

Danska idrottsplatser i förändring

– Från förenings- till samhällsanläggningar

Peter Forsberg, analytiker Idrættens Analyseinstitut, Danmark

Inledning

Idrottsanläggningar uppstår kärnan för det offentliga stödet till breddidrotten i Danmark. Landets 98 kommuner lägger omkring 5,3 miljarder danska kronor om året på idrott (eller cirka 900 kr per invånare).⁶¹ Huvuddelen av dessa pengar, cirka 70–80 procent, har historiskt sett gått till drift och etablering av idrottsanläggningar. Mot denna bakgrund kan den lokala idrottspolitikens betecknas som anläggningspolitik, med den övergripande principen att kommunerna ställer idrottsanläggningar till förfogande för idrottsföreningar och skolor, som sedan fyller dem med aktiviteter.⁶²

Principen utvecklades redan i början av 1900-talet, då de första idrottsanläggningarna i Danmark etablerades.⁶³ Det är först de senaste 15–20 åren som den så smått har börjat utmanas. Det har bland annat skett efter att undersökningar visat att idrottsanläggningar i större utsträckning kan nyttjas av medborgare utanför idrottsföreningars och skolors regi. Det har sammanfallit med en debatt om hur idrottsanläggningar kan bidra till att skapa ett offentligt värde för samhället i stort.⁶⁴

I detta kapitel diskuterar jag offentlig anläggningspolitik och dess begynnande förändring genom att fokusera på en särskild aspekt av politiken som varit i blickfånget de senaste åren: ansvaret och förvaltningen av idrottsanläggningar.⁶⁵ Själva förvaltningen av idrottsanläggningar har traditionellt inte varit av något större intresse inom anläggningspolitiken. Uppgiften har främst handlat om att ställa anläggningarna till förfogande för idrottsföreningar och skolor. Ur det offentliga vardagsperspektivet är detta dock numera under debatt. Det aktualiserar

⁶¹ Siffrorna kommer från Danmarks Statistik och står för kommunernas årliga förbrukning på drifts- och anläggningstillgångskonton. En beskrivning av beräkningssättet finns att läsa i Kulturministeriet (2009). *Idræt for alle*, s. 57f.

⁶² Ibsen, B. m.fl. (2006). *Dansk idrætspoliti*; Ottesen, L. m.fl. (2000). *Forsamles og forenes om idræt*.

⁶³ Mortensen, M. (2004). *Idræt som kommunal velfærd*. Doktorsavhandling; Wøllekær, J. (2007). *Tidens krav er sportens krav*. Doktorsavhandling.

⁶⁴ Idrættens Analyseinstitut m.fl. (2019). *Fremtidens idrætsfaciliteter*.

⁶⁵ Forsberg, P. (2020). *I idrætsforeningernes tjeneste*. Doktorsavhandling.

behovet av en annan typ av ledning, som ska kunna agera långt mer utåtriktat och göra idrottsanläggningarna relevanta för fler och olika användargrupper.

Tre faser i dansk anläggningspolitik

Innan vi tittar närmare på det offentliga vardagsperspektivet och aktuella utmaningar med förvaltningen av idrottsanläggningar, är det viktigt att introducera svenska läsare för idrottsanläggningar i Danmark. Det gör jag genom att beskriva utvecklingen av anläggningspolitiken sedan etableringen av de första idrottsanläggningarna i Danmark. De olika frågor som funnits med på dagordningen i debatten om idrottsanläggningar kan grovt delas in i tre faser.

Den första fasen hade särskilt genomslag under senare hälften av 1900-talet och handlade om behovet av idrottsanläggningar. Fokus i denna fas var att anlägga tillräckligt med idrottsanläggningar i Danmark, så att inte anläggningsbeståndet skulle begränsa danskarnas deltagande i idrotts- och motionsaktiviteter.⁶⁶ Frågan om behovet av idrottsanläggningar ledde under 1960–1980 till den så kallade hallboomen, där varje samhälle i Danmark skulle ha sin egen sporthall. Även i städerna tillkom många anläggningar till följd av välfärdsstatens expansion och urbanisering.⁶⁷ Idrottsanläggningar uppfördes oftast med betydande stöd från kommunen, men på landsbygden hade många av anläggningarna knappast blivit byggda om det inte samtidigt funnits ett stort lokalt engagemang från föreningar och invånare. De stora investeringarna av kommuner och lokala samfund mellan 1960- och 1980-talen bidrog till att Danmark i dag är ett av de länder som har flest idrottsanläggningar i hela världen.⁶⁸ Det är följaktligen få danskar som anser att det är bristen på idrottsanläggningar i deras närområde som är orsaken till att de inte gillar idrott, sport eller motion.⁶⁹

Det är ett intressant faktum att många av idrottsanläggningarna runt om i kommunerna etablerades redan innan kommuner enligt lag blev förpliktiga att stödja de egna invånarnas fritidsliv. Den skyldigheten tillkom först senare, med införandet av fritidslagen 1969, vilken uppdaterade en rad minimumstandarder för kommunalt stöd på idrottsområdet. Fritidslagen medförde emellertid inga krav på att idrottsanläggningar skulle etableras.⁷⁰ Redan 1937 hade däremot folkskolelagen

⁶⁶ Kulturministeriet (1974). *Betænkning om idrætten og friluftslivet*.

⁶⁷ Ottesen L. m.fl. (2000); Svendsen, G. L. H. (2003) "Det store halbyggeri". I *Fortid og Nutid*, nr. 3, s.186–204; Wøllekær, J. (2007).

⁶⁸ Rafoss, K. m.fl. (2010). "Sports facilities for all?" I *Sport in Society*, vol. 13, nr. 4, s. 643–656.

⁶⁹ Ibsen, B. m.fl. (2021). *Kommunale forskelle på danskernes bevægelsesvaner*; Pilgaard, M. m.fl. (2016). *Danskernes motions- og sportsvaner 2016*. Rapport.

