, på nær i én enkelt kommune, som en integreret del af idræts- og/eller fritidspolitikken.

Selvom kommunerne ikke har en vedtaget og nedfældet facilitetspolitik, agerer de i praksis alle på området. Kommunerne opfører og yder betydelige tilskud til idrætsanlæg og -faciliteter, og de varetager, som vi skal se i næste afsnit, en lang række forskellige opgaver, som vedrører brugere såvel som ansatte i anlæg og faciliteter. I hovedparten af kommunerne træffes disse beslutninger uden henvisning til en egentlig nedskrevet facilitetspolitik, hvor kommunernes samlede strategi og udviklingsplan for området kan læses. Det er bemærkelsesværdigt med tanke på, at organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg ellers har været på dagsordenen i mange kommuner de seneste år, samt at udgifter til idrætsfaciliteter udgør langt hovedparten af de kommunale udgifter til området.

Idrætsområdet er placeret i forskellige regi i kommunerne, og dagene hvor fritidsforvaltningen var sin egen enhed, er tilsyneladende ovre. Eksempelvis er fritidsforvaltningen nu en del af større enheder, der kan gå under navne som Kultur og Borgerservice, By- Unge og Kulturforvaltning eller By, Plan og Kultur. Placeringen kan formodes at have betydning for, hvilke samarbejdsrelationer der er mest oplagte at opsøge, og som vi senere skal se, synes en central samarbejdsakse for idrætsområdet i mange kommuner at være børne- og ungeforvaltningen. De tætte relationer til dette område kan ud fra et funktionelt perspektiv hænge sammen med, at mange skoler bruger fritidsfaciliteter, såvel som foreninger bruger faciliteter på skoler. Ligeledes er børn og unges idrætsdeltagelse særligt prioriterede i folkeoplysningsloven og i kommuner.

Typer af idrætsanlæg i kommuner

Undersøgelsen viser, at hovedparten af idrætsanlæggene i kommunerne er organiseret i fire hovedtyper[4]. De fire typer findes i stort set alle kommuner, og kommunernes opgaver og styringsmetoder varierer på tværs af typerne. De fire typer er:

1. **Kommunale idrætsanlæg**, som drives af kommunerne og indgår som en del af kommunens virksomhed. Brugen (dvs. fordeling af tid i anlægget) administreres typisk fra fritidsforvaltningen eller lignende. Anlæggene er ofte etableret med tanke på at være ramme om aktiviteter i regi af frivillige folkeoplysende foreninger. Det er i udgangspunktet kommunen, som afholder driftsudgifter samt ansætter og afskediger personale. De ansatte i anlæggene er ansat af kommunen, og kommunen kan organisere og styre anlæggene, som de ønsker. 96 pct. af kommunerne yder økonomisk til denne type af anlæg.

2. **Skoleidrætsanlæg**, som er en del af en folkeskole, og som ikke har den frivillige idræt som primærfunktion. Fra hen på eftermiddagen og frem benyttes de primært af idrætsforeninger. Skoleanlæggenes brug administreres typisk af fritidsforvaltningen i samarbejde med den enkelte skole/skoleforvaltningen. Det er typisk skolen, der driver anlægget og ansætter personale. 86 pct. af kommunerne yder økonomisk til denne type af anlæg gennem fritidsforvaltningen eller lignende uden for skoleforvaltningen.

3. **Selvejende idrætsanlæg**, som er delt i erhvervsdrivende og ikke-erhvervsdrivende anlæg. De selvejende anlæg har en bestyrelse som øverste myndighed, der har det overordnede ansvar for at ansætte personale og sikre driften. De selvejende anlæg er typisk opstået på privat initiativ, og selvom kommunen yder økonomisk støtte til anlæggene (typisk i form af et driftstilskud og/eller indirekte via lokaletilskud til idrætsforeningers brug af anlægget) bestemmer kommunen i teorien ikke, hvordan anlæggene skal drives eller ledes. I praksis har kommunerne i forskelligt omfang indflydelse på drift og ledelse i anlæggene via formelle såvel som uformelle kanaler. 76 pct. af kommunerne yder økonomisk støtte til selvejende ikke-erhvervsdrivende, mens 40 pct. yder tilskud til selvejende erhvervsdrivende anlæg.

4. **Foreningsanlæg**, som typisk er ejet af lokale idrætsforeninger, som har taget initiativ til deres etablering, Foreningsanlæggene har en bestyrelse som øverste myndighed, der har det overordnede ansvar for at ansætte personale og sikre driften. Selvom kommunen yder foreningsanlæggene betydelige tilskud, bestemmer kommunen ikke, hvordan anlæggene styres. I praksis kan kommunen – som med de selvejende anlæg – i forskelligt omfang yde indflydelse. 47 pct. af kommunerne yder økonomisk tilskud til denne type af anlæg.

4 Vi har også spurgt til idrætsanlæg ved fri-, høj- eller efterskoler og kommercielle/private anlæg (eks. ridebaneanlæg, danseskoler). Henholdsvis 20 og 46 pct. af kommunerne angiver at yde støtte til disse.

Kommunens organisering af idrætsanlæg

Betydningen af, om idrætsanlæg drives af kommune, skole, en selvejende institution eller en forening er blevet undersøgt og debatteret flittigt gennem tiderne (Kulturministeriet, 1974, 1987, 2009; Larsen, 2005). Det er ikke uden grund, da de grundlæggende drifts- og ejerforhold influerer på kommunernes muligheder for at bestemme på anlæggene, anlæggenes tilskudsmuligheder samt idrætsforeningers muligheder for at benytte anlæggene. Dette notat fokuserer i denne del på kommunernes forhold til anlæggene og herunder, hvilke muligheder kommunerne har for at styre og påvirke ledelsen af og på anlæggene. Kommunerne har over for anlæg med kommunal driftsform vide beføjelser, mens mulighederne er mere begrænsede over for anlæg med selvejende eller foreningsdrift.

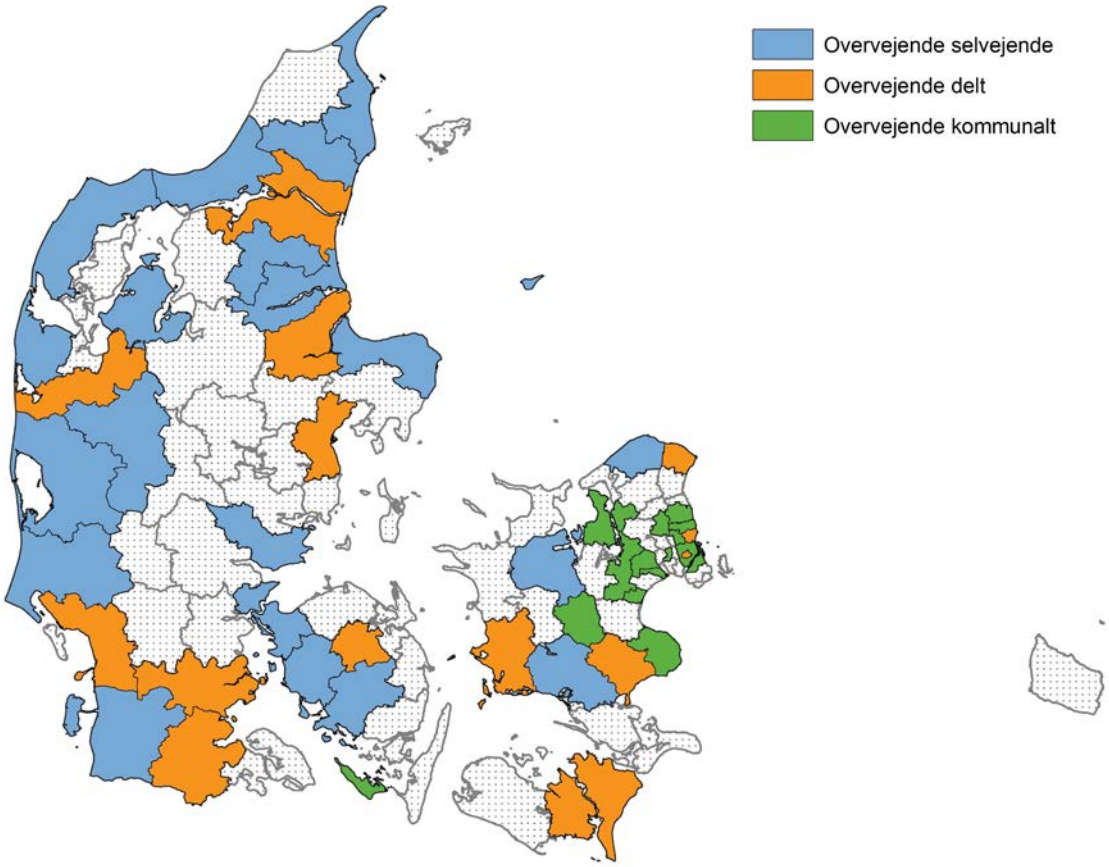
For at kunne beskrive og analysere disse forhold på tværs af kommuner, er der lavet en opdeling af kommunerne ud fra fordelingen af anlæg med kommunal og selvejende driftsform (erhvervsdrivende og ikke-erhvervsdrivende lagt sammen). Dermed ses kun på forholdet mellem anlæg med kommunal og selvejende driftsform, og skoleanlæg og foreningsanlæg inddrages ikke[5].

Som det fremgår af figur 3, er kommunerne inddelt i tre grupper i forhold til fordelingen af anlæg med kommunal og selvejende driftsform: én gruppe af kommuner med 'overvejede selvejende driftsform' (21 kommuner, >70 pct. anlæg med selvejende driftsform), én gruppe af kommuner med 'overvejende kommunal driftsform' (18 kommuner, >70 pct. anlæg med kommunal driftsform) og én gruppe af kommuner med 'overvejende delt driftsform' (13 kommuner, 31-69 pct. af anlæg med selvejende driftsform).

Ser man på fordelingen af kommuner med henholdsvis mange kommunale og kommuner med mange selvejende anlæg (se figur 2), gælder helt overordnet, at kommuner i Vestdanmark hører til gruppen af kommuner med overvejende selvejende driftsform, mens kommunerne i og tæt på Region Hovedstaden. primært hører til gruppen med overvejende kommunal driftsform. Det er således alle kommunerne fra Region Nordjylland på nær en enkelt, som er i kategorien overvejende selvejende driftsform', mens 11 af de 14 kommuner fra Region Hovedstaden omvendt er i kategorien overvejende kommunal. Flertallet af kommuner i Region Midtjylland og Syddanmark er i kategorien overvejende selvejende, mens der Region Sjælland er lige så mange kommuner i kategorien overvejende delt som i kategorien overvejende kommunal.

5 Skoleanlæg er udeladt, da skolerne typisk hører under en anden forvaltning, end vi her undersøger, samt at skolernes idrætsanlæg primært er etableret med henblik på idrætsundervisning i skolen.

Figur 2: Fordeling af kommuner ud fra anlægs overvejende driftsform



Kortet viser fordelingen af kommuner med henholdsvis overvejende selvejende, overvejende kommunalt og overvejende delt driftsform. Kommuner med gråskravering deltager ikke i projektet.

Idrætsanlæg driftsform

Fokus er i dette notat på idrætsanlæggenes driftsform. Langt de fleste anlæg driftes af dets ejer (82 pct.), men i knapt hvert femte idrætsanlæg er driften overdraget af ejeren til en anden part. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis en selvejende institution drifter et kommunalt anlæg. I de tilfælde betragtes anlægget som selvejende.

Tager man afsæt i anlæggenes driftsform, er hovedparten af anlæggene enten kommunale idrætsanlæg, skoleidrætsanlæg eller ikke-erhvervsdrivende selvejende idrætsanlæg (se tabel 2). Et mindre antal anlæg (5 pct.) driftes af flere forskellige aktører og figurerer her som en blanding. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis en forening og kommune er fælles om at drifte et anlæg. Enkelte anlæg er placeret i kategorien andet (3 pct.). Der er her primært tale om offentlige idrætsanlæg eksempelvis i tilknytning til uddannelsesinstitutioner.

Tabel 2: Fordeling af idrætsanlæg ud fra driftsform delt på kommunetype (pct.)

	Total (n=873)	Overvejende kommunalt (n=166)	Omtrent delt (n=378)	Overvejende selveje (n=329)
Kommunalt	25	54	26	10
Skole	22	31	24	15
Selvejende (ikke-erhvervsdrivende)	27	2	24	44
Selvejende (erhvervsdrivende)	10	2	9	16
Forening	8	4	9	8
Blanding	5	6	5	5
Andet	3	2	3	3

Tabellen viser fordelingen af idrætsanlæg ud fra driftsformer i kommuner fordelt på fordelingen af kommunale og selvejende anlæg (n=874).

Hvilke opgaver påtager kommunerne sig på tværs af forskellig organisering?

Forskningsprojektet skaber et overblik over, hvilke opgaver kommuner varetager i forhold til idrætsanlæg. Det er gjort med baggrund i en række foruddefinerede kategorier, som kommunerne har skullet angive, om de er involveret i eller ej.

Kommunerne er overordnet set involveret i ganske mange forskellige opgaver i forhold til idrætsanlæg (se abel 3). Langt de fleste kommuner er involverede i vedligeholdelse (88 pct.), etablering (80 pct.), udbygning (80 pct.), daglig drift (78 pct.) og anvisning af tider i idrætsanlæg (76 pct.). Færre – om end det stadig er to ud af tre (66 pct.) – er også involveret i efteruddannelse/uddannelse af personale på anlæggene. Desuden angiver stort set alle kommuner, at de fordeler tilskud efter folkeoplysningsloven samt klargør udendørsbaner/-arealer (ikke vist i tabel).

Tabel 3: Kommunernes opgaver vedrørende idrætsanlæg (pct.)

	Total	Overvejende kommunalt	Overvejende delt	Overvejende selvejende
Vedligeholdelse af idrætsanlæg	88	100	100	71
Etablering af nye idrætsanlæg	80	93	86	67
Udbygning af eksisterende idrætsfaciliteter	80	93	93	62
Daglig drift af idrætsanlæg	78	100	93	52
Anvisning/fordeling af tider i idrætsanlæg til foreninger og andre brugere	76	100	86	52
Efteruddannelse eller uddannelse af personale på anlæg	66	87	79	43

Tabellen viser svar på spørgsmålet: 'Hvilke opgaver varetager kommunen vedrørende idrætsanlæg?' (n=50).