⁷⁰ Ottesen L. m.fl. (2000).

infört krav om att gymnastiksalarna skulle uppföras vid alla skolor som bedrev undervisning för barn över tolv år. Detta bidrog till starten av det moderna anläggningsbyggandet.⁷¹ Många kommuner var därför redan innan fritidslagen tillkom involverade i detta arbete. I många kommuner gjorde man lokala avtal om att stödja idrotts- och fritidslivet, vilka avspeglade lokalpolitikernas välvilja och önskan om att stödja idrotten.⁷² Det betydande lokala engagemanget parat med byggandet av idrottsanläggningar var inte oväsentligt, eftersom dessa förmodligen medverkade till att säkra välviljan hos politiska företrädare. Fritidslagen visade sig likväl vara administrativt besvärlig och väckte motstånd från föreningsidrotten. Den ersattes 1991 med folkupplysningslagen, som har relativt få minimumkrav och som ger kommunerna möjlighet att avtala och komma överens om bidragssystemen lokalt. Genom folkupplysningslagen är kommunerna i dag förpliktade att stödja idrottsföreningar och att ställa lediga kommunala idrottsanläggningar till deras förfogande. Lagen säger å andra sidan ingenting om hur många anläggningar kommunerna ska ha, och den förbjuder inte heller kommunerna att prioritera andra organiseringsformer eller användare framför skolor och föreningar.⁷³ Många kommuner ger detta till trots mer stöd till idrotts- och föreningslivet än vad lagen föreskriver, vilket illustrerar den fortsatta välviljan hos politikerna när det gäller idrotts- och fritidsområdet.⁷⁴

Medan fokus i den första fasen alltså låg på att få till stånd så många idrottsanläggningar som möjligt, låg fokus i den andra fasen – från mitten av 1990-talet – på idrottsanläggningarnas estetiska kvaliteter och arkitektoniska utformning. Denna fas drevs särskilt av Lokale og Anlægsfonden, som upprättades 1994 och har till uppgift att utveckla nytänkandet kring byggandet av idrottsanläggningar i Danmark. Fastän fonden endast delar ut cirka 80–90 miljoner kr årligen till byggprojekt inom idrott, kultur och fritid, en liten del av de samlade investeringarna på området, har fondens arbete skapat ringar på vattnet och gjort att det fokuseras mycket mer på hur arkitektoniska grepp (som till exempel dagsljus, transparens och multifunktioner) kan anpassa idrottsanläggningar till utvecklingen av danskarnas idrotts- och motionsvanor, och inkludera nya målgrupper.⁷⁵

Fondens tillkomst – och behovet av nya anläggningar i Danmark – ska ses i ljuset av de stora förändringarna i danskarnas idrotts- och motionsvanor, som särskilt

⁷¹ Ibid.

⁷² Forsberg, P. m.fl. (2017). *Organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg i Danmark*.

⁷³ Iversen, E. B. m.fl. (2014). "Mål eller kaos?". I *Forum for Idræt, Historie & Samfund*, vol. 30, nr. 1, s. 36.

⁷⁴ Thøgersen, M. m.fl. (2021). *Folkeoplysningen i kommunerne*. Rapport.

⁷⁵ Se dessutom Forsberg (2020) för beskrivning av fondens bakgrund.

visade sig i slutet av 1900-talet. Förändringarna, som beskrivs mer utförligt längre fram, kretsar kring att vuxna, inklusive kvinnor och äldre, vid det laget utgjorde en markant större grupp av de aktiva. Deras aktiviteter bedrevs inte nödvändigtvis i föreningar och i idrottsanläggningar, utan utövades i stället utomhus på egen hand eller i kommersiell regi.⁷⁶

Den tredje fasen, som på allvar slog igenom efter den stora kommunalreformen i Danmark 2007, där antalet kommuner minskades från 271 till 98, har fokus på idrottsanläggningarnas organisering, styrning och ledning. Medan de två första faserna således handlade om idrottsanläggningars tillkomst och arkitektoniska utformning, handlar den tredje fasen om på vilket sätt idrottsanläggningarna ska drivas. Tre centrala motiv för detta fokus är viktiga att framhäva.

För det första ledde kommunalreformen till en förändring av dansk kommunalpolitik, och kommunernas genomsnittstorlek växte markant. Detta skapade i sin tur grogrund för en ökad professionalisering av den kommunala fritids- och idrottsförvaltningen.⁷⁷ Ett flertal kommuner utarbetade strategier och politik på idrottsområdet. Kommunernas stöd skulle inte längre avgränsas till idrottsföreningarnas verksamhet, utan också omfatta invånare som bedrev idrott och motion i andra organisatoriska former (till exempel på egen hand), och även de som helt enkelt inte gillar idrott, sport eller motion.⁷⁸ Med kommunalreformen kom alltså ett ökat fokus på hur idrottsanläggningar organiseras och styrs – och denna uppmärksamhet spillde över på hur deras förvaltning kunde utformas. Det ska jag återkomma till.

För det andra har utvecklingen av danskarnas idrottsvanor visat sig bli en utmaning, då många idrottsanläggningar byggdes för de traditionella föreningsaktiviteterna såsom fotboll, handboll och badminton, vilka var dominerande från 1960 till 1980. Många idrottsanläggningar i Danmark är lämpade för dessa aktiviteter och det aktivitetsmönster som man fortfarande ser bland barn och unga i dag,⁷⁹ men anläggningarna har haft svårt att möta vuxna och äldres önskan om att utöva olika motions- och fitnessaktiviteter med en hög grad av flexibilitet och variation.⁸⁰ Den begränsade uppslutningen av främst vuxna är också den en utmaning, eftersom en lång rad undersökningar har visat att anläggningarna skulle kunna nyttjas mer. En

⁷⁶ Se t.ex. Pilgaard, M. (2012). *Flexible sports participation in late-modern everyday life*. Doktorsavhandling.

⁷⁷ Ibsen, B. (2009). "Afslutning". I B. Ibsen (Red.), *Nye stier i den kommunale idrætspolitik*, s. 269–290; Ibsen, B. m.fl. (2009). "Indledning". I B. Ibsen (Red.), *Nye stier i den kommunale idrætspolitik*, s. 7–28; Iversen, E. B. (2015). *Public management of private non-profit sports halls*. Doktorsavhandling.

⁷⁸ Pilgaard, M. (2021). *Evaluering af kommunale facilitetsstrategier*.

⁷⁹ Laub, T. B. m.fl. (2012). *Hvor dyrker danskerne idræt?*; Pilgaard, M. m.fl. (2016).