Der er forskel på kommunernes involvering på tværs af fordelingen af kommuner med overvejende kommunal driftsform, overvejende delt driftsform og overvejende selvejende driftsform. Det er særligt kommuner med med selvejende driftsform, som skiller sig ud. De kommuner er i mindre grad involveret i vedligeholdelse, etablering og udbygning af anlæg end kommuner med en delt fordeling eller overvejende anlæg med kommunal driftsform (se tabel 3). Dog er det stadig flertallet af kommunerne med overvejende selvejende anlæg med selvejende driftsform, som er involveret i de nævnte opgaver. Også i forhold til fordeling af tider, daglig drift og efteruddannelse/uddannelse af personale i anlæg er færre kommuner med overvejende selvejende driftsform involveret heri.

Typologi af idrætsanlæg

Kommunal organisering af idrætsanlæg handler blandt andet om anlæggenes facilitetssammensætning. For at få et indtryk af forskellene på tværs af idrætsanlæggene er udarbejdet en typologi, der beskriver dette. Det er gjort ud fra et argument om, at mulighederne i forbindelse med organisering, styring og ledelse med relation til idrætsanlægget påvirkes af sammensætningen af idrætsfaciliteter i idrætsanlæggene. Herunder, hvorvidt der er forskellige typer af faciliteter til stede.

Anlægstypologien er baseret på tilstedeværelsen af én eller flere af fire følgende facilitetstyper: fodboldbane (natur- eller kunstgræs), fitnesscenter/rum, svømmehal og almindelig idrætshal.

Disse faciliteter er valgt ud fra en antagelse om, at de giver mulighed for at være ramme om mange brugere/udbyde forskellige typer af aktiviteter. Det kan være væsentlig i forhold til ledelsen af anlægget. I tilknytning til de nævnte facilitetstyper kan der også være andre mindre faciliteter såsom skydebaner, mindre aktivitetslokaler og udendørs anlæg (såsom tennis og/eller multibane). Det giver fem typer af anlæg:

- **Monoanlæg:** Enkeltstående idrætsanlæg, som enten er en fodboldbane (naturgræs- eller kunstgræsbane), en almindelig idrætshal, et svømmebassin (25 eller 50 meter) eller et fitnesscenter/-rum. Der findes ingen andre faciliteter i tilknytning. Hvert tiende anlæg (10 pct.) er et monoanlæg.

- **Monoplusanlæg:** Enkeltstående idrætsanlæg, som enten er en fodboldbane (naturgræs- eller kunstgræsbane), en almindelig idrætshal, et svømmebassin (25 eller 50 meter) eller et fitnesscenter/-rum. Der findes derudover en eller flere mindre faciliteter. Lidt mere end hvert fjerde anlæg (28 pct.) er et monoplusanlæg.

- **Bi-anlæg:** To typer af følgende anlægstyper: fodboldbane (naturgræs- eller kunstgræsbane), almindelig idrætshal, svømmebassin (25 eller 50 meter) eller fitnesscenter/-rum. Der kan herudover findes andre mindre faciliteter. Hvert tredje anlæg (32 pct.) er et bi-anlæg.

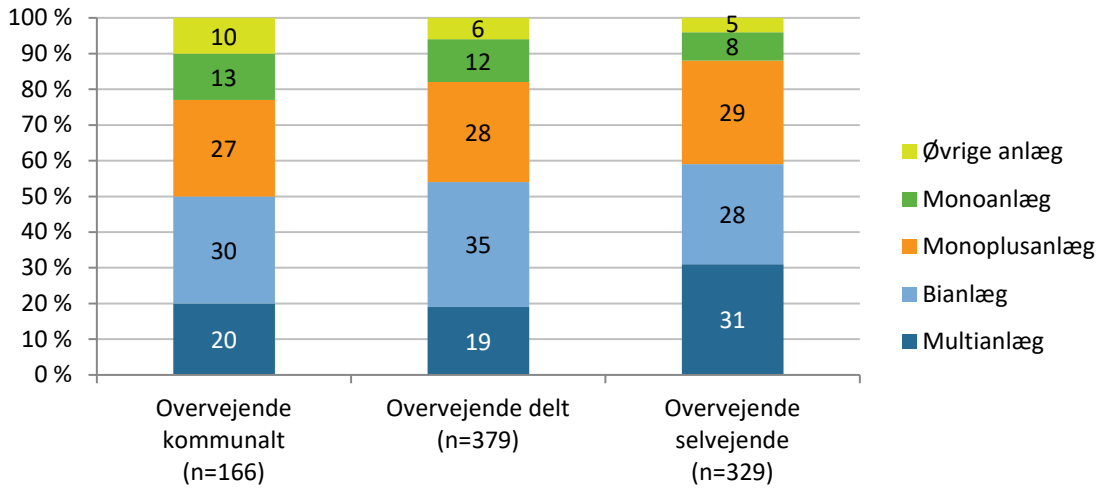
- **Multianlæg**: Tre eller fire typer af følgende anlægstyper: fodboldbane (naturgræs- eller kunstgræsbane), almindelig idrætshal, svømmebassin (25 eller 50 meter) eller fitnesscenter/-rum. Der kan herudover findes andre mindre faciliteter. Ét ud af fire anlæg er et multianlæg (24 pct.).

- **Øvrige anlæg:** Anlæg som ikke falder ind i de andre typer - dvs. én eller flere mindre faciliteter. Færrest anlæg (6 pct.) er et øvrigt anlæg.

Inddelingen siger ikke nødvendigvis noget om anlæggenes størrelse, men ofte vil flere funktioner i form af flere faciliteter også betyde et større anlæg.

På tværs af kommunetyper er der mindre forskelle mellem fordelingen af anlægstyper. En lidt større andel af anlæggene i kommuner med overvejende selvejende driftsform er multianlæg i sammenligning med kommuner med overvejende kommunal driftsform og kommuner med overvejende delt driftsform (se figur 3).

Figur 3: Fordelingen af anlæg på anlægstyper (pct.)



Figuren viser anlæggenes fordeling på fem forskellige typer af anlæg (n = 874) på tværs af idrætsanlæggenes organisering (jf. figur 3) i de 50 deltagende kommuner. For syv anlæg, er der ikke angivet faciliteter, og de er sorteret fra.

Hvordan er ledelsen af idrætsanlæg organiseret?

Modsat andre typer af decentrale velfærdsinstitutioner har der ikke hidtil været et overblik over organisering af ledelse af idrætsanlæg. Klausen, Michelsen og Nielsen har undersøgt sammenhæng mellem organisering og decentral ledelse i forhold til blandt andet daginstitutioner, skoler og plejecentre (Klausen, Michelsen & Nielsen, 2011a)[6]. Deres begreb tjener her som inspiration i forhold til ledelse af idrætsanlæg og områdets overordnede ledelsesmæssige organisering. I alt kan der opstilles tre hovedtyper, som ledelsen af idrætsanlæg er organiseret på:

- 'Én leder, ét anlæg' beskriver en situation, hvor anlægget fungerer som en decentral virksomhed, og lederen har ansvar for anlæggets økonomi, brug og bemanding. Lederen agerer ud fra overordnede mål, retningslinjer og økonomi, men har en vis frihed til at bestemme, hvordan opgaverne konkret løses. Hovedparten af anlæggene (49 pct.) i undersøgelsen har én leder, som kun er ansvarlig for ét anlæg, men der er forskel på tværs af driftsformer (se figur 4). Stort set alle selvejende anlæg (både ikke-erhvervsdrivende (85 pct.) og erhvervsdrivende (94 pct.)) og foreningsanlæg (83 pct.) ledes på denne vis, mens det er væsentligt mindre udbredt i kommunale anlæg (27 pct.).

- 'Én leder, flere anlæg' beskriver en situation, hvor anlægget fungerer som en decentral virksomhed, og lederen har ansvar for flere anlægs økonomi, brug og bemanding. Lederen agerer ud fra overordnede mål, retningslinjer og økonomi for det enkelte anlæg, men har en vis frihed til at bestemme, hvordan opgaverne konkret løses i de forskellige anlæg. Hvert femte anlæg (18 pct.) ledelse på denne vis (se figur 4). Det gælder særligt kommunale anlæg (52 pct.), mens det er ganske få selvejende anlæg (13 pct. af ikke-erhvervsdrivende, 5 pct. af erhvervsdrivende) og foreningsanlæg (4 pct.).

- 'Ledet fra forvaltning, ét eller flere anlæg' beskriver en situation, hvor anlægget ikke fungerer som en decentral virksomhed, da beslutninger om økonomi, brug og bemanding er placeret centralt i forvaltningen. Typisk hos en kommunal embedsmand, der kan lede ét eller flere anlæg. Hvert tredje anlæg ledes på denne vis (30 pct.) (se figur 4). Det gælder stort set alle skoleanlæg (97 pct.), mens det gælder færre kommunale (21 pct.) og foreningsejede anlæg (13 pct.)[7]. Meget få selvejende anlæg ledes på denne vis (1 pct.).

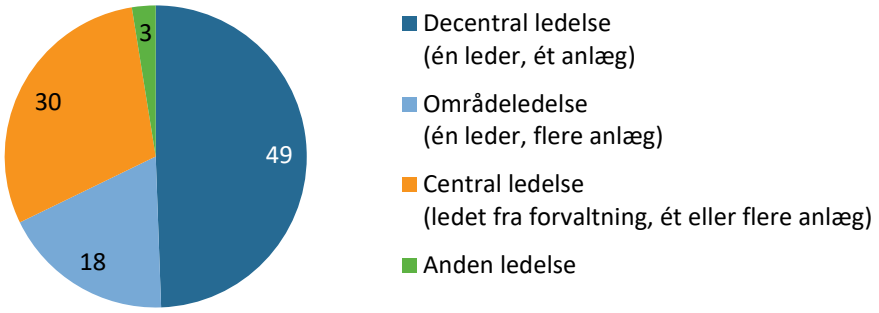
Det er ikke alle idrætsanlæg, som kan kategoriseres inden for de tre opstillede former, da der på den ene eller anden vis er tale om hybrider, som kombinerer forskellige modeller. I visse tilfælde har det ikke været muligt at bestemme ledelsesformen (Anden ledelse, 3 pct.) (se

6 Undersøgelsen, 'Den decentrale leder', fokuserer på ledere i daginstitutioner, skoler og ældrecentre, og sammenligner lederne i disse institutioner mellem to målinger om ledelse foretaget i 2004 og 2011. En række nytilkomne institutionsledere i kommuner indgår også i undersøgelsen i 2011 (Klausen, Michelsen & Nielsen, 2011a).

7 De foreningsejede anlæg, som her er angiver at blive styret fra forvaltningen, afspejler en praksis, hvor forening og forvaltning samarbejder om driften og ledelsen af anlægget. Det er ikke muligt via spørgeskemaet at afdække samarbejdets omfang og karakter til fulde og ej heller den indbyrdes balance mellem forening og forvaltning. Der vil dog formegentlig være stor variation fra anlæg til anlæg.

figur 4). Figur 4 herunder viser fordelingen af de forskellige ledelsesformer i alle anlæggene i undersøgelsen.

Figur 4: Ledelsesformer i idrætsanlæg (pct.)



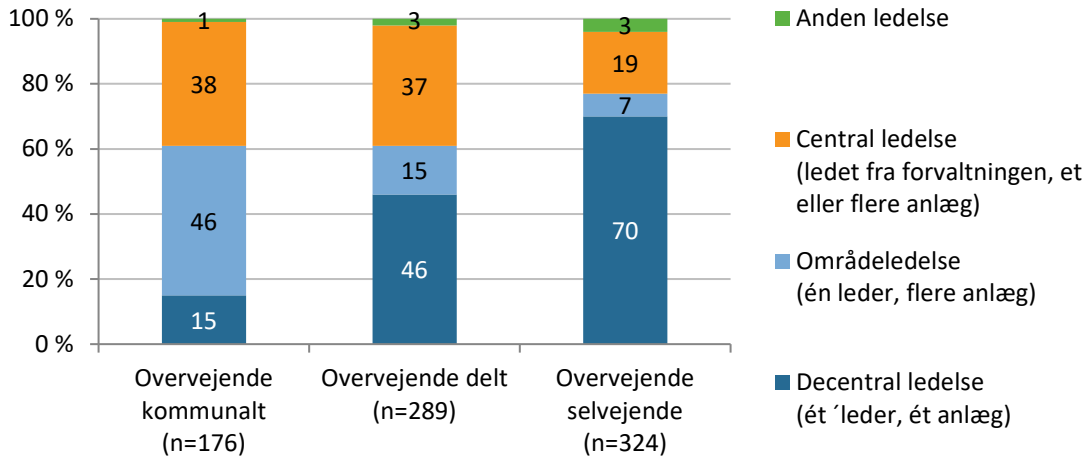
Figuren viser, hvordan ledelsen af anlæg er organiseret (n=789).

Som angivet ovenfor varierer de forskellige ledelsesformer på tværs af driftsform (se figur 5). Det gælder også, hvis man deler ledelsesformerne op på kommunetype. Det er især i forhold til, om lederen har et eller flere anlæg under sig, at der variation mellem de tre typer af kommuner.

I kommuner med overvejende selvejende anlæg hører flertallet af anlæggene under en leder, som kun har ansvaret for ét anlæg (59 pct.), mens det i kommuner med overvejende kommunal anlæg er ganske få anlæg, hvor lederen kun leder ét anlæg (8 pct.) (se figur 5).

Omvendt er det langt mere udbredt i kommuner med overvejende kommunal drift, at en leder har ansvaret for flere anlæg (57 pct.). Kommuner som er kategoriseret 'delt' placerer sig i midten, og her er central ledelse omtrent ligeså udbredt som decentral ledelse (se figur 5).

Figur 5: Ledelsesformer i kommunerne på tværs af inddeling i drift af anlæg (pct.)



Figuren viser, hvordan ledelsen af anlæg er organiseret fordelt på anlæggenes drift (overvejende selvejende, delt, overvejende kommunalt) (n=789).

Bestyrelsen i selvejende anlæg og foreningsejede anlæg

Den overordnede organisering af idrætsanlæg giver kommunen forskellige muligheder for at påvirke og/eller styre idrætsanlæggene i kommunen. I forhold til de kommunale anlæg kan kommunen administrativt og/eller politisk direkte beslutte, hvordan de skal styres, og hvilke prioriteringer der skal være i anlæggene. Kommunen fastsætter her de overordnede rammer i forhold til anlæggets brug, økonomi og udviklingsplan, og kommunen udstikker de overordnede rammer for ledelsens arbejde.