⁸⁰ Pilgaard, M. m.fl. (2016).

undersökning i 23 kommuner från 2017 visade att hallarna i genomsnitt användes 61 procent av tiden från kl. 16–22 på vardagar.⁸¹

För det tredje har prioriteringar och beslutsfattande i kommuner förändrats i takt med att nya undersökningar givit ökad kunskap. Ny kunskap har gått hand i hand med att nya studier genomförts på området, och den professionella uppgraderingen i kommunerna som nämnts här ovan. Många av undersökningarna har genomförts av Idrættens Analyseinstitut (Idan) och Center for Forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (CISC) vid Syddansk Universitet, var man sedan 2012 genomfört idrotts- och anläggningsundersökningar i mer än 20 danska kommuner. Undersökningarna har oftast beställts av kommunerna själva, och bygger vanligtvis på lokala studier av invånarnas idrotts- och motionsvanor respektive föreningslivets välmående, samt analyser av drift och nyttjande av idrottsanläggningarna i kommunen.⁸² Utöver undersökningarna i regi av Idan och CISC har också rapporter och undersökningar utarbetats av andra kunskaps- och konsultaktörer. Dessutom har Idan och CISC tillsammans genomfört det treåriga forskningsprojektet *Fremtidens idrætsfaciliteter*,⁸³ som har undersökt idrottsanläggningarnas organisering, styrning och ledning och kommit med en hel rad rekommendationer för anläggningarnas framtida utveckling, som vi senare ska titta närmare på.⁸⁴ Undersökningarna och forskningsprojektet har bidragit till att öka kunskapsnivån inom området och förskjutit balansen från det att kunskapen bara har funnits hos lokala aktörer i föreningar och på anläggningar, till att den nu även finns centralt hos ombudsmän och politiker. Detta har öppnat för ett bredare perspektiv, bland annat i form av diskussioner om och på vilket sätt nyttjandet av idrottsanläggningar kan optimeras genom att man bjuder in fler dit, än de som vanligtvis brukar dem.

Idrottsanläggningens ledning

De ovanstående förskjutningarna i anläggningspolitiken kan ha stor betydelse för hur förvaltningen och ledningen av idrottsanläggningarna praktiseras, men innan vi fokuserar på detta är det viktigt att säga några ord om vad som menas med förvaltning av idrottsanläggningar, hur det sett ut historiskt och varför frågan först på senare tid fått uppmärksamhet i Danmark.

⁸¹ Høyer-Kruse, J. m.fl. (2017). *Idrætsanlægs benyttelse og brugernes tilfredshed*.

⁸² Se <https://idan.dk/idan-undersoeger/idraet-og-faciliteter-i-kommunen/> för en översikt av undersökningar genomförda av Idrættens Analyseinstitut.

⁸³ Se <https://idan.dk/idan-undersoeger/fremtidens-idraetsfaciliteter/> för en mer utförlig introduktion till forskningsprojektet.

⁸⁴ Iversen, E. B. m.fl. (2019). *Fremtidens idrætsfaciliteter*.

Det finns fler än 1 000 större idrottsanläggningar av varierande storlek och utformning i Danmark. De vanligaste typerna av idrottsanläggningar är allmänna idrotts-hallar, gymnastiksalor, fotbollsplaner, simbassänger, skjutbanor och motions-/fitnesslokaler.⁸⁵

De flesta större idrottsanläggningarna i Danmark har en anställd som hanterar anläggningens skötsel och ledning. Han eller hon har det övergripande ansvaret för den dagliga driften.⁸⁶ Denna anläggningsansvarig – eller hallinspektör – kan ha en central roll i att anpassa anläggningen till omvärlden och uppnå/uppfylla anläggningens målsättningar. Anläggningarna styrs nämligen olika beroende på ägarskap. Ledningen på privata anläggningar agerar med hjälp av en styrelse, medan de ansvariga för kommunala anläggningar ingår i den kommunala förvaltningen. De privata anläggningarna är också i juridisk mening privata, medan de kommunala anläggningarna hör till kommunen. Även om de på vissa punkter skiljer sig från varandra kan både privata och kommunala anläggningar betraktas som en sorts offentliga institutioner,⁸⁷ tack vare de betydande offentliga bidragen som båda typer av anläggningar erhåller, vilka är avgörande för de flesta idrottsanläggningars existens.⁸⁸

I Danmark kan ansvariga för idrottsanläggningar betraktas som representanter för den offentliga sfären, men med avseende på utbildningsbakgrund och ledar-/chefsutbildning skiljer de sig från chefer för andra typer av decentraliserade, offentliga välfärdsinstitutioner, såsom förskolor, skolor och ålderdomshem. De flesta som ansvarar för idrottsanläggningar har en renodlad yrkesutbildning, till exempel elektriker, snickare, murare eller rörmokare. Chefer för den andra typen av välfärdsinstitutioner har en något längre utbildning bakom sig.⁸⁹

Ser man på den kunskapsmässiga utbildningsnivån hos de ansvariga för idrottsanläggningar i förhållande till chefer på förskolor, skolor och ålderdomshem finns det skillnader. De förstnämnda har i betydligt mindre utsträckning än chefer för förskolor, skolor och ålderdomshem genomgått ledarutbildningar eller -kurser (se

⁸⁵ Facilitetsdatabasen (<https://facilitetsdatabasen.dk/>) samlar alla anläggningar i Danmark inom ett antal av de vanligaste anläggningstyperna.

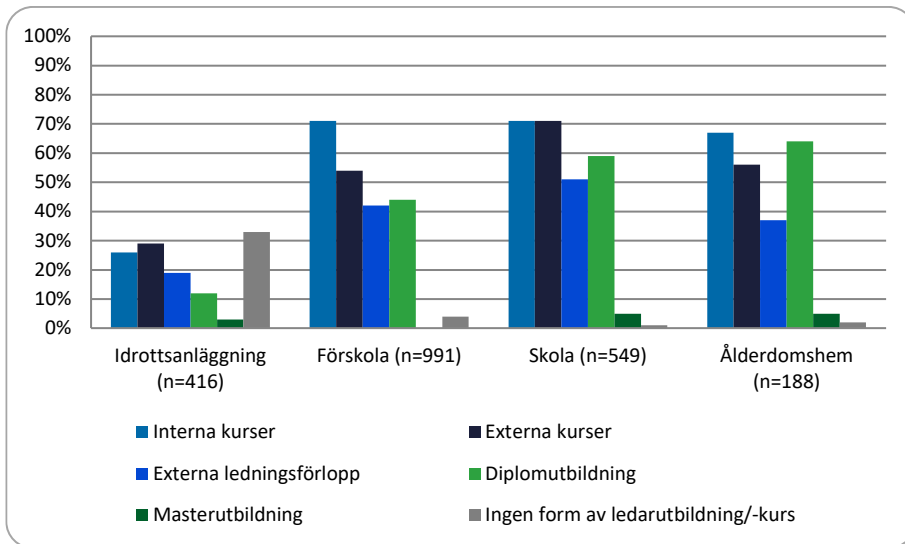
⁸⁶ Forsberg, P. m.fl. (2017).

⁸⁷ Bozeman, B. (1984). "Dimensions of 'publicness'". I B. Bozeman & J. Straussman (Red.), *New directions in public administration*, s. 46–62.

⁸⁸ Se ev. Iversen, E. B. (2015).

⁸⁹ Forsberg, P. (2017).

figur 1). En tredjedel (33 procent) har aldrig gått en ledarutbildning/-kurs, medan det är ett sällsynt undantag bland chefer på förskolor, skolor och ålderdomshem.⁹⁰



Figur 1. Andelen chefskurser/-utbildningar i tvärvetenskapliga kurser (%)

Figuren visar vad personer i ledande ställning svarar på frågan: "Vilka ledarutbildningar/-kurser har du gått eller har du tänkt att gå?" Det har varit möjligt att välja flera.

Källa: Forsberg, P. m.fl. (2017); Klausen, K. K. m.fl. (2011b).

I de fall de ansvariga för idrottsanläggningar har genomgått någon ytterligare utbildning handlar det oftast om kortare kurser. Mycket få har genomgått kurser på diplomnivå eller däröver. De påpekar att de i stället drar nytta av erfarenheter de skaffat sig från andra sammanhang än utbildning. Det kan bland annat vara frivilligt arbete i idrottsföreningar, som antingen ordförande, sektionsledare eller instruktör. Tre av fyra anger att de har det. För hälften av dem är erfarenheterna knutna till den anläggning de nu leder. Många ansvariga vid idrottsanläggningar är alltså tätt knutna till föreningslivet.⁹¹

Den begränsade utbildnings- och ledningsmässiga bakgrunden samt den täta kopplingen till föreningslivet kan leda till frågan om de ansvariga för idrottsanläggningar är kapabla att hantera den ökande uppgiftskomplexitet som uppstår när fler än bara

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Forsberg, P. (2020).

traditionella brukare, i form av idrottsföreningar och skolor, ska inkluderas, vilket de senaste årens utveckling pekar på.

Ledningsansvar kräver utbildning

Att många anläggningsansvariga saknar vidareutbildning aktualiserar två väsentliga frågor. Den första är: Varför har de ansvariga för idrottsanläggningar blivit förbisedda i den allmänna strävan att stärka offentliganställda tjänstemäns ledarmässiga förutsättningar genom utbildningar och kurser? Kvalitetsreformen,⁹² som lanserades 2007, hade just till uppgift att öka kvaliteten i den offentliga servicen, och gav alla med offentliga ledningsuppdrag rätt till en utbildning på diplomnivå. Sedan reformens lansering har många anställda på förskolor, skolor och ålderdomshem fått sin ledarkompetens uppgraderad, men här har alltså de ansvariga för idrottsanläggningar i mångt och mycket blivit förbisedda. Den andra frågan är: Vad kommer konsekvenserna bli av att anläggningsansvariga saknar formell ledarkompetens, med avseende på de begynnande förändringar som ses i anläggningspolitiken. Det är denna fråga som är i blickfånget här.

Ser man närmare på organisations- och managementforskningen gällande offentliga centrala välfärdsinstitutioner, vilket idrottsanläggningar kan kategoriseras som, så understryker forskningen ledningens betydelse. Två bidrag ska i detta sammanhang lyftas fram. För det första har forskartrion Klausen, Michelsen och Nielsen⁹³ argumenterat för att chefer och verksamhetsansvarigas förmåga att navigera i den kommunala organisationen förbättras i takt med deras utbildningsnivå. När deras utbildningsnivå höjs blir de också bättre på att agera gentemot de överordnade politiska visionerna på området, och inplacera sig i den kommunala regin.⁹⁴ Det är viktiga förmågor för de som ansvarar för idrottsanläggningar att besitta, för den förmågan går i rät linje med de begynnande förändringar i anläggningspolitiken, som just kräver en tätare koppling till dess kommunala nivå. För det andra visar en genomgång av forskningslitteratur att ledningen har betydelse för offentliga organisationers prestation, och att ledning grundad i en överordnad vision kan motivera medarbetare till att öka sin arbetsinsats.⁹⁵ Förmågan att förstå kommunala visioner och översätta dem till egen praktik blir centrala aspekter i att skapa bättre prestationer, och dessa förmågor hos personer i ledarställning tycks bland annat

⁹² Regeringen (2007). *Bedre velfærd og større arbejdsglæde*.

⁹³ Klausen, K. K. m.fl. (2011a). *Den decentrale leder*. Rapport.

⁹⁴ Klausen, K. K. (2006). *Institutionsledelse*; Klausen, K. K. m.fl. (2011a).

⁹⁵ Andersen, L. B. m.fl. (2016). "Forskning i ledelseeffekter på borgernes udbytte af de offentlige ydelse. I *Politica*, vol. 48, nr. 2, s. 113–134.

kunna frammanas genom att uppgradera ledarnas utbildningsbakgrund, såsom skett inom förskola, skola och ålderdomshem.

Nya krav på ansvariga för danska idrottsanläggningar

De begynnande förändringarna i anläggningspolitiken kan komma att ställa nya krav på de som ansvarar för förvaltning och drift av danska idrottsanläggningar.⁹⁶ De senaste årens förändringar handlar dock mest om att de ansvariga ska anpassa sina anläggningar efter samhället. En grov uppdelning i två idealtyper av idrottsanläggningar, som ställer vitt skilda krav på dem som driver anläggningen, kan göras. Idealtyperna kännetecknas av att de renodlar och förstorar dominerande aspekter hos dessa, och det finns självklart mängder av idrottsanläggningar mellan dessa ytterpunkter. Poängen är att de begynnande förändringarna på anläggningsområdet följs av förändring i anläggningarnas ledning och drift. Denna förändring kan sammanfattas som en övergång från ledning av en ”föreningsanläggning” till ledning av en ”samhällsanläggning”. Nyckelegenskaper för de två formerna och övergången mellan dem fördjupas på nästkommande sida och sammanfattas i tabell 1.

⁹⁶ För en mer utförlig diskussion se Forsberg (2020).