Kommunens muligheder for at påvirke og/eller styre anlæg er anderledes i forhold til selvejende og foreningsejede anlæg. Her findes der en bestyrelse, som er anlæggets øverste myndighed, og som styrer, prioriterer og træffer de overordnede beslutninger om anlæggets brug, økonomi og udvikling. Her refererer lederne til bestyrelsen og ikke til kommunen.

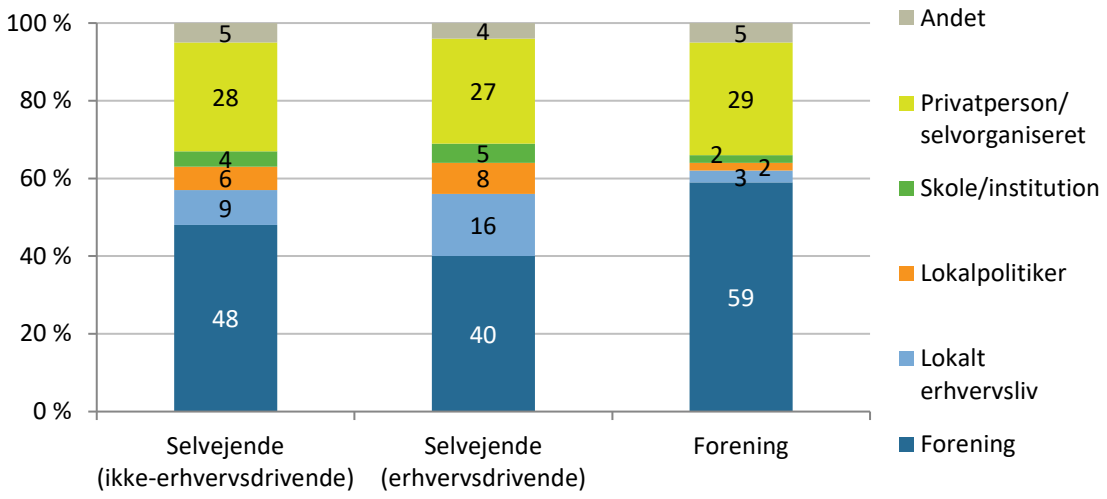
Mens politikere er folkevalgte og den kommunale administration er kommunalt ansatte, er bestyrelsesmedlemmerne typisk frivillige. Sammensætningen af bestyrelserne er i fokus herunder. På baggrund af bestyrelsernes centrale rolle i de selvejende- og foreningsejede anlæg er det relevant at belyse, hvem der sidder i bestyrelserne. Det sker blandt andet ud fra en antagelse om, at det kan have en betydning for anlæggets prioriteringer, hvem der sidder i bestyrelsen og, hvad balancen mellem forskellige interessenter er. Det gælder også foreningsejede anlæg, hvor bestyrelsen ofte spiller en tilsvarende vigtig rolle i anlæggene.

I alt 326 anlæg har opgivet at have en bestyrelse. Hovedparten af bestyrelserne er fra et selvejende ikke-erhvervsdrivende anlæg (63 pct.), mens færre er fra et selvejende erhvervsdrivende (24 pct.) eller foreningsejet anlæg (13 pct.).

Der er visse forskelle i bestyrelsessammensætningen mellem de tre anlægstyper. I gennemsnit er der ét medlem færre i foreningsbestyrelserne (5,2 medlemmer pr. bestyrelse) end i bestyrelserne i de selvejende anlæg (ikke-erhvervsdrivende 6,1 medlemmer pr. bestyrelse, erhvervsdrivende 6 medlemmer pr. bestyrelse).

I alle tre typer af anlæg repræsenterer flest medlemmer foreninger, om end andelen af foreningsfolk varierer. I de foreningsdrevne anlæg udgør foreningerne en majoritet (59 pct.), mens de i selvejende anlæg bestrider knapt halvdelen af bestyrelsesposterne (ikke-erhvervsdrivende (48 pct.), erhvervsdrivende (40 pct.)) (se figur 6). Den anden store gruppe af repræsentanter er private/selvorganiserede, som sidder på 27-29 pct. af bestyrelsesposterne. På tværs af de tre anlægstyper er der begrænsede forskelle i forhold til andelen af repræsentanter fra skole/institution (2-5 pct.) og andet (4-5 pct.), mens repræsentanter fra det lokale erhvervsliv stort set kun er at finde i selvejende anlæg (særligt de erhvervsdrivende (16 pct.)). Det samme gælder lokalpolitikere.

Figur 6: Bestyrelsesmedlemmers baggrund (pct.)



Figuren viser bestyrelsesmedlemmers baggrund på tværs af selvejende og foreningsejede anlæg (n=326).

Den bredere interesserepræsentation i særligt de selvejende erhvervsdrivende anlæg kan hænge sammen med, at disse anlæg typisk er større end selvejende ikke-erhvervsdrivende anlæg og foreningsanlæg og måske derfor henvender sig til flere forskellige idrætsaktiviteter og interesserer.

Kommunal styring af idrætsanlæg

I dette afsnit præsenteres udvalgte resultater om styring af idrætsanlæg. De enkelte opgaver kan administreres eller styres på forskellig vis i kommunerne. Styring af idrætsanlæg har været højt på dagsordenen de senere år og er også et omdrejningspunkt i dette notat. Med styringsformer mener vi i denne sammenhæng de administrative strukturer, kommunerne anvender over for idrætsanlæg med henblik på at få dem til at agere på særlige måder og indfri særlige målsætninger. Styringsformerne fungerer rammesættende for idrætsanlæggene.

De administrative strukturer har dels rod i områdets lovmæssige grundlag, dels i områdets særlige kultur og historie.

Det lovmæssige grundlag præges især af folkeoplysningsloven, som er en rammelov, der giver kommunerne vide rammer at agere indenfor, når det kommer til styring af idrætsanlæg. Loven opstiller blandt andet kriterier for, hvordan aktiviteter i kommunens fri og egnede lokaler skal prioriteres mellem forskellige typer af foreningsaktiviteter, ligesom den har bestemmelser om lokaletilskud til idrætsforeningers aktiviteter for børn og unge under 25 år i egne eller lejede lokaler.

Kommunerne træffer imidlertid ikke sådanne beslutninger i et vakuum. Beslutninger bygger ofte oven på den historik og tradition, der har været på området. Det vil sige, at

beslutningstagere vil være påvirket af, hvordan man 'plejer' at forholde sig som kommune til idrætsanlæg. Vi læner os dermed op af et ny-institutionelt perspektiv, hvor strukturerne bliver andet og mere end en neutral ramme for at drifte idrætsanlæg, da de får betydning for idrætsanlæggene vilkår i kommunerne (Hansen et. al., 2008).

Brug af styringsformer

Undersøgelsen kortlægger kommunernes brug af forskellige konkrete styringsformer over for idrætsanlæg. Kommunerne har her skullet vurdere relevansen af en række forskellige styringsformer, som har vist sig at være dominerende i andre sfærer af den kommunale forvaltning (se f.eks. Hansen et. al., 2008). Konkret har kommunerne skullet vurdere deres brug af fem forskellige styringsformer, som er beskrevet i boks 3 herunder.

Boks 3: Definition af styringsformer

- Rammestyring/decentralt selvstyre: 'Kommunen beslutter de overordnede rammer for idrætsanlæggets mål og økonomi, hvorefter det er overladt til idrætsanlæggets ledelse at opfylde målene inden for den økonomiske ramme'.
- Aftale- og dialogstyring: 'Alle væsentlige beslutninger vedrørende idrætsanlæggets mål, økonomi og drift vedtages efter en dialog mellem den kommunale forvaltning og idrætsanlæggets ledelse'.
- Central styring fra forvaltning: 'Alle væsentlige beslutninger vedrørende idrætsanlæggets mål, økonomi, anvendelse, bemanding og drift bestemmes i den del af den kommunale forvaltning, der har ansvaret for idrætsanlæg'.
- Kontraktstyring: 'For hvert idrætsanlæg aftaler kommunen en kontrakt med anlæggets ledelse om definerede mål og succeskriterier for anlægget.'
- Styring via dialog med brugerne: 'Alle væsentlige beslutninger vedrørende idrætsanlæggets mål, økonomi og drift vedtages efter en dialog mellem den kommunale forvaltning og anlæggets brugere'.

Respondenterne fra de kommunale administrationer blev bedt om at vælge mellem anvendelsen af de overordnede styringsformer med baggrund i de ovenstående definitioner. Det var muligt at vælge flere former.

Ud fra en antagelse om, at kommunerne agerer forskelligt over for forskellige typer af anlæg, har kommunerne skullet angive styringsform over for henholdsvis kommunale anlæg, skoleanlæg, selvejende anlæg og foreningsejede anlæg. Kommunerne har desuden kunne vælge flere former over for samme anlægstype, da undersøgelser har vist, at kommuner typisk kombinerer flere forskellige former for styringsformer over for kommunale institutioner (Klausen, Michelsen & Nielsen, 2011a).

Kommunerne benytter styringsformer i forskelligt omfang på tværs af anlægstyper og anvender flere former samtidigt. Det er særligt i forhold til kommunale anlæg og skoleanlæg, at kommunerne gør brug af flere forskellige styringsformer. Over for kommunale anlæg bruger 72 pct. af kommunerne rammestyring/decentralt selvstyre, mens 70 pct. bruger aftale-/dialogstyring (se tabel 4). Rundt regnet hver anden kommune bruger de to former i kombination over for kommunale anlæg, mens kombinationen bruges over for lidt mere end hvert tredje skoleanlæg (fremgår ikke af tabel). I praksis kan der være tale om en dialog om den økono-

miske ramme og anlæggenes mål mellem forvaltning og anlæg (typisk lederen), og at anlægsledelsen har relativt frie hænder til at indfri de aftalte mål inden for den økonomiske ramme.

Tabel 4: Kommunernes brug af styringsformer fordelt på anlægstype (pct.).

	Kommunale anlæg (n=47)	Skoleanlæg (n=41)	Selvejende anlæg (n=35)	Foreningsejede anlæg (n=44)
Rammestyring/decentralt selvstyre	72	66	31	18
Aftale- og dialogstyring	70	51	37	18
Central styring fra forvaltning	60	39	0	4
Kontraktstyring	28	12	31	9
Styring via dialog med brugerne	19	22	9	9
Ingen af ovenstående	0	15	31	62

Tabellen viser svar på spørgsmålet 'Hvilke styringsformer og -tiltag bruger kommunen over for anlæg i kommunen?'.

Mens kommunerne i stor stil anvender de oplistede styringsformer på nær kontraktstyring og styring via dialog med brugere over for kommunale anlæg og skoleanlæg, er der en del selvejende og foreningsejede anlæg, som ikke styres fra kommunens side via mindst én af de udvalgte former. Hver tredje kommune (31 pct.) angiver, at ingen af formerne beskriver deres eventuelle styring over for selvejende anlæg, mens det gælder to ud af tre kommuner (62 pct.), når det kommer til foreningsejede anlæg (se tabel 4). Det afspejler alt andet lige, at de to typer af anlæg ikke indgår som en direkte del af den kommunale virksomhed uanset, at kommunerne yder betydelige økonomiske bidrag også til disse typer af anlæg. Kommunerne styrer eller påvirker i mindre grad disse typer af anlæg, og det overordnede styringsansvar er i stedet placeret hos bestyrelserne i de enkelte anlæg[8]. Det viser sig også i forhold til antallet af styringsformer, som kommunerne benytter over for de forskellige typer af anlæg. Kommunerne bruger færre styringsformer over for selvejende anlæg (dvs. 'ingen af ovenstående').

Endeligt er det værd at bemærke, at kontraktstyring ikke er særlig udbredt over for idrætsanlæg. Det har ellers været på dagsordenen i det offentlige i en årrække, men har altså ikke for alvor gjort sit indtog som styringsform i forhold til idrætsanlæg, og formen anvendes af hver tredje kommune over for kommunale anlæg (28 pct.) og selvejende anlæg (31 pct.), mens det er noget mindre udbredt over for selvejende anlæg (9 pct.) og foreningsejede anlæg (9 pct.) (se tabel 4).

8 Ser man på antallet af styringsformer, som kommunerne bruger over for de forskellige typer af anlæg, gælder det, at kommunerne typisk kombinerer to eller tre forskellige former over for de kommunale anlæg, mens de anvender én eller to over for skoleanlæg. Få kommuner anvender mere end to former over for selvejende anlæg, mens kommunerne bruger ét eller ingen over for foreningsejede anlæg.

Styring via tilskudsmodel

Fordelingen af økonomi og tilskud til de enkelte idrætsanlæg kan betragtes som et styringsmiddel. På idrætsområdet har forskning som nævnt vist, at en aktivitetsbaseret styringsmodel kan have betydning for selvejende idrætsanlægs benyttelsesgrad (Iversen, 2015). Når kommuner gør en vis del af tilskuddet afhængigt af aktivitetsniveauet i anlægget, stiger aktivitetsniveauet. I dette afsnit er fokus på, hvordan kommunerne yder støtte til anlæggene og herunder, om de gør brug af en aktivitetsbaseret tilgang.

Kommunerne er blevet spurgt, om tilskuddet til idrætsanlæg gives som en fast størrelse, eller om tilskuddet i et eller andet omfang afhænger af aktivitetsniveauet. Kommunernes svar viser, at der er stor forskel på, hvordan tilskuddet tildeles på tværs af anlægstyper. I kommunale anlæg og skoleanlæg yder stort set alle kommuner et fast årligt tilskud, som (næsten) er uafhængigt af aktivitetsniveau. Den form anvendes i mindre grad i forhold til selvejende anlæg (44 pct.) og foreningsejede anlæg (61 pct.), og over for disse typer af anlæg tildeles tilskud i højere grad med baggrund i aktivitetsniveauet, end tilfældet er i kommunale anlæg og skoleanlæg (se tabel 5).

Tabel 5: Hvordan beregnes og udbetales det offentlige tilskud til forskellige typer af idrætsanlæg? (pct.)

	Kommunale anlæg (n=48)	Skoleanlæg (n=43)	Selvejende anlæg (n=36)	Forenings-ejede anlæg (n=46)
Fast årligt beløb (næsten) uafhængigt af aktivitetsniveau	81	93	44	61
Fast årligt beløb samt et beløb afhængigt af aktivitetsniveau	19	5	39	24
Andet	0	2	17	15

Tabellen viser svar på spørgsmålet 'Hvordan beregnes og udbetales det offentlige tilskud til idrætsanlæg?' fordelt på anlægstyper.