Tabell 1. Idealtypiska skillnader mellan föreningsanläggningar och samhällsanläggningar

	Föreningsanläggningen	Samhällsanläggningen
Syfte	Idrottsanläggningen ska tjäna idrottsföreningarnas intressen.	Idrottsanläggningen ska tjäna samhällets intressen.
Brukarfokus	Skapar förutsättningar för aktiviteter i idrottsföreningar och skolor.	Skapa förutsättningar och hjälpa invånarnas idrottsutövning på lång sikt. Har som uppgift att få in så många invånare som möjligt på anläggningarna/vara aktiva idrottsutövare.
Förståelseram	Folkupplysningslagen, en del av en förpliktigande gemenskap, ingen kommunal intervention.	Offentligt värde (se ruta 1), del av det kommunala uppdraget, kommunalt medinflytande.
Ledning av idrottsanläggningar	Reaktiv ledningsform. Tjäna idrottsföreningarnas intressen. Upprätthålla och förstärka de rumsliga förutsättningarna för idrott och fysisk aktivitet i överensstämmelse med idrottsföreningarnas önsknings och behov.	Tjäna samhällets intressen. Stödja arbetet med att nå en eller flera kommunala målsättningar. Agera aktivt i förhållande till att ta reda på vad som skapar värde i lokalföreningarna och agera i förhållande till samhällets önsknings och behov.

Syftet med föreningsanläggningar är att tjäna idrottsföreningarnas intressen genom att skapa förutsättningar för aktiviteter i idrottsföreningar och skolor. Historiskt sett har skolorna rått över anläggningarna under dagtid, medan idrottsföreningarna har kunnat ta över från eftermiddagen och framåt (oftast från cirka kl. 16). Det ideella engagemanget utgör den ram som folkupplysningslagen bygger på. Poängen är att det skapas samhällsnytta när medborgarna går samman (förpliktar sig) i en ideell förening. För att samhällsnyttan ska realiseras är det viktigt att idrottsföreningarna kan agera relativt egenrådigt och utan inblandning från kommuner, då det potentiellt kan underminera den frivilliga insatsen.

Syftet med samhällsanläggningar är att tjäna samhällets intressen genom att skapa förutsättningar för aktiviteter i föreningar och skolor samtidigt som invånarnas idrottsdeltagande stöts på ett bredare sätt.⁹⁷ Anläggningarna ska å ena sidan vara till för förenings- och skolaktiviteter (jfr föreningsanläggningar), men ska också kunna riktas mot särskilda målgrupper och vara relevanta för hela lokalsamhället. Den överordnade förståelseramen i det här perspektivet är ett offentligt värde, som går ut på att offentliga organisationer ska bedömas efter sin förmåga att skapa ett värde för hela samhället (se ruta 1). Den kommunala lösningen blir i det här

⁹⁷ Iversen, E. B. m.fl. (2019).

perspektivet centralt. Anläggningarna ses här som en del av den kommunala organisationen, de är till viss del underordnade kommunalt medinflytande och ska kunna bidra till realiseringen av centrala, kommunala visioner.

Ruta 1. Samhällsanläggningar ska skapa offentligt värde⁹⁸

Teorin om offentligt värde, som är utvecklad av Mark H. Moore (1995, 2013), har i Danmark introducerats som ett verktyg för att analysera den situation som danska idrottsanläggningar befinner sig i.

Utgångspunkten för den här teorin är att idrottsanläggningarnas syfte (som offentliga organisationer) är knutet till det gagn och värde som de anses ha för samhället som helhet. Värdet kan förstås brett och skapas på flera sätt. Det kan skapas direkta värden för de individer som använder anläggningarna, men värdet kan också ses i ett indirekt perspektiv och vara knutet till de vinster som samhället får när individerna utnyttjar anläggningen. Det kan till exempel vara i förhållande till hälsa, integration eller grupsammanhållning, men också hållbarhet och bättre resursutnyttjande.

Politiska intentioner, såsom de till exempel är formulerade i kommunal idrottspolitik, anger förväntningar på vilka former för värde som skapas, men ger också ansvariga vid anläggningarna ett uppdrag att undersöka vad de lokala invånarna i ett givet område önskar sig, och hur anläggningarna kan stötta detta. Moore talar om att de ansvariga ska vara "upptäcktsresande" när det gäller invånarnas önskningar och behov.

Dessa två idealtyper av idrottsanläggningar ställer vitt skilda krav på ledningen därav. I den första ska förvaltningen av idrottsanläggningar stå till idrottsföreningarnas tjänst. De ansvariga ska sätta ramarna till förfogande för föreningar och skolor. De centrala uppdragen kommer här att handla om underhåll, städning och stöd till föreningar och skolors aktiviteter. De som ansvarar för driften involverar sig primärt i den årliga fördelningen av halltider, men arrangerar inte själva aktiviteter i någon nämnvärd omfattning. Ledningen tar i den här bilden primärt en reaktiv form, med utgångspunkt i föreningar och skolors önskningar och behov.

För den andra idealtypen agerar ledningen i samhällets tjänst, och skapar ett offentligt värde. De ansvariga för idrottsanläggningen orienterar sig i de kommunalpolitiska syften och visioner som finns specifikt för idrottsområdet, men söker också bredare genom att vara upptäcktsresande i lokalbefolkningens önskningar och behov. Det kräver en utåtriktad och proaktivt agerande ledning som har en dialog med invånare och användare. Här ses idrottsföreningarna som en central användargrupp bland flera andra. I det här fallet är det inte nödvändigtvis givet hur det offentliga värdet skapas, och de ansvariga för idrottsanläggningen kan ta på sig rollen att skapa aktiviteter.

⁹⁸ En mer utförlig genomgång av det offentliga värdet och dess relevans för idrottsanläggningar i Danmark kan hittas i artikeln "Skaber ledere af idrætsanlæg offentlig værdi?" (Forsberg, P. m.fl., 2019) samt doktorsavhandlingen *I idrætsforeningernes tjeneste* (Forsberg, 2020).

Rekommendationer för ansvariga vid idrottsanläggningar

Ovanstående är idealtyper som kanske inte finns i sin renaste form. Den centrala frågan är emellertid hur de som ansvarar för en idrottsanläggning mer konkret kan försöka anpassa sig vid förändringar. Just den frågan diskuteras i det treåriga forskningsprojektet *Fremtidens idrætsfaciliteter*.⁹⁹ Projektet har kartlagt de aktuella utmaningar som danska idrottsanläggningar står inför. Tre av forskningsprojektets rekommendationer handlar om förvaltningen och driften av idrottsanläggningar.¹⁰⁰ Rekommendationerna är skrivna med avseende på en dansk kontext, men de kan också tjäna som inspiration för den svenska. Rekommendationerna framgår i tabell 2.

⁹⁹ Iversen, E. B. m.fl. (2019).

¹⁰⁰ Ibid.

Tabell 2. Tre konkreta rekommendationer för ledningen vid idrottsanläggningar i Danmark

Rekommendation	Beskrivning
Kommunerna bör säkra kompetensutveckling till ansvariga vid idrottsanläggningar	<p>Den första rekommendationen syftar till att höja utbildnings- och kompetensnivån. Var tredje ansvarig för en idrottsanläggning i Danmark har ingen formell utbildning eller gått kurser i ledarskap, de flesta har i stället en yrkesutbildning. Många av dem har goda kunskaper om anläggningars underhåll och utbyggnad, men kan utmanas när det kommer till att leda samhällsanläggningar. Det understöds av fallstudier, som visar att ansvariga primärt orienterar sig mot föreningars önsknings och behov, vilket hindrar initiativ i riktning mot samhällsanläggningen (Forsberg/Iversen, 2019).</p> <p>Forskning om förskola, skola och äldreomsorg visar att chefer med vidareutbildning i högre grad förmår att agera i enighet med kommunala önskemål och behov på området, och kommunerna bör arbeta för att erbjuda vidareutbildning till ansvariga vid idrottsanläggningar.</p>
Formulera en strategi för hur "offentligt värde" skapas och dokumenteras i förhållande till alla användare	<p>Den andra rekommendationen tar avstamp i offentligt värde och det faktum att de flesta idrottsanläggningarna i Danmark är beroende av statligt stöd för drift och etablering. Då är det avgörande att ledningen har blick för hur det skapas offentligt värde, och hur det dokumenteras i förhållande till väsentliga bidragsgivare, oftast kommunerna.</p> <p>Undersökningar på danska anläggningar visar att de ansvariga där har svårt med att tänka i offentligt värde för andra än de vanliga användarna: idrottsföreningar och skolor (Forsberg/Iversen, 2019). Det finns det historiska orsaker till. Traditionellt sett har offentligt värde kopplats samman med möjligheterna till idrott i föreningar. Detta är under förändring. Då krävs det också att ledningen kan formulera en strategi för offentligt värde och dokumentera den.</p> <p>Offentligt värde kan vara många saker och ledningen bör orientera sig mot det som deras styrelse och kommunerna ser som värdefullt att skapa, och vad användare och lokalsamhället tillräknar värde.</p> <p>Det kommer i högre grad än tidigare också finnas behov av att dokumentera anläggningarnas bidrag till skapandet av offentligt värde. Dokumentationen kan se olika ut, bland annat beroende på vilka former för värde som skapas.</p>
Initiera aktiviteter för att öka anläggningens användning – även för andra än föreningar	<p>Den tredje rekommendationen utgår från tanken att de flesta anläggningsansvariga är involverade i hur tider fördelas, och att de då gynnar föreningarna, även om målsättningen är att sträcka sig utanför föreningsidrotten.</p> <p>Fördelningen av tider sker oftast på årliga fördelningsmöten där föreningarna är representerade och kan bevaka sina intressen. Det kan därför finnas behov av att ledningen mer aktivt tar ställning till hur anläggningen ska nyttjas, och när en förening eller andra ska få använda den.</p> <p>Undersökningar visar också att när ansvariga för en anläggning engagerar sig i att utveckla och stötta olika aktiviteter, nyttjas den i högre grad än vid anläggningar där ledningen primärt är inriktad mot föreningar.</p>

Källa: Iversen, E. B. m.fl. (2019).

Rekommendationerna är som tidigare nämnts utarbetade för ett danskt sammanhang, med bakgrund i den aktuella situation som anläggningar i Danmark befinner sig i nu. På ett överordnat plan syftar rekommendationerna till att påverka ledningen för idrottsanläggningar i en ny riktning, som jag här tidigare argumenterat för på skilda sätt.

Reflektioner och överväganden

Fokus i detta kapitel har varit utvecklingen i Danmark, som har beskrivits genom tre faser som delvis överlappar varandra. Erfarenheterna från det danska fallet ger anledning till en rad reflektioner och överväganden. De kan också vara relevanta i andra sammanhang, som exempelvis det svenska. Vi tittar närmare på tre huvudpunkter.

Centrala aktörer trycker på utvecklingen av idrottsanläggningarnas organisering, styrning och ledning

Sedan kommunalreformen i Danmark 2007 har uppmärksamheten på frågor kopplade till idrottsanläggningarnas organisering, styrning och ledning ökat. Flera aktörer har varit med om att placera detta på dagordningen. Det har varit viktigt för att ge idrottsanläggningarnas organisation, styrelse och ledning en knuff framåt.

Kommunerna är, såsom har beskrivits tidigare, viktiga aktörer som på allvar har fått inflytande sedan kommunalreformen 2007. I takt med kommunernas ökade kompetens har de bidragit till att höja kunskapsnivån inom idrotts- och fritidsområdet. Inte minst genom de många undersökningar som kommunerna har begärt att få utförda, och som i olika omfattning handlar om idrottsanläggningarnas organisering, styrning och ledning.

Därtill kommer en grupp aktörer som på olika sätt arbetar med organisationen, styrningen och ledningen av idrottsanläggningar utifrån ett mer vetenskapsbaserat perspektiv. Här kan till exempel nämnas vetenskapsinstitutioner som Idan och CISC, och så även Lokale og Anlægsfonden, som förutom att stötta byggandet av idrottsanläggningar också har tagit sig in på vetenskapens område, och medverkat till att utveckla idrottsanläggningarnas användningsmöjligheter och relevans för olika användargrupper.

En tredje grupp aktörer är branschorganisationerna Idræts- og Fritidsfaciliteter i Danmark (IFFD) och Halinspektørforeningen (HI), som företräder ägarnas respektive de anställdas intressen. Med grund i deras olika utgångspunkter

intresserar de sig också för aspekter knutna till idrottsanläggningarnas organisering, styrning och ledning. Slutligen finns det en fjärde aktörsgrupp, de landsomfattande idrottsorganisationerna Danmarks Idrætsforbund (DIF) och Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger (DGI), som utifrån sin föreningsbaserade utgångspunkt också har intresserat sig för idrottsanläggningar.