I forhold til selvejende og foreningsejede anlæg har en del kommuner svaret 'andet', og det har her været muligt at uddybe svaret. De uddybende svar viser, at der typisk er tale om en blanding af et fast tilskud uafhængigt af aktivitetsniveau og et tilskud afhængigt af aktivitetsniveau. Desuden angiver en del kommuner, at der er lokale forskelle på tværs af facilitetstyper, og at tilskuddet beregnes og udbetales forskelligt til eksempelvis fodboldklubhuse og ridehaller.

'Aktivitetsniveau' var i spørgsmålet ikke defineret, og det har således været op til kommunerne selv at vurdere, om de benytter det eller ej. Denne tilgang er valgt, for at få indblik i, hvorvidt kommunerne selv vurderer, om de benytter aktivitetsafhængigt tilskud eller ej. Fokus har været på udmøntningen og de praktiske/reelle forhold.

Kommuner som har svaret, at tilskuddet i et eller andet omfang afhænger af aktivitetsniveau, har efterfølgende skulle angive, hvad det aktivitetsbestemte tilskud er baseret på. Disse kommuners svar viser store forskelle mellem kommunale anlæg på den ene side og selvejende anlæg og foreningsejede anlæg på den anden side. Over for kommunale anlæg er

den aktivitetsafhængige del særligt baseret på udgifter til drift (78 pct.), vedligehold (78 pct.) og løn (67 pct.) og i mindre grad på antal timer med aktivitet (56 pct.), antal brugere (44 pct.) og indtægter ved udlejning (44 pct.) (se tabel 6). I kommunale anlæg er det især forhold, som vanskeligt kan påvirkes, der bestemmer størrelsen af tilskuddet.

Tabel 6: Hvad baseres det aktivitetsafhængige tilskud på? (pct.)

	Kommunalt ejede anlæg (n=9)	Selvejende anlæg (n=14)	Forenings-ejede anlæg (n=11)
Driftsudgifter (vand, varme, el osv.)	78	36	55
Vedligehold (reparation, bevarelse af stand)	78	36	55
Lønudgifter (rengøring, inspektør o. lign.)	67	21	36
Antal timer med aktivitet	56	86	73
Antal brugere	44	21	36
Indtægter ved udlejning	44	43	45
Andet	11	21	18

Tabellen viser (n=32). * Da der kun var to anlæg beliggende ved en skole, der angiv at have at aktivitetsafhængigt tilskud, blev disse sorteret fra, da datagrundlaget blev vurderet til at være for smalt.

I selvejende anlæg og foreningsejede anlæg er det især antal timer med aktivitet (hhv. 86 og 73 pct.), som bestemmer tilskuddet, og det er i højere grad forhold, som kan påvirkes lokalt (se tabel 6). Den store brug af antal timer med aktivitet som aktivitetsafhængige variabel er ikke overraskende, og hænger formentligt sammen med, at folkeoplysningsloven over for disse anlæg fungerer som et aktivitetsafhængigt tilskud. I mange kommuner udbetales tilskud til selvejende anlæg som refusion af foreningers udgifter til lokaler. Dermed bestemmes tilskuddet af, hvor mange timer foreninger afholder i anlægget.

Man kan diskutere, i hvilket omfang de ovenstående forhold påvirker de enkelte anlæg. Men når de variable tilskud til driftsudgifter, løn og vedligehold i de kommunale anlæg i sammenligning med de selvejende anlæg og foreningsejede anlæg i højere grad varierer med udgiftsniveau, har det betydning for den økonomiske tilskyndelse til at have fokus på aktivitetsskabelse. Der synes således i højere grad i de selvejende anlæg og foreningsejede anlæg at være en økonomisk tilskyndelse til at have fokus på aktivitetsskabelse, idet dette i højere grad har betydning for tilskuddet. Samtidig synes der også i de selvejende anlæg (ikke foreningsejede anlæg) at være en skarpere incitamentsstruktur i forhold til at holde udgifterne til driftsudgifter, løn og vedligehold lavt, idet en mindre del af disse driftsudgifter indgår i beregningen af tilskuddet set i forhold til de foreningsejede og kommunale anlæg.

Ledelse af idrætsanlæg

I dette afsnit præsenteres en række resultater, der beskriver idrætsanlægs ledelse. Fokus er på idrætsanlægs størrelse, inddragelse af frivillige samt lederens personlige profil, baggrund og arbejdsopgaver.

Størrelsen af idrætsanlægget

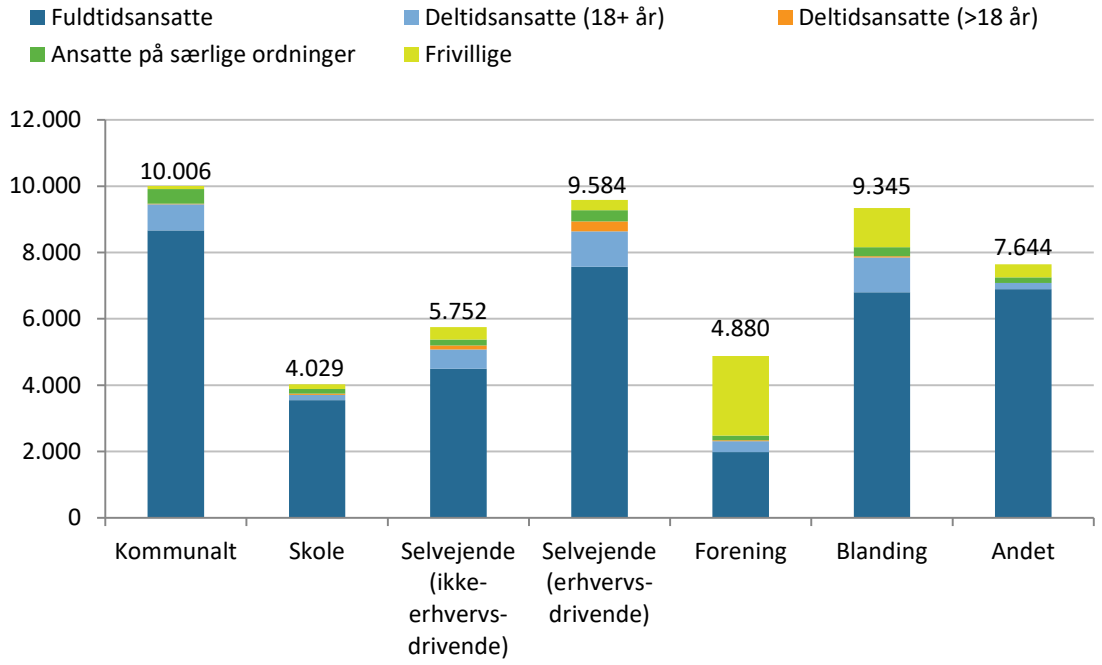
Idrætsanlægs størrelse danner en overordnet ramme for ledelsesopgaven i idrætsanlæg. I større anlæg er ledelsen eksempelvis personaleansvarlig for et mindre eller større antal medarbejdere, mens der i de mindste anlæg måske knapt nok findes en fuldtidsansat medarbejder. På samme vis kan man også forestille sig, at der vil være forskel i antallet af samarbejdspartnere og forskellige brugergrupper mellem store og små anlæg.

For at danne et billede af idrætsanlægs størrelse er der i undersøgelsen blevet spurgt ind til antallet af arbejdstimer i anlæggene. Det har i andre institutioner vist sig som en god indikator for institutioners størrelse (se f.eks. Klausen, Michelsen & Nielsen, 2011a). Lederne har skullet angive antal arbejdstimer pr. anlæg fordelt på forskellige medarbejdergrupper og frivillige. Det gennemsnitlige antal arbejdstimer pr. år pr. anlæg er 7.333. Sætter man et årsværk for en fuldtidsansat til 1.924 timer, svarer det til, at der pr. anlæg er tilknyttet næsten fire fuldtidsansatte (3,8 fuldtidsansatte i gennemsnit). I gennemsnit tegner de fuldtidsansatte sig for hovedparten af timerne (79 pct.), mens mindre andele ydes af deltidsansatte over 18 år (9 pct.) og frivillige (7 pct.).

Som det fremgår af figur 7, er der på tværs af driftsformer stor forskel på det gennemsnitlige antal af arbejdstimer pr. anlæg. Der er gennemsnitligt flest arbejdstimer i kommunale (10.006 timer) og selvejende erhvervsdrivende anlæg (9.584 timer), mens der i gennemsnit er færre timer i ikke-erhvervsdrivende selvejende anlæg (5.752 timer) og foreningsanlæg (4.880 timer). I anlæg med en blandet driftsform (9.345 timer) og andet (7.644) er der tæt på ligeså mange timer pr. anlæg som i kommunale og erhvervsdrivende selvejende anlæg. I andetkategorien skal tages forbehold for ret få anlæg. Skoleanlæg har færrest timer pr. anlæg (4.029 timer) (se figur 7). Ud fra antagelsen om, at antallet af arbejdstimer nogenlunde afspejler anlæggenes omfang og aktiviteter, er kommunale og erhvervsdrivende selvejende anlæg gennemsnitligt de største anlæg efterfulgt af anlæg med blandet drift (og andet).

Der er forskel på, hvor store andele af det samlede antal arbejdstimer, ansatte/frivillige lægger i anlægget på tværs af driftsformer. Fuldtidsansatte tegner sig for hovedparten af timerne i kommunale (87 pct.) og selvejende anlæg (både ikke-erhvervsdrivende (78 pct.) og erhvervsdrivende (79 pct.)), mens frivillige spiller en noget større rolle i de andre typer af anlæg. Særligt i foreningsejede anlæg spiller arbejdstimer fra frivillige en stor rolle og tegner sig for halvdelen af arbejdstimerne (49 pct.).

Figur 7: Antal arbejdstimer pr. år i idrætsanlæg (timer)



Figuren viser antal arbejdstimer pr. år i idrætsanlæg fordelt på, hvem der yder indsatsen (n = 571). Kun anlæg som har angivet mindst én arbejdstime, indgår.

Frivilliges opgaver

Frivillige spiller på flere måder en central rolle for ledelsessituationen i anlæggene. På tværs af anlæg vil foreninger baseret på frivillighed oftest være den største brugergruppe. Men frivillige kan også på anden vis spille en rolle i idrætsanlægget i forhold til eksempelvis events, vedligeholdelse eller andet. Frivillige i foreninger der bruger anlægget, såvel som frivillige tilknyttet anlægget direkte er centrale brugergrupper, som har betydning for ledelsessituationen og som ledelsen og ansatte derfor skal forholde sig til.

Arbejdstimer fra frivillige varierer på tværs af driftstyper, ligesom bidraget fra de frivillige gør. Hvert fjerde anlæg (24 pct.) har angivet, at frivillige bidrager med et antal arbejdstimer, mens hvert andet anlæg (54 pct.) svarer, at frivillige løser opgaver, som rækker ud over at være bruger af anlægget. Den frivillige indsats, som udføres i bestyrelser eller brugerudvalg, er dog ikke medtaget i denne opgørelse.

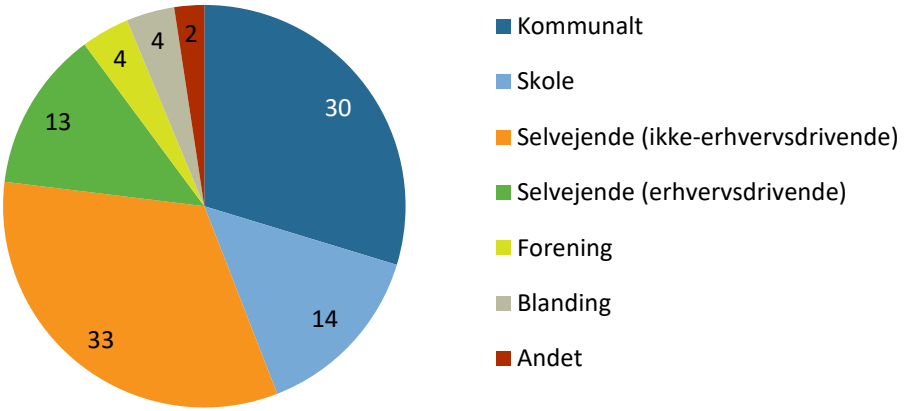
De ledere, som angiver at frivillige varetager en opgave, angiver, at de frivillige særligt hjælper med afvikling af events (37 pct.), vedligeholdelse af anlægget (29 pct.) og faste aktiviteter, som ikke vedrører den forening, de frivillige er medlem af (23 pct.). I hvert tiende anlæg (11 pct.) varetager frivillige indendørs rengøring, mens frivillige i 15 pct. af anlæggene også hjælper til med udendørs rengøring.

Profil af ledere i idrætsanlæg

Et væsentligt forhold ved ledelse vedrører, hvem lederne i idrætsanlæg er, og hvilke opgaver de varetager. Hovedfokus i dette afsnit er på de ledere, som er ansat i et idrætsanlæg, og som har det daglige ledelsesmæssige ansvar for anlægget. Fokus er derfor ikke på anlæg uden ledere eller anlæg med en pedel, der ikke udfører egentligt ledelsesarbejde. Det er således ikke alle idrætsanlæg, som har egentlig ledelse tilknyttet (dvs. en leder). En del idrætsanlæg figurerer som skoleidrætsanlæg, hvor ansvaret for idrætsfaciliteterne på skolen er placeret hos skoleledelsen, som i denne henseende ikke sættes overens med en anlægsledelse. Fokus i denne del er altså på de personer, der arbejder som dedikerede ledere af idrætsanlæg.

Der er en vis systematik i, hvor lederne af idrætsanlæg er ansat. Generelt gælder, at de er ansat i større anlæg, som kendetegnes ved at kombinere forskellige typer af faciliteter og have ansat personale. Knapt hver anden leder er ansat i et selvejende anlæg (46 pct.), mens næsten lige så mange er ansat i kommunalt regi (44 pct.) (se figur 8). Hovedparten af de ansatte i selvejende anlæg er ansat i et ikke-erhvervsdrivende anlæg (33 pct. af alle ledere), mens hovedparten af de kommunale ledere er ansat i et selvstændigt kommunalt idrætsanlæg (30 pct. af alle ledere). Det er altså ganske få ledere, som er ansat i et foreningsdrevet (4 pct.), en blandingsform (4 pct.) eller et andet anlæg (2 pct.).

Figur 8: De fleste ledere er ansat i enten kommunalt eller selvejende regi (pct.)



Figuren viser, hvilke driftsformer lederne er ansat under (n = 542).

På tværs af forskellige anlægstyper er to ud af tre ledere (63 pct.) ansat i et multi- eller bi-funktionelt anlæg, mens få er ansat i mono- eller øvrige anlæg (12 pct.). Analyser viser desuden, at når der er to eller flere almindelige idrætshaller i et anlæg, er der i stort set alle tilfælde også en leder. Desuden stiger sandsynligheden for at have en leder med antallet af ansatte. I mindre end hvert andet anlæg med én eller færre ansatte, er der en leder, mens der er en leder i 84 pct. af anlæggene med mere end én ansat.

Der er således sammenhæng mellem anlæggenes funktion og omfang på den ene side og tilbøjeligheden til at have en leder på den anden. De store anlæg – målt på omfanget af

faciliteter og arbejdstimer – har ledere ansat, mens det er mindre udbredt i de mindre anlæg. I nogle af de mindre anlæg – nok særligt de selvejende og foreningsejede anlæg – er det sandsynligt, at ledelsen i højere grad varetages af bestyrelsen, mens den daglige leder i højere grad varetager rengøring og vedligehold.

Selvom der er sammenhæng mellem anlæggenes omfang og tilstedeværelse af en leder, har en ret stor del af lederne ansvar for anlæg med maksimalt én person ansat. Hovedparten af lederne i kommunale anlæg har ansvar for mere end ét anlæg (66 pct.), mens det er meget få ledere i selvejende anlæg, som har ansvar for mere end ét anlæg (16 pct. i ikke-erhvervsdrivende, 6 pct. i erhvervsdrivende).

Små anlæg med kommunal drift slås typisk ledelsesmæssigt sammen og har en overordnet leder med ansvar for flere anlæg, mens man i selvejende anlæg i højere grad holder fast i at have en leder i anlægget uanset anlæggets størrelse.

Hvem er lederne (køn, alder, uddannelse og erfaring)?

Ledere i idrætsanlæg er i udpræget grad mænd (84 pct.)[9]. Betragter man ledere i kommuner generelt, er kvinder i overtal[10], og den store mandsdominans blandt ledere af idrætsanlæg er derfor et særtræk ved idrætsområdet (Klausen, Michelsen & Nielsen, 2011b; Klausen, 2006).

Lederne i idrætsanlæg er i gennemsnit 52,5 år[11]. Hver fjerde leder (24 pct.) er mellem 51 og 55 år, og fire ud af ti (38 pct.) er over 55 år. Få ledere (10 pct.) er 40 år eller derunder (se tabel 7). Lederne i idrætsanlæg adskiller sig aldersmæssigt ikke væsentligt fra ledere i andre decentrale kommunale velfærdsinstitutioner som daginstitutioner, skoler og plejecentre, hvor der findes sammenlignelige tal. Hovedparten af lederne i alle typer af institutioner er over 50 år (se tabel 7). Dog findes flere ledere i idrætsanlæg under 35 år end i de andre institutioner.

Tabel 7: Ledernes alder i idrætsanlæg, daginstitutioner, skoler og plejecentre (pct.)

	Idrætsanlæg (n=415)	Daginstitution (n=991)	Skole (n=549)	Plejecenter (n=188)
>= 30 år	1	0	0	0
31-35 år	4	2	1	0
36-40 år	5	6	5	3
41-45 år	9	13	9	17
46-50 år	19	21	13	25
51-55 år	24	28	29	31
56 år+	38	30	43	24

Tabellen viser aldersfordelingen blandt ledere af idrætsanlæg, daginstitutioner, skoler og plejecentre. Kilde: Klausen, Michelsen, & Nielsen, 2011b.

På tværs af ejer- og driftsformer i idrætsanlæg er der ikke signifikante forskelle på fordelingerne af aldersgrupperne, ligesom der heller ikke er forskel på ledernes gennemsnitsalder.

9 I 2011 var 92 pct. af HI´s 712 medlemmer mænd (Rasmussen, 2012: 38).

10 I 2009 var 57,4 pct. af lederne i kommuner kvinder (Væksthus for Ledelse, 2009).

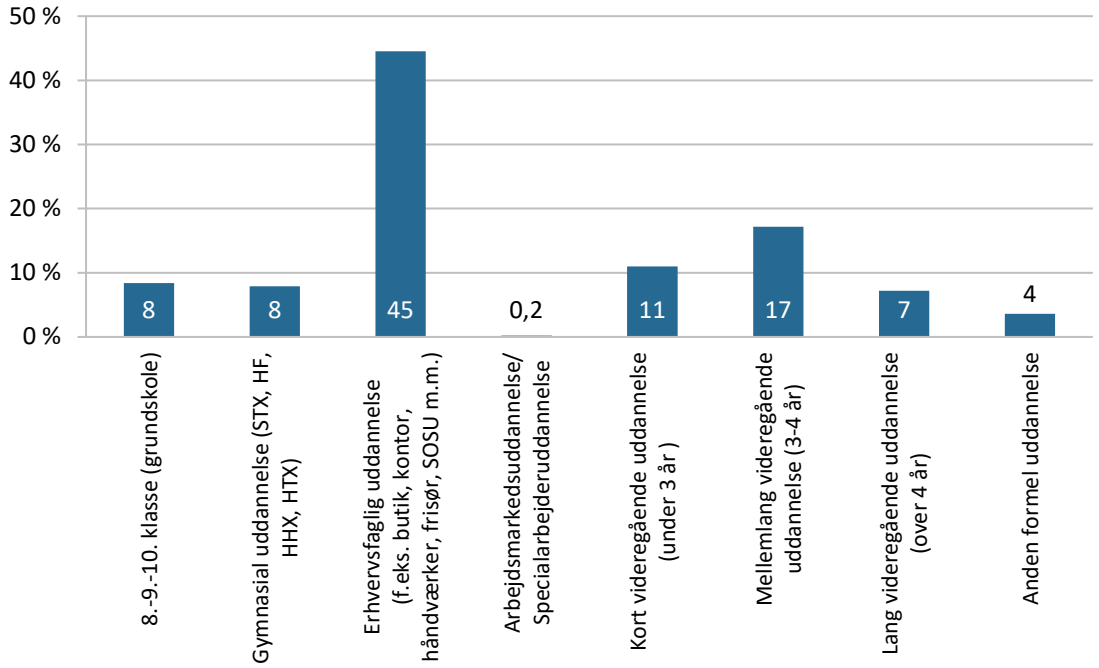
11 I 2011 var gennemsnitsalderen på HI´s 712 medlemmer 55,2 år (Rasmussen, 2012: 38).

Ledernes uddannelsesbaggrund

Der er stor variation i ledernes uddannelsesbaggrund. Næsten hver anden leder (45 pct.) har en erhvervsfaglig uddannelse, mens hver femte har en mellemlang videregående uddannelse (17 pct.) (se figur 9). Knap hver tiende leder har enten en grundskole (8 pct.), gymnasial (8 pct.), kort videregående (11 pct.) eller lang videregående uddannelse (7 pct.).

Lederne har kunnet uddybe, hvad den erhvervsfaglige uddannelse dækker over, og her viser der sig stor spredning. To ud af tre ledere med erhvervsfaglig uddannelse (63 pct.) har en eller anden form for håndværksmæssig baggrund som f.eks. elektriker, tømrer, murer eller blikkenslager, mens 20 pct. har en uddannelse fra butik, handel eller kontor.

Figur 9: Ledernes længst gennemførte formelle uddannelse (pct.)



Figuren viser ledernes svar på spørgsmålet: 'Hvad er din længst gennemførte formelle uddannelse?' (n = 416).

Variationen i uddannelsesbaggrund afspejler, at der ikke findes en egentlig uddannelse, som sigter på at uddanne ledere og ansatte på idrætsanlæg. Det er anderledes end i daginstitutioner, skoler og pleje-/ældrecentre, hvor der findes faguddannelser, og hvor ledere og ansatte typisk har samme uddannelsesbaggrund. I disse institutioner er der tradition for at rekruttere ledere blandt de ansatte i institutionerne. Det betyder, at ledere og ansatte i disse institutioner har en fælles forståelse af, hvad områdets faglighed er, mens det muligvis ikke er tilfældet på idrætsanlæg. Det kan være en udfordring for lederjobbet i idrætsanlæg.

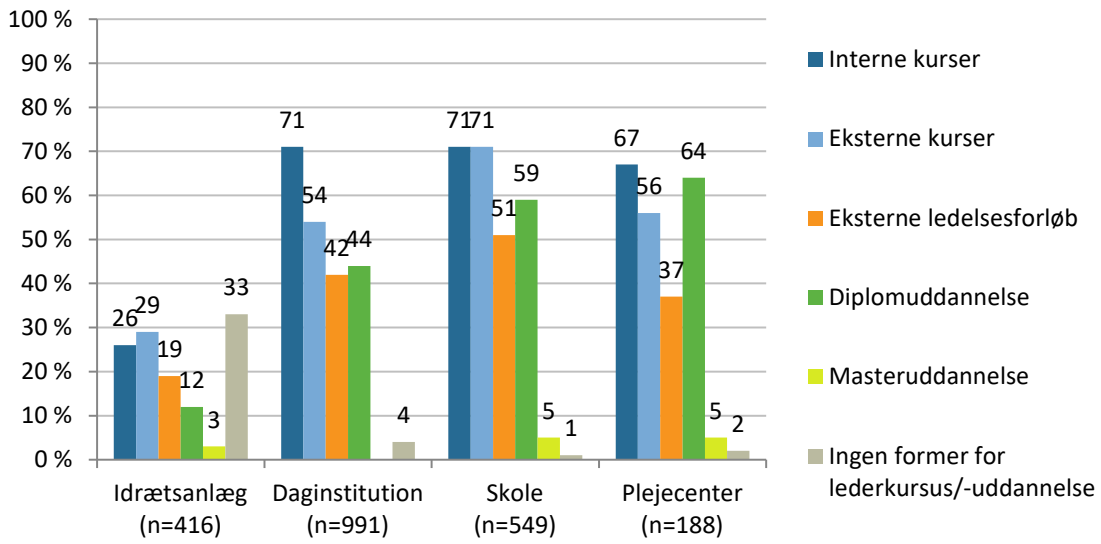
Lederuddannelse

Ledelse er kommet højere på dagsordenen i landets kommuner, hvor der er fokus på at klæde ledere fagligt på til ledelsesopgaven. Det hænger blandt andet sammen med, at ledere er blevet rekrutteret blandt de ansatte, og ikke på baggrund af lederfaglig uddannelse eller erfaring. Der har affødt et behov for forskellige former for lederuddannelser og -kurser målrettet kommunale institutionsledere (se f.eks. Klausen, Michelsen, & Nielsen, 2011a; Ejersbo & Greve, 2008).

Noget tyder dog på, at ledere af idrætsanlæg i mindre omfang end ledere af andre kommunale institutioner har været en del af uddannelses- og kursusfokuseringen. Ledere på idrætsanlæg har i markant mindre grad end ledere i daginstitutioner, skoler og pleje- og ældrecentre taget en lederuddannelse/-kursus. Hver tredje leder (33 pct.) i idrætsanlæg har aldrig taget en lederuddannelse/-kursus, mens det til sammenligning er en sjælden undtagelse blandt ledere i daginstitutioner, skoler og plejecentre (opgørelse fra 2011) (se figur 10). Det rejser spørgsmålet, om ledere af idrætsanlæg generelt er blevet overset eller ligefrem forbigået i bestræbelserne på at give den offentlige sektors ledere bedre lederuddannelser.

Når ledere af idrætsanlæg har taget lederuddannelse eller været på lederkursus (se boks 4), har det ofte været i form af interne kurser (26 pct.), eksterne kurser (30 pct.) eller eksterne ledelsesforløb (19 pct.). Hvad angår diplomlederuddannelse, halter lederne i idrætsanlæg efter lederne i de andre typer af institutioner. Kun 12 pct. af ledere i idrætsanlæg har en sådan, mens det gælder 44 pct. af lederne i daginstitutioner, 59 pct. i skoler og 64 pct. i plejecentre (se figur 10).

Figur 10: Ledernes lederuddannelse/-kurser (pct.)



Figuren viser ledernes svar på spørgsmålet: 'Hvilke lederuddannelser/ledelseskurser har du taget, eller er du ved at tage?'. Det har været muligt at sætte flere kryds. Kilde: Klausen, Michelsen, & Nielsen, 2011b.

Selvom man ikke kan sætte lighedstegn mellem at have været på kursus/taget lederuddannelse og være en god leder, er det en fordel med en vis ledelsesfaglig indsigt (Klausen, 2006: 32). Manglende lederfaglige kvalifikationer blandt ledere i daginstitutioner, skoler og plejecentre har været en af bevæggrunde for, at kommunerne har været optaget af at styrke disse. Der har ført til en generel opkvalificering inden for daginstitutions-, skole- og plejecentreområderne (Klausen, 2006; Klausen, Michelsen, & Nielsen, 2011a, 2011b).

Dette forhold synes også at gælde ledere på idrætsanlæg – eller måske endda være særligt udtalt – da de i mindre omfang har taget lederkursus eller lederuddannelse. Som det gælder inden for de tre andre områder, kvalificerer den længst færdiggjorte formelle uddannelse ikke til lederjobbet.

Boks 4: Lederkursus og -uddannelser

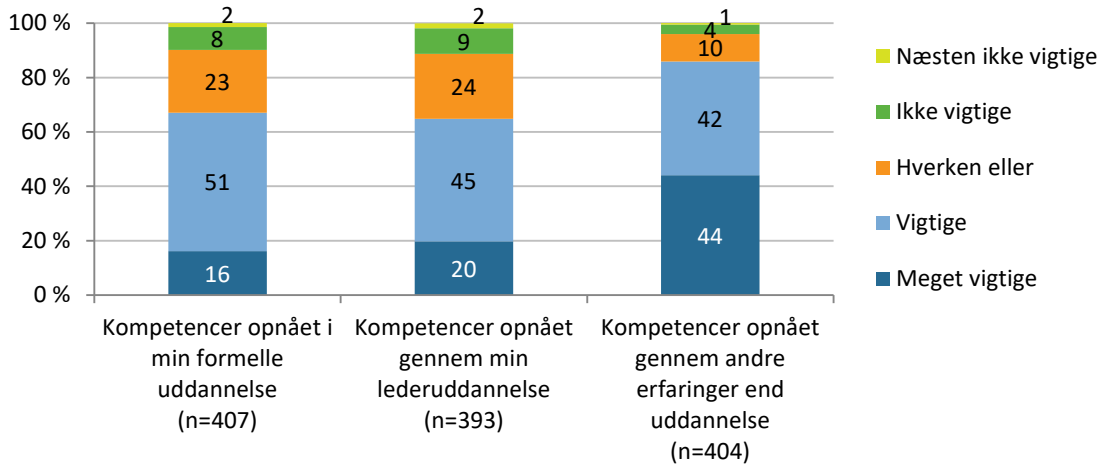
Lederne har skullet angive, hvorvidt de har taget følgende lederkurser/-uddannelser:
(Spørgsmål: 'Hvilke lederuddannelser/ledelseskurser har du taget, eller er ved at tage?')

- Interne kurser i ledelse – korte forløb, der overvejende er tilrettelagt og afholdt lokalt: Af idrætsanlægget alene, i samarbejde med andre idrætsanlæg og / eller af kommunen
- Eksterne kurser i ledelse – korte forløb, der overvejende er tilrettelagt og afholdt af eksterne parter – f.eks. kurser i regi af HI (halinspektørforeningen), svømmeteknisk forening eller andre lignende firmaer eller brancheforeninger
- Eksterne lederuddannelsesforløb fra f.eks. videregående uddannelsesinstitutioner eller konsulentfirmaer (f.eks. MBA eller lederkurser rettet mod ledelse generelt)
- Diplomuddannelse i ledelse – forløb over mindst et år, der er tilrettelagt af erhvervsakademier eller professionshøjskoler
- Masteruddannelse i ledelse – forløb over mindst et år, der er tilrettelagt af en videregående uddannelsesinstitution

Betydningen af erfaring

Lederne er blevet spurgt til, hvilke kompetencer de primært trækker på i dagligdagen. Her peger lederne særligt på erfaring, som er opnået på anden vis end gennem uddannelse. Hver anden leder (44 pct.) angiver andre erfaringer, som 'meget vigtig', mens 42 pct. angiver dem som 'vigtige' (se figur 11). En del flere ledere betegner disse erfaringer 'meget vigtige' i forhold til kompetencer opnået gennem formel uddannelse og lederuddannelse. Henholdsvis 16 og 20 pct. betegner kompetencer erhvervet her som 'meget vigtige'.

Figur 11: Ledernes angivelse af, hvad der har størst betydning i deres lederjob (pct.)[12]



Figuren viser ledernes svar på spørgsmålet: 'Hvilke kompetencer opnået igennem uddannelse og erfaringer er vigtigst i forhold til at udføre dine ledelsesopgaver på idrætsanlægget?'.

Figuren kan give anledning til en række forskellige tolkninger. På den ene side kan svarene afspejle, at formelle uddannelser (som tidligere nævnt) og lederuddannelser i begrænset omfang er relevante for ledere af idrætsanlæg. På den anden side kan svarene afspejle, at få ledere har opgaver, som trækker på eller kræver lederfaglige kompetencer. Ledernes daglige arbejde – og de opgaver de bruger tid på – er i fokus herunder.

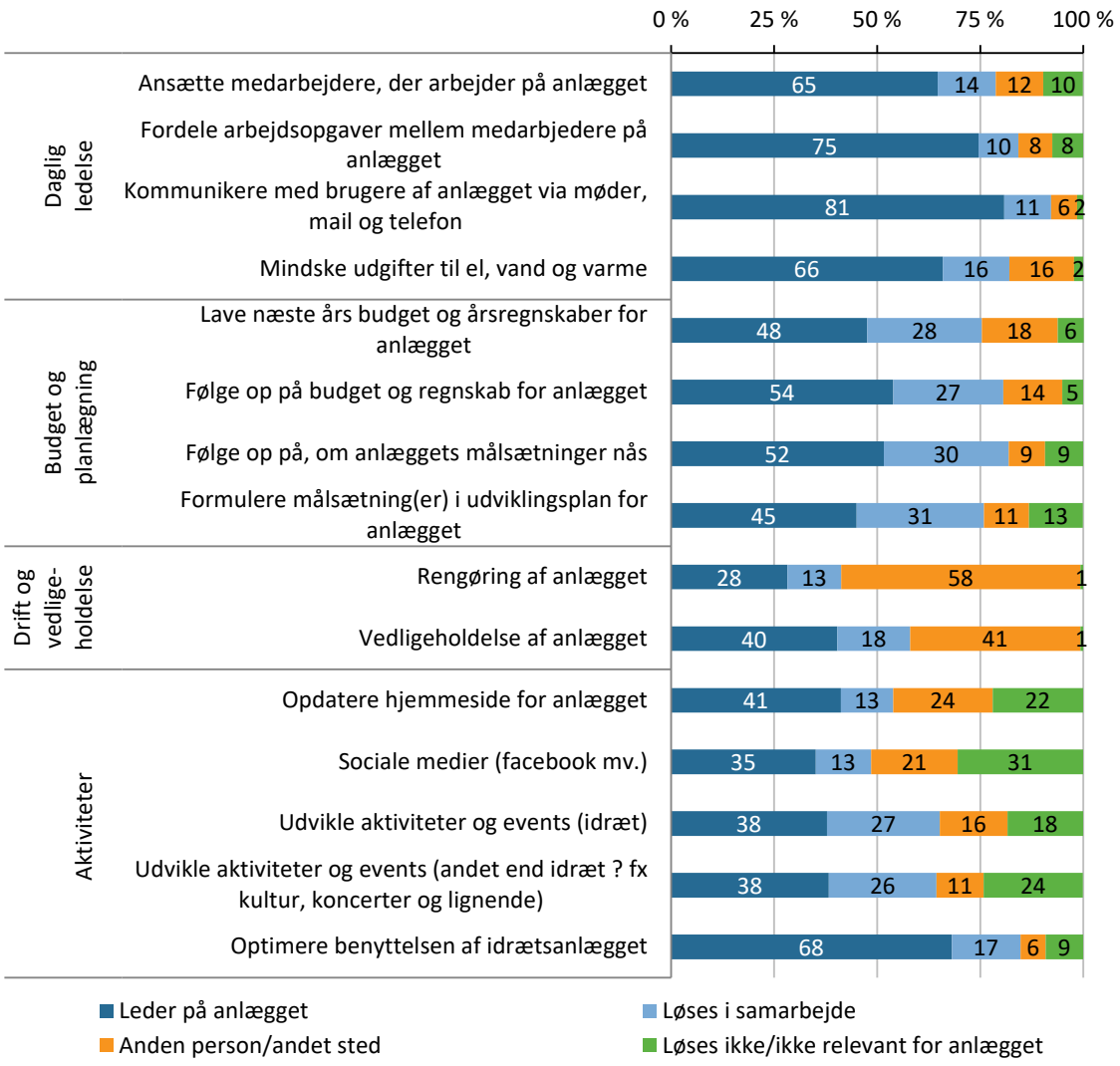
Ledelsesarbejdet i idrætsanlæg

Ledelsesarbejdet i idrætsanlæg tæller et væld af forskellige aktiviteter, og det er ikke muligt at indfange alle de opgaver, lederne i undersøgelsen varetager. Opgaverne vil variere fra anlæg til anlæg, men på et overordnet niveau er det alligevel muligt at tegne et billede af, hvilke opgaver lederne særligt er involverede i. Lederne har skullet forholde sig til 15 typiske arbejdsopgaver i idrætsanlæg og angive, hvem der løser den pågældende opgave. Her har lederne kunne vælge mellem 1) lederen på anlægget, 2) løses i samarbejde, 3) løses af anden person/andet sted eller 4) løses ikke/er ikke relevant for anlægget. Ledernes svar fremgår af figur 12 herunder.

Den opgave blandt de 15 udvalgte arbejdsopgaver som flest ledere varetager, er kommunikation med anlæggets brugere (81 pct.), efterfulgt af at fordele arbejdsopgave mellem de ansatte (75 pct.) og sikre høj benyttelse af anlægget (68 pct.). Den opgave blandt de 15 udvalgte arbejdsopgaver, som færrest ledere varetager, er rengøring af anlægget (28 pct.) samt opgaver relateret til sociale medier (35 pct.) (se figur 12)

12 I spørgsmålsformuleringen er der ved en fejl blevet byttet rundt på svarkategorierne 'ikke vigtigt' og 'næsten ikke vigtigt'. Det kan have ført til, at nogle respondenter er kommet til at bytte rundt på de to svarvalgmuligheder, da de ikke har stået i den rækkefølge, man intuitivt ville forvente. Forskelle mellem de to svarkategorier skal tages med forbehold. Der er tale om få svar i kategorierne, og i det perspektiv har fejlen begrænset indflydelse (hvis nogen) på tolkning.

Figur 12: Fordeling af opgaver i anlæg (pct.)



Figuren viser, hvilke opgaver lederne varetager i de anlæg, som de er ledere i. Opgaverne er delt i fire overordnede, latente kategorier, som er fremkommet via faktoranalyse (n = 418)

På tværs af de 15 opgaver eksisterer en række svarmønstre, som angiver, at nogle typer af opgaver er sammenfaldende og placeret samme sted (dvs. hos leder eller ikke hos leder)[13]. I alt kan der identificeres fire hovedgrupperinger af opgaver, som omhandler forskellige forhold og aspekter af lederjobbet.

Den første lederopgave vedrører den 'daglige ledelse', som indebærer at ansætte medarbejdere, fordele arbejdsopgaver mellem medarbejdere, kommunikere med brugere og mindske udgifter til el, vand og varme (se inddeling i figur 12). Den anden lederopgave handler om 'budget og planlægning', som går på at lave næste års budget og regnskaber, følge op herpå

13 Analysen er foretaget som en faktoranalyse.

samt lave målsætninger og udviklingsplaner. Den tredje opgave er 'drift og vedligeholdelse', som består af rengøring og vedligeholdelse af anlægget. Den fjerde opgave er 'aktiviteter', som handler om at opdatere hjemmeside, kommunikere via de sociale medier, udvikle forskellige typer af aktiviteter og optimere anlæggets benyttelse.

De fire overordnede typer af arbejdsopgaver kan konstrueres som opgaveindeks gående fra 0-100[14] til brug i analyser, ligesom det er muligt at regne en gennemsnitsscore ud. Gennemsnitsscoren kan betragtes som et mål for, hvor udpræget opgaven er blandt lederne. En score på 100 vil være lig med, at alle 418 ledere varetog opgaven, mens en score på 0 omvendt ville være lig med, at ingen varetog den.

Den opgave, som flest ledere varetager, er således 'daglig ledelse' (gennemsnitsscore: 84), mens den opgave som færrest ledere angiver at udføre, er 'drift og vedligeholdelse' (gennemsnitsscore: 50). 'Budget og planlægning' (gennemsnitsscore: 79) er også en udbredt ledelsesopgave, mens opgaven om 'aktiviteter' (gennemsnitsscore: 63) kommer ind på tredjepladsen. Opgaverne er væsentlige i alle anlæg og foregår på den ene eller anden vis – fokus her er blot på, om den varetages af lederen eller ej.

Opgaveindekset giver mulighed for at undersøge forskelle på tværs af baggrundsforhold som eksempelvis køn, alder, leder-/kursuserfaring og facilitetstype. En række forskelle tegner sig og kan opsummeres i en række hovedpointer[15]:

- **Køn:** Det er kun i forhold til aktivitetsopgaven, at der er forskel på mænd og kvinder, idet aktivitetsopgaven er mere udbredt hos kvindelige ledere end hos mandlige.

- **Kursus:** En del forskelle viser sig:

  - Opgaven som daglig ledelse er mere udbredt blandt ledere, som har været på et eksternt kursus, mens den omvendt fylder mindre blandt de ledere, som har en diplomuddannelse (det samme synes at være gældende for masteruddannelse, men her er forskellen ikke signifikant).
  - Budget- og planlægningsopgaven scorer højere blandt alle ledere med uddannelse, og opgaven synes at stige med kursus-/uddannelsesniveau (for masteruddannelsen er forskellen dog ikke signifikant).
  - Drift- og vedligeholdelsesudgaven er mere udbredt blandt ledere, der ikke har taget kursus eller uddannelse, og tilbøjeligheden til at udføre denne opgave falder med stigende kursus-/uddannelsesniveau.
  - Aktivitetsopgaven er mindre udbredt blandt ledere med eksterne kurser og ingen uddannelse.

- **Driftsform**[16]: Daglig ledelse er mindre udbredt i skoleanlæg, mens den er mere udbredt i selvejende ikke-erhvervsdrivende anlæg. Budget- og planlægningsopgaven er ligeledes mindre udbredt i skoleanlæg, mens der ikke er forskel på tværs at de andre

14 Indeks er regnet sammen via de underliggende spørgsmål – se evt. metodeafsnit.
15 Kun forskelle som er signifikante fra gennemsnit er medtaget.
16 Samme forhold gør sig gældende på tværs af ejerform.

former. Drift- og vedligeholdelsesopgaven er mere udbredt blandt ledere i selvejende ikke-erhvervsdrivende anlæg. Endelig er aktiviteter mindre udbredt i skoleanlæg, mens opgaven er mere udbredt i selvejende anlæg (både erhvervsdrivende og ikke-erhvervsdrivende).

- **Ledelsesform:** Ledere, der hører under decentrale ledelse, scorer højt på alle fire opgaveindekser. Det er imidlertid kun drift og vedligeholdelse samt aktiviteter, som er signifikant forskellige fra gennemsnittet. Ledere, der udfører områdeledelse, scorer signifikant højere end gennemsnittet på budget og planlægning, mens de omvendt scorer lavere på drift og vedligeholdelse. Ledere, der hører under central ledelse, scorer under gennemsnittet på drift og vedligeholdelse, mens de scorer over på budget og planlægning samt daglig ledelse.

- **Anlægstype**: Budget- og planlægningsopgaven er mere udbredt blandt ledere i multianlæg ligesom aktivitetsopgaver. Der er ikke forskel på tværs af anlægstyper for de øvrige opgaver.

- **Facilitet**[17]: I anlæg med et fitnesscenter/-rum eller en svømmehal er det mere udbredt, at lederne varetager budget og -planlægningsopgaven samt aktivitetsopgaven, mens drift- og vedligeholdelse i mindre omfang er placeret hos ledere i anlæg, der har et fitnesscenter/-rum eller en kunstgræsbane.

17 Angiver om en enten en almindelig idrætshal, en kunstgræsbane, et fitnesscenter/-rum eller en svømmehal indgår i det anlæg, lederen har ansvaret for.

Del 3: Opsamling

Resultaterne fra forskningsprojektets fase 1 (denne delrapports del 1 og 2) viser, at den måde, idrætsanlæg er organiseret, styret og ledet på, varierer betydeligt i Danmark.

Det gælder både måden kommunerne organiserer og styrer anlæggene fra centralt hold samt måden anlæggene internt styres og ledes af den daglige ledelse. Forskellene er i sig selv interessante og kan give grobund for mange diskussioner og drøftelser såvel forskningsmæssigt som lokalt i kommuner og på anlæg.

For hvad skyldes denne forskel? Mens nogle forhold synes at være resultatet af en historisk udvikling, hvor det kan være svært at se, hvordan nogle af udviklingstendenserne set retrospektivt kunne være anderledes, er der andre forhold, hvor udviklingen synes mere påvirkelig og kan ses som resultatet af konkrete politiske og administrative beslutninger i kommuner og i det enkelte idrætsanlæg. Bevidsthed om historiens betydning, og den nuværende indretning i kommunerne, danner baggrund for undersøgelserne i fase 2 og fase 3.

Formålet i fase 2 og 3 er at undersøge, hvad der har betydning for idrætsanlæggenes performance. Som tidligere nævnt måles idrætsanlæggenes performance ved at se nærmere på kapacitetsbenyttelse, brugertilfredshed, fysiske tilstand og økonomi. I løbet af 2017 måles på disse parametre i 290 anlæg i 23 kommuner[18]. Anlæggene vurderes at være repræsentative i forhold til organisering, styring og ledelse. Ud over disse kvantitativt baserede analyser er formålet med fase 3 at gå mere kvalitativt til værks. På baggrund af analyserne fra fase 1 og fase 2 udvælges et mindre antal anlæg (8-12 anlæg), hvor det er formålet i dybden at beskrive og analysere den anvendte organisering, styring og ledelse og betydningen for performance.

Vi stræber således efter at forstå, hvorfor nogle idrætsanlæg performer bedre end andre idrætsanlæg målt på de parametre, som vi har udvalgt som udtryk for idrætsanlæggets performance. Det vil vi gøre ved at kombinere resultater og erfaringer fra alle tre faser.

Vi forventer, at nogle af de forhold, der har betydning for idrætsanlæggenes performance, er historisk og strukturelt betingede og svære at forandre, mens andre (eksempelvis styringsmodel eller ledelsesprincipper) vil være nemmere at ændre eller påvirke. Uanset om forholdene er mere eller mindre letpåvirkelige eller ej, er en første forudsætning for at kunne skabe forandringer og forbedringer en bevidsthed om forskellige faktorers betydning. Det er projektets ambition at skabe dette grundlag og på den baggrund komme med anbefalinger til, hvordan organisering, styring og ledelse kan indrettes hensigtsmæssigt.

18 For en nærmere beskrivelse af udvælgelsen af disse 23 kommuner, se metodeafsnittet.

Litteratur

Borch, M., Fester, M., Kirkegaard, K. L., Gottlieb, P., & Gudnitz, J. (2013). Idrætsforeninger i Danmark - Rammer og vilkår, Brøndby: Danmarks Idrætsforbund.

Ejersbo, N. & C. Greve (2008). Moderniseringen af den offentlige sektor, København: Børsens Forlag.

Forsberg, P., & Ibsen, B. (2013). Idrætten i Rudersdal 2012 En kortlægning af idræt og motion i Rudersdal, København: Idrættens Analyseinstitut.

Forsberg, P., & Nielsen, C. G. (2016). Fremtidens idrætsfaciliteter i Frederiksberg Kommune, København: Idrættens Analyseinstitut.

Forsberg, P., Nielsen, C. G., & Bedaf, A. van. (2016). Kapacitetsbenyttelse af haller og svømmebassiner i Frederikssund Kommune, København: Idrættens Analyseinstitut.

Forsberg, P., Nielsen, C. G., Murray, M., Høyer-kruse, J., & Bedaf, A. van. (2016). Faciliteter til idræt, motion og bevægelse i Frederikssund Kommune, København: Idrættens Analyseinstitut.

Hansen, Karin, Bjørnholt, Bente, Kragh Jespersen, Peter, Nielsen, Jeppe Agger, Salomonsen, Heidi Houlberg (2008), Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner, København: Handelshøjskolens forlag.

Haurum, C. (1985). Fritiden og det offentlige. En analyse af kommunale støtteordninger og faciliteter, København: Coop Tryk.

Høyer-Kruse, J. (2013). Kommunal planlægning af idrætsfaciliteter, Odense: Syddansk Universitet.

Høyer-Kruse, J., Forsberg, P., Nielsen, C. G., & Nielsen, C. D. (2016). Undersøgelse af idræts- og fritidsfaciliteterne i Lejre Kommune, Odense: Syddansk Universitet.

Ibsen, B., & Eichberg, H. (2006). Dansk idrætspolitik, København: Idrættens Analyseinstitut.

Ibsen, B. (2009). Afslutning, i B. Ibsen (red.), Nye stier i den kommunale idrætspolitik (s.269–290). København: Idrættens Analyseinstitut.

Ibsen, B., & Jørgensen, P. (2009). Indledning, i B. Ibsen (red.), Nye stier i den kommunale idrætspolitik (s. 7–28). København: Idrættens Analyseinstitut.

Iversen, E. B. (2015). Public Management of Private Non-Profit Sports Halls (ph.d. afhandling), Odense: Syddansk Universitet.

Klausen, K. K. (2006). Institutionsledelse - ledere, mellemledere og sjakbajser i det offentlige, København: L&R Business.

Klausen, K. K., Michelsen, J., & Nielsen, D. M. (2011a). Den decentrale leder, Odense: Syddansk Universitet.

Klausen, K. K., Michelsen, J., & Nielsen, D. M. (2011b). Kommunal ledelse på det decentrale niveau. Spørgeskemaundersøgelse til traditionelle institutionsledere og nyere typer af ledere, Odense: Syddansk Universitet.

Kulturministeriet. (1974). Betænkning om idrætten og friluftslivet, København: Kulturministeriet.

Kulturministeriet. (1987). Betænkning om breddeidrætten i Danmark, København: Kulturministeriet.

Kulturministeriet. (2009). Idræt for alle. Breddeidrætsudvalgets rapport - baggrund og analyse, København: Kulturministeriet.

Kulturministeriet. (2014). Udredning af idrættens økonomi og struktur, København: Kulturministeriet.

Larsen, K. (2005). Brugerindflydelse og brugertilfredshed – ved brugen af idrætsanlæg, København: Lokale og Anlægsfonden.

Mortensen, M. (2004). Idræt som kommunalt velfærd: Mentalitet, velfærd og idrætspolitik i København, Ballerup og Skive 1870-1970 (Ph.d. afhandling), København: Institut for Idræt, Københavns Universitet.

Nielsen, C. G., Bedaf, A. van, & Forsberg, P. (2016). Kapacitetsbenyttelse af indendørs faciliteter i Rudersdal Kommune, København: Idrættens Analyseinstitut.

Ottesen, L., & Ibsen, B. (2000). Forsamles og forenes om idræt, København: Lokale og Anlægsfonden

Pilgaard, M., & Forsberg, P. (2015). Analyse af idræts- og bevægelsesfaciliteter i Gladsaxe Kommune, Afslutningsnotat. København: Idrættens Analyseinstitut.

Rasmussen, T. (2012). Organisering og drift, København: Lokale og Anlægsfonden/DGI Huse og Haller.

Roessler, Kirsten Kaya (2003). Arkitekturpsykologi: idrætsrum som med- og modspiller, København: Lokale og Anlægsfonden.

Sørensen, L. S., & Lindemann, C. (2016). Undersøgelse af kommunernes idræts- og facilitetspolitikker, Brøndby: Danmarks Idrætsforbund.

Thøgersen, M. (2017). Folkeoplysning i kommunerne, København: Videncenter for folkeoplysning/Idrættens Analyseinstitut.

Wøllekær, J. (2007). Tidens krav er sportens krav: Studier i den kommunale idrætspolitikdannelse i Odense, Århus og Aalborg 1900-1950 (Ph.d. afhandling), Odense: Syddansk Universitet.

Internetreference:

Væksthus for Ledelse (2009). Kønsfordeling i kommuner, Rekvireret 28.12.2016. http://www.lederweb.dk/dokumentarkiv/tal-om-ledere/tal-pa-ledere-2009/offentlige-ledere---konsfordeling/

Appendiks: Metode og fremgangsmåde

Dataindsamlingen i forskningsprojektets fase 1 omfatter to spørgeskemaundersøgelser.

Spørgeskemaerne er udarbejdet i perioden okt. 2015 – feb. 2016. Undervejs er begge skemaer blevet testet af forskellige personer i kommuner og på idrætsanlæg. Desuden har fagfæller og projektets styregruppe haft spørgeskemaerne til gennemgang og har ligeledes leveret feedback på begge skemaer.

Begge spørgeskemaundersøgelser er gennemført via SurveyXact[19], som er et internetbaseret system til styring, udarbejdelse, dataindsamling og analyse af spørgeskemaer. De to spørgeskemaer til henholdsvis kommunernes administration og lederne på idrætsanlæggene blev distribueret via e-mail med links til selve spørgeskemaerne.

Den første spørgeskemaundersøgelse havde til formål at indhente overordnede baggrundsoplysninger om idrætsanlæggenes politiske og administrative rammer i de 50 deltagende kommuner[20]. Skemaet blev udsendt i februar måned 2016 og blev afsluttet i september samme år. Undervejs blev der sendt rykkerskrivelser ud i april og maj måned. 50 kommuner besvarede spørgeskemaet, som blandt andet indeholdte spørgsmål om idrætspolitik, organisering, styringsformer og tilskud, booking, ressourcer og ledelsesindsats.

I forbindelse med udsendelse af det andet spørgeskema til idrætsanlæggene i kommunerne skulle de deltagende kommuner i starten af 2016 oplyse, hvilke idrætsanlæg (faciliteter) kommunen (minimum) indeholdte inden for følgende typer:

- Én eller flere idrætshal(ler) eller
- Én eller flere svømmehal(ler) eller
- Én eller flere kunstgræsbane(r)
- Eller en kombination af ovenstående

Når vi anvender betegnelsen idrætsanlæg, er det med henvisning til ovenstående definition. Et idrætsanlæg består i vores definition således af én eller flere idrætsfaciliteter. I de tilfælde, at andre (mindre) faciliteter – f.eks. en petanquebane, en klatrevæg eller et udendørsfitnesstræningsanlæg – indgår i et større anlæg med minimum ovenstående karakteristika, er de registeret som en del af anlægget.

Kommunerne skulle desuden udpege den person, som havde det primære brugsmæssige og økonomiske ansvar for de oplyste idrætsanlæg. Det blev præciseret, at denne person typisk skulle opfattes som leder af det pågældende anlæg og typisk skulle varetage opgaver i forhold til 1) bookinger og dialog med brugere, 2) økonomisk ansvar (f.eks. for driftsøkonomien og årsresultat) og/eller 3) langsigtede planlægning af idrætsanlægget fremtid. Samme formule-

19 http://www.surveyxact.dk

20 52 kommunerne havde givet tilsagn om deltagelse, men to sprang fra.

ringer blev anvendt i spørgeskemainvitationen til de udpegede personer, og det blev forklaret, at modtageren kun skulle svare, hvis personen havde det overordnede ansvar for anlægget (jf. ovenstående definition)[21].

I de deltagende kommuner blev der identificerede 1.039 anlæg, som levede op til ovenstående definitioner. Lederne af idrætsanlæggene fik første gang tilsendt en e-mail med link til spørgeskemaet i slutningen af maj 2016. Skemaet havde til formål blandt andet at afdække ledernes baggrund, opgaver og erfaringer samt idrætsanlæggets driftsform, indretning, ledelse og økonomi. Undersøgelsen blev afsluttet i oktober 2016 og undervejs blev der udsendt tre rykkerskrivelser for at få hævet antallet af besvarelser. Af de udsendte spørgeskemaer blev 874 besvaret, hvilket resulterede i en meget høj svarprocent på hele 84 pct.

Blandt de frasorterede anlæg svarede 42 (4 pct.) delvist på spørgeskemaet, mens 123 (12 pct.) aldrig responderede. De delvist gennemførte besvarelser er blevet gennemgået, men blev ikke vurderet egnet til at indgå i datagrundlaget. Hovedårsagen til dette var, at der kun var besvaret ganske få spørgsmål, hvorfor det ikke var muligt at få tilstrækkeligt med oplysninger om anlæggene.

Blandt de 50 kommuner, der deltog i undersøgelsens fase 1, ønskede 23 kommuner at fortsætte med over i fase 2, hvor idrætsanlæggenes udnyttelse, brugertilfredshed samt fysiske tilstand måles. I samarbejde med kommunerne blev der udvalgt mellem 10 og 16 anlæg i hver kommune, som skulle deltage i fase 2. Anlæggene blev valgt ud fra, at anlæg i forskellige størrelser skulle være repræsenteret, at der både skulle være anlæg fra by og land samt at de forskellige ejerformer af anlæggene også skulle variere. Undersøgelserne i fase 2 fokuserer primært på almindelige idrætshaller, kunstgræsbaner og svømmehaller (med enten 50 eller 25 m bassiner). Således blev antallet af idrætsanlæg i fase 2 på 290.

21 I invitationen var følgende passus formuleret: ”I nogle kommuner vil der givetvis være forskellige personer, som er ansvarlig for forskellige sider af idrætsanlæggets drift. I de enkelte tilfælde kan det derfor blive nødvendigt at revurdere, hvem der skal være den primære kontaktperson. Den primære kontaktperson kan om nødvendigt bede andre om hjælp til at svare på dele af skemaet. Det kan enten ske ved at den primære kontaktperson beder om input fra andre og selv indtaster, eller ved at bede andre om at besvare dele af skemaet ved at videresende linket til dem. Spørgeskemaet vil, når det åbnes af en anden person, starte ved den sidst sete side, og man skal så blot præcist have aftalt, hvad vedkommende skal hjælpe med at udfylde”. Des lige blev det præciseret, at hvis en anden person var den rette til at besvare spørgeskemaet, kunne det sendes videre.

Serien MOVEMENTS

Se de tidligere udgivelser i rapportserien på CISC's hjemmeside: www.sdu.dk/cisc

2017:4 Bjarne Ibsen, Michael Fehsenfeld, Lise Specht Petersen, Klaus Levinsen og Evald Bundgård Iversen: 16 cases med samarbejde mellem kommunale institutioner og civile aktører.

2017:3 Søren Andkjær og Astrid Hadberg: Sociale mødesteder i naturen. Kvalitative casestudier af udendørs steder for børn og unge.

2017:2 Klaus Levinsen og Bjarne Ibsen: Foreningers samarbejde med kommunale institutioner.

2017:1 Bjarne Ibsen og Klaus Levinsen: Kommunale institutioners samarbejde med foreninger og frivillige - omfang, holdninger og udfordringer.

2016:4 Karsten Elmose-Østerlund og Christian Røj Jørgensen: Undersøgelse af foreningsudvikling med 'DM i foreningsudvikling' som case.

2016:3 Bjarne Ibsen og Klaus Levinsen: Unge, foreninger og demokrati.

2016:2 Søren Andkjær, Jens Høyer-Kruse og Jan Arvidsen: Børn og unges hverdagsfriluftsliv.

2016:1 Jens Høyer-Kruse, Peter Forsberg, Christian Gjersing Nielsen og Casper Due Nielsen: Undersøgelse af idræt- og fritidsfaciliteter i Lejre Kommune.

2015:10 Signe Højbjerre Larsen, Lise Specht Petersen, Bjarne Ibsen og Ilir Hasani: Parkourfaciliteter i Danmark.

2015:9 Jens Høyer-Kruse, Trygve Laub Asserhøj og Casper Due Nielsen: Skoleelevers og voksne borgeres deltagelse i idræts- og fritidsaktiviteter i Greve Kommune.

2015:8 Lise Specht Petersen og Bjarne Ibsen: Klubhusets betydning for idrætsforeningerne og deres medlemmer.

2015:7 Karsten Østerlund: Undersøgelse af 'DM i foreningsudvikling' 2013-2014.

2015:6 Bjarne Ibsen, Karsten Østerlund og Hans-Peter Qvist: Foreningsdeltagelse og frivilligt arbejdes betydning for demokratisk deltagelse.

2015:5 Karsten Østerlund, Bjarne Ibsen, Anne Sofie Berg og Sandra Christiansen: Muligheder og barrierer for forankring af Projekt Fokus.

2015:4 Bjarne Ibsen, Heidi Trankjær Bøndergaard og Peter Mindegaard: Evaluering af Projekt Fritidspas i Fredericia Kommune.

2015:3 Lise Specht Petersen: Aktivitetsoaser i Rudersdal Kommune.

2015:2 Kirsten Kaya Roessler (red.): Arkitektur og Pykologi: Casestudier i sygehuse, arbejdspladser og byrum.

2015:1 Bjarne Ibsen, Maja Pilgaard, Jens Høyer-Kruse og Jan Toftegaard Støckel: Pigers idrætsdeltagelse: Hvorfor er der så mange piger, der ikke går til idræt?

2014:15 Kamilla Ryding og Ejgil Jespersen: At mestre livet med et synstab - kursus for nyblinde som led i en rehabiliteringsindsats.

2014:14 Peter Mindegaard og Søren Thorgaard Skou: Bedre Liv med Artrose – en folkesygdom med slagside: Patientuddannelse og træning til borgere i Hvidovre Kommune med artrose i knæ og hofter og kort eller ingen uddannelse.

2014:13 Peter Mindegaard: Sund i Hømarken.

2014:12 Karsten Østerlund: Social kapital i gymnastik og fitness: En undersøgelse for landsudvalget i DGI Gymnastik & Fitness.

2014:11 Ejgil Jespersen: Handicapforskning i idræt og bevægelse - Statusnotat om Center for Handicap og Bevægelsesfremme, August 2014.

2014:10 Jim Toft og Maja Ahler: Bevægelse, krop & sind: Idræt, sport og motion i socialpsykiatrien i Ringsted, Slagelse og Sorø Kommune.

2014:9 Karsten Østerlund, Kamilla Ryding og Ejgil Jespersen: Idræt, fritid og helbred for mennesker med funktionsnedsættelse.

2014:8 Jens Høyer-Kruse og Bjarne Ibsen: Undersøgelse af Farum Arena.

2014:7 Rikke Agnete Andersen: Stemmer i Idrætshuset.

2014:6 Karsten Østerlund: Undersøgelse af 'DM i foreningsudvikling' 2012-2013.

2014:5 Jens Høyer-Kruse og Lau Tofft-Jørgensen: Undersøgelse af idrætfaciliteter i Skanderborg Kommune.

2014:4 Kurt Lüders: Sprækker i ADHD-diskursen.

2014:3 Peter Mindegaard og Bjarne Ibsen: Brugerundersøgelse af AquaPunkt-vandtræning.

2014:2 Bjarne Ibsen: 10 års forskning i bevægelser - CISC 2004-2014: Staturrapport for Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund - baggrund, undersøgelser og publikationer.

2014:1 Anna Staal: Unge, idræt og recovery: Evaluering af udviklingsprojekt om idræt for sindslidende.

2013:12 Maja Ahler: Lars Legemester og HandiLeg.

2013:11 Bjarne Ibsen, Malene Thøgersen og Klaus Levinsen: Kontinuitet og forandring i foreningslivet: Analyser af foreningslivets udbredelse, sammensætning og karakteristika i 00'erne.

2013:10 Thomas Gjelstrup Bredahl: Slutevaluering af projektet "Sund Rekrut"

2013:9 Peter Mindegaard, Bjarne Ibsen, Anne-Merete Kissow og Jan Sau Johansen: Brugerundersøgelse af undervisning i varmtvandsbassin.

2013:8 Sigrid Alison Rytz, Lars Elbæk og Bjarne Ibsen: Matematik- og læsetræning i en fodboldklub: Evaluering af Projekt Helhed i B 1909.

2013:7 Jens Høyer-Kruse og Bjarne Ibsen: Undersøgelse af 'DM i foreningsudvikling'

2013:6 Michael Fehsenfeld, Peter Mindegaard og Bjarne Ibsen: YOUR GAM3: Gadeidræt i udsatte boligområder.

2013:5 Jan Toftegaard Støckel: Fysisk aktivitet i skolefritidsordninger: En analyse af institutionsstrukturer og kulturer under forandring.

2013:4 Kurt Lüders og Ejgil Jespersen: Idrætsdeltagelse blandt unge voksne med sindslidelser.

2013:3 Charlotte Skau Pawlowski, Lars Breum Christiansen, Jasper Schipperijn og Jens Troelsen: EN GOD OMVEJ – Bevægelse i lokalområdet: Samlet evaluering af otte kommunale anlægsprojekter til fremme af rekreativ fysisk aktivitet.

2013:2 Jan Toftegaard Støckel: Evaluering af Anbragte Børn i Bevægelse.

2013:1 Bjarne Ibsen, Malene Thøgersen og Lau Tofft-Jørgensen: Fritidsfaciliteterne i Fredensborg Kommune.

2012:17 Charlotte Skau Pawlowski, Lars Breum Christiansen, Jasper Schipperijn og Jens Troelsen: Naturparken Mellem Bakkedrag og Dalstrøg - Evaluering af en omdannet græsmark ved boligbebyggelse i Sønderborg.

2012:16 Charlotte Skau Pawlowski, Lars Breum Christiansen, Jasper Schipperijn og Jens Troelsen: En Voldsom Omvej - Evaluering af en omdannet støjvold i Solrød.

2012:15 Charlotte Skau Pawlowski, Lars Breum Christiansen, Jasper Schipperijn og Jens Troelsen: Pixlpark - En Digital Legeplads - Evaluering af en omdannet plads i en ny bydel i Roskilde.

2012:14 Charlotte Skau Pawlowski, Lars Breum Christiansen, Jasper Schipperijn og Jens Troelsen: Et bevægelseseksperimentarium - Evaluering af en omdannet park ved Sundhedscentret i Nykøbing Sjælland.

2012:13 Charlotte Skau Pawlowski, Lars Breum Christiansen, Jasper Schipperijn og Jens Troelsen: Sidesporet - Evaluering af en omdannet asfaltplads ved Nørre Aaby station.

2012:12 Charlotte Skau Pawlowski, Lars Breum Christiansen, Jasper Schipperijn og Jens Troelsen: Opfordring til udfordring - Evaluering af omdannede restarealer i Kolding Bycentrum.

2012:11 Charlotte Skau Pawlowski, Lars Breum Christiansen, Jasper Schipperijn og Jens Troelsen: Byens Arena - Evaluering af en omdannet parkeringsplads ved boligbebyggelse i Høje Gladsaxe.

2012:10 Charlotte Skau Pawlowski, Lars Breum Christiansen, Jasper Schipperijn og Jens Troelsen: Dronningens Bastion - Evaluering af en omdannet bastion på et historisk voldanlæg i Fredericia.

2012:9 Thomas Skovgaard, Kurt Lüders, Jesper von Seelen, Mette Munk Jensen, Bjarne Ibsen, Casper Due Nielsen og Tobias Marling: Svømning i den danske folkeskole.

2012:8 Bjarne Ibsen, Venka Simovska og Henrik M. Larsen: Tilgængelighed til og deltagelse i idræt blandt børn og unge på Vesterbro: Evaluering af DGI-byens børne- og ungeprojekt Go-Active.

2012:7 Bjarne Ibsen ... et al.: Idrættens outsidere - Inklusion eller eksklusion af vanskeligt stillede børn og unge i idræt: Evaluering af puljen til idræt for vanskeligt stillede børn og unge.

2012:6 Jan Arvidsen, Karen Dalgaard Pedersen og Søren Andkjær: Rum og rammer for Aktivt Udeliv: Et litteraturstudie om naturlige omgivelsers betydning for Aktivt Udeliv.

2012:5 Bjarne Ibsen: Human Resource Management for Volunteers in Sports Organisations in Europe.

2012:4 Charlotte Skau Pawlowski og Jens Troelsen: EN GOD OMVEJ - Bevægelse i lokalområdet: Kvalitativ analyse af den kommunale planlægnings- og implementeringsproces forbundet med projektet.

2012:3 Louise Kamuk Storm, Simon Madsen og Bjarne Ibsen: Evaluering af projekt Grib Chancen.

2012:2 Louise Bæk Nielsen og Bjarne Ibsen: Idrætsdeltagelse og idrætsfaciliteter i Vordingborg Kommune.

2012:1 Thomas Gjelstrup Bredahl: Slutevaluering af Greve Kommunes metodeudviklingsprojekt "MultiMinen" - For 6-8 årige børn med overvægt.

2011:6 Peter Lund Kristensen: Evaluering af 'Sunde vaner fra barnsben': Den kvantitative del - Vejle Kommune.

2011:5 Louise Kamuk Storm, Simon Madsen og Bjarne Ibsen: Evaluering af 'Bevæg dig sund og glad: Et projekt i Esbjerg Kommune for overvægtige børn og deres familier.

2011:4 Jan Toftegaard Støckel: Evaluering vedrørende projekt Idrætszen.

2011:3 Bjarne Ibsen og Louise Bæk Nielsen: Idræt og idrætsfaciliteter på Bornholm.

2011:2 Jakob Haahr og Søren Andkjær (red.): Muligheder og begrænsninger for friluftsliv: Konferencerapport - artikler og abstracts.

2011:1 Ejgil Jespersen: Evaluering af Krop og Kontor forsøgsprojekter.

2010:7 Pernille Andreassen: Evaluering af 'Sunde vaner fra barnsben' - Vejle Kommune.

2010:6 Forskningsenheden for 'Bevægelse, Idræt og Samfund' (BIS): Forskningsprofil og udviklingsplaner for 2010-2014.

2010:5 Bjarne Ibsen, Anne Mette Walmar Hansen og Eva Vennekilde: Ændringer i kommunal idætspolitik efter kommunalreformen.

2010:4 Karsten Østerlund: Gå i Gang: Slutevaluering.

2010:3 Lise Specht Petersen: Rum for idræt og leg på Vesterbro.

2010:2 Bjarne Ibsen og Carsten Hvid Larsen: Aktivitet eller idrætspolitisk arbejde? Frivilligt arbejde i DGI Vestsjælland og DGI Nordsjælland.

2010:1 Bjarne Ibsen, Jan Toftegaard Støckel og Charlotte Klinker: Børn og fysisk aktivitet på Vesterbro.

2009:7 Lise Specht Petersen og Bjarne Ibsen: København – en by i bevægelse: evaluering af Københavns Kommunes motionsstrategi.

2009:6 Ole Lund: Evaluering af projekt 'Sund Cirkel'.

2009:5 Carsten Hvid Larsen og Bjarne Ibsen: Frivilligt arbejde i Gigtforeningen.

2009:4 Ole Lund: Sund indskoling – evaluering af sundhedsfremmende indsatser i SFO og indskoling i Frederikshavn Kommune.

2009:3 Kirsten Kaya Roessler: Gruppesamtaler som psykologisk behandling af kroniske smerter: erfaringer fra projektet "Tilbage til arbejdet".

2009:2 Lars Breum Christiansen og Jens Troelsen: Bevægelsesmuligheder i Kolding By 2008.

2009:1 Ole Lund: Rend og Hop – Vi si'r stop: et sundhedsprojekts bestræbelser på at skabe bedre betingelser for det sunde liv i Varde Kommune.

2008:10 Lars Breum Christiansen og Jens Troelsen: Bevægelsesmuligheder i Roskilde By.

2008:9 Per Jørgensen: Idrætspolitik i Gentofte Kommune gennem 100 år.

2008:8 Jens Høyer-Kruse, Malene Thøgersen, Jan Toftegaard Støckel og Bjarne Ibsen: Offentlige-frivillige partnerskaber omkring børn og fysisk aktivitet.

2008:7 Pernille Vibe Rasmussen: Foreninger og integration: Undersøgelse af foreningers vilkår for integrationsarbejde i Københavns Kommune.

2008:6 Thomas Gjelstrup Bredahl: Ekstern evaluering af Motion på Recept i Frederiksberg Kommune: September 2007.

2008:5 Thomas Gjelstrup Bredahl: Evaluering af Motion på Recept i Nordjylland 2007.

2008:4 Jens Troelsen, Kirsten Kaya Roessler, Gert Nielsen og Mette Toftager: De bolignære områders betydning for sundhed: hvordan indvirker bolignære områder på sundheden? – og hvordan kan udformningen gøres bedre?

2008:3 Ole Lund og Pernille Andreassen: Gå i gang: evalueringsrapport.

2008:2 Jan Toftegaard Støckel (red.): Parallel leg eller integreret leg? – partnerskaber om børn, leg og bevægelse.

2008:1 Pernille Vibe Rasmussen og Kirsten Kaya Roessler: Stofmisbrug og fysisk aktivitet: Evaluering af "Krop og læring – Mere styr på eget liv".

2007:1 Bjarne Ibsen: Børns idrætsdeltagelse i Københavns Kommune 2007.

Idrættens
Analyseinstitut

SDU
INSTITUT FOR IDRÆT
OG BIOMEKANIK