Man kan alltså identifiera en lång rad aktörer som på olika sätt arbetar med idrottsanläggningar och deras organisation, styrning och ledning i Danmark. Flera av aktörerna är oberoende, i den meningen att de inte för idrottsföreningarnas eller andra särskilda användargrupper sak. Det har bidragit till att man har tagit fram kunskap och skapat debatt utifrån ett relativt objektiva underlag. De många aktörerna på området har – tillsammans med den löpande vetenskapsproduktionen – medverkat till att skapa en fruktbar och dynamisk debatt om idrottsanläggningarnas organisation, styrning och ledning. Det har varit viktigt i arbetet med att anpassa anläggningarna i förhållande till utvecklingen av danskarnas idrotts- och motionsvanor samt samhället mer generellt. På så vis pekar det danska exemplet på vikten av att det finns grupper av aktörer som kan debattera frågor som rör centrala förhållanden vid idrottsanläggningar.

Viktigt att höja kompetensen hos anläggningsansvariga

En fråga som hör ihop med resonemanget ovan berör mer snävt förvaltningen och driften av idrottsanläggningar, och vad framtidens ansvariga för idrottsanläggningar måste kunna behärska. Det har behandlats tidigare i texten och ska kort beröras här. Driften av idrottsanläggningar har formats till en särskild roll om att tjäna idrottsföreningarnas intressen. Det primära uppdraget har handlat om att förbereda idrottsanläggningar för användning av föreningar och skolor. Detta sätt att leda har varit under förändring i Danmark under några år, men roller hänger sig kvar och är svåra att lägga ifrån sig när de väl är inlärdas.¹⁰¹

Det är viktigt för utvecklingen av anläggningar i Danmark att höja de anläggningsansvarigas ledningsmässiga kvalifikationer, i enlighet med rekommendationerna i forskningsprojektet *Fremtidens idrætsfaciliteter*. Ledningsmässiga kvalifikationer är väsentliga för att kunna matcha den ökande uppdragskomplexiteten i förvaltningen av en idrottsanläggning, men det kommer också finnas behov av mer vetenskaplig kunskap om till exempel tendenser inom befolkningens idrotts- och motionsvanor. En central fråga som kan övervägas i det här sammanhanget är vem

¹⁰¹ Forsberg, P. m.fl. (2019). "The influence of voluntary sports clubs on the management of community sports facilities in Denmark". I *International Journal of Sport Policy and Politics*, vol. 11, nr. 3, s. 399–414.

som har ansvaret för att ge de anläggningsansvariga tillräckligt med hjälp, samt hur utbildningarna ska sättas samman – vilka ledarkvalifikationer som är viktiga och vilken idrottsvetenskaplig kunskap de ansvariga bör orientera sig i.

Idrottsanläggningars användning och offentliga värde

Huvudfokus i de senaste årens danska debatt har varit vem anläggningarna ska vara till gagn för. Traditionellt sett användes idrottsanläggningar av lokala idrottsföreningar, som i många fall – särskilt på landsbygden – också varit med och byggt dem. På många platser har man som praxis att skolor relativt fritt kan styra över idrottsanläggningarna under dagtid, medan idrottsföreningar har tiderna efter kl. 16 till sitt förfogande.

I takt med att allt fler undersökningar av idrottsanläggningarnas betydelse har visat att anläggningar (både under dagtid och kvällstid) skulle kunna utnyttjas mer och av fler olika användargrupper, har man i Danmark fokuserat på ett mer differentierat användningsområde. Man prioriterar visserligen fortfarande idrottsföreningar och skolor, men även andra användargrupper. Detta bredare fokus illustreras genom att man numera mäter idrottsanläggningars förmåga att skapa ett offentligt värde för hela samhället. Värdet är inte bara knutet till skolorna eller idrottsföreningarna, utan också till hur en anläggning kan vara relevant för det bredare lokalsamhället. Det ger utrymme för nya aktiviteter och erbjudanden, som ansvariga för idrottsanläggningarna också har en skyldighet att skapa. En central aspekt i det här sammanhanget är vem som får tillträde till anläggningarna, och hur man arbetar med att bjuda in de mindre vana besökarna.

Sammanfattning – framtida utmaningar i dansk anläggningspolitik

Anläggningspolitiken i Danmark är under förändring. Det fokuseras mer på hur idrottsanläggningar kan skapa ett större samhällsmässigt värde, och vara relevanta för fler olika användargrupper. Traditionellt sett har idrottsanläggningarna övervägande använts av idrottsföreningar och skolor, men det finns ett stigande intresse för hur anläggningarna också kan vara relevanta för den del av medborgarna som inte går i skola eller är medlemmar i en idrottsförening.

De begynnande förändringarna i anläggningspolitiken ställer krav på en ny sorts ledning. Det kan beskrivas som en övergång från föreningsanläggningar till

samhällsanläggningar. Det sistnämnda kräver en proaktiv ledningsform, som tar ansvar för att anläggningarna är relevanta för medborgarna på ett bredare vis.

Övergången från föreningsanläggningar till samhällsanläggningar är inte lätt och kräver formella ledarkompetenser, vilket många ansvariga för idrottsanläggningar saknar. Det är ett problem och kan vara en utmaning i arbetet med att skapa nödvändig förändring. Därför pekar forskningen också på behovet av att de ansvariga får mer utbildning. Vidare understryker forskning hur anläggningar kan utnyttjas mer och av fler, och på så vis skapa ett offentligt värde.

I strävan efter förändringar kan det i den danska kontexten pekas på en rad framtida fokusområden. Ett första fokusområde är att bli bättre på att fastställa vilken inriktning de olika anläggningarna ska ha. Detta har betydelse för ledningen av anläggningarna. Alla anläggningar ska inte vara samhällsanläggningar, och för en del anläggningar (till exempel i mindre lokalsamhällen) kommer versioner av föreningsanläggningar fortfarande vara relevanta. Det är viktigt att ta hänsyn till förutsättningarna på den aktuella platsen vid beslut om hur en övergång från föreningsanläggning till samhällsanläggning kan se ut.

Ett andra fokusområde rör utbildningen av anläggningsansvariga. Det är inte alla som är intresserade av att vidareutbilda sig, bland annat eftersom de en gång anställdes för en annan arbetsuppgift. Det kan vara nödvändigt med omplaceringar i anläggningars ledning, samtidigt som man försöker kvalificera ledare där det behövs.

Ett tredje fokusområde är att knäcka ”koden” till det breda idrotts- och fritidslivet i lokalsamhället. Många anläggningar är fortfarande beroende av de lokala idrottsföreningarnas förmåga att locka till sig medlemmar, och när föreningarna har det svårt drabbar det också anläggningarna. Det är ont om goda exempel på hur anläggningar och föreningar kan arbeta tillsammans för att erbjuda ett varierat idrotts- och fritidsutbud till gagn för den breda massan. På många platser är det fortfarande föreningarna som har förtur, men det kan finnas ett behov av att se hur föreningar och anläggningar i allt högre grad kan samarbeta och hjälpa varandra.

Referenser

- Andersen, L. B., Andersen, S. C. & Pallesen, T. (2016). "Forskning i ledelseeffekter på borgernes udbytte af de offentlige ydelser: styrker, svagheder og fremtidige perspektiver". I *Politica*, vol. 48, nr. 2, 113–134.
- Bozeman, B. (1984). "Dimensions of 'publicness': An approach to public organization theory". In B. Bozeman & J. Straussman (Red.), *New directions in public administration*, 46–62. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Forsberg, P. (2020). *I idrætsforeningernes tjeneste: En undersøgelse af ledelse af danske idrætsanlæg*. Doktorsavhandling. Odense: Syddansk Universitet.
- Forsberg, P. & Iversen, E. B. (2019). "Skaber ledere af idrætsanlæg offentlig værdi?" I *Forum for Idræt*, vol. 34, nr. 1, s. 48–71. <https://doi.org/10.7146/ffi.v34i1.114999>.
- Forsberg, P. & Iversen, E. B. (2019). "The influence of voluntary sports clubs on the management of community sports facilities in Denmark". I *International Journal of Sport Policy and Politics*, vol. 11, nr. 3, s. 399–414. <https://doi.org/10.1080/19406940.2019.1595699>.
- Forsberg, P., Iversen, E. B. & Høyer-Kruse, J. (2017). *Organisering, styring og ledelse af idrætsfaciliteter i Danmark*. Odense: Print & Sign.
- Høyer-Kruse, J., Iversen, E. B. & Forsberg, P. (2017). *Idrætsanlægss benyttelse og brugernes tilfredshed*. Odense: Syddansk Universitet.
- Ibsen, B. (2009). "Afslutning". I B. Ibsen (Red.), *Nye stier i den kommunale idrætspolitik*, s. 269–290. Köpenhamn: Idrættens Analyseinstitut.
- Ibsen, B. & Eichberg, H. (2006). *Dansk idrætspolitik: Mellem frivillighed og statslig styring*. Köpenhamn: Idrættens Analyseinstitut.
- Ibsen, B. & Jørgensen, P. (2009). "Indledning". I B. Ibsen (Red.), *Nye stier i den kommunale idrætspolitik*, s. 7–28. Köpenhamn: Idrættens Analyseinstitut.
- Ibsen, B., Elmose-Østerlund, K. & Høyer-Kruse, J. (2021). *Kommunale forskelle på danskernes bevægelsesvaner: Årsager og forklaringer*. Odense: Syddansk Universitet.
- Iversen, E. B., Forsberg, P., Høyer-Kruse, J., & Ibsen, B (2019). *Fremtidens idrætsfaciliteter: Anbefalinger til fremtidens organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg*. 1:a uppl. Århus: Idrættens Analyseinstitut.
- Iversen, E. B. (2015). *Public management of private non-profit sports halls*. Doktorsavhandling. Odense: Syddansk Universitet.

Iversen, E. B. & Forsberg, P. (2014). "Mål eller kaos? Muligheder og begrænsning i at indføre 'performance management' i danske idrætsfaciliteter". I *Forum for Idræt, Historie & Samfund*, vol. 30, nr. 1, s. 36.

Klausen, K. K. (2006). *Institutionsledelse: Ledere, mellemlidere og sjakbajser i det offentlige*. København: Børsens Forlag.

Klausen, K. K., Michelsen, J. & Nielsen, D. M. (2011a). *Den decentrale leder: En undersøgelse af vilkårene for ledelse i kommunernes decentrale serviceinstitutioner*. Rapport. København: Syddansk Universitetsforlag.

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.

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

Kulturministeriet (2009). *Idræt for alle: Baggrund og analyse*, s. 57f. København: Kulturministeriet.

Laub, T. B. & Pilgaard, M. (2012). *Hvor dyrker danskerne idræt? Notat om brug af faciliteter på baggrund af undersøgelsen "Danskernes motions- og sportsvaner 2011"*. København: Idrættens Analyseinstitut.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value, strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.

Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.

Mortensen, M. (2004). *Idræt som kommunal velfærd: Mentalitet, velfærd og idrætspolitik i København, Ballerup og Skive 1870–1970*. Doktorsafhandling. København: Københavns Universitet.

Ottesen, L. & Ibsen, B. (2000). *Forsamles og forenes om idræt*. København: Lokale- og Anlægsfonden. <http://forskningsbasen.deff.dk/Share.external?sp=S4ae22f20-74c8-11db-bee9-02004c4f4f50&sp=Sku>.

Pilgaard, M. (2012). *Flexible sports participation in late-modern everyday life: An everyday life sociological analysis of the development, the variation and the character of leisure time sport and exercise among the Danish population*. Doktorsafhandling.

Pilgaard, M. & Rask, S. (2016). *Danskernes motions- og sportsvaner 2016*. Rapport. København: Idrættens Analyseinstitut.

Pilgaard, M. (2021). *Evaluering af kommunale facilitetsstrategier*.

Rafoss, K. & Troelsen, J. (2010). "Sports facilities for all? The financing, distribution and use of sports facilities in Scandinavian countries". I *Sport in Society*, vol. 13, nr. 4, s. 643–656.

<https://doi.org/10.1080/17430431003616399>.

Regeringen (2007). *Bedre velfærd og større arbejdsglæde: Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*. København: Datagraf A/S.

Svendsen, G. L. (2003). "Det store halbyggeri". I *Fortid og Nutid*, nr. 3, s. 186–204.

Thøgersen, M. & Eske, M. (2021). *Folkeoplysningen i kommunerne: Delrapport 1 Tværgående temaer på folkeoplysningsområdet*. Rapport. Århus: Videncenter for Folkeoplysning.

Wøllekær, J. (2007). *Tidens krav er sportens krav: Studier i den kommunale idrætspolitikdannelse i Odense, Århus og Aalborg 1900–1950*. Doktorsavhandling. Odense: Syddansk Universitet